



HAL
open science

Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique

Jean-Michel Fourniau, Guillaume Hollard, Louis Simard

► To cite this version:

Jean-Michel Fourniau, Guillaume Hollard, Louis Simard. Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique : Rapport final de la recherche pour le programme " Concertation-Décision-Environnement " du Ministère de l'écologie et du développement durable. INRETS. 2004, 197 p. hal-00546235

HAL Id: hal-00546235

<https://hal.science/hal-00546235>

Submitted on 14 Dec 2010

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

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

Programme de recherche
Concertation, Décision et Environnement

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE.

**PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA
DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE**

RAPPORT FINAL

SEPTEMBRE 2004

JEAN-MICHEL FOURNIAU
INRETS

2, avenue Malleret-Joinville – F 94114 ARCUEIL Cedex
tél. : 331 47 40 72 26 – Fax : 331 45 47 56 06 – Courriel : fourniau@inrets.fr

et

GUILLAUME HOLLARD
UNIVERSITÉ MARNE-LA-VALLÉE,

tél. : 331 60 95 70 52 – Fax : 331 60 95 70 60 – Courriel : guillaume.hollard@univ-mlv.fr

LOUIS SIMARD
UNIVERSITÉ D'OTTAWA

tél. : 1 613 562 5800 poste 1958 – Fax : 1 613 562 5350 – Courriel : lsimard@uottawa.ca

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

RÉCAPITULATIF

ASPECTS ADMINISTRATIFS ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

ASPECTS ADMINISTRATIFS

Participants au projet :

Jean-Michel FOURNIAU, directeur de recherche à l'INRETS, Département économie et sociologie des transports (DEST).

Guillaume HOLLARD, maître de conférences à l'Université de Marne-la-Vallée, laboratoire « Organisation et efficacité de la production » (OEP).

Louis SIMARD, professeur adjoint, École d'études politiques de l'Université d'Ottawa

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'institutionnalisation du débat public dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement — circulaire « Bianco » en 1992, loi « Barnier » en 1995 créant la CNDP (Commission nationale du débat public) en France et loi de démocratie de proximité en 2002 lui donnant le statut d'autorité administrative indépendante ; loi sur la qualité de l'environnement créant le BAPE (bureau d'audiences publiques sur l'environnement) en 1978 au Québec — participe d'une transformation de l'action publique qui met en avant une nouvelle norme délibérative. C'est en effet dans ce domaine que, pour la première fois, le principe de participation est inscrit dans la loi, et qu'est reconnu « un nouveau droit des citoyens, le droit au débat public ». Pour autant s'agit-il d'une nouvelle formulation de l'idée démocratique ou d'un nouveau discours de la modernisation de l'action publique ? Avec quelles conséquences sur les processus de décision, l'apprentissage des acteurs, leur expérience politique ? Pour répondre à ces questions, la recherche *Ce que débattre veut dire* ne s'est pas centrée sur l'analyse de l'institutionnalisation du débat mais a pris comme parti d'étudier « le caractère toujours ouvert et “sous tension” de l'expérience démocratique » (Rosanvallon, 2002).

Plus précisément, pour lier dans une même approche le processus d'institutionnalisation du débat public, la signification que donnent les citoyens à leur engagement dans des conflits d'aménagement, l'expérience qu'ils font dans le débat public, la recherche a approfondi trois thèmes peu étudiés par ailleurs : les apprentissages que structure l'existence d'un moment délibératif dans le processus de décision ; l'expérience politique des participants à un processus délibératif ; les apports de la théorie économique à l'analyse de la délibération.

La recherche tire de cet approfondissement et de la comparaison franco-québécoise des expériences du BAPE et de la CNDP une démarche d'évaluation du débat public dans son lien à la décision. Un premier volet formalise la dynamique résultant de l'organisation du débat, un second volet, la production du débat. La caractérisation de sa production permet alors d'indiquer à quelles conditions la dynamique du débat peut influencer le processus de décision.

I. PRÉSENTATION DES TRAVAUX

QUESTION(S) DE RECHERCHE TRAITÉE(S) (problématique)

Les approches classiques de la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision constatent régulièrement le faible degré de partage du pouvoir qu'accordent les textes même quand ils posent le principe de participation en intérêt général. Malgré l'institutionnalisation du débat public, l'opposition entre participation et décision structure toujours aussi fortement la culture politique française. Ce constat n'a guère besoin d'être confronté à l'expérience des participants pour être validé. Mais la comparaison franco-qubécoise montre que le seul examen critique de la mise en œuvre du cadre réglementaire ne nous renseigne guère sur cette expérience qui, dans les conflits d'aménagement, déborde toujours.

Nos recherches de terrain antérieures nous ont conduits à vouloir prêter attention au déroulement même de la discussion publique et à ce qu'il produit dans le processus de décision des projets d'aménagement. Scène d'argumentation sur les intérêts généraux mis en jeu par un projet, moment d'investigation des multiples possibilités de solution à prendre en compte, processus d'apprentissage des acteurs, dispositif de production de légitimité : nous faisons l'hypothèse que le débat, par sa dimension délibérative, a un effet sur l'expérience politique des participants, la formation de coalitions d'acteurs, leurs répertoires d'action, la structuration des enjeux à négocier et la décision.

La recherche *Ce que débattre veut dire* s'est donc attachée à comprendre les effets d'une situation de délibération sur la décision, c'est-à-dire à formaliser à quelles conditions portant sur les règles et le contenu des échanges ou les apprentissages réalisés, le débat public produit des effets et structure, durablement ou non, l'ensemble du processus de décision et la décision finale elle-même.

MÉTHODOLOGIE

Comprendre les effets de la délibération et leurs limites dans le processus décisionnel, analyser la dynamique des phénomènes d'apprentissage ou restituer le jeu des rapports de force et de pouvoir sur un territoire donné, implique, sur le plan méthodologique, de resituer l'analyse des moments de délibération et de négociation dans toute l'épaisseur historique des processus de conduite des projets. En concentrant notre attention sur la procédure de débat public, les règles et le contenu des échanges, les apprentissages réalisés en amont et en aval, la formation de coalitions, nous avons cherché à articuler le temps du débat avec les autres moments de concertation ou de négociation qui jalonnent le processus de décision.

Pour le formaliser, nous avons d'abord croisé les regards disciplinaires de chacun des membres de l'équipe en approfondissant trois thèmes peu étudiés par ailleurs : les apprentissages que l'existence d'un moment délibératif structure dans le processus de décision ; l'expérience démocratique des participants à un dispositif délibératif ; les apports de la théorie économique à l'analyse de la délibération. Nous avons également croisé les regards français et québécois sur les expériences respectives du BAPE et de la CNDP. Ces regards croisés valorisent le différentiel des approches liées à nos appartenances territoriales, fonctionnelles et disciplinaires pour construire les interrogations et les objets d'une investigation commune. Celle-ci a pris la forme de trois colloques permettant de soumettre à la discussion des synthèses de nos recherches de terrain antérieures et de les confronter largement à d'autres travaux.

RÉSULTATS

La description de l'ensemble du processus de conduite des projets montre que l'incertitude marque fondamentalement la dynamique de la conduite de projet, malgré les tentatives, par apprentissage, d'en maîtriser la prévisibilité. Ce paradoxe de la conduite des projets — les acteurs apprennent mais la conduite des projets reste imprévisible — est profondément lié à la phase de consultation publique, la plus ouverte et la plus conflictuelle : de nouveaux acteurs se constituent, des opportunités s'offrent à certains qui sont des contraintes pour d'autres, et de nouveaux enjeux émergent, touchant notamment à la justification du projet ou à des questions de santé publique, qui ne sont pas négociables. Ainsi, si la négociation a une place prépondérante dans la conduite des projets, l'incertitude qu'introduit la délibération en explique la dynamique : pour chacun des acteurs, il s'agit de se préparer à la consultation publique en amont, et d'en réparer les effets en aval.

Le débat structure l'apprentissage des acteurs et la conduite des projets, mais il influence peu la forme du projet

L'apprentissage est ainsi au centre de la dynamique de conduite des projets. Par leurs expériences diverses, marquées par des écarts entre les objectifs à atteindre et les résultats obtenus, les acteurs ont de « bonnes raisons » (au sens de R. Boudon) d'apprendre et ils s'inscrivent, partiellement ou complètement dans le cycle de l'apprentissage proposé par March et Olsen (1991). Le rapport identifie les mécanismes et les conditions de l'apprentissage, c'est-à-dire les différents dispositifs que mettent en œuvre les acteurs pour tirer profit des expériences passées. De ces dispositifs découlent des « produits » de l'apprentissage qui peuvent se traduire à l'échelle des attitudes des acteurs, des routines, des outils et des structures.

La capacité d'apprendre se révèle pour les acteurs être un amplificateur de ressources pour l'action (Crozier et Friedberg, 1977). De plus, l'analyse montre que l'apprentissage en cycle complet se fait essentiellement de manière relationnelle, c'est-à-dire lorsqu'on apprend avec l'autre, ce qui suppose une rencontre minimale des intérêts. L'apprentissage en cycle complet n'est donc possible qu'entre certains acteurs. Finalement, les apprentissages se révèlent fort inégaux d'un acteur à l'autre et les acteurs qui détiennent dès le départ beaucoup de ressources sont encore avantagés pour faire face au débat public. C'est le cas principalement des maîtres d'ouvrage et, dans une moindre mesure, des élus des grandes villes et des représentants agricoles.

La comparaison québéco-française permet d'observer les mêmes enjeux et problèmes de la conduite des projets, des solutions et conséquences similaires du débat public. Mais elle laisse voir dans le cas québécois, où le débat est plus public et ouvert, un déplacement plus important des activités de négociation du maître d'ouvrage en amont et en aval du débat afin d'y éviter la discussion publique avec certains acteurs quitte à y « durcir » la confrontation avec d'autres. De manière générale, plus l'étape de la consultation publique comprend d'incertitudes plus, en amont et en aval, les produits de l'apprentissage (attitudes, routines, outils et structures) seront développés. On assiste à un double « redéveloppement » d'une arène de négociation « privative » afin de mieux préparer ou d'éviter, en partie ou totalement, le débat au sein d'un forum ouvert. En définitive, l'espace « délibératif » structure fortement la conduite des projets par son existence et les incertitudes potentielles qu'il ouvre, mais il influence peu la forme du projet.

Les situations délibératives surgissent de la mise en actes de l'égalité dans le débat public par une « communauté débattante »

En revanche, l'espace « délibératif » est le moment d'une expérience politique dont il faut rendre compte. À l'inverse d'une conception normative de la participation qui la qualifie selon une échelle de partage du pouvoir, la mise en lumière des inégalités de ressources, de leur renforcement par les processus d'apprentissage, montre que les inégalités de pouvoir structurent l'ensemble des processus participatifs. Plutôt que de confronter la pratique à une vision idéale de la délibération ou à des ordres de justification déjà stabilisés, la notion de mésentente, empruntée à J. Rancière (1995), nous a au contraire conduit à être attentif aux situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles redéfinissent des rapports entre modes de faire, d'être et de dire qui sont constitutifs de l'expérience politique des participants.

L'examen des conflits sur ce que débattre veut dire à la lumière de la notion de mésentente nous a permis : 1/ de préciser la forme concrète que prend l'opposition entre participation et décision dans l'organisation des débats publics : elle revient à vouloir figer la scène de parole ouverte dans une répartition préalable des parts, selon des critères substantiels qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis ; 2/ de lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques — les citoyens en tant que riverains — qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention d'un compromis, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie elle-même ; 3/ d'explicitier les situations délibératives qui adviennent quand ces sujets politiques font valoir dans le débat un principe d'égalité, en mettant le débat en débat ; 4/ de caractériser la « communauté débattante » qui se forme dans les situations délibératives et l'expérience politique qu'elle y réalise.

Les activités délibératives de vérification de l'égalité que proclament les règles de discussion n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de « *mésentente destinée à mettre en acte l'entente* ». La pratique de la discussion publique instaure en effet un principe commun d'argumentation et un espace polémique, une communauté qui a pour principe commun une opération conflictuelle : la prise en compte et la hiérarchisation de différents registres de légitimité de la décision. Le rapport dégage trois caractères de la « communauté débattante » qui peut résulter d'une situation délibérative : a) les relations aux autres se conforment à une grammaire de la vie démocratique, en particulier le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées ; b) les oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique sont requalifiées et ne fonctionnent plus comme des identifications entre lesquelles les participants devraient choisir, mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler ; c) un processus de subjectivation politique s'engage dans cette reconfiguration de l'espace des choix, fortement élargi, et permet une redéfinition des identités préalablement constituées.

La vérification des règles de la délibération, l'exploration des problèmes et la formulation d'alternatives techniques, la reformulation et la circulation d'arguments défendus au préalable exclusivement par tel ou tel protagoniste du conflit, les opérations de mise en équivalence de différents registres de légitimité, fondent la citoyenneté comme activité conflictuelle de construction d'un monde commun. Ces activités ouvrent la « communauté débattante » à son existence politique. En effet, la question de savoir si les décideurs tiendront compte du nouveau

partage du sensible (la requalification des oppositions initiales entre raison et passion, secteur et territoire, intérêt général et intérêts particuliers, etc.) qui émerge du débat reste irrésolue, le débat n'étant pas conclusif. Une situation délibérative désigne de ce fait un espace d'épreuves et de manifestation de la contradiction de deux logiques à l'œuvre dans le débat, celle de la force des arguments que partage la « communauté débattante » et celle du rapport de forces qui structure la décision politique. Créer un espace de délibération a pour conséquence d'instaurer un écart entre le régime de parole que pratique une « communauté débattante » et le dispositif institutionnel de la décision. Cette opération construit l'expérience politique des participants comme manifestation de l'écart entre deux conceptions (statut ou activité) de la citoyenneté.

L'économie de la délibération

Le travail pluridisciplinaire sur les échanges dans une situation délibérative a conduit à interroger la capacité de la théorie économique à formaliser la délibération. Pour avancer dans la voie d'une exploration logique, nous avons tenté d'en rendre compte à l'aide d'un modèle original du débat. Le terme de modèle est ici entendu comme construction théorique permettant de mettre à l'épreuve la compatibilité logique des principes engagés dans un débat public. Nous avons retenu deux principes fondamentaux : un principe d'égalité de traitement entre les participants et un principe de reconnaissance de l'échange argumenté (par opposition à l'invective ou au slogan). Une « communauté débattante » est donc un groupe qui reconnaît comme valides ces deux principes en son sein. En étendant l'approche proposée par Bruno Latour dans son ouvrage *Politiques de la nature*, une « communauté débattante » réalise deux opérations fondamentales : la hiérarchisation et la prise en compte. La première consiste à hiérarchiser les aspects d'un problème, à préciser ce qui est jugé primordial et ce qui l'est comparativement moins. La seconde, consiste à établir une liste des points pertinents au regard de la question débattue et à s'assurer que chacun des participants les a bien pris en compte et les a hiérarchisés pour son compte. Chacune de ces opérations peut-être effectuée par un individu ou par un groupe. Le débat public à la française, qui sépare décision et délibération, exclut des objectifs du débat la hiérarchisation au niveau collectif.

L'exploration de ce cadre d'analyse à l'aide d'un modèle logique permet de pousser au bout l'explicitation de ces principes. Le principe d'égalité de traitement indique que l'effort fourni par chaque participant pour effectuer les deux opérations sera reparti équitablement : chacun accepte de hiérarchiser ou de prendre en compte à condition que tous fassent de même. Le principe de reconnaissance de l'échange argumenté indique qu'un aspect de la question débattue sera reconnu comme digne d'être pris en compte par l'ensemble de la communauté débattante, et hiérarchisé par chacun, s'il passe l'épreuve de la discussion. Le modèle permet d'en décrire les conséquences logiques et d'éclairer différents faits mis en évidence par les observations empiriques.

Une première conclusion provient du fait que les deux principes peuvent entrer en contradiction. Le débat est en effet sujet à deux pôles de critique : celle de la reproduction des inégalités face au savoir du fait de la monopolisation de la parole par quelques experts, si l'on privilégie le primat de l'échange argumenté ; celle de l'inanité du débat du fait du sentiment de frustration provoqué par une stricte gestion du temps de parole, si l'on privilégie le primat de l'égalité. Une règle universelle définissant l'égalité de traitement ne peut pourtant exister sans renoncer à l'objet même du débat qui est de favoriser la parole argumentée. Une telle contradiction ne peut donc être gérée qu'au cas par cas et résulte toujours d'un compromis.

Une deuxième conclusion concerne la dynamique du débat. Supposons qu'apparaisse dans le débat un élément nouveau. Le principe d'égalité n'implique pas forcément de changer d'avis mais que chacun fasse entendre qu'il a bien pris note de l'existence d'un nouvel élément, faute de quoi l'effort de prise en compte serait inégal. De ce fait, les participants au débat sont amenés à répéter fréquemment les mêmes énoncés. L'observation empirique selon laquelle « les acteurs répètent souvent la même chose » trouve ici un éclairage nouveau comme procédure de reconnaissance collective de la prise en compte.

Ce que l'on peut nommer le « gain cognitif » d'un débat n'est pas alors exclusivement constitué d'aspects du problème qui n'avaient été initialement perçus par aucun des participants. Au contraire, la description proposée insiste sur le fait que le gain cognitif essentiel résulte de la mise en commun d'un savoir, qui passe du statut de savoir individuel à celui de savoir commun (*common knowledge*). Au regard de cette analyse, le débat peut être pensé comme la *construction d'un savoir commun de manière juste*.

II. ACQUIS EN TERMES DE TRANSFERT

Évaluer le débat dans son lien à la décision ne peut se limiter au seul examen de son déroulement — les modalités d'organisation du débat, le contenu des échanges et les formes d'expression —, mais doit également envisager un autre plan qui relie ce déroulement aux effets produits par la suite. Il nous a donc fallu distinguer deux plans d'évaluation, aux temporalités distinctes, l'un portant sur la dynamique propre du débat et l'autre sur ce que le débat produit dans le processus de décision, pour tenter de relier les formes d'organisation et de déroulement du débat à sa capacité à produire des effets. Dans cette perspective, nous avons résumé les éléments de nos observations des pratiques d'organisation du débat, pratiques marquées par leur grande diversité. Nous en avons ensuite tiré les éléments d'une grille d'évaluation sur les deux plans que nous avons distingués, l'organisation du débat et ce qu'il produit dans le processus de décision.

Consultation et délibération, les deux pôles opposés de l'organisation du débat public

De manière synthétique, nos travaux sur le « débat sur le débat » permettent de classer les diverses modalités d'organisation repérées en fonction de 5 grandes questions. Celles-ci traduisent les différentes conceptions qu'ont les participants des finalités et du but de la participation du public au processus de décision. Deux grands types d'organisation, très éloignés l'un de l'autre, semblent alors former les limites de l'espace de variation des choix qu'opèrent les commissions chargées d'organiser le débat public. Le tableau ci-contre le résume : la logique consultative de la « théorie des trois acteurs du débat » et la logique délibérative du forum hybride forment les deux figures polaires entre lesquelles l'exercice du débat public se positionne.

Mais nous observons une grande variation des pratiques autour de ces cinq dimensions, parce que les configurations d'acteurs sont toujours singulières et mouvantes dans la dynamique même du débat, et que les disputes sur le choix des modalités d'organisation du débat engagent l'approche qu'a chaque acteur des finalités et du but de la participation du public au processus de décision.

Deux pôles opposés de l'organisation du débat public		
Questions	Logique consultative : Information à double sens	Logique délibérative : Forum hybride
Qui participe ?	Représentativité statistique	Représentativité politique
Dans quel but ?	Exposer son point de vue	Argumenter pour convaincre et être convaincu
Comment ?	Instruction publique	Co-production
Contenu du débat ?	Débat sectoriel	Débat territorial
Initiative du débat ?	Rôle exclusif de la CPDP ou du BAPE	Temps des acteurs (initiative plurielle)

La variation des finalités de la participation peut s'envisager dans le balancement possible entre la recherche prioritaire de l'efficacité des décisions et celle de l'exercice de citoyenneté, alternative thématique par la réforme de l'utilité publique quand elle a distingué l'intérêt général propre de la participation de l'intérêt général du projet. La variation des buts du processus participatif peut, quant à elle, s'envisager dans le choix entre l'écoute et l'enquête que fait ressortir la comparaison franco-québécoise, entre une logique d'investigation, forcément limitée dans le cas français par l'absence d'avis rendu en fin de débat, et une logique de communication qu'ont longtemps privilégiée les maîtres d'ouvrage dans leurs rapports avec le public.

Ainsi, la description de la diversité d'exercice du débat public nous montre-t-elle que la pratique des Commissions organisatrices du débat public ne définit pas un modèle unique du « bon » débat, qu'il conviendrait d'ériger en norme, mais seulement un 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.

Deux plans d'évaluation : la dynamique du débat qui résulte de son organisation, la production du débat qui résulte de sa dynamique

Munis de ces quelques repères, notre démarche d'évaluation s'est préoccupée de formaliser comment la dynamique du débat peut influencer le processus de décision. Cette formalisation articule les deux plans d'évaluation que nous avons distingués, celui de la dynamique du débat qui résulte de son organisation, celui de la production du débat qui résulte de sa dynamique. Alors qu'une conception instrumentale de la participation conduit à retenir des critères substantiels (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus) de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions, une conception politique de la participation conduit à rechercher des règles procédurales de conduite du débat public. Évaluer le débat, c'est donc d'abord évaluer la mise en œuvre d'une conception du débat à travers les modalités de son organisation, son déroulement, son fonctionnement informatif ou délibératif et la place qui y est faite à chacun. Ces modalités d'organisation encadrent les processus d'apprentissage, plus particulièrement les apprentissages des relations entre les acteurs, elles éclairent les conditions de production d'autres apprentissages en amont et en aval du débat. Notre second plan d'évaluation concerne donc les produits de l'apprentissage fait dans le cours du débat.

débat, au-delà de son caractère situé dans le temps et dans l'espace, dépend donc de la perplexité qu'il entretient dans le milieu créé.

c) Les apprentissages réalisés dans le débat structurent le changement des méthodes d'élaboration des projets comme des comportements de conduite de projet

Pour rendre compte de cette possible influence sur la décision, il faut envisager le processus de décision dans sa durée et y suivre le devenir du nouveau qu'a fait surgir le débat. Ainsi que le marque la singularisation de la cible du schéma, l'« influence sur la décision » — objet du schéma — échappe en partie à la dynamique décrite par les deux plans d'évaluation envisagés. Elle ne peut être complètement appréhendée qu'en se projetant au-delà du débat. Le suivi dans la durée du nouveau qu'a fait surgir le débat ne peut alors plus s'étudier isolément, pour chaque débat.

Partant du rappel fait par plusieurs maîtres d'ouvrage pour lesquels « *l'évaluation de la concertation et de ses effets sur le projet doit alimenter le processus de changement des méthodes d'élaboration de projet comme des comportements en matière de conduite de projet* » (CGPC-SIC, 2002), notre dernière conclusion formule donc ce rappel comme une hypothèse à étayer par un nouveau programme de travail : en quoi les apprentissages réalisés dans les débats publics structurent-ils les produits de l'apprentissage chez les maîtres d'ouvrage, le changement des méthodes d'élaboration des projets comme des comportements de conduite de projet ?

CONCLUSIONS – PERSPECTIVES : La « démocratisation de la démocratie », objet d'un nouveau programme de travail

Un tel programme de travail, qui ne serait plus centré sur l'analyse du déroulement et l'évaluation du débat, suppose au contraire la mise en série historique des « dossiers » soumis à débat public. Le travail de recherche sur le lien entre débat et décision doit s'attacher, par cette mise en série historique, à rendre compte des expérimentations collectives de fabrication de l'intérêt général, de l'expérience politique que font les collectifs engagés dans ces processus, et des apprentissages que génère l'exercice du débat public.

Notre démarche d'évaluation a privilégié le point de vue des commissions organisatrices du débat public et est restée centrée sur la seule procédure du débat public institué par la création du BAPE et de la CNDP. Progresser dans une évaluation prenant en compte les attentes de l'ensemble des participants, alors que se diffusent les pratiques participatives, désigne trois axes de recherche principaux sur la « démocratisation de la démocratie » : 1/ généraliser la comparaison des pratiques délibératives dans des cadres procéduraux différents ; 2/ étudier le changement des méthodes d'élaboration des projets et des comportements de conduite de projet résultant des procédures dialogiques ; 3/ rendre compte des changements du sens commun intervenus dans le public et analyser la stabilisation d'une culture du débat.

Pour avancer dans ce programme de travail, il nous semble prioritaire de mettre en place un réseau fédérant les chercheurs qui travaillent sur la démocratie dialogique dans le domaine de la science et de la technologie, sur la démocratie participative dans la recherche urbaine, sur la participation en environnement, sur le débat public et la concertation en aménagement. Il s'agit de favoriser l'échange entre les chercheurs, le dialogue entre les chercheurs et les praticiens, d'encourager l'expérimentation et l'évaluation des expériences et de contribuer à leur formalisation, de permettre la capitalisation des résultats de recherche en les confrontant plus systématiquement aux recherches européennes et internationales.

III. LISTE DES PRINCIPALES VALORISATIONS DE LA RECHERCHE

THÈSE :

Louis SIMARD, 2003, *Conduite de projets et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de sociologie de l'Institut d'études politiques de Paris, soutenue le 29 janvier 2003 (mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité).

OUVRAGES :

Jean-Michel FOURNIAU, Laurent LEPAGE, Louis SIMARD, Mario GAUTHIER et Michel GARIÉPY (dir.), 2005, *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises ».

Louis SIMARD, *Conduite de projets et concertation : le cas du transport de l'électricité au Québec et en France*, Paris, L'Harmattan, Collection Logique politique (ouvrage en cours de révision).

REVUE :

Cahiers d'économie politique, n° 47, automne 2004, *Les économistes et la démocratie. Qu'a-t-on appris depuis Schumpeter ?*, dossier coordonné par Guillaume HOLLARD.

TROIS COLLOQUES NATIONAUX OU INTERNATIONAUX :

Débat public et délibération, École des hautes études en sciences sociales, Marseille, les 21 et 22 février 2002. Colloque organisé avec la collaboration de l'Institut d'économie publique (IDEP) et du Centre d'étude en sciences sociales appliquées (CESSA).

Apprentissage et débat public à la lumière de l'expérience québécoise, Université du Québec à Montréal, les 12 et 13 septembre 2002. Colloque organisé avec la collaboration de la Chaire d'études des écosystèmes urbains de l'UQAM et le soutien du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Débat, délibération, démocratie. Qu'a-t-on appris sur le rapport entre économie et démocratie depuis Schumpeter ?, Université de Marne-la-Vallée, les 16 et 17 janvier 2003. Colloque organisé avec la collaboration du laboratoire « Organisation et efficacité de la production » (OEP) de l'UMLV.

CONTRIBUTIONS À DES OUVRAGES COLLECTIFS OU REVUES :

Jean-Michel FOURNIAU, 2004, « Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement », in B. CASTAGNA, S. GALLAIS, P. RICAUD ET J.-P. ROY (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.

Louis SIMARD, 2004, « Préparer et réparer le débat public. Quel apprentissage chez les maîtres d'ouvrage pour quelle gouvernance environnementale ? », in B. CASTAGNA, S. GALLAIS, P. RICAUD ET J.-P. ROY (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.

Louis SIMARD, 2004, « “Preparing” and “repairing” public debate: the role of promoters in environmental governance », in CASTAGNA, B., S. GALLAIS, P. RICAUD ET J.-P. ROY (Eds), *The Deliberative Position in Public Debate*, PA, Bucknell University Press.

Louis SIMARD (en cours), « De la conformité à l'acceptabilité ? La mise en œuvre des actes publics conventionnels (APC) : le cas des lignes THT au Québec et en France », à paraître dans *Sociologie, économie et environnement*.

**CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE.
PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA
DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE**

SOMMAIRE DU RAPPORT FINAL

Introduction :	PARTICIPATION ET DÉCISION.	3
Première Partie :	TROIS SÉMINAIRES DE RECHERCHE POUR CROISER LES REGARDS SUR LE DÉBAT PUBLIC.....	19
Deuxième partie :	APPRENTISSAGES ET DÉBAT PUBLIC	45
Troisième partie :	AVOIR PART À LA DISCUSSION PUBLIQUE DES PROJETS, OBJET DE MÉSENTENTE	81
Quatrième partie :	L'ÉCONOMIE DE LA DÉLIBÉRATION.....	115
Conclusion :	LES FORMES D'ORGANISATION DU DÉBAT ET LEURS EFFETS DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION.....	133
Annexes :	167

« La démocratie n'est pas simplement une forme de gouvernement, ni non plus un mode de vie sociale, à la manière tocquevillienne. La démocratie est un mode spécifique de structuration symbolique de l'être en commun. Elle est le mode même de subjectivation de la politique en général, ce qui fait exister la politique comme une exception par rapport à l'ordre "normal" de la domination. La démocratie, c'est ce renversement singulier de l'ordre des choses, selon lequel ceux qui ne sont pas "destinés" à s'occuper des choses communes se mettent à s'en occuper. »

« Entretien avec Jacques Rancière : les hommes comme animaux littéraires », *Mouvements*, 1999, n° 3, mars-avril, p. 134.

« Loin de se réduire à une médiation rationnelle et critique entre la société civile et l'État, l'espace public doit aussi se comprendre depuis la triple vertu de l'action politique qu'Arendt a mise en évidence — celle de révéler la singularité de l'acteur politique plutôt que d'exprimer l'identité du membre de la communauté, celle de lier les acteurs selon un rapport inédit qui défie les appartenances préconstituées, celle, enfin, de déployer un espace d'apparition selon un critère de visibilité qui ouvre à la possibilité d'un monde commun nourri non d'une culture partagée mais d'un agir concerté. Il est alors le lieu propre d'une expérience humaine et le motif en même temps que la condition de l'instauration d'un monde commun. »

Étienne Tassin, *Un monde commun. Pour une cosmo-politique des conflits*, Seuil, La couleur des idées, 2003, p. 242.

« C'est donc aussi faire fausse route que de tenter d'exorciser par un exercice typologique la complexité mouvante de la quête démocratique. L'intéressant n'est pas de distinguer plusieurs sortes de gouvernement représentatif ou de chercher à faire rentrer dans des cases bien définies les positions des acteurs et les caractéristiques des institutions. Il est, au contraire, de prendre comme objet le caractère toujours ouvert et "sous tension" de l'expérience démocratique. (...) Le fond du politique ne se laisse en effet vraiment appréhender que dans ces moments et ces situations qui soulignent que la vie de la démocratie n'est pas celle de la confrontation à un modèle idéal, mais celle de l'exploration d'un problème à résoudre. »

Pierre Rosanvallon, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Seuil, 2003, p. 27 et 31.

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

INTRODUCTION : PARTICIPATION ET DÉCISION.

Jean-Michel FOURNIAU
INRETS-DEST

Le Québec a récemment fêté les vingt-cinq années d'existence du Bureau des audiences publiques pour l'environnement (BAPE) qu'avait créé la loi sur la qualité de l'environnement de 1978. En 25 ans, trois grandes innovations procédurales ont ancré la participation du public dans les processus décisionnels en matière d'environnement : l'introduction, au début des années 1980, des enquêtes et audiences publiques portant sur des projets spécifiques ; leur élargissement, au tournant des années 1990, à l'étape stratégique de la planification et de l'élaboration des politiques environnementales (Gauthier *et al.*, 2000) ; la formalisation au début des années 1990 de la médiation environnementale fondée sur la négociation entre des acteurs porteurs d'intérêts divergents. Malgré ses forces reconnues — rigueur, clarté, accessibilité, transparence, crédibilité, etc. — la procédure québécoise de participation du public à l'évaluation environnementale présente aussi de nombreuses faiblesses (Beauchamp, 1997 ; BAPE, 1995 ; Gariépy *et al.*, 1986). La critique la plus importante est que les audiences publiques interviennent tardivement dans le processus décisionnel, confinant le public dans une position réactive. Alors les regards du BAPE se tournent vers l'expérience plus courte de la CNDP mais dont le rôle est avant tout d'organiser le débat en amont des décisions.

La France annexe en effet à sa Constitution une Charte de l'environnement. L'élévation du principe de précaution au rang de principe constitutionnel a fait l'objet d'une controverse sévère entre industriels ou scientifiques craignant la paralysie de la décision et de l'innovation, et défenseurs d'une vision progressiste du développement durable. Une part de cette controverse tient dans la crainte de dérives dans son application liées à un autre principe — le principe de participation des citoyens aux processus décisionnels — qui reconnaît le droit de tout citoyen de « participer à l'élaboration des décisions », par exemple en invoquant le principe de précaution. Le principe de participation, qui a pu sembler faire consensus lors des discussions sur la Charte de l'environnement, est au cœur des conflits d'aménagement et d'environnement depuis une quinzaine d'années. Ces conflits, notamment sur les grands projets d'infrastructure, ont bousculé la tradition consultative de l'administration planificatrice et mis sur l'agenda un nombre limité d'enjeux de la participation du public : une influence sur la décision dès l'amont ; l'organisation de la discussion publique par un tiers garant ; la possibilité d'une expertise indépendante. De nouvelles pratiques de démocratie participative sont nées au cours des années 1990 pour en expérimenter les solutions. Leur institutionnalisation progressive, et aujourd'hui leur reconnaissance constitutionnelle, font l'objet de controverses plus pratiques que théoriques qui n'en touchent pas moins au sens politique et à la portée du principe.

En France, toutes les réflexions sur l'amélioration de la procédure d'utilité publique (depuis la loi « Bouchardeau » jusqu'à la loi de démocratie de proximité en passant par le rapport « Carrère » et la circulaire « Bianco », la loi « Barnier » ou le rapport du Conseil d'État, etc.¹) répondent à l'idée d'une crise de la décision, d'un déficit de légitimité de l'action publique : la participation du public s'impose parce que les maîtres d'ouvrage ne peuvent plus passer en force ; la concertation doit donc permettre de faire accepter les projets ; de surcroît, la participation du public permet d'améliorer les projets. « *Il s'agit d'éclairer la décision et d'améliorer les projets compte tenu de l'ensemble des intérêts exprimés, la décision appartenant en dernier ressort aux autorités issues du suffrage universel* » disait déjà Huguette Bouchardeau pour défendre sa réforme de l'enquête d'utilité publique à l'Assemblée nationale en 1983 contre ceux qui voyaient dans les prérogatives nouvelles données aux commissaires enquêteurs une remise en cause du pouvoir de décision des élus. Ces propos pourraient avoir servi à présenter la réforme de l'utilité publique incluse dans la loi de démocratie de proximité promulguée le 27 février 2002² tant, au cours de ces vingt dernières années, le statut à donner à la participation du public dans le processus de décision est resté l'objet des mêmes controverses politiques.

Ainsi, la participation n'est jamais pensée comme un problème de démocratie mais avant tout comme un problème d'efficacité des décisions. Ainsi, la coupure entre participation et décision — décision qui doit rester la prérogative exclusive des élus et du gouvernement — est toujours aussi marquée. Bien que l'institutionnalisation du débat public résulte des conflits d'aménagement (Chambat et Fourniau, 2001) et soit saisie dans la pratique sociale comme création de nouveaux droits démocratiques, ce n'est donc pas le ressort des textes législatifs. Cette opposition sur les finalités de la participation — aspiration des habitants à être entendus *vs* visée modernisatrice de la loi — structure les rapports entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision. La persistance du débat entre démocratie participative et démocratie représentative souligne que la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision reste un objet d'observation et de théorisation.

-
1. Loi « Bouchardeau » : loi n° 83-360 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique.
 - Gilbert Carrère, *Transports, destination 2002. Recommandations pour l'action*, rapport au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Paris, 21 juillet 1992. Ce rapport diagnostique une crise de la décision dans les transports.
 - Circulaire « Bianco » : circulaire du ministre des Transports n° 92-61 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de transport. Elle institue un débat public en amont de l'enquête d'utilité publique, selon les recommandations du rapport Carrère.
 - Loi « Barnier » : loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Cette loi crée la Commission nationale du débat public.
 - Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La documentation française, « Les études du Conseil d'État », 1999. Ce rapport commandé par le gouvernement a servi de préparation à la réforme de l'utilité publique insérée dans la loi de démocratie de proximité, dans son titre IV.
Sur ces différents textes, cf. Vallemont, S. (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État ?*, Paris, LGDJ, 2001, « Système-Droit »
 2. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. La réforme de l'utilité publique a été préparée par le ministère de l'Environnement comme un projet de loi indépendant du texte sur la démocratie de proximité, élaboré par le ministère de l'intérieur. Des raisons de calendrier parlementaire avant les échéances électorales majeures de 2002 ont conduit le gouvernement, en avril 2001, à faire de la réforme de l'utilité publique le titre IV de la loi de démocratie de proximité.

I. MÉTHODOLOGIE

Participation et délibération sont donc étroitement mêlées mais toujours en tension dans leurs rapports à la décision. Pourtant, au-delà du soupçon de manipulation toujours présent, des stratégies réciproques de disqualification de l'adversaire, force est de constater que les conflits d'aménagement transforment les pratiques de conduite des projets et que le débat public s'institutionnalise. Il s'agit donc de rendre compte des transformations des pratiques des divers protagonistes des conflits d'aménagement dans ce mouvement d'institutionnalisation du débat public.

Pour cela, l'équipe disposait d'un important corpus de monographies à la réalisation desquelles ses membres avaient été associés dans le cadre d'autres programmes de recherche (notamment dans le cadre du PREDIT) : projets de TGV (Méditerranée, Est, Aquitaine, Rhin-Rhône et Lyon-Turin) ; projets autoroutiers (A9, A104, A32) ; projets de THT (trois en France et 2 au Québec) ; projet portuaire (Port 2000 au Havre). Ces différents projets ont donné lieu à la mise en œuvre de diverses procédures de débat public que nous avons eu l'occasion d'observer directement : quatre débats « Bianco » (TGV Aquitaine, Rhin-Rhône et Lyon-Turin, A104) et les quatre premiers débats « Barnier », quatre enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique (TGV Méditerranée, TGV Est et TGV Rhin-Rhône, branche est, Port 2000), ainsi que des concertations plus classiques sur les études préliminaires du projet A104 ou sur les projets de ligne à très haute tension en France avant la mise en place de la CNDP, des auditions publiques organisées par le BAPE dans les deux cas québécois.

De ces multiples observations des conflits d'aménagement et des procédures de concertation dans le domaine des grandes infrastructures se dégagent des questions convergentes sur le débat public : qui (les personnes impliquées), quoi (quel est l'objet du débat), comment (les procédures adéquates), pourquoi (les objectifs visés), avec quels effets (sur l'utilité publique, la mobilisation des acteurs, la structuration des enjeux). Nous avons choisi de les regrouper en une seule proposition : **ce que débattre veut dire**.

Conflits d'aménagement, débat public et pratiques de conduite des projets. Voilà donc les trois entrées que nous avons voulu réunir dans une même démarche d'analyse pour appréhender ce que débattre veut dire dans l'évolution récente de l'action publique confrontée aux conflits d'aménagement. Articuler ces trois dimensions nous a semblé nécessaire pour réfléchir ensemble sur la question de la légitimité des décisions dans le champ de l'utilité publique et être une direction de recherche susceptible de rencontrer les attentes les plus profondément politiques des acteurs.

Au-delà de notre souci de confronter un ensemble de recherches de terrain conduites selon des approches disciplinaires distinctes, l'élaboration de cette articulation entre conflits d'aménagement, débat public et pratiques de conduite des projets, alimente la construction d'un objet suffisamment englobant pour lier les problématiques de chacun des membres de l'équipe, et suffisamment précis pour avoir un retour productif sur le travail de chacun.

La montée des conflits d'aménagement n'appelle pas pour nous la recherche de méthodes de résolution de conflits. Nous n'appréhendons pas le débat public comme un moyen de résoudre les conflits. Il serait plutôt une manière de les organiser. La variabilité même des formes de concertation indique qu'il n'existe pas de consensus sur la "bonne méthode" à promouvoir, ni au sein des associations protestataires, ni chez les maîtres d'ouvrage, ni a fortiori entre les

protagonistes. Les conflits que nous analysons ne dessinent donc pas un modèle de pratiques légitimes qu'il suffirait de formaliser pour l'appliquer.

Nous entendons par « débat public », toutes les formes de **mise en discussion publique d'un projet**. Qu'il s'agisse d'une discussion arrachée de haute lutte par des associations, d'une concertation informelle entre aménageurs et associatifs ou d'une consultation institutionnelle organisée par un préfet, d'une enquête publique ou d'un débat en amont de type Bianco ou Barnier, **le débat public est un temps du processus décisionnel**, un temps au cours duquel les protagonistes divers du projet cherchent à obtenir des informations et une audience particulière de leurs avis afin de peser sur la décision (aussi bien celle de réaliser ou non l'aménagement que celle portant sur le comment), décision incertaine et qui ne leur appartient pas.

Nous considérons donc le débat public comme un moment singulier dans l'histoire conflictuelle d'un projet. Moment singulier non parce que le conflit serait suspendu mais parce que, au contraire, l'organisation d'une discussion publique offre une modalité inédite à l'expression du conflit. Nous nous intéressons donc d'abord à l'existence même de ces temps de discussion publique sur un projet dans le processus décisionnel, aux rapports qui se nouent entre les différents protagonistes des conflits d'aménagement dans ces temps singuliers, aux modalités de leur engagement dans la discussion publique, aux finalités qu'ils assignent à ces moments d'action, enfin à l'expérience qu'ils en retirent.

II. POSITIONNEMENT :

Tout en préservant la diversité des approches de chacun des membres de l'équipe, cette recherche collective supposait quelques éléments de positionnement commun, que nous reprenions des travaux précédemment conduits dans le cadre du PREDIT (Fourniau et alii, 2000) :

- une **démarche critique** vis-à-vis des disqualifications qui alimentent les conflits sur le terrain. En particulier, la stigmatisation des contestations d'un projet d'aménagement, courante chez les aménageurs à travers la dénonciation du syndrome NIMBY, nous paraît en fait être le symptôme d'une crise dans la conduite des projets (Jobert, 1998) : l'efficacité de l'opposition traditionnelle entre un intérêt général abstrait défini par l'État, et les intérêts particuliers s'épuise. Il faut donc rendre compte de cette évolution des modes de légitimation des décisions et des apprentissages des acteurs.
- une **démarche analytique**, fondée sur l'observation de terrain des pratiques et des procédures de conduite des projets. La mise en œuvre d'un projet est un processus décisionnel, un processus d'interactions et d'échanges, que nous abordons comme un temps au cours duquel des acteurs divers interviennent pour agir sur le projet (que ce soit pour le porter, le défendre, le conduire ou le rejeter). Les procédures diverses sont alors vues comme des cadres cherchant à maîtriser, à normer ces processus décisionnels. Mais leurs permanentes reformulations à travers le « débat sur le débat » attestent de ce que l'action déborde toujours les cadres qui la définissent.
- une **démarche compréhensive** qui s'attache d'abord à saisir les significations que les acteurs donnent à leurs activités sociales. Contrairement à ce qui motive le plus souvent la commande publique des recherches sur nos sujets, il ne s'agit pas pour nous d'apprécier la

justesse ou l'opportunité d'un projet ou de ses contestations. Nous cherchons plutôt à observer les situations d'action qu'ouvre un projet d'aménagement et à comprendre par interprétation les activités multiples que suscite un conflit d'aménagement. Nous considérons en effet qu'un projet d'aménagement est nécessairement conflictuel dans la mesure même où il s'inscrit à la fois dans un espace, un temps et un réseau social d'acteurs qu'il vise à transformer et qui, à leur tour, le transforment.

Les développements récents des travaux sur les questions de la délibération et de la participation du public aux processus décisionnels clarifient différents types de positionnement sur ces questions. Les travaux francophones sur la démocratie participative se sont en effet développés selon trois grandes approches (cf. Lafaye, 2000, Fourniau, 2003). Une première approche a surtout focalisé son attention sur les déboires rencontrés par la démocratie participative, qui serait le plus souvent "introuvable" (Caillosse, 1992), au mieux, "confisquée" (Mabileau, 1985) et, au bout du compte, "impossible" (Warin, 1995), et a porté un constat d'échec sur les dispositifs de concertation et de participation lancés par les municipalités (Dion, 1986 ; Chevallier, 1999). La décentralisation tend, en France à consacrer la démocratie représentative, et la démocratie participative est le plus souvent laissée à la seule initiative des élus locaux (Paoletti, 1997). Ce type d'approche nourrit aujourd'hui une « sociologie cynique » (Chateauraynaud, 2005) de la participation et de la délibération, qui tend finalement à réduire la discussion publique à un rapport de forces (Blatrix, 2002).

Une deuxième approche, plus anthropologique, incarnée par des travaux plus récents a rompu avec le type d'analyse précédent en prenant pour objet des expériences concrètes de démocratie participative. Quelques chercheurs (Lorcerie, 1994 ; Blondiaux et Lévêque, 1998 ; Neveu, 1999 ; Cefai et Lafaye, 2001) se sont attaché à rendre compte de la manière dont l'espace public de débat, propre à la démocratie participative, se construit et prend forme à travers des tâtonnements, des apprentissages et des ajustements réciproques conduisant à l'évolution des dispositifs initiaux, devenant des lieux d'information et de formation à la citoyenneté active des habitants-participants. Mais les débats qui se nouent dans les espaces publics constitués par ces dispositifs de démocratie participative n'ont pas la capacité à peser sur l'action collective, à l'infléchir, à la redéfinir : ces instances habilitent des citoyens sans leur offrir les objets à la mesure de leur nouvelle qualité. Avec les travaux récents de Blondiaux et Sintomer (2002), cette approche nourrit aujourd'hui un positionnement normatif sur les questions de participation et de délibération. Une telle approche rencontre alors une sociologie morale, qui fait de la justification et de l'accord une médiation décisive de l'action collective. Le programme de recherche esquissé par Blondiaux (2004), vise alors à conduire l'enquête pour « *vérifier, à propos de chaque expérience concrète de participation et de délibération, si les effets attendus par la théorie sont présents et pourquoi* ».

Une troisième voie de recherche, dans laquelle se situent les auteurs de ce rapport, délaisse l'approche strictement procédurale des instances participatives et interroge la montée des dispositifs de démocratie participative à l'aune des transformations contemporaines de l'action publique. Une analyse renouvelée des mouvements urbains et de la démocratie participative s'est en effet proposée de penser la pluralisation de l'action publique et le caractère non figé des relations entre gouvernance et démocratie (Pierre Hamel, 1997 ; 1998). L'intérêt de cette perspective est d'appréhender, d'emblée, les changements qui affectent les modes d'intervention des gouvernements locaux comme une part d'un débat plus large sur le fonctionnement du système démocratique. Le processus d'institutionnalisation de modes de

consultation et de concertation plus ouverts et transparents participe ainsi de l'instauration problématique de nouvelles formes de gouvernement de l'action publique (Gariépy et Marié, 1997) par lesquelles l'action naît de la confrontation des acteurs, des enjeux, des finalités multiples, sur une multiplicité d'arènes locales non ordonnables autour d'une arène centrale.

Les conflits que ne cesse de provoquer la mise en œuvre du débat public dans le domaine de l'aménagement interdisent en effet d'assigner trop vite son institutionnalisation progressive à la montée d'une nouvelle « norme délibérative » qui caractériserait les transformations de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2002). La persistance des pratiques opposant démocratie participative et démocratie représentative souligne au contraire que la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision reste un objet controversé de politisation de l'action publique. Mais, comme nous l'indique Pierre Rosanvallon, « *c'est toujours dans les conditions de sa mise à l'épreuve que peut se déchiffrer le politique* » (Rosanvallon, 2003, p. 30, souligné dans le texte). À l'inverse de l'approche qu'invitent à suivre les théories politiques normatives, l'approche que nous adoptons ne conduit donc pas à centrer l'analyse sur le processus d'institutionnalisation du débat public : « *le fond du politique ne se laisse en effet vraiment appréhender que dans ces moments et ces situations qui soulignent que la vie de la démocratie n'est pas celle de la confrontation à un modèle idéal, mais celle de l'exploration d'un problème à résoudre* » (Rosanvallon, 2003, p. 31). Aussi, plutôt que regarder ce processus comme l'institutionnalisation d'une nouvelle norme délibérative reconfigurant l'action publique, prenons-nous dans ce rapport « *pour objet le caractère toujours ouvert et "sous tension" de l'expérience démocratique* » (Idem, p. 27). Pour rendre compte de l'expérience politique que font les participants aux discussions publiques sur les projets d'aménagement, il s'agit alors de comprendre à quelles conditions portant sur les règles et le contenu des échanges ou les apprentissages réalisés, une situation de délibération produit des effets et comment ceux-ci structurent, durablement ou non, l'ensemble du processus de décision et la décision finale elle-même.

Une telle approche rencontre aujourd'hui une sociologie pragmatique qui vise à comprendre les différentes manières d'entrer dans un débat public ou de le suivre en traitant symétriquement le plan phénoménologique des formes de la vie quotidienne et le plan des arènes argumentatives ou rhétoriques dans lesquelles sont engagés avant tout des porte-parole et des acteurs collectifs (Chateauraynaud, 2005). Quelles sont les prises dont disposent les personnes sur les processus en jeu dans le débat et comment celui-ci donne-t-il prise en retour aux expériences les plus ordinaires. L'évaluation des débats par la participation du public dépend du degré d'insertion des objets du débat dans les milieux de vie des personnes et non l'inverse, comme lorsque nombre de travaux de sociologie politique, d'orientation normative, mettent en scène des citoyens dans des procédures délibératives en vidant les expériences dans le monde sensible de tout contenu légitime puisqu'il s'agit de saisir les personnes en tant que citoyens prenant la parole, ou devant à tout prix prendre la parole, dans les arènes publiques. Il ne faut pas pour autant sous-estimer le rôle des formes ordinaires de construction des délégations techniques d'une part et les formes d'ancrage de la problématique des débats dans toute une série de préoccupations hétérogènes d'autre part.

Avec les thématiques de l'apprentissage, de l'expérience sensible et de son partage dans les situations de mésentente, de la construction d'un savoir commun de manière juste, thématiques propres aux différentes parties de ce rapport, nous avons tenté d'emprunter diverses entrées dans cette voie pragmatique. Sans chercher à théoriser le point de rencontre de ces différents

ils, notre conclusion se veut être attentive à la difficulté que pointe Archon Fung (2003) : « *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* ».

IV. PRÉSENTATION DU RAPPORT

Comprendre la place du débat public institutionnalisé et les limites de son rôle dans le processus décisionnel, analyser la dynamique de l'argumentation et les phénomènes d'apprentissage, restituer le jeu des rapports de force et de pouvoir sur un territoire donné, implique, sur le plan méthodologique, de resituer l'analyse des moments de délibération et de négociation dans toute l'épaisseur historique des processus de conduite des projets. La description de l'ensemble du processus montre que l'incertitude marque fondamentalement la dynamique de la conduite de projet, malgré les tentatives, par apprentissage, d'en maîtriser la prévisibilité. Ce paradoxe de la conduite des projets (les acteurs apprennent mais la conduite des projets reste imprévisible) est profondément lié à la phase de consultation publique qui est la plus conflictuelle et la plus axée sur la confrontation : de nouveaux acteurs se constituent, des opportunités s'offrent à certains qui sont des contraintes pour d'autres, et de nouveaux enjeux émergent, touchant notamment à la justification du projet ou à des questions de santé publique, qui ne sont pas négociables. Ainsi, si la négociation a une place prépondérante dans la conduite des projets, l'incertitude qu'introduit la délibération en explique la dynamique : pour chacun des acteurs, il s'agit de se préparer à la consultation publique en amont, et d'en réparer les effets en aval.

L'apprentissage (2^{ème} partie)

L'apprentissage est ainsi au centre de la dynamique de conduite des projets. La notion d'apprentissage, aujourd'hui utilisée dans la plupart des sciences sociales apparaît fort utile pour analyser le débat public. Plusieurs raisons incitent les acteurs et les organisations à apprendre de leurs expériences. Par leurs expériences diverses marquées par des écarts entre les objectifs à atteindre et les résultats obtenus, les acteurs ont de « bonnes raisons » (au sens de R. Boudon) d'apprendre et ils s'inscrivent, partiellement ou complètement dans le cycle de l'apprentissage tel que proposé par March et Olsen (1991). A partir de l'étude de quatre projets de ligne à très haute tension menant de part et d'autre de l'Atlantique tant en milieu urbain qu'en milieu rural, nous pouvons identifier dans un premier temps, les mécanismes et les conditions de l'apprentissage, c'est-à-dire des différents dispositifs que mettent en œuvre les acteurs ou de leurs caractéristiques propres qui permettent de tirer profit des expériences passées.

Chez les maîtres d'ouvrage, le choix des acteurs expérimentés, l'adoption de structures favorisant l'échange des expériences en équipe-projet, l'organisation d'activités spécifiques de « retour d'expériences » à la suite des projets et le partage des expériences avec d'autres organisations sont des exemples de dispositifs ayant pour but de favoriser l'apprentissage. Du côté des autres acteurs, notamment chez les associations de défense de l'environnement, des caractéristiques sont propices à l'apprentissage : avoir une histoire territoriale forte et un esprit d'appartenance, compter sur une expérience collective d'opposition/mobilisation. De plus, on peut identifier trois façons d'apprendre : par des expériences directes dans des projets identiques ou semblables et par expériences indirectes (transmission de conseils, d'expertises et

d'informations par d'autres acteurs). De ces dispositifs ou dispositions découlent des « produits » de l'apprentissage qui peuvent se traduire à l'échelle des attitudes des acteurs, des routines, des outils et des structures. Chez les maîtres d'ouvrages, par exemple, nous observons à l'échelle des attitudes une ouverture à la négociation et une recherche accrue de la prévisibilité de la conduite de projet. Différentes routines, entendues comme des « modèles d'interactions qui représentent des solutions efficaces à des problèmes particuliers », le recours à un acteur-relais, la tactique de la lassitude ou l'approche « chirurgicale » lors des négociations en sont des exemples. Ces apprentissages prennent forme également à travers des outils tels les programmes, protocoles et ententes de nature compensatoire développés entre le maître d'ouvrage et certains acteurs en vue de favoriser l'acceptabilité des projets. Enfin, au niveau des structures organisationnelles, des innovations sont le fruit de l'expérience, notamment en favorisant la régionalisation et en créant des espaces permanents de concertation à l'échelle territoriale.

La capacité d'apprendre se révèle dès lors pour les acteurs comme un amplificateur de ressources pour l'action (Crozier et Friedberg, 1977). De plus, l'analyse montre que l'apprentissage en cycle complet se fait essentiellement de manière relationnelle, c'est-à-dire en apprenant avec l'autre, ce qui suggère une rencontre minimale des intérêts, donc uniquement entre certains acteurs. Somme toute les apprentissages se révèlent fort inégaux d'un acteur à l'autre et les acteurs qui détiennent beaucoup de ressources dès le départ, sont encore avantagés pour faire face au débat public. C'est le cas principalement des maîtres d'ouvrage et dans une moindre mesure des grandes villes et des représentants agricoles. La comparaison québéco-française permet d'observer de manière générale les mêmes enjeux, solutions, problèmes et conséquences, tout en laissant voir dans le cas québécois, où le débat est plus public et ouvert, un déplacement des activités en amont et en aval de celui-ci par le maître d'ouvrage et qui contribue à éviter le débat public par la négociation avec certains acteurs et à le « durcir » par la confrontation avec d'autres. En d'autres termes, plus la mise en œuvre de l'étape du débat public ou de la consultation publique est imprévisible plus, en amont et en aval, les produits de l'apprentissage (attitudes, routines, outils et structures) se voient développés. Pour reprendre les notions de B. Jobert, on assiste à un double « redéveloppement » d'une arène afin de mieux préparer ou d'éviter, en partie ou totalement, le débat au sein du forum. En d'autres termes, en amont du « pouvoir de prise en compte », se développe un « pouvoir d'ordonnement » qui sera relancé à nouveau suite au débat (Latour, 1999). Bien que la portée de l'apprentissage comporte de réelles limites en raison du caractère toujours imprévisible et complexe de la conduite des projets, qui en font des systèmes d'action toujours uniques et dépendants d'autres systèmes d'action, ces apprentissages structurent non seulement le débat public mais l'ensemble de la conduite des projets et la décision. En définitive, l'espace « délibératif » structure fortement la conduite des projets par son existence et parce qu'il est synonyme de potentielles incertitudes, mais il influence peu la forme du projet.

La mésentente (3^{ème} partie)

En revanche, l'espace délibératif ouvre à ses participants la possibilité d'une expérience politique : la troisième partie plonge directement dans le déroulement même de la discussion publique pour saisir le sens de cette expérience démocratique. Les approches classiques de la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision constatent régulièrement le faible degré de partage du pouvoir qu'accordent les textes même quand ils posent le principe de participation en intérêt général. Malgré l'institutionnalisation du débat public, l'opposition entre participation et décision structure

toujours aussi fortement notre culture politique. Ce constat n'a guère besoin d'être confronté à l'expérience des participants pour être validé. Mais le seul examen critique de la mise en œuvre du cadre réglementaire ne nous renseigne guère sur cette expérience qui, dans les conflits d'aménagement, déborde toujours. La notion de mécontentement, empruntée à J. Rancière, nous a au contraire conduit à être attentif aux situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles redéfinissent des rapports entre modes de faire, d'être et de dire, plutôt qu'à la manière dont elles mettent en parole, voire révèlent, des ordres de justification déjà stabilisés. L'examen des conflits sur ce que débattre veut dire à la lumière de la notion de mécontentement nous a permis : 1/ de préciser la forme concrète que prend l'opposition entre participation et décision dans l'organisation des débats publics ; 2/ de lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention d'un compromis, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie elle-même ; 3/ d'explicitier les situations délibératives qui adviennent quand ces sujets politiques font valoir dans le débat un principe d'égalité ; 4/ de caractériser la « communauté débattante » qui se forme dans les situations délibératives et l'expérience politique qu'elle y réalise. Résumons pour conclure l'ensemble de ces résultats.

1/ Nous avons d'abord examiné une séquence historique marquée par un changement dans la nature des conflits d'aménagement. L'opinion a pendant longtemps admis que l'action publique (et, par délégation, celle des grands maîtres d'ouvrage) satisfaisait à des critères de généralité des intérêts défendus, de représentativité et de compétences, fusionnés dans l'idéologie de l'intérêt général de l'État. Une longue tradition d'administration consultative se contentait donc d'informer et de consulter les habitants, avec l'enquête d'utilité publique. Dans les conflits d'aménagement, les riverains ont exprimé la revendication d'être partie prenante d'une délibération sur le projet, non seulement sur ses modalités de réalisation mais également sur son opportunité, ses justifications. La montée de la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement depuis le début des années 1990 témoigne ainsi d'une crise de légitimité des décisions publiques. Cette crise signifie que ces trois critères — nature des intérêts défendus, degré de représentativité et niveau de compétences — sont aujourd'hui disjointes, chacun étant un enjeu des conflits. Les recombinaisons supposent de composer un collectif, car il n'y a plus d'acteur central des politiques publiques capable de le faire seul. Les situations de mécontentement sont ainsi des situations de construction de l'intérêt général où non seulement la rationalité des acteurs est limitée mais également leur légitimité. La mise en discussion publique des projets dans les conflits d'aménagement a manifesté cette nouvelle donne, et le débat public est devenu l'épreuve de légitimité de chaque décision.

L'institutionnalisation du débat public, dont une étape s'est achevée avec la loi de démocratie de proximité adoptée en février 2002, en atteste. Processus entamé dix ans plus tôt, avec la circulaire « Bianco », il s'est d'abord agi d'ouvrir la discussion publique à tous les citoyens, dès l'amont. Mais la concertation mise en place essayait de gérer une « répartition optimale des parts », opposant le citoyen et le riverain, en confiant l'organisation du débat et le choix des interlocuteurs au seul maître d'ouvrage, et en ordonnant les objets de débat selon leur logique d'instruction des projets. Les situations de paroles sont alors structurées par la dénonciation du Nimby par les aménageurs à laquelle s'oppose le soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. Ce qui structure le débat comme situation de mécontentement est alors la dispute sur les conséquences à tirer de l'égalisation des statuts dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général. Quand la

possibilité d'être compté comme « en plus » n'existe que par l'établissement d'un rapport de forces extérieur à la procédure, l'institutionnalisation du débat n'enrichit pas les répertoires d'action et fait aux contraires peser sur l'action conflictuelle de nouvelles contraintes de justification liées à la légitimation du consensus par la procédure. Mais les riverains vont résister aux assignations définies par un cadre d'interaction préétabli. Leur résistance manifeste l'affrontement entre deux partages du sensible et élargit les répertoires d'action en réinstallant la question conflictuelle de l'égalité au centre de la discussion.

Ainsi, alors que le débat public s'institutionnalise parce que l'enjeu des conflits devient la légitimité des projets, l'existence du débat ne suffit pas à fonder l'accord sur la légitimité des projets. En effet, l'opposition structurante entre participation et décision revient à vouloir figer la scène de parole ouverte par l'institutionnalisation du débat dans une répartition préalable des parts, dans un partage préétabli des rôles. Mais le puissant ressort des conflits d'aménagement est la revendication d'un droit à la parole, à l'obtention d'une reconnaissance comme acteur du territoire où s'inscrirait le projet. En résistant aux critères qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis par les procédures, les habitants ont rouvert le débat sur la manière de répartir les parts des uns et des autres.

2/ Le « débat sur le débat » réinstalle en effet le conflit au cœur de la discussion publique. L'issue n'en est jamais donnée d'avance parce que le débat public se présente comme une scène ouverte sur laquelle se constituent, dans le cours même de la discussion, ce qui en est l'objet, ce qui peut se dire sur cet objet et les sujets qui peuvent en discuter. Le processus de subjectivation politique qui se réalise dans la discussion publique manifeste l'impossibilité d'opposer deux figures de la citoyenneté — riverains titulaires de droits privés ou citoyen actif représentant d'une institution — ou de se conformer à l'une ou à l'autre. Le ressort de ce processus est donc un conflit de définition de la citoyenneté dans lequel émerge un sujet excédentaire, dans lequel s'affirme la figure du « citoyen en tant que riverain ». C'est en se constituant comme sujet collectif porteur de l'universalisation de ce conflit que les associatifs peuvent résister au partage du sensible qui ne leur réserve autrement que deux places antinomiques dans la discussion publique.

3/ Nous avons ensuite examiné comment, par cette dynamique, se configurent des situations délibératives dans le débat public. La délibération n'est effective dans ces expériences qu'à la condition d'y mettre à l'épreuve et d'y vérifier un certain nombre de règles de discussion. La pratique du débat nous conduit à observer qu'à l'opposé de la rationalité du soupçon qui trie les acteurs en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent, la mise à l'épreuve des règles délibératives engage dans le débat un travail de re-présentation de ces catégories : celles-ci doivent pouvoir être jugées non comme des qualités préalablement, et définitivement, acquises, mais en fonction de la dynamique propre du débat. Il s'agit d'apprécier dans le cours du débat son équilibre, le respect de son caractère égalitaire plutôt que la représentativité des acteurs. Il s'agit d'estimer les capacités de convaincre et d'être convaincu dans le cours du débat plutôt que les compétences des uns et des autres. Il s'agit d'évaluer la participation au débat, son caractère pluraliste et contradictoire, plutôt que la généralité des intérêts défendus.

Ainsi, l'expérience des débats montre que c'est moins l'énoncé de règles procédurales qui importe que les épreuves pratiques que se donnent les participants pour en vérifier les conséquences en termes d'égalité dans le débat et d'effets possibles sur la décision. Expriment

d'abord la suspicion qu'entretiennent les uns envers les autres des acteurs en conflit, ces disputes sur les règles délibératives constituent le processus par lequel s'établit progressivement une mutuelle reconnaissance des valeurs que portent les uns et les autres. En effet, ce processus déplace le « partage du sensible », reformule les contours de ce qui est discutable et de qui peut avoir part à la discussion. Ces « recadrages » composent une communauté d'argumentation où ceux qui défendent le territoire — naguère stigmatisé par le vocable Nimby — peuvent être comptés comme argumentateurs.

4/ Les activités délibératives de vérification de l'égalité que proclament les règles de discussion n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de « *mésentente destinée à mettre en acte l'entente* »³. La pratique de la discussion publique instaure en effet un principe commun d'argumentation et un espace polémique, une communauté qui a pour principe commun une opération conflictuelle : la prise en compte et la hiérarchisation de différents registres de légitimité de la décision. S'engage sur cette scène un processus polémique de formation de la volonté politique dans lequel les problèmes à prendre en compte, les solutions à retenir, la procédure de délibération pour y parvenir, les qualités de ceux qui peuvent participer à la décision sont en litige. Sans ces disputes, la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages préexistants entre un langage technique de l'expertise et une approche sensible du territoire, la situation d'argumentation ne pourrait être gagnée par rapport au partage préalable des rôles sociaux. Sans ces controverses, des situations délibératives n'émergeraient pas dans le débat public toujours rappelé par la force de l'opposition entre participation et décision vers les formes classiques de consultation du public.

Nous avons dégagé trois caractères d'une « communauté débattante » qui peut résulter d'une situation délibérative : a) les relations aux autres se conforment à une grammaire de la vie démocratique, en particulier le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées ; b) la requalification des oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique, qui ne fonctionnent plus comme les identifications entre lesquels les participants devraient choisir, mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler, configurant ainsi un nouvel espace de choix, fortement élargi ; c) un processus de subjectivation politique dans lequel se redéfinissent les identités préalablement constituées. La vérification des règles de la délibération, l'exploration des problèmes et la formulation d'alternatives techniques, la reformulation et la circulation d'arguments défendus au préalable exclusivement par tel ou tel protagoniste du conflit, les opérations de mise en équivalence de différents registres de légitimité, fondent la citoyenneté comme activité conflictuelle de construction d'un monde commun et ouvre la « communauté débattante » à son existence politique.

En effet, La question de savoir si les décideurs tiendront compte du nouveau partage du sensible qui émerge du débat reste irrésolue, le débat n'étant pas conclusif. Une situation délibérative désigne de ce fait un espace d'épreuves et de manifestation de la contradiction des deux logiques à l'œuvre dans le débat, celle de la force des arguments que partage la « communauté débattante » et celle du rapport de forces qui structure la décision politique. Créer un espace de délibération a pour conséquence d'instaurer un écart entre le régime de parole que pratique une « communauté débattante » et le dispositif institutionnel de la décision.

3. Jacques Rancière, « La mésentente », art. cit., pp. 178.

Cette opération de division construit l'expérience politique des participants comme manifestation de l'écart entre deux conceptions de la citoyenneté.

L'économie de la délibération (4^{ème} partie)

Le travail pluridisciplinaire sur les échanges dans une situation délibérative a conduit à interroger la capacité de la théorie économique à formaliser la délibération. Pour avancer dans la voie d'une exploration logique, nous avons tenté d'en rendre compte à l'aide d'un modèle original du débat. Le terme de modèle est ici entendu comme construction théorique permettant de mettre à l'épreuve la compatibilité logique des principes engagés dans un débat public. Nous avons retenu deux principes fondamentaux : un principe d'égalité de traitement entre les participants et un principe de reconnaissance de l'échange argumenté (par opposition à l'invective ou au slogan). Une « communauté débattante » est donc un groupe qui reconnaît comme valides ces deux principes en son sein. En étendant l'approche proposée par Bruno Latour dans son ouvrage *Politiques de la nature*, une « communauté débattante » réalise deux opérations fondamentales : la hiérarchisation et la prise en compte. La première consiste à hiérarchiser les aspects d'un problème, à préciser ce qui est jugé primordial et ce qui l'est comparativement moins. La seconde, consiste à établir une liste des points pertinents au regard de la question débattue et à s'assurer que chacun des participants les a bien pris en compte et les a hiérarchisés pour son compte. Chacune de ces opérations peut-être effectuée par un individu et par un groupe. Le débat public à la française, qui sépare décision et délibération, exclut des objectifs du débat la hiérarchisation au niveau collectif.

L'exploration de ce cadre d'analyse à l'aide d'un modèle logique permet de pousser au bout l'explicitation de ces principes. Le principe d'égalité de traitement indique que l'effort fourni par chaque participant pour effectuer les deux opérations sera reparti équitablement : chacun accepte de hiérarchiser ou de prendre en compte à condition que tous fassent de même. Le principe de reconnaissance de l'échange argumenté indique qu'un aspect de la question débattue sera reconnu comme digne d'être pris en compte par l'ensemble de la communauté débattante, et hiérarchisé par chacun, s'il passe l'épreuve de la discussion. Le modèle permet d'en décrire les conséquences logiques et d'éclairer différents faits mis en évidence par les observations empiriques.

Une première conclusion provient du fait que les deux principes peuvent entrer en contradiction. Le débat est donc sujet à deux pôles de critique : celle de la reproduction des inégalités face au savoir du fait de la monopolisation de la parole par quelques experts, si l'on privilégie le primat de l'échange argumenté ; celle de l'inanité du débat du fait du sentiment de frustration provoqué par une stricte gestion du temps de parole, si l'on privilégie le primat de l'égalité. Une règle universelle définissant l'égalité de traitement ne peut pourtant exister sans renoncer à l'objet même du débat qui est de favoriser la parole argumentée. Une telle contradiction ne peut donc être gérée qu'au cas par cas et résulte toujours d'un compromis.

Une deuxième conclusion concerne la dynamique du débat. Supposons qu'apparaisse dans le débat un élément nouveau. Le principe d'égalité n'implique pas forcément de changer d'avis mais que chacun fasse entendre qu'il a bien pris note de l'existence d'un nouvel élément, faute de quoi l'effort de prise en compte serait inégal. De ce fait, les participants au débat sont amenés à répéter fréquemment les mêmes énoncés. L'observation empirique selon laquelle « les acteurs répètent souvent la même chose » trouve ici un éclairage nouveau comme procédure de

reconnaissance collective de la prise en compte. Ce que l'on peut nommer le « gain cognitif » d'un débat n'est pas alors exclusivement constitué d'aspects du problème qui n'avaient été initialement perçus par aucun des participants au débat. Au contraire, la description proposée insiste sur le fait que le gain cognitif essentiel résulte de la mise en commun d'un savoir, qui passe du statut de savoir individuel à savoir commun (*common knowledge*). Au regard de cette analyse, le débat peut être pensé comme la *construction d'un savoir commun de manière juste*.

Les effets du débat dans le processus de décision (conclusion)

Pour prendre part à la réflexion en cours sur l'évaluation des procédures de participation du public aux processus décisionnels, la conclusion de ce rapport tente de synthétiser les apports des parties précédentes. L'évaluation d'une procédure de débat public en tant que moment du processus décisionnel doit resituer son déroulement dans la complexité des enjeux stratégiques, identitaires et politiques qui l'investissent. En effet, dans la procédure instituée en France depuis 1997, il faut rappeler que la Commission particulière qui organise le débat public n'a pas à donner d'avis sur le projet à l'issue du débat (comme le fait un commissaire enquêteur en France ou le BAPE au Québec) mais simplement à en faire le compte rendu. Parce que la loi impose que le débat ne soit pas conclusif, le débat ne porte effet que hors débat, dans la suite du processus de décision. Évaluer le débat dans son lien à la décision ne peut donc se limiter au seul examen de son déroulement (dont rend compte la commission particulière) mais doit également envisager un autre plan qui relie ce déroulement — les modalités d'organisation du débat, le contenu des échanges et les formes d'expression — aux effets produits dans la suite du processus de décision.

La conclusion propose donc de distinguer deux plans d'évaluation, aux temporalités distinctes, l'un portant sur la dynamique propre du débat et l'autre sur ce que le débat produit dans le processus de décision, pour tenter de relier les formes d'organisation et de déroulement du débat à sa capacité à produire des effets. La prise en compte des enjeux qui ont trouvé à s'exprimer dans le débat — y compris un enjeu électoral, un comportement stratégique, une revendication identitaire forte — et des acteurs qui les y ont portés implique qu'évaluer le déroulement même du débat ne consiste plus à juger de la réalisation ou non d'une « présupposition de l'entente » par la discussion, mais à déterminer comment le cours du débat infléchit les enjeux, les configurations d'acteurs qui les portent, et le sens commun avec lequel ils les expriment.

Trois séminaires (1^{ère} partie)

Avant d'aborder les différents regards disciplinaires brièvement présentés ici mais qui constituent le cœur de ce rapport, la première partie retrace le cheminement de la recherche, qui nous a permis de croiser nos approches au cours de trois séminaires mettant en discussion les premières ébauches des travaux présentés dans ce rapport.

BIBLIOGRAPHIE

BAPE, 1995, *L'évaluation environnementale : une vision sociale* (Collection «Nouvelles pistes»; no 2), Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

BEAUCHAMP, André, 1997, *Environnement et consensus social*, Montréal, L'Essentiel,

BLATRIX, Cécile, 2002 « Devoir débattre : Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, deuxième trimestre *Démocratie et délibération*, Paris, Hermes Science.

BLONDIAUX, Loïc, 2004, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Swiss Political Science Review*, vol. 10 n° 4, *Délibération et action publique*.

BLONDIAUX, Loïc et Yves SINTOMER, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, deuxième trimestre *Démocratie et délibération*, Paris, Hermes Science.

BLONDIAUX, Loïc et Sandrine LEVEQUE, 1998, « Une expérience de démocratie locale : le cas du XX^e arrondissement de Paris », Colloque *Invention et réinvention de la démocratie*, Université de Pau, décembre.

CAILLOSSE, Jacques, 1992, « L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui », *Cahiers du CNFPT*, décembre.

CEFAÏ, Daniel et Claudette LAFAYE, 2001, « Lieux et moments d'une mobilisation collective », in CEFAL, Daniel et Danny TROM (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, *Raisons pratiques*, pp. 195-228.

CHAMBAT, Pierre et Jean-Michel FOURNIAU, 2001, « Débat public et participation démocratique », in Vallemont Serge (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État ?*, Paris, L.G.D.J., « Systèmes-Droit », pp. 9-37.

CHATEAURAYNAUD, Francis, 2005, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *La Revue européenne de science sociale*, Genève, Droz, décembre, *Démocratie délibérative*.

CHEVALLIER, Jacques, 1999, « Conclusions » in BLONDIAUX Loïc, Gérard MARCOU, François RANGEON (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF-Publications de l'Université de Picardie, CURAPP/CRAPPS.

DION, Stéphane, 1986, *La politisation des mairies*, Paris, Economica.

FOURNIAU, Jean-Michel, 2003, « Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public », in BILLÉ, Raphaël et Laurent MERMET (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, Vol. 2, Paris, La Documentation française, « L'environnement en débat », pp. 39-62.

FOURNIAU, Jean-Michel (dir.), 2000, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite des projets. Un programme de recherche de l'équipe « Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique »*. Rapport de synthèse, DTT du ministère de l'Équipement et INRETS, décembre.

FUNG, Archon 2003, « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, n° 3, pp. 338-367.

- GARIÉPY Michel et Michel MARIÉ», 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, « Villes et Entreprises ».
- GARIÉPY, Michel, Bernard OUELLET, Gérald DOMON et Yves PHANEUF, 1986, *Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux*, Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- GAUTHIER, Mario, Louis SIMARD et Jean-Philippe WAAUB, 2000, *Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique*, *Les Cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement* no 2, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- HAMEL, Pierre, 1998, « Urban Politics in the 1990s : The difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp. 173-186.
- HAMEL, Pierre, 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Gariépy Michel et Michel Marié (dir), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, Villes et entreprises.
- JOBERT, Arthur, 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, deuxième trimestre, *Définir l'intérêt général*, Paris, L'Harmattan, pp. 67-92.
- LAFAYE, Claudette, 2000, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations », in ANDREW C. et G. Paquet (eds.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- LORCERIE, Françoise, 1994, « De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville », Ronéo, IREMAM, Aix-en-Provence.
- MABILEAU, André, 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in GRAWITZ Madeleine et Jean LECA (dir), *Traité de science politique*, vol.2.
- NEVEU Catherine (dir.) , 1999, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan.
- PAOLETTI, Marion, 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan.
- ROSANVALLON, Pierre, 2003, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil
- VALLEMONT Serge (dir.), 2001, *Le débat public : une réforme dans l'État ?*, Paris, L.G.D.J., « Systèmes-Droit », pp. 9-37.
- WARIN Philippe, 1995, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, n°2, pp. 151-176.

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

PREMIÈRE PARTIE : TROIS SÉMINAIRES DE RECHERCHE POUR CROISER LES REGARDS SUR LE DÉBAT PUBLIC

Nos recherches de terrain antérieures nous ont conduits à vouloir prêter attention au déroulement même du débat et à ce qu'il produit dans le processus de décision. Scène d'argumentation sur les intérêts généraux mis en jeu par un projet, moment d'investigation des multiples possibilités de solution à prendre en compte, processus d'apprentissage des acteurs, dispositif de production de légitimité, nous faisons l'hypothèse que le débat, par sa dimension délibérative, a un effet sur la structuration des enjeux à négocier, la formation de coalitions d'acteurs, leurs répertoires d'action et la décision. Nous n'entendons donc pas traiter le débat en moment isolé du processus de décision. En concentrant notre attention sur la procédure de débat public, les règles et le contenu des échanges, les apprentissages réalisés, la formation de coalitions, nous cherchons au contraire à articuler le temps du débat avec les autres moments de concertation ou de négociation qui jalonnent le processus de décision. Il s'agit de comprendre les effets d'une situation de délibération sur la décision, c'est-à-dire de comprendre à quelles conditions portant sur les règles et le contenu des échanges ou les apprentissages réalisés, cette situation produit des effets et comment ils structurent, durablement ou non, l'ensemble du processus de décision et la décision finale elle-même. Enfin, le débat, moment formalisé de l'argumentation entre acteurs, ne doit pas être abordé seulement comme un exercice communicationnel, désintéressé et rationnel mais être, au contraire, connecté aux autres moments de l'action (en amont et en aval au débat) qui, eux, sont fortement marqués par les relations de pouvoir entre acteurs, les jeux de négociation ou encore les processus d'intéressement et d'enrôlement (Callon, 1986). Mais le débat, par son existence propre et ses règles spécifiques, a des effets réels sur la structuration des enjeux, la manière de conduire le projet et la décision, qui se manifesteront tant en amont qu'en aval du débat. Il s'agit d'en rendre compte.

C'est l'hypothèse centrale de notre projet de recherche *Ce que débattre veut dire*. Pour l'explorer, nous avons cherché à croiser les regards disciplinaires de chacun des membres de l'équipe, notamment par l'organisation de trois séminaires permettant d'approfondir plus particulièrement un angle de vue et de le soumettre à la discussion des autres approches disciplinaires et thématiques. Ainsi, des versions antérieures des trois textes qui constituent les trois parties suivantes de ce rapport ont, en quelque sorte, servi à préparer chacun des séminaires. Leur organisation a largement été pensée en fonction des impératifs de mise en discussion des questions que soulevait chacun des papiers. En second lieu, une séance de chaque séminaire est réservée à un échange de vues entre les participants autour d'une question un peu plus large que celle traitée dans le papier pour laisser place à une réelle confrontation interdisciplinaire. Nous tentons ainsi de pratiquer la méthode, chère à Michel Marié, du regard croisé⁴ qui valorise le différentiel des approches liées à nos appartenances territoriales,

4 . Cf. l'introduction de Michel Gariépy et Michel Marié à *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan-« Villes et Entreprises », 1997.

fonctionnelles et disciplinaires pour construire les interrogations et les objets d'une investigation commune.

I. DÉBAT PUBLIC ET DÉLIBÉRATION (EHESS, Marseille, 21-22 février 2002)

Le premier séminaire a permis d'approfondir la question de la délibération dans le débat public. La multiplication de nouvelles procédures délibératives et l'institutionnalisation du débat public fait surgir cette question si l'on est attentif à ne pas assimiler d'emblée participation et délibération. La première séance a d'abord permis un large échange de vues entre la cinquantaine de participants sur leur manière d'aborder les rapports entre démocratie et territoire. Cet échange a confirmé l'importance de réinterroger les conceptions du territoire en jeu dans les controverses et les conflits pour pouvoir analyser précisément le fonctionnement des procédures de « démocratie technique » et leurs effets. La seconde séance s'est penchée sur ces procédures (débat public « Bianco » ou CNDP, conférence de citoyens sur les OGM et d'autres expériences plus locales ont été relatées). La seconde journée a eu une visée plus théorique, de retour sur les questions de la délibération et de l'argumentation. Nous rendons compte ici de cette deuxième journée, en nous limitant aux exposés de Pierre Livet et Jacques Guilhaumou, ceux de Jean-Michel Fourniau et Guillaume Hollard faisant l'objet des troisième et quatrième parties de ce rapport.

1. Délibération, débats, émotions et raisonnements conditionnels

Les sciences sociales, et surtout celles qui tentent une reconstruction rationnelle des interactions des acteurs (l'économie, un certain type de sociologie) ont longtemps considéré le rôle des émotions comme "résiduel" (Pareto), les émotions étant supposées irrationnelles. Durkheim pourtant voyait dans les émotions religieuses la manifestation des normes collectives.

Plus récemment, on note la convergence entre l'intérêt des neurophysiologues et des psychologues (y compris cognitifs) pour les émotions, et celui de chercheurs en sciences sociales, comme Elster ou Frank, qui recourent aux émotions pour expliquer comment des normes sociales peuvent nous porter à aller contre nos intérêts. Mais recourir aux émotions pour expliquer ce que notre conception étroite de la rationalité n'arrive pas à comprendre risque de faire des émotions des mécanismes sans raison, ou qui biaisent nos raisons.

Pierre Livet s'est donc attaché à montrer en quoi les émotions font partie de la cognition, et comment elles s'articulent avec notre rationalité. Il faut pour cela analyser la dynamique à long terme des émotions. Elles semblent être des signaux d'alarme nous avertissant que nos attentes et désirs sont mal ajustés à la réalité qui nous entoure, et que nous ferions bien de les réviser. Elles nous permettent aussi de nous révéler à nous-mêmes celles de nos préférences qui sont en nous des valeurs bien enracinées, celles que nous refusons de réviser.

a) La reconnaissance mutuelle des valeurs et la dynamique des révisions dans le débat

Pierre Livet a esquissé des principes de la concertation en explicitant les liens entre émotions et révisions. Ces principes reposent sur la reconnaissance mutuelle des valeurs propres à chacun des groupes participant au débat, et leur réalisation suppose de permettre aux émotions de se manifester pour que se révèlent les valeurs effectives des acteurs, et non pas leurs seules valeurs

stratégiquement affichées. Dans un débat, il s'agit non seulement d'avoir des arguments, mais d'en éprouver la force, (pour les autres et pour soi). On ne peut donc pas se borner à les énoncer une fois, il faut aussi les répéter, et manifester en quoi à la fois il y a révision des croyances (sinon ce serait jugé irrationnel) et en quoi il n'y a pas révision des émotions, pour montrer que ces arguments sont enracinés existentiellement. Il faut aussi, quand par hasard les arguments percent du premier coup (le monde ne résiste pas), retrouver d'autres modalités de résistance, parce que sinon on n'aura pas pu éprouver la valeur des valeurs.

Le conflit émotionnel est ainsi un révélateur des valeurs, et le débat doit être considéré comme un débat entre valeurs et pas entre simples propositions et croyances factuelles, même anticipées. Il s'en dégage deux conséquences pour le déroulement du débat.

b) Modes de délibération et conditionnels

Le chaînage complexe d'arguments et de contre-arguments dans un raisonnement fait buter une approche statique de la révision de nos argumentations sur la difficulté de réinstaller l'argument initial dès que l'on est loin dans la chaîne des arguments. Pour lever la difficulté de raisonner dans un univers rendu alors très instable, Pierre Livet propose d'abandonner toute approche statique et d'établir une conception dynamique de la révision, consubstantielle de la notion même. Seuls des outils adaptés à la perspective dynamique de la révision, permettent de se repérer dans un univers en constant changement, et d'analyser la dynamique d'une délibération. Pierre Livet illustre l'intérêt d'un tel changement de perspective en l'appliquant à un objet bien étudié, fréquemment utilisé dans l'argumentation philosophique ou scientifique, et auquel on a depuis longtemps lié l'idée de révision : il s'agit des conditionnels. Pierre Livet esquisse ainsi une relation entre modes de délibération et conditionnels.

Nature de la délibération	Type de conditionnels
Délibération classique du donneur d'ordres	conditionnel factuel
Délibération effective (les intérêts focalisés)	conditionnels focalisés
Délibération classique du théoricien (chercheur, expert)	conditionnel conservateur
Délibération du décideur démocrate	conditionnel projeté
Délibération publique optimale	conditionnel hypothétique

Le débat est organisé entre factuel (le décideur planifiant), conservateur (les experts), et focalisés (les associations) et, en général, les capacités prédictives des acteurs sont orientées vers un certain type d'action. Or cela ne suffit pas pour arriver à un optimum paretoien. Il y faut le conditionnel hypothétique. Mais en politique, la différence dans les conditionnels hypothétiques entre conditionnel virtuel et conditionnel projeté est importante, puisque le second considère comme acquis le changement, alors que le premier ne le considère pas comme acquis.

Le débat public peut permettre la révision de l'intérêt général via les anticipations des uns et des autres sur les répercussions pour les autres et pour eux-mêmes de telle ou telle décision. Mais cela exige le plus de temps pour le débat, car il faut se rendre compte non seulement de la force des arguments, mais de leur répercussion. Aussi, bien que l'on peut facilement admettre que la démocratie du débat soit meilleure que la démocratie du décideur (volonté supposée générale

par défaut) ou que la démocratie des intérêts, elle apparaît pouvoir être surclassé par ce que l'on pourrait nommer la démocratie de la chose publique (de la coopération), mettant en jeu les conditionnels hypothétiques.

c) Les règles du débat

Que le processus de décision lui-même soit établi selon des règles partagées n'est pas possible si ces règles partagées doivent être forcément établies d'avance. Les conditionnels hypothétiques indiquent les modalités génériques de la possibilité de faire émerger des règles adaptées du débat lui-même (des règles du débat).

Si le concepteur du projet demande des révisions aux citoyens concernés, il doit aussi leur offrir la possibilité de réviser son projet, et d'exprimer par les émotions la difficulté des révisions qu'il demande. Il faut donc que les révisions deviennent des co-révisions entre les principaux acteurs. La concertation exige donc à la fois la co-révision qui se traduit forcément en un compromis, et la résistance des valeurs effectives, conditions qui peuvent sembler contradictoires. Elle implique pour les participants de manifester que la résistance d'autrui à une révision est tenue pour l'attachement à une valeur publique et non pour un entêtement irrationnel ni pour le penchant égoïste d'un simple groupe d'intérêts. Mais arriver ainsi à un compromis, à une co-révision, en montrant qu'on a tenu compte des résistances des deux camps, ce n'est pas suffisant pour une concertation, parce que le résultat pourra être perçu comme un abandon des valeurs, que ce soit du point de vue d'un camp, ou de celui du camp opposé. Les concertations les plus satisfaisantes sont celles qui présentent la solution finale comme un sacrifice qui vient d'abord de la part d'un des acteurs, sacrifice qui permet de reconnaître un ordre entre les valeurs en conflit, alors même que cet ordre va contre la hiérarchie de valeur d'un des acteurs. Il n'est pas nécessaire que cet ordre oblige à des révisions des ordres de valeur des deux camps, puisque son émergence est une manifestation de l'interaction entre les deux camps dans la concertation. Il est nécessaire, en revanche, que cette révision soit au moins le fait du camp qui partait avec la plus forte position. La dynamique de la concertation implique donc que l'acteur le plus puissant, le maître d'ouvrage, renonce (mais pas trop vite) à un avantage de position déjà reconnu pour manifester sa prise en compte de la résistance de l'autre comme valeur et non pas comme force opposée. Dans ce genre de situation, il apparaît que la concertation a produit non seulement une révision des actes et des faits, mais aussi une révision des ordres de valeur. La révision a donc fait émerger un nouvel ordre de valeur, qui ne serait pas né sans elle, et qui en est la résultante.

2. Gouvernement et délibération politique chez Sieyès

Dans la tradition démocratique française, le débat public est souvent légitimé par des manières de s'assembler pour délibérer des affaires communes qui relèvent d'un concept procédural de démocratie⁵. En effet, l'accent est mis sur la formation de l'opinion publique et de la volonté au titre de la faculté de dire le droit dont dispose tout citoyen dans une Nation libre. Le travail de Jacques Guilhaumou focalise alors l'attention, tant au sein des mouvements révolutionnaires du passé (la Révolution française) que dans les mouvements sociaux actuels⁶, sur la mise en acte

5. Voir Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.

6. Voir Jacques Guilhaumou, *L'avènement des porte-parole de la République (1789-1792)*, Presses universitaires du Septentrion, 1998, et *La parole des Sans. Les mouvements actuels à l'épreuve de la Révolution française*, Paris, ENS Éditions, 1998.

d'un contexte propice au débat public dans le mouvement même d'un argument, *la souveraineté du peuple*, à la fois principe actif et raison pratique de la dimension délibérative du politique. Le débat démocratique est ainsi disséminé dans un vaste espace public de réciprocité sous la forme d'une « liberté communicationnelle librement concédée »⁷. Chaque citoyen y dispose de la capacité de faire parler la loi — sous l'égide d'acteurs émergents, véritables porte-parole auto-légitimés par l'événement — par contraste avec les initiatives gouvernementales des membres autorisés du système politique, acteurs stratégiques qui investissent l'espace public pour se servir du débat dans leur action politique, tout en disposant d'un important potentiel normatif.

Actuellement, à l'initiative des législateurs, le gouvernement tente d'instituer le débat public hors de ce cadre « révolutionnaire » perçu simplement comme une contrainte culturelle forte. Élabore-t-il pour autant une alternative crédible ? C'est là où peut intervenir avec profit l'apport de Sieyès, l'inventeur du système représentatif à la française : un apport fort mal connu et peu apprécié du fait des qualificatifs de libéral et de modéré qui pèsent, à l'initiative des jacobins radicaux, sur tout jugement relatif à ce « génie politique » pourtant reconnu comme tel par ses contemporains philosophes. Cependant, en y regardant de plus près, grâce à une base archivistique élargie depuis peu — avec la publication en cours de manuscrits inédits⁸ —, nous trouvons chez Sieyès, tout en demeurant dans l'espace délibératif, une approche particulièrement originale du gouvernement des hommes sous l'égide de la publicité et du débat qui peut nous aider à réfléchir sur la situation actuelle.

a) Sieyès et la délibération

« Le droit inné de délibérer » est au centre du système de la représentation politique proposé par Sieyès en 1789, et adopté par la Nation française. Tout renoncement ou empêchement à ce droit attaché à l'essence libre de l'homme équivaut à le plonger dans la servitude. Étant entendu que « dans l'individu, c'est la Nature qui a pris soin de mettre une volonté pour délibérer »⁹, l'individu dispose d'une « faculté de délibérer et de vouloir pour son intérêt », fondée sur le droit de vouloir pour lui-même, et la suite logique de sa relation avec la volonté d'autrui, « le droit de s'obliger, de s'engager envers les autres, et par conséquent de s'imposer des lois » (OC, I, 2 : 100). Cependant le Peuple français ne peut se réunir en permanence pour constituer en lui-même un « Corps délibérant ». Il donne donc procuration en assemblées délibérantes temporaires à des représentants élus « à l'effet de se réunir, de délibérer, de se concilier, et de vouloir en commun » (OC, I, 2 : 21). L'Assemblée nationale du corps des représentants une fois réunie, les législateurs « peuvent ensuite, s'ils le veulent, délibérer et statuer avec la liberté la plus entière, tout ce qu'ils jugeront utile à la Nation » (OC, I, 2 : 100).

De bout en bout du système représentatif, de l'individu naturel qui se gouverne lui-même aux législateurs qui établissent le gouvernement national, *l'acte de délibérer est central* en tant que droit inaliénable basé sur « l'acte libre de volonté ». Le processus de délibération s'étend ainsi à l'ensemble du système représentatif, tout en étant au centre de la métaphysique politique de l'individu-nation qui le fonde. Dans la tradition française, le lieu où s'exerce « la voix

7. Expression d'Habermas dans *Droit et démocratie...*, *op. cit.*, p. 388.

8. Un premier volume a été publié, *Des Manuscrits de Sieyès (1773-1799)*, sous la direction de Christine Fauré et avec la collaboration de Jacques Guilhaumou, Paris, Champion, 1999. Un second volume est en préparation.

9. Sieyès, *Œuvres complètes*, tome 1, d. 4, p. 40, Reprint Edhis, 1989. Désormais, nous indiquons les références à ce recueil en trois volumes des publications imprimées de Sieyès par l'abréviation OC, et l'indication du volume, du numéro du document et de la page.

délibérative » (OC, I, 2 : 107) s'avère donc d'une très grande importance, mais sans « se détacher de la représentation nationale » (OC, I, 2 : 107). Nous retrouvons cette voix de la pluralité des citoyens, pendant la Révolution française, dans les sections assemblées (les assemblées primaires), les sociétés populaires, les Conseils généraux des municipalités, le conseil exécutif, etc., et bien sûr au sein même de l'Assemblée Nationale. En tant qu'expression de la liberté humaine, la voix délibérative est au cœur du « mouvement libéral » qui est au fondement de la construction politique de Sieyès.

Sieyès définit le processus de délibération de la façon suivante : « *Quand on se réunit, c'est pour délibérer, c'est pour connaître les avis des uns et des autres, pour profiter des lumières réciproques, pour confronter les volontés particulières, pour les modifier, les concilier, enfin pour obtenir un résultat commun à la pluralité* » (OC, II, 17 : 12). Il s'agit donc d'un processus qui se déroule en assemblée selon des étapes obligées : proposer, discuter, délibérer, statuer, mais il peut aussi suivre un cheminement plus complexe : certes proposer, puis délibérer et statuer, mais aussi écouter, concerter, modifier son avis actuel pour en venir à former une volonté commune. Ainsi, dans le mouvement général de la représentation politique, selon Sieyès, le statut de la délibération est de fait dédoublé : d'une part, les citoyens réunis en assemblées primaires statue, après délibération, sur un *vœu commun*, qui peut s'accompagner d'un vote pour l'élection de leurs députés ; d'autre part les députés, au nom de la procuration de droit, proposent, selon leur *avis actuel*, des lois sur la base d'une volonté générale, expression légitime des volontés individuelles, sans être liés à un mandat impératif. Dans ce cadre de la représentation politique, le citoyen, faute d'exercer lui-même la volonté commune, perd donc le gouvernement de lui-même, tout en conservant son principe de vie, sa liberté individuelle.

b) Un gouvernement qui ne gouverne pas

En l'An III, Sieyès présente à ses collègues législateurs un tableau complet du mouvement politique du système représentatif français de l'unité organisée¹⁰. Le point départ est bien, au titre de la toute puissance du pouvoir constituant, la nation réunie dans ses assemblées primaires. Le point d'arrivée est le peuple constitué au terme d'un mécanisme circulaire à la fois ascendant de la nation vers le législateur, et descendant, du législateur vers le peuple. Il importe de ne pas confondre, dans ce mouvement, les diverses volontés, du côté de l'ascendant la volonté constituante et la volonté pétitionnaire, et du côté du descendant, la volonté législative et la volonté d'exécution, mais de les unir pour concourir à un même but au titre de l'unité d'action. C'est là qu'intervient le gouvernement, « un gouvernement qui ne gouverne pas » : l'espace de gouvernement est distinct de l'exécutif et distinct des espaces de délibération où s'exercent les volontés individuelles, il n'est pas non plus concerné par l'action. Il prend acte de la dissociation citoyenne entre le gouvernement de soi-même et le principe de vie, tout en conservant de ce dernier en tant que garant de la liberté individuelle.

Le gouvernement n'est donc qu'un jury de proposition et un procureur d'exécution, précise encore Sieyès. Dans le mouvement ascendant, avant la promulgation de la loi, il propose au législateur de mettre en représentation des besoins qui lui ont échappé : il est jury de proposition. Dans le mouvement descendant, une fois la loi promulguée, il détermine ou force l'exécution là où elle n'est pas en mouvement : il est jury d'exécution. L'existence du gouvernement tend alors à éviter la formation de décrets du propre mouvement, tant du côté

10. Voir la quatrième partie de Jacques Guilhaumou, *Sieyès et l'ordre de la langue. L'invention de la politique moderne*, Kimé, 2002.

des législateurs que des citoyens réunis en assemblées délibérantes. En effet, elle permet de gérer les ateliers de proposition, avec en son centre la force représentative de la demande des citoyens, en évitant, d'une part de donner au législateur le droit de supposer le besoin, d'autre part de donner à tout le monde, sur la base de volontés spontanées, le droit de proposition, au risque d'empiéter sur la liberté individuelle dans les deux cas.

L'avantage d'un tel gouvernement consiste dans le fait qu'il ne domine pas les citoyens, faute d'action directe sur eux, tout en étant garant que le pouvoir exécutif ne tyrannise pas les citoyens, les laisse donc se gouverner eux-mêmes dans les limites du possible. La complexité de ce système de gouvernement se retrouve, sous une forme spatialisée, dans des tableaux analytiques construits sur un modèle triangulaire — les citoyens à la base, l'ascendant sur le côté gauche du triangle, le descendant sur le côté droit, et au sommet la constitution et la loi promulgué par les législateurs —, que Sieyès élabore sous diverses versions¹¹. Sans entrer plus avant dans une telle complexité, il n'en demeure pas moins que Sieyès propose ainsi un complément¹², dans le débat public entre citoyens et représentants et au sein même de l'espace délibératif, au modèle culturel français du mouvement révolutionnaire, qualifié aujourd'hui plutôt de mouvement social, et toujours aussi actuel. Cette interrogation sur la nature autre du gouvernement apparaît donc porteuse de réflexions stimulantes sur la voie de l'effort actuel pour réinventer la politique délibérative au sein même des instances administratives.

II. APPRENTISSAGE ET DÉBAT PUBLIC À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE (UQAM, Montréal, 12 et 13 septembre 2002)

Le second séminaire qui s'est déroulé à Montréal en septembre 2002 sous le patronage de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains de l'UQAM avait pour titre : *Apprentissage et débat public à la lumière de l'expérience québécoise*. Ce séminaire a repris la question du fonctionnement des procédures délibératives et de leurs effets en termes d'apprentissage en confrontant plus précisément les expériences québécoises d'audience publique et de médiation environnementale, et les expériences françaises de débat public. L'échange avec les actuels et anciens dirigeants du BAPE jetant un regard réflexif sur une pratique de plus de vingt ans a été particulièrement stimulant pour tirer les principales leçons de l'expérience québécoise et soulever les défis à venir à l'aide d'un regard croisé des disciplines, des territoires et des concepts. Les interventions à ce séminaire, complétées par d'autres contributions françaises sollicitées après coup, font l'objet d'un ouvrage : *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage* dans la collection « Villes et entreprises », chez L'Harmattan. Cet ouvrage réunit plus d'une vingtaine de contributions d'universitaires, de chercheurs et de praticiens québécois et français autour de la notion du débat public et de ses expériences récentes des deux côtés de l'Atlantique en environnement et en aménagement du territoire (cf. sommaire en annexe).

11. Un des plus élaborés, et intitulé « Gouvernement complet d'un peuple libre » se trouve reproduit dans *Des Manuscrits de Sieyès (1773-1799)*, op. cit., p. 373.

12. À vrai dire, une alternative plus qu'un complément, dans la mesure où Sieyès est foncièrement hostile à l'insurrection populaire, au nom de la liberté individuelle, comme il l'indique bien dans la note manuscrite suivante : « Dans le bon ordre social, l'abus de la loi est extrêmement rare, mais il suffit de la réclamation d'un homme qui en souffre, pour la réformer. Le vice intrinsèque à la loi ne peut pas non plus occasionner des mouvements populaires d'insurrection car le peuple honnête, s'il est mécontent, a un moyen légal et efficace pour faire réformer ce vice, quant à la populace, elle sera réfrénée par la main forte attribuée au peuple honnête », Archives Sieyès, 284 AP 3 d. 2 (3).

Le séminaire a permis de développer une démarche active de réflexion, d'échanges et de comparaisons autour des questions suivantes, qui ont guidé les interventions :

- Quelles sont les principales évolutions que le cadre général québécois du « débat public » a connues en 20 ans ? Quels ont été les événements marquants et quels ont été les obstacles rencontrés ? Quels sont les défis à venir et les parallèles à faire avec d'autres cadres de « débat public » ?
- Quels sont des différentes activités de concertation, de délibération et de négociation qui peuvent en faire le succès ou l'échec ? Quelle traduction cette expérience a eu au niveau de l'espace public, des décisions politiques et de la démocratisation de l'action publique ? Quelles perceptions et quels résultats à l'échelle de la société québécoise ?
- Quelles formes d'apprentissages concrets peut-on tirer de ces exercices à l'échelle des organisations ? Quelles évolutions dans les pratiques et les outils des aménageurs, du BAPE et des autres organisations ? Quelles anticipations et préparations au « débat public » ?
- Quels sont les liens qui peuvent être faits avec le contexte français et qu'inspirent les changements récents en France au modèle québécois ? Quelle comparaison possible entre les deux expériences ?

La première partie de l'ouvrage revient à des praticiens pionniers du débat public. En plus de rapporter les faits, les décisions et les enjeux des premiers pas de la délibération au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec et à la Commission nationale du débat public (CNDP) en France, ils en identifient les forces et proposent des pistes à suivre pour améliorer son fonctionnement. Cette première partie montre que les processus d'institutionnalisation sont inscrits dans des histoires politiques et des agendas très différents. Cependant le BAPE et la CNDP ont en commun d'être au cœur des processus d'apprentissage relationnels entre les acteurs, même si les deux institutions apportent des réponses différentes à leurs problèmes communs. Mentionnons quelques-uns de ces problèmes communs. Les principes du débat public « au service du public » — indépendance, transparence, accessibilité, etc. — sont au cœur de la démarche du BAPE depuis sa création et ont conduit ses dirigeants à formaliser une démarche d'enquête (distinguant notamment la période d'information de la période d'expression dans le déroulement des audiences) au-delà de ce que prévoyait la loi de 1978 qui se contentait de donner au BAPE un rôle d'écoute de la population. La CNDP n'a formalisé quelques principes que très récemment, sans se donner un rôle d'investigation, et beaucoup reste à faire, par exemple pour donner une orientation homogène aux comptes rendus des débats. La tension entre l'expression des conflits et la recherche de consensus est en effet centrale. Au Québec, elle a donné lieu à l'expérience de la médiation qui vise à restreindre l'expression des oppositions au moment des audiences publiques et à gérer les conflits. Mais cet objectif est aujourd'hui critiqué, une même institution ne pouvant à la fois se consacrer à donner un cadre à l'expression des conflits et chercher à les résoudre par la médiation. Cette critique est d'autant plus actuelle que le besoin se fait sentir d'une intervention du BAPE plus en amont dans la conduite des projets. Mais, alors que la « question de l'amont » a été soulevée au Québec dès les premières années de la mise en œuvre de la procédure d'évaluation environnementale, les audiences publiques se situent à un stade de la conduite des projets équivalant à celui de l'enquête d'utilité publique en France, et non en amont comme le débat public, institué pour répondre aux critiques formulées à l'encontre d'une enquête publique venant trop tard pour influencer réellement les projets. Les possibilités d'intervention du BAPE

plus en amont des projets sont aujourd'hui discutées et font l'objet d'échanges avec la CNDP. L'échange d'expériences sur leur rôle en faveur du développement durable est au centre de la coopération naissante entre les deux institutions.

La deuxième partie est consacrée à l'engagement des acteurs dans le débat public institutionnalisé. Elle regroupe des universitaires et des praticiens qui tour à tour abordent la délibération du point de vue des citoyens, des responsables du débat public et des maîtres d'ouvrage. Quelle est le rôle de la société civile dans le débat public ? Entre consensus et conflit, comment s'engagent groupes et citoyens et comment les élus, les experts et les organisateurs du débat public perçoivent leur contribution ? Parfois portés par l'idéal de la démocratie participative, ces derniers apparaissent comme la caisse de résonance du public mais ils doivent composer avec un cadre administratif et légal précis ainsi qu'avec une pression politique tacite. Diversifié dans ses formes et cherchant à gagner en flexibilité et en accessibilité, le débat public se cherche un second souffle au Québec. Il a eu et continue d'avoir de nombreux effets sur les maîtres d'ouvrage et leurs façons de faire. Invitation à la transparence, au dialogue, à de nouvelles compétences ainsi qu'à des réorganisations internes, et bien que jugé nécessaire, il demeure un passage difficile dans la vie des projets, encore trop souvent conduit dans la confrontation, se complexifiant et s'étirant en longueur. Le débat public doit pouvoir s'adapter et son objet et sa portée être davantage encadrés.

La troisième partie porte sur les effets de l'expérience du débat public notamment auprès des acteurs. Elle interroge la notion d'apprentissage individuel et collectif dans sa définition et sa portée. Qu'est-ce que les acteurs apprennent lors des débats et comment apprennent-ils ? Comment ces apprentissages s'inscrivent dans le temps et transforment les rapports entre les acteurs lors des débats à venir ? Les auteurs identifient des apprentissages de plusieurs types, technique, relationnel, communicationnel, à l'échelle individuelle, organisationnelle, territoriale ou sociétale, à des degrés divers en fonction des objectifs, des procédures des contextes et des ressources disponibles. Les analyses des chercheurs et universitaires regroupées dans cette partie s'attardent également à saisir les effets concrets de ces apprentissages.

Le phénomène de la médiation environnementale, cousine de la délibération, fait l'objet de la quatrième partie de l'ouvrage. Obstacle au débat public ou complémentaire à celui-ci ? Des praticiens et des chercheurs se penchent sur ce mécanisme de résolution de conflit qui fait davantage référence à la négociation entre les parties. Suscitant beaucoup d'intérêts notamment parce que la médiation se veut plus pragmatique, les auteurs en identifient les apports et les limites. Évaluation, réforme des procédures, précisions quant à son rôle, caractéristiques des conflits s'y prêtant davantage et effets pervers du point de vue de la démocratie participative, telles sont les questions abordées dans cette partie.

L'institutionnalisation du débat public constitue le thème regroupant les textes de la cinquième partie. Le débat public comme réponse institutionnelles aux conflits et résultante d'une demande sociale ? Outil de gestion publique pour faciliter la décision et sa mise en œuvre ? L'institutionnalisation d'une démarche plus processuelle misant sur la délibération s'observe aux différents paliers de l'action publique. Plus achevée au Québec, en cours en France, l'institutionnalisation du débat public doit composer avec des changements profonds comme la mondialisation et la montée en importance des instances régionales et locales. Ceux-ci interpellent la pertinence de cette « norme délibérative » telle qu'elle se déploie actuellement jusqu'à poser de nouveau la question de l'articulation entre le sociétal et le communautaire.

Cette partie aborde également de nouveau la question de l'apprentissage mais de manière plus réversible en mettant l'accent sur les rapports de force instables que l'institutionnalisation du débat public produit dans le temps. Les contributions font ressortir l'effet des expériences québécoises sur le modèle français et les différences qui persistent de part et d'autre de l'Atlantique.

III. DÉBAT, DÉLIBÉRATION, DÉMOCRATIE. QU'A-T-ON APPRIS SUR LE RAPPORT ENTRE ÉCONOMIE ET DÉMOCRATIE DEPUIS SCHUMPETER ? (Université de Marne-la-Vallée, 16 et 17 janvier 2003)

Enfin, le troisième séminaire, initialement prévu en juin 2002, a eu lieu en janvier 2003. Il a permis d'explorer assez finement l'approche des questions de la démocratie et de la délibération par différents courants économiques. Ce séminaire a été préparé en collaboration avec *Les Cahiers d'économie politique* et le laboratoire « Organisation et efficacité de la production » (OEP) de l'Université de Marne-la-Vallée. Il fait l'objet du n° 47 des *Cahiers d'économie politique*, paru en septembre 2004. Nous reprenons ici la présentation qu'en fait Guillaume Hollard dans les *Cahiers d'économie politique*.

CONTRIBUTIONS DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE À L'ÉTUDE DE LA DÉMOCRATIE

Guillaume HOLLARD

L'apport de l'économie à l'analyse des débats, surtout lorsqu'il s'agit de l'économie formalisée, n'est pas évident de prime abord. Deux grandes catégories de critiques sont en effet adressées de façon récurrente aux tentatives de fonder une science sociale sur la formalisation mathématique. La première concerne « l'impensée » dans la théorie économique. L'usage des mathématiques recèlerait une idéologie sous-jacente, dissimulée derrière le recours à la formalisation. L'existence au sein des économistes formalisateurs d'un fort courant ouvertement libéral, avec en figure de proue les économistes de l'école de Chicago, a conduit à soupçonner fortement l'économie mathématique d'être le cheval de Troie de la pensée libérale. La deuxième catégorie de critique concerne la faible capacité des modèles mathématiques en usage à rendre compte de la complexité du réel. En raisonnant trop loin du terrain, l'économie mathématique ne décrirait que des mondes imaginaires et simplifiés.

Aussi le **troisième séminaire** (16 et 17 janvier 2003, à l'Université de Marne-la-Vallée), s'est-il proposé d'entreprendre un bilan de recherche, rassemblant et ordonnant la littérature existante en prenant au sérieux ces critiques, d'autant qu'elles sont souvent largement véhiculées dans la sociologie française. Il a permis d'explorer assez finement l'approche des questions de la démocratie et de la délibération par différents courants économiques.

Pour en rendre compte, il est donc proposé de passer en revue, dans une première partie, la théorie économique afin de mettre en évidence la conception sous-jacente que les économistes peuvent avoir de la démocratie. Dans une seconde partie, nous montrerons comment deux champs distincts de la théorie économique, l'économie du développement et le calcul économique, en viennent actuellement à s'interroger sur la question du débat. Les références où le nom de l'auteur est souligné renvoient aux contributions rédigées à la suite du colloque, à paraître en 2004 dans un numéro des *Cahiers d'économie politique* dont le dossier, coordonné par Guillaume Hollard, s'intitule : « Qu'a-t-on appris sur la démocratie depuis Schumpeter ? » Le sommaire de ce dossier figure en annexe.

I. DE LA DÉMOCRATIE POUR LES ÉCONOMISTES

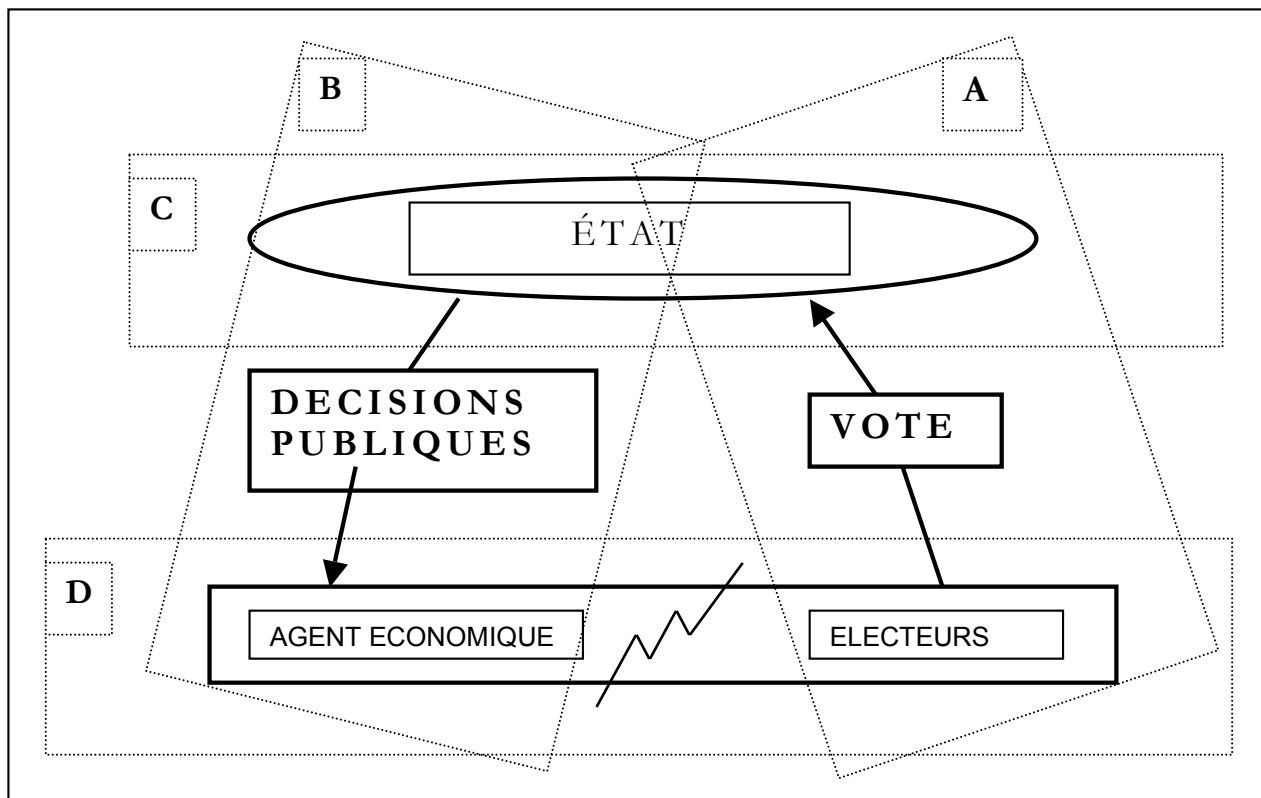
Une lecture attentive des manuels d'économie contemporains pourrait laisser à penser que l'économie à rejeter hors de son champ l'analyse de la démocratie. Le terme lui-même apparaît rarement. La situation la plus fréquemment décrite est celle d'une science économique en charge d'éclairer la décision en indiquant les choix à opérer pour respecter des finalités fixées par ailleurs. L'analyse des grands problèmes macroéconomiques est très majoritairement présentée dans ce cadre. Les dirigeants fixent les objectifs à suivre (baisse du chômage, stabilisation des taux de change, etc), charge aux économistes désigner les décisions « optimales ». Si l'on s'en tient à cette approche « traditionnelle », la théorie économique prise dans son ensemble ne contiendrait pas de conceptualisation de la démocratie. Il s'agirait cependant d'une conclusion hâtive. Certes, l'analyse de la démocratie n'occupe pas au sein de la théorie économique une place aussi importante que les travaux portant sur la croissance, la monnaie ou l'analyse des marchés, mais il existe un volume de travaux substantiel, au point qu'il est possible de mettre en évidence un modèle sous-jacent de démocratie.

Les travaux sur la démocratie au sein de la théorie économique ne dessinent pas un tout cohérent. Différentes méthodes sont à l'œuvre (avec cependant une nette prédominance des analyses formalisées). Différents points de vue sont adoptés (tantôt normatif, tantôt positif). Enfin, différents niveaux d'approche (micro, macro) sont proposés. Nous sommes donc face à un foisonnement de travaux. À titre d'illustration, le moteur de recherche « econlit », qui référence la majeure partie des publications en économie des dernières décennies, indique plus de 2000 articles et ouvrages traitant directement de la question de la démocratie au sein de la littérature économique. Il n'est donc pas évident que, pris en bloc, ces travaux aient une cohérence particulière. Le terme de « démocratie » lui-même n'est pas défini très précisément.

En dépit de cet éclatement, nous pensons que les travaux sur la démocratie en économie dessinent de manière sous-jacente un modèle institutionnel *spécifique*. L'architecture institutionnelle dans laquelle s'inscrivent ces différents travaux nous semble pouvoir être représentée par le schéma suivant. Celui-ci est obtenu en juxtaposant les différents questionnements sur la démocratie présents au sein de la théorie économique. Chaque cadre regroupe donc un, voire plusieurs, champs de recherche relativement autonome. Ce n'est qu'en accolant ces différents cadres qu'apparaît un modèle sous-jacent de la démocratie pour les économistes.

La représentation graphique donnée ici ne tient pas compte du volume des travaux puisque chaque cadre a la même taille. Ainsi le cadre « B » regroupe l'ensemble de l'analyse économique qui ne prend pas explicitement en compte le modèle démocratique (ce que nous nommons l'analyse « traditionnelle »), c'est-à-dire la majeure partie de l'analyse économique.

Figure 1 : un modèle de démocratie sous-jacent



Les différents cadres, indexés par A, B, C et D, renvoient à des travaux distincts. Nous proposons de les passer en revue en rappelant à quelle tradition de pensée ils renvoient.

« A » : la logique agrégative

Les travaux portant sur la démocratie en économie ont en commun d'aborder la question par le biais de l'agrégation des préférences. Deux grands courants de pensée abordent cette question, le *social choice* et le *public choice*. Nous les présentons ci-dessous à partir des deux ouvrages fondateurs, celui d'Arrow et celui de Downs.

L'ouvrage d'Arrow, *Social Choice And Individual Value*, paru en 1951, renoue avec une problématique initiée par Condorcet. La filiation avec Condorcet, et dans une moindre mesure avec Borda, apparaîtra après la parution de la première version du livre d'Arrow en 1951. La version de 1963 fait explicitement référence à Condorcet en introduction. Le courant du *social choice* engendré par cet ouvrage va consister en une étude détaillée des mécanismes d'agrégation des préférences. Le plus souvent, il s'agit de mécanismes directs, où la décision collective est directement déduite des préférences individuelles. Vincent Merlin et Mathieu Martin nous rappellent que le résultat central d'Arrow conclut à une relative indétermination des processus d'agrégation. La question de l'agrégation des préférences ne reçoit donc pas de réponse évidente, et toute théorie de la décision politique se doit, d'une manière ou d'une autre, d'apporter une réponse au problème soulevé par Arrow.

L'ouvrage de Downs *An Economic Theory of Democracy* (1957) est, lui, à l'origine de l'autre grand courant, qui marquera l'analyse économique de la démocratie, à savoir le *public choice*. L'inspiration principale est celle du Schumpeter de « Capitalisme, socialisme et démocratie ». Mais, ainsi que le souligne Lakomsky et Longuet, la démarche de Schumpeter ne se saurait être réduite à l'analyse néo-classique contemporaine. Schumpeter propose, en creux, une approche que l'on pourrait qualifier de cognitiviste dans le langage actuel. Downs opère donc un prolongement des idées Schumpeteriennes en même temps qu'une réduction de celles-ci.

Pour Downs, l'agrégation des préférences se fait via le jeu de la concurrence entre les partis politiques, et non pas directement comme dans le *social choice*. Downs adapte un modèle de concurrence proposé par Hotelling en 1929, pour rendre compte de la concurrence politique. Dans un jeu « à la Downs », les partis politiques sont en concurrence pour capter les suffrages des électeurs. La variable stratégique dont ils usent est leur programme. Des partis politiques qui cherchent à maximiser le nombre de voix obtenues sont conduits, à l'équilibre, à adopter le même programme. Il n'y a donc plus de différence entre les partis dans ce cas et ils deviennent interchangeables. Le programme d'équilibre correspond au programme préféré par l'électeur médian (celui qui divise la population en deux parties égales, l'une plus à droite que lui, l'autre plus à gauche). C'est le fameux théorème de l'électeur médian¹³. La chasse aux voix induit une force centripète qui entraîne les partis à adopter des positions similaires et modérées.

Downs fait sienne l'idée de Schumpeter selon laquelle la démocratie consiste en une lutte concurrentielle entre partis politiques. L'action stratégique est donc le fait des partis, ou candidats, et non des électeurs qui se contentent de choisir entre les candidats proposés. La tonalité générale de l'ouvrage de Downs est cependant loin d'être aussi sceptique que peut l'être celle de l'ouvrage de Schumpeter. Certes, Downs déplore que l'électeur médian (qui selon son

13. Il est à noter que les modèles Downsiens évitent le résultat négatif d'Arrow en restreignant l'étude à des cas unidimensionnels. En d'autres termes, ces modèles reposent sur le fait que les électeurs peuvent être situés sur un axe droite/gauche. Les modèles multidirectionnels sont loin de posséder autant de régularité.

modèle détermine la politique à suivre) soit trop keynésien à son goût, mais il n'en rejette pas la démocratie pour autant, comme peut être tenté de le faire Schumpeter.

« B » : l'analyse « traditionnelle » des politiques publiques

L'analyse des politiques publiques englobe une large part des travaux de sciences économiques. La théorie économique abonde en travaux qui se proposent de déterminer la politique économique optimale. Il s'agit de déterminer le bon taux de taxation, le bon taux de change, le bon taux d'intérêt, etc. Suivant en cela la théorie keynésienne, il s'agit d'éclairer les décideurs sur la politique économique à suivre. La manière dont les décideurs sont portés au pouvoir n'est guère prise en compte dans cette littérature. En ce sens, l'analyse des politiques publiques peut s'appliquer à des régimes démocratiques ou non.

Cette manière de faire a conduit à un certain autisme de l'analyse économique qui tend à décrire l'économie comme une part autonome du social. Les phénomènes économiques seraient eux-mêmes engendrés par des variables économiques.

Parmi les travaux qui font exception, il convient de citer les travaux sur les groupes de pression, ou lobbies, qui offrent un tableau moins simpliste du fonctionnement de l'Etat et de la prise de décision en son sein.

« C » : la délégation

Les travaux qui s'inscrivent dans ce cadre ont pour vocation de rendre compte du *fonctionnement interne* de l'Etat. Ils étudient la manière dont les personnes chargées de la décision utilisent leur autonomie vis-à-vis des électeurs. En ce sens, il s'agit de traiter de la délégation du pouvoir et de la nature du contrat liant gouvernants et gouvernés.

Le terme de délégation mérite que l'on s'y attarde. Il a en effet pris un sens particulier dans la science économique. Les théories des contrats, popularisées et développées en France par Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole, étudient une large classe de modèles dans lesquels une tâche est déléguée. La nature de cette tâche est supposée connue. Le contrat liant le principal et l'agent est alors clairement défini. Abordée sous cet angle, la délégation pose un problème d'asymétrie d'information (une des parties du contrat est mieux informée que l'autre). Or, le contrat de délégation en politique pose des problèmes spécifiques. Le contrat liant gouvernés et gouvernants n'est en effet pas explicite. Il est par exemple intéressant de noter que les obligations d'un élu ne sont quasiment pas explicitées dans les constitutions contemporaines. De plus, le mécanisme de régulation, à savoir des élections très espacées dans le temps, ne permet pas une régulation fine. Au problème d'information s'ajoute donc un problème spécifique qui suppose de modéliser la manière dont les élus utilisent leur marge de manœuvre.

Deux modélisations polaires sont utilisées. L'une suppose que l'agent, l'élu en l'occurrence, utilise sa marge de manœuvre au mieux de ses intérêts privés. C'est le modèle dit de « rent seeking ». Sur cette base, la théorie questionne les mécanismes permettant de réduire les marges de manœuvre des élus. On trouve, sans surprise, grand nombre d'auteurs libéraux dans ce domaine de recherche. En simplifiant à l'excès, les élus profitent de leur autonomie pour poursuivre des buts personnels, éloignant ainsi la société de son intérêt propre.

Le point de vue alternatif suppose que les dirigeants se contentent de mettre en œuvre les décisions conformes à l'intérêt général. Cet intérêt général est défini indépendamment d'eux-mêmes. Ils se comportent donc en simple courroie de transmission des volontés populaires.

Il existe peu d'approches intermédiaires et il est notable que l'ensemble de ces travaux bute sur la question de la définition de l'intérêt général.

« D » : le citoyen

Cette problématique pose une question méthodologique sur la possibilité de traiter simultanément du consommateur et de l'électeur. C'est l'objet du livre de Buchanan et Tullock *The calculus of consent* paru en 1962. À la différence des ouvrages précédents, l'ouvrage ne contient pas de résultat évident ou central. Les auteurs plaident pour une étude qui fasse entrer pleinement l'analyse en termes d'individualisme méthodologique en sciences politiques. Le point de départ de ces auteurs, et du *public choice* ensuite, est que la rationalité, telle qu'elle est appliquée au consommateur dans la théorie économique, peut être étendue de manière profitable à l'étude des comportements politiques. L'*homo oeconomicus* serait aussi *homo politicus*.

Alain Marciano souligne la forte présence d'un arrière-fond idéologique d'inspiration libérale. Beaucoup des auteurs du *public choice* ne font pas mystère de leur soutien au libéralisme ; beaucoup d'entre eux participèrent à la Société du Mont Pèlerin. Cet engagement idéologique fort contribuera à donner une image politiquement marquée de ce courant de recherche.

Ces travaux se singularisent également par une volonté de développer une approche positive du fonctionnement démocratique. Cette volonté affichée contraste fortement avec la faiblesse des travaux empiriques développés au sein de ce courant de recherche (voir Mueller 1997 pour une synthèse des résultats obtenus par ce courant).

Les approches globales

La période récente a vu un regain d'intérêt de la part des économistes pour l'analyse de la démocratie. Le courant dit du « political economy » a (re)mis sur l'agenda la question de la démocratie et de la formation des volontés politiques. Cependant, les cadres A et B, comme on le constate sur le dessin, ne se recoupent que très partiellement. Ceci indique que fort peu de travaux font explicitement le lien entre les décisions qui émanent d'un État et les préférences des électeurs. Il convient de souligner que cette coupure disparaît si l'on réduit l'État au rôle de transmetteur des volontés issues du scrutin. Mais, sauf à considérer l'État comme une simple chambre d'enregistrement, à l'image du commissaire-priseur de l'équilibre général, les deux cadres renvoient à des travaux distincts, qui s'ignorent largement.

Il convient cependant de noter un effort récent de différents auteurs pour proposer des analyses globales qui, de plus, figure parmi les rares travaux empiriques dans ce champ d'analyse.

Les travaux pionniers de Lewis-Beck montrent une forte corrélation statistique entre les variables économiques et les résultats électoraux. Ces travaux, et ceux qui s'en inspirèrent s'appuient sur des variables existantes et ne font pas directement le lien avec les décisions prises

par les gouvernants en place (voir Lewis-Beck et Paldam (2000) pour une synthèse de ces travaux).

Les travaux d'Alesina et de ces co-auteurs (Alesina et al. 1995, 1997) proposent des modèles plus élaborés explicitant, au moins partiellement, un modèle microéconomique. Plus généralement, l'approche consistant à reconsidérer les phénomènes macroéconomiques en intégrant des variables politiques connaît un vif développement depuis une dizaine d'années (voir Palombarini 2001 pour un exemple de cette démarche dans un cadre de pensée régulationniste).

Conclusion

Au final, il apparaît que le schéma mis en évidence décrit des interactions très limitées entre gouvernants et gouvernés. Il n'y a notamment pas d'interaction directe : les gouvernés s'expriment au moyen d'un vote, les élus décident sans rendre compte de leur décision en dehors des élections. Cette description est conforme aux règles explicites de fonctionnement des démocraties telles qu'elles sont décrites dans les constitutions. En effet, à l'exception des rares pays disposant d'un droit au référendum d'initiative populaire, le citoyen n'est consulté de plein droit qu'en tant qu'électeur, même si la Constitution lui garantit de nombreux moyens d'expression en dehors des périodes d'élections (manifestations, pétitions, lobbying, etc). La théorie économique possède bien un modèle sous-jacent de démocratie qui prend appui sur les règles *explicites* de fonctionnement de la démocratie. On retrouve à ce niveau un constat qui vaut pour l'analyse formalisée en sciences sociales en général : l'analyse formalisée n'est nulle part plus à l'aise que dans la description d'univers dont les règles du jeu sont explicites. Dès lors, on comprend bien pourquoi le vote a donné lieu à une longue série de travaux en économie. C'est sans doute pour la même raison que les économistes se sont passionnés pour l'analyse des ventes aux enchères.

Il existe donc bien un biais dans l'analyse formalisée, mais il ne correspond peut-être pas à celui qui lui est le plus couramment imputé.

II. LA DÉLIBÉRATION COMME POINT FRONTIÈRE

Les différents champs de l'analyse économique lorsqu'ils abordent la question de la démocratie, et plus généralement de la formation des décisions publiques, incluent tout ou partie des fonctionnements décrits dans la figure 1. Il est rare que les travaux débordent du schéma pour aborder des aspects plus spécifiques du fonctionnement démocratique. Le contour du schéma représente en quelque sorte la frontière de l'analyse économique actuelle. De ce fait, les travaux d'économie négligent dans une très large proportion les questions de délibération, et plus généralement tout ce qui a trait au fonctionnement de l'espace public. Ce constat, très général, peut être affiné pour rendre compte de l'évolution actuelle de deux champs particuliers de l'économie, le calcul économique et l'économie du développement, qui ont poussé plus loin l'analyse pour, cheminant selon leur logique propre, aborder la question de la délibération.

Le calcul économique et l'économie s'inscrivent dans une tradition affirmée d'une économie directement mise au service de la décision. Or, les institutions en charge de l'aménagement du territoire ou des politiques de développement font face depuis une décennie à des contestations

importantes qui les incitent fortement à débattre de leur choix. En ce sens, ces deux champs subissent un questionnement direct de la part d'organisations non gouvernementales qui poussent à débattre publiquement des orientations choisies mais également de la logique même de la recherche dans ces champs face aux difficultés que les prescriptions de ces théories rencontrent dans leur mise en œuvre.

L'économie du développement doit faire face au relatif échec des politiques de développement. De ce fait, les changements de cap ont été fréquents dans ce domaine. La question de la démocratie n'apparaît alors que comme une piste supplémentaire, à même de favoriser la réussite des politiques de développement.

De manière similaire, le calcul économique est confronté, parfois violemment, à la remise en cause des décisions publiques, notamment dans le domaine de l'aménagement. Le calcul économique ne peut plus guère ignorer le contexte dans lequel il est mis en œuvre sous peine d'être réduit au silence.

1. Développement et démocratie

L'économie du développement a été fortement sollicitée par les organismes internationaux. Là encore, l'après-guerre marque un tournant, avec la mise en place de grands programmes de développement. Les organismes internationaux sont, depuis cette époque, à la fois de grands consommateurs de théorie économique, mais également des prescripteurs, suscitant d'importants travaux autour de leur questionnement propre. L'histoire du développement est probablement indissociable de celle de l'après-guerre, qui voit la mise en place des organismes de régulation économique internationale (FMI, Banque Mondiale, OMC).

Une histoire résumée des politiques de développement (Robert Boyer XXX) montre que l'on passe d'une idée-phare à une autre dans des temps relativement courts. Vont ainsi se succéder au titre de principal facteur du développement : l'industrie lourde, l'entrepreneur Schumpetérien, le capital humain, l'ouverture des marchés et, finalement, la gouvernance.

Le terme de gouvernance n'est pas dénué d'ambiguïté, et il ne saurait être confondu avec celui de démocratie. Mais il implique, au minimum, que les décisions émanant des organismes internationaux puissent être discutées au niveau local entre les parties concernées. La « bonne » gouvernance renvoie également à l'importance du respect des règles de droit, et notamment des droits de propriété. C'est donc une vision partielle de la démocratie qui est en cause. Il s'agit de favoriser des systèmes de gouvernement qui permettent au fond de rendre légitimes et pérennes les décisions contractuelles. Mais le principe de gouvernance contient en lui-même une idée inhabituelle chez les économistes. Il s'agit en effet de subventionner la participation aux affaires publiques en incitant fortement les forces vives d'un pays à prendre part aux discussions. La gouvernance, et partant la démocratie, devient *un moyen* d'inciter les agents économiques à exercer un contrôle sur les actions publiques.

Quelques auteurs, Sen (2000) notamment, voient dans la démocratie un *but*. En pensant le développement comme essor des libertés (liberté d'entreprendre aussi bien que liberté politique), cet auteur donne une place essentielle à la démocratie.

Cela pose la question des institutions politiques et de leur rôle dans la politique économique. En s'appuyant sur les expériences récentes dans les pays de l'Est. Guillaume Cheikbossian aborde le problème de la transition économique et institutionnelle dans les pays de l'Est. Il retrace le débat entre les partisans d'un certain gradualisme dans la transition des économies planifiées vers l'économie de marché, et ceux qui prônent une transition massive avec un changement institutionnel important dès le début de la transition.

Jacques Sapir défend la thèse radicale selon laquelle la théorie économique actuelle, et plus encore sa mise en acte par les organismes chargés du développement, constitue une anti-politique. Dans leur fondement même, les politiques de développement seraient une négation de la démocratie.

En résumé, il est difficile empiriquement d'attribuer un effet économique clair à la démocratie. Les résultats empiriques sur le sujet mettent en évidence des situations très contrastées. De ce fait, la démocratie n'apparaît pas comme un facteur prioritaire dans le développement.

En revanche, l'idée de gouvernance, consistant à distribuer le pouvoir de décision de manière à impliquer davantage de personnes dans la mise en place des réformes économiques, connaît à l'heure actuelle un succès croissant. Il s'agit en un sens de subventionner la délibération pour inciter les individus à s'impliquer dans le suivi des affaires publiques. Pour autant, si les recommandations pratiques sur la bonne gouvernance abondent dans la littérature économique, l'objet n'est que très partiellement traité au niveau théorique. Pour progresser dans cette direction, la théorie économique va être conduite à s'interroger sur la gouvernance et, plus spécifiquement, sur la question de la délibération.

2. Science et politique : De Jules Dupuit à Marcel Boiteux, spécificités d'une pensée bien française de la décision publique des ingénieurs-économistes.

Dans quelle mesure est-il possible de fonder la décision publique sur une raison scientifique ? C'est, fondamentalement, la question que pose le recours au calcul économique. Si le calcul économique est en usage dans de nombreux pays, la France a vu se développer un champ particulier de l'analyse économique dans ce domaine.

Les ingénieurs économistes français ont développé une mathématique sociale destinée à fonder en raison, et par le calcul, les décisions publiques. Ce courant de pensée incarné dans les grands corps d'Etat français couvre une période de près de deux siècles. Dès les débuts, Jules Dupuit s'intéresse à l'élaboration d'un système d'analyse capable de garantir la prise de décision « optimale » dans le problème de la construction d'ouvrages publics. Le développement du chemin de fer puis de l'automobile verra cette problématique prolongée et enrichie (Baumstrask et Bonnafous 1997).

L'enjeu est de construire un environnement intellectuel qui autorise à étendre le champ de l'analyse économique au-delà des marchés. L'enjeu est de rendre opérationnelle une notion d'efficacité qui fournisse un critère d'évaluation des projets publics.

Trois points nous paraissent devoir être notés concernant ce courant.

1. Le recours à la formalisation

La facilité d'accès des ingénieurs au langage mathématique a fourni un puissant stimulus en faveur d'une analyse formalisée. Il serait néanmoins injuste de voir dans les premières formalisations une pure extension de la démarche de l'ingénieur. Le modèle des sciences exactes est naturellement invoqué mais il s'agit bel et bien de bâtir une science du social dont les auteurs ne mésestiment pas les difficultés spécifiques. Cependant, dès lors qu'il s'agit de faire partager des résultats en situation de controverse, le recours à la formalisation pose un problème spécifique, ce qui n'avait pas été anticipé par les fondateurs.

2. **L'usage d'un principe de rationalité** qui fait de l'acteur un calculateur à l'image du modélisateur. L'individu est modélisé dans cette branche de l'analyse via une fonction d'utilité. Confronté à une situation donnée, l'individu est alors à même d'exprimer son bien être dans une unité de compte commune à l'ensemble des acteurs. On pose donc a priori la possibilité d'effectuer des comparaisons entre individus et, partant, de fonder les décisions publiques sur une analyse dite coût avantage. Pour prendre un exemple, dans cet univers, un énoncé du type "les dommages subis par les riverains sont insuffisants pour renoncer aux gains apportés par l'infrastructure" fait sens. Un tel énoncé n'aurait en revanche pas de sens dans d'autres branches de la théorie économique, notamment le choix social présenté plus haut.

3. **L'impératif de la décision** fait peser une exigence forte sur la théorie économique qui est littéralement sommée de fournir des guides d'actions. Rarement les sciences sociales auront été soumises à un tel impératif de décision. Cette façon de mettre à contribution les sciences sociales nous semble caractéristique des pensées produites explicitement pour l'action (on peut notamment penser aux théories économiques produites sous l'impulsion des organismes chargés du développement comme la banque mondiale ou le FMI). Les modèles *doivent* produire une décision. Ces pensées ne peuvent se satisfaire d'un aveu d'ignorance.

C'est donc une véritable machine intellectuelle qui est en marche depuis deux siècles. Cependant, comme le rappelle Olivier Godard, il est devenu notoire que le seul cachet de « scientifique » apposé sur un projet ne suffit plus à le rendre légitime :

« Le malaise est d'abord pratique. Il a fallu se rendre à l'évidence : en situation de conflit sur de grands projets ou de grands choix d'aménagement ou d'équipement (projets autoroutiers, implantation d'un nouvel aéroport dans la région parisienne, stratégie d'équipement électrique), le calcul économique ne convainquait plus grand monde et en particulier pas ceux qui, par leur opposition, avaient acquis le pouvoir d'accroître sensiblement les délais de mis en œuvre des projets, voire de les bloquer».

Il est donc loin l'âge d'or où :

« Un monarque, fût-il républicain, soucieux du bien commun, demandait à ses experts de lui établir par le calcul – dans la perspective de ce que Max Weber avait appelé le principe de légitimité rationnelle légale – les options les plus valables pour son royaume et, sur cette base, prenait les décisions conformes qui s'imposaient au nom de la raison. Lesdites décisions étaient alors mises en œuvre sans défaillance, ne soulevant ni ne rencontrant de résistances particulières. Et les citoyens, aussi confiants dans les experts que pouvait l'être le souverain lui-même, étaient heureux qu'un souverain avisé ait agi au mieux de leur intérêt. Dans une telle configuration idéale, les économistes conseillers du souverain peuvent déployer leurs talents et

connaître le bonheur d'une position sociale répondant exactement à leur ambition intellectuelle. »

Yves Crozet complète le tableau en nous remémorant « Quelques récents fiascos [qui] peuvent illustrer notre propos : Orlyval, le Tunnel sous la Manche, le Boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL)... Dans tous ces exemples, le calcul économique s'est trouvé déconsidéré puisque la rentabilité annoncée n'était pas au rendez-vous, et de très loin ! »

Le calcul économique, parfois en dépit de ses promoteurs, s'est paré des atours de la raison scientifique (usage des mathématiques, recours à la quantification, omniprésence des experts, ...). Les « *science studies* » américaines et, plus près de nous, les travaux de Bruno Latour appuient l'idée que le social étend son influence jusqu'à des domaines parfois considérés comme relevant de la raison seule. Cette influence est d'autant plus manifeste pour le calcul économique qui subit directement l'influence du politique. Yves Crozet rappelle à cet égard le cas de deux rapports successifs conduisant, pour les mêmes projets, à diviser les taux de rentabilité par deux ou trois !

Les critiques, importantes, soulevées par Crozet et Godard ne conduisent pas pour autant ces auteurs à rejeter l'usage du calcul économique. Le principe d'une décision fondée sur la raison doit être sauvegardé ; Cependant les critiques qu'ils soulèvent imposent une évolution importante dans la pratique du calcul économique. Chacun d'eux propose un axe de changement.

Godard propose de faire du calcul économique un instrument de *coordination* dans les conflits à dimension environnementale. En prenant appui sur les travaux de Boltanski et Thévenot, il propose de prendre en compte la pluralité des régimes d'argumentation et d'en tirer des conséquences sur l'organisation pratique du calcul économique. Pour cela, il propose trois pistes de réforme :

1. Ouvrir l'expertise sur les non-experts

Cela permet d'éviter que certains choix qui affectent directement le résultat des évaluations ne soient effectués indépendamment des parties au conflit. Il s'agit plus généralement d'adapter le calcul économique au contexte.

2. La co-construction d'épreuves

Dans la lignée du point précédent, un des enjeux du débat peut être de s'accorder sur le type d'évaluation qui peut être mis en œuvre afin d'en rendre les résultats acceptables par toutes les parties au conflit.

3. Construire des compromis pour faire tenir l'évaluation

Comme on ne dispose pas d'un méta-principe de justification qui permettrait d'arbitrer les conflits transversaux à plusieurs ordres de justification, les parties au conflit peuvent prendre appui sur un sous-ensemble d'objets et d'actions acceptables de leur point de vue, ce qui ne suppose pas un accord général sur les valeurs. Cela signifie qu'on ne pratique pas la même évaluation économique selon les contextes...

Les points soulevés par Godard font amplement écho à une analyse d'une autre nature proposée par Bouvier. Pour exposer ces points de convergence, il convient d'ouvrir une parenthèse avant d'en revenir à la question du calcul économique.

3. Une parenthèse épistémologique

Bouvier propose une analyse des motifs à l'origine de l'action dans un débat public. Le raisonnement prend appui sur l'exemple d'un débat public au sujet d'un projet de ligne à très haute tension susceptible de traverser une région comportant des paysages et une nature remarquables. En d'autres termes, il s'agit d'interroger les raisons qui poussent un acteur à adopter telle ou telle position dans le débat.

La théorie du choix rationnel fournit un point d'entrée mais d'autres approches apparaissent également pertinentes. De plus, comme l'a montré Hirschman, l'intérêt comme justification de l'action peut être historiquement daté. Aussi, Bouvier propose-t-il de distinguer trois types de raisons susceptibles d'expliquer les positions prises.

1. **Les valeurs comme motifs de l'action.** On retrouve ici la *wert rationalität* décrite par Max Weber. Dans cette veine, la situation étudiée est alors analysée comme une opposition entre des valeurs écologistes et des valeurs industrielles qui induisent des actions contradictoires.
2. **Les acteurs s'opposent sur ce qui fait preuve** et plus généralement sur la fiabilité de l'information. C'est là la composante épistémique de l'action. Les acteurs peuvent avoir des conceptions différentes de ce qui fait preuve. Par exemple, l'intime conviction, la légalité, la démarche scientifique sont autant de moyens d'emporter la conviction. Il y aurait donc pluralité des valeurs mais également des modes d'administration de la preuve.
3. **Les actions infra-conscientes :** les acteurs répètent certaines actions presque machinalement et peinent à réviser leur position, même contre toute évidence. Bouvier évoque à ce sujet les effets de « framing », qui rendent compte d'une dépendance excessive à des réflexes acquis par le passé. À titre d'exemple, la personne représentant Edf dans le débat peine à entendre la revendication explicite et insistante des participants d'avoir accès à des informations habituellement utilisées par les seuls spécialistes. L'habitude lui suggère que le niveau technique de ces données dépasse le seuil de compétence des participants, ce qui ne tardera pas à se révéler erroné.

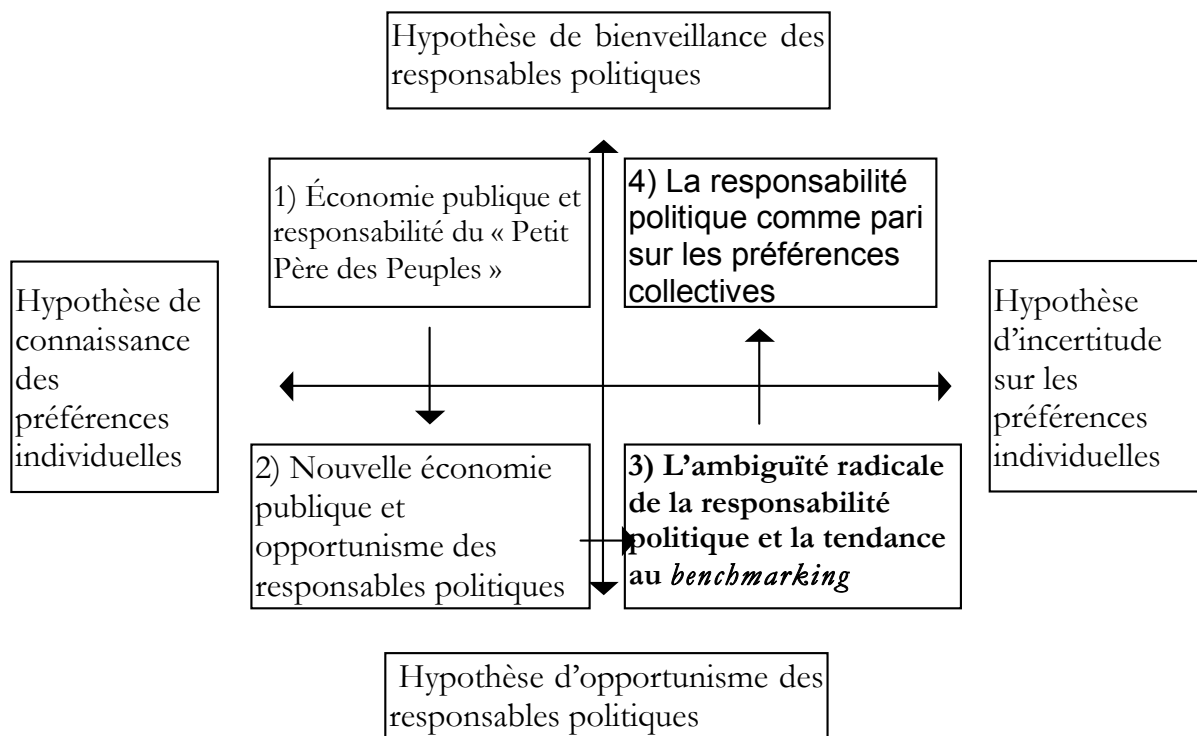
Cette typologie, qui permet d'englober la théorie du choix rationnel dans une description plus large des motifs de l'action, fait directement écho aux propositions de Godard sur le devenir du calcul économique. Le problème de fond chez ces deux auteurs est bien d'adapter des théories fondées sur la rationalité de l'acteur (le calcul économique chez Godard, les théories du choix rationnel chez Bouvier) à un environnement où le postulat de rationalité des acteurs ne peut suffire à fonder un accord (Godard) ou plus largement à décrire les situations de débat (Bouvier). Il est notable que ces deux auteurs parviennent à une conclusion commune concernant le rôle primordial des opérations épistémiques. Bouvier souligne l'importance prise dans les débats par le statut de l'information (avec comme corollaire un fort soupçon de manipulation des informations stratégiques). Il fait ainsi écho aux propositions de Godard de

mener le débat y compris sur les outils de connaissance reconnus par les participants en ouvrant l'expertise aux non experts et en construisant conjointement les épreuves.

4. Calcul économique et place du politique dans la décision

Yves Crozet, lui, propose de faire évoluer le calcul économique en reconsidérant la place du politique dans la décision. Comme le montre le schéma ci-dessous, le calcul économique dans son rapport au politique a transité de la case 1) vers les cases 2) puis 3). Le politique a perdu en route la bienveillance dont il avait été crédité et c'est la question de la connaissance des préférences individuelles qui est venue occuper le devant de la scène.

Figure 1 : Analyse économique du politique : les hypothèses implicites



La case 4) constitue une nouvelle façon d'aborder la question en réhabilitant la place du politique en réponse à l'incertitude sur les préférences. À partir de différents exemples forts instructifs, Crozet montre que les anticipations faites par les politiques se sont révélées pertinentes à bien des égards. Des élus qui n'avaient sans doute jamais entendu parler du « coût du mort », ont en grand nombre réalisé des aménagements de sécurité jugés non-rentables à l'époque (en d'autres termes, le calcul implicite se basait sur un coût du mort trop élevé). Lorsque le calcul économique a entériné une hausse importante du coût du mort, ces mêmes investissements se sont révélés fort pertinents au regard du calcul économique.

Si l'on extrapole à partir de cet exemple, les politiques peuvent jouer un rôle déterminant dans l'anticipation des données futures (et Crozet fait bien remarquer que ces anticipations intuitives des hommes politiques sont souvent plus pertinentes que les anticipations basées sur le calcul).

En effectuant un véritable pari sur l'avenir, ils sont à même de créer une dynamique autour d'un projet beaucoup plus efficacement que ne le ferait le calcul économique.

Au final, le calcul économique est condamné à évoluer pour faire face aux remises en cause dont il est l'objet. Tout en défendant l'idée d'asseoir autant que faire se peut la décision publique sur la raison, les auteurs s'accordent à reconnaître comme inéluctable la participation d'autres composantes de la société à l'élaboration même du calcul économique. Les citoyens comme les élus doivent d'une manière ou d'une autre trouver leur place dans la *définition* des outils d'évaluation. Le débat apparaît alors comme la forme la plus évidente d'association des points de vue. Et, comme le prédit Godard, il n'est pas exclu que différents contextes accouchent de différentes pratiques du calcul économique. C'est donc la méthode d'évaluation elle-même qui doit entrer en débat. Dans cette perspective, et donc pour des raisons qui lui sont propres, le calcul économique semble voué à comprendre et intégrer le débat au cœur même de sa quête d'une décision publique fondée sur la raison.

III. CONCLUSION

La théorie économique a connu une évolution importante dans son rapport à la démocratie. Après avoir largement ignoré la question au XIX^{ème} siècle, les économistes jusqu'à Schumpeter inclus seront plutôt des sceptiques, doutant du bien-fondé de la démocratie. Durant la période de l'après-guerre, l'évolution se poursuit avec une acceptation générale de la démocratie comme étant le moins mauvais des systèmes. C'est durant cette période que se développent les premières analyses économiques de la démocratie.

Ce développement d'analyses spécifiques ne doit pas faire oublier que l'analyse économique admet majoritairement l'idée que le système économique peut être étudié en première approximation sans faire référence au système politique. En acceptant un découplage entre économie et démocratie, l'analyse économique a tendance à rejeter à l'extérieur des limites de la discipline l'analyse de démocratie.

Le séminaire organisé à l'Université de Marne-la-Vallée les 16 et 17 janvier 2003 a donc permis de montrer qu'en dépit d'une tendance au découplage, il existe effectivement un modèle sous-jacent de démocratie dans la théorie économique. Jusqu'à présent, un tel modèle n'avait jamais été réellement explicité. Nous avons proposé, en juxtaposant différents champs de l'analyse, de faire apparaître la nature d'un tel modèle.

Si l'on se place maintenant du point de vue de la science politique contemporaine, le modèle économique de la démocratie apparaît centré sur les *règles* de fonctionnement. De ce fait, la notion *d'espace public* qui couvre toute une série de dispositifs grâce auxquels s'épanouit la critique sociale, apparaît en creux comme le parent pauvre de l'analyse économique de la démocratie. Le foisonnement des modes d'expression qui va de la discussion de salon, aux débats télévisés en passant par les forums et autres formes de débat public, n'est guère pris en compte dans l'analyse économique de la démocratie.

Il convient cependant de se garder de la conclusion rapide décrétant que la théorie économique ne peut qu'ignorer les aspects délibératifs de la démocratie. C'est pourquoi nous avons analysé, dans cette quatrième partie du rapport, les domaines de l'économie qui sont directement confrontés à la question de la délibération et ne peuvent donc plus se satisfaire du modèle économique en vigueur pour décrire la démocratie.

Cette incitation de la théorie économique à se saisir de la question de la délibération va de pair avec le développement d'analyses économiques portant directement sur la question de la délibération. Les travaux économiques sur la délibération ont la double caractéristique d'être peu nombreux et très récents. Ils nous rappellent que la science économique est une discipline qui évolue rapidement, ne serait-ce que du fait de l'existence d'une communauté internationale de recherche importante numériquement.

En renouant avec le fil historique, la science économique est donc passée d'une indifférence bienveillante à l'égard de la démocratie durant l'après-guerre, à une prise en compte effective, mais partielle, de celle-ci durant les deux dernières décennies. On observe depuis deux tendances fortes. La première incorpore aux analyses macroéconomiques habituelles une dimension plus spécifiquement politiques, via des tests économétriques. Typiquement, des variables politiques (le vote par exemple) sont mises en *corrélation* avec des variables économiques traditionnelles (le taux croissant, le niveau de chômage, l'inflation, etc.). Il s'agit donc de constats statistiques qui ne s'appuient que rarement sur des modèles établissant une *causalité*. La seconde tendance prend le contre-pied en développant des analyses microéconomiques et théoriques. Les travaux empiriques sont rares à ce niveau et les descriptions se font par le biais d'une modélisation des comportements individuels basée sur un principe de rationalité. Nous donnons un exemple d'une modélisation de ce type dans le 4 de cette partie.

C'est de la convergence, ou non, de ces deux voies de recherche que dépendent probablement les progrès de l'analyse économique de la démocratie. En effet, si au-delà de tests de corrélation, l'attention se porte sur les fondements micro sociaux, l'analyse économique en viendra à raffiner considérablement sa vision de la démocratie, pour aborder notamment le fonctionnement de l'espace public. À l'inverse, si les deux voies de recherche actuelle restent distinctes, il est possible de pronostiquer un essoufflement relativement rapide de ces voies de recherches.

ANNEXE :

**Articles correspondants aux références soulignées dans le texte,
dans le numéro 47 des *Cahiers d'économie politique*, septembre 2004
« Les économistes et la démocratie. Qu'a-t-on appris depuis Schumpeter ? »**

Bouvier, Alban, « Dimensions axiologique, épistémologique et cognitive de la délibération publique »

Cheikbossian, Guillaume, « (Sous)-Développement Institutionnel, anarchie, crime et trappes de pauvreté dans les Sociétés Post-Communistes »

Crozet, Yves, « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique »

Godard, Olivier, « Autour des conflits à dimension environnementale. Evaluation économique et coordination dans un monde complexe »

Lakomski, Odile et Longuet, Stéphane, « La théorie schumpeterienne de la démocratie. Une approche subjectiviste »

Marciano, Alain, « Repenser l'économie du politique à partir de l'économie politique »

Martin, Mathieu et Merlin, Vincent, « Les apports de la théorie du choix social pour l'analyse de la démocratie »

Sapir, Jacques, « L'économie est-elle une anti-politique ? »

Le dossier de ce numéro comprend deux autres articles non cités dans cette présentation :

Chateauraynaud, Francis, « Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments »

Hollard, Guillaume, « La délibération dans la théorie économique » dont un développement fait l'objet de la 4^{ème} partie de ce rapport.

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

DEUXIÈME PARTIE : APPRENTISSAGES ET DÉBAT PUBLIC

Louis SIMARD

INTRODUCTION : L'APPRENTISSAGE, UNE CLÉ DE LECTURE

Avec la multiplication récente des débats publics en France autour des grands projets d'infrastructures, de plus en plus formalisés, voire institutionnalisés via la CNDP, une accumulation des expériences commence à prendre forme chez les participants à ces exercices de délibération. Ces expériences toujours uniques mais ayant de nombreux points en communs peuvent se traduire au sein des organisations impliquées par des apprentissages de différentes natures, (individuelles ou collectives) et prendre formes de différentes manières à l'échelle des attitudes, des pratiques ou des formes organisationnelles.

Le débat public ou la dimension délibérative, bien que structurante, ne reste qu'une dimension parmi d'autres du processus décisionnel. Ainsi, les sociologues se sont, traditionnellement, davantage penchés sur les dimensions qui touchent les relations de pouvoir et la négociation autour de la décision (Urfalino, 1999). L'analyse du débat public doit se faire, dans l'optique de la sociologie de la décision, dans le cadre de l'ensemble du processus de décision.

Moment formalisé de l'argumentation entre acteurs, le débat public ne doit pas être abordé seulement comme un exercice communicationnel, désintéressé et rationnel mais être, au contraire, connecté aux autres moments de l'action (en amont et en aval au débat) qui, eux, sont fortement marqués par les relations de pouvoir entre acteurs, les jeux de négociation ou encore les processus d'intéressement et d'enrôlement (Callon, 1986). Mais le débat, par son existence propre et ses règles spécifiques, a des effets réels sur la structuration des enjeux, la manière de conduire le projet et la décision, qui se manifesteront tant en amont qu'en aval du débat. Il s'agit d'en rendre compte.

Malgré la spécificité et le caractère original de chaque projet, ils ont tous des points en communs, des logiques d'action plus ou moins semblables. Il s'agit donc de rendre compte de cette double face des projets et de mettre au centre un phénomène explicatif fondamental : l'apprentissage. C. K. Barnett (2001) soutient que les définitions de l'apprentissage organisationnel que proposent les auteurs les plus cités¹, seraient plus complémentaires et convergentes que ne le disent les différents auteurs de revues de littérature sur le sujet. Notre propre lecture de ces textes nous conduit à nous rallier à cette conclusion de C. K. Barnett. Nous retiendrons la définition qu'elle propose de la notion d'apprentissage qui a l'avantage d'être générale et de faire la synthèse des définitions les plus utilisées dans la littérature.

1. Voir à ce sujet les principales revues de littérature publiées ces dernières années, Fiol C. M. et M. A. Lyles (1985), B. Hedberg (1981), G. P. Huber (1991), B. Levitt et J. G. March (1988), P. Shrivastava (1983).

Un processus basé sur l'expérience à travers lequel le savoir sur les relations entre les actions et les résultats se développe, encodé dans des routines et stocké dans la mémoire organisationnelle et qui a comme conséquence de changer le comportement collectif. (Barnett, 2001)².

L'apprentissage a fait l'objet de nombreux travaux en sociologie. J. G. March est de loin l'auteur le plus influent dans le domaine³. Il a été parmi les premiers à réaliser des travaux sur la question. L'idée générale que l'organisation a la capacité de s'adapter et d'apprendre est introduite par R. M. Cyert et J. G. March dans les années 1960. L'organisation est conçue comme un système rationnel « adaptable » plutôt que comme un système rationnel « scientifique ». « We argue on the basis of above criteria that a business organization is an adaptive institution. In short, the firm learns from its experience. » (Cyert et March, 1963, p. 100) Les organisations changeraient leurs objectifs, réorienteraient leurs intérêts et réviseraient leurs procédures, leurs manières de faire en fonction de leur expérience.

À l'heure des premières expériences du débat public en France, quel éclairage peut apporter l'exemple québécois ? Fort d'une expérience de plus de 20 ans qui a donné lieu à la mise en discussion de plus de 150 projets, programmes et politiques, la procédure d'évaluation environnementale du ministère de l'Environnement et les audiences publiques et les médiations conduites par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, sont dans les faits une référence « obligée » à l'échelle internationale.

Dans cette deuxième partie du rapport, nous présentons premièrement quelques éléments théoriques sur la notion d'apprentissage et les raisons qui incitent les acteurs et les organisations à apprendre de leurs expériences. Deuxièmement, à partir de l'étude de quatre projets de ligne à très haute tension menant de part et d'autre de l'Atlantique tant en milieu urbain qu'en milieu rural⁴, il est question des opportunités et des conditions à l'apprentissage ainsi que d'une caractérisation des apprentissages que réalisent les divers participants au cours de la mise en discussion publique des projets. Troisièmement, nous montrerons comment ces apprentissages sont inégaux entre les acteurs et quelles sont les conséquences pour le débat public. Il s'agit de comprendre comment ces apprentissages structurent la conduite des projets et la décision. Enfin, nous aborderons les limites de la portée de l'apprentissage dans la délibération, en insistant sur le caractère imprévisible et fort complexe de la conduite des projets en général.

I. DE BONNES RAISONS D'APPRENDRE

L'apprentissage organisationnel se produit généralement lors de la rencontre d'un problème, lors de l'observation d'un écart entre les résultats souhaités et ceux qui sont obtenus⁵. C'est la

2. Traduction libre.

3. Les ouvrages de R. M. Cyert et J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* (1963) et de H. A. Simon, *Sciences of the Artificial* (1969) sont souvent présentés comme les points de départ et les premières définitions de la notion dans le champ des études organisationnelles. J. G. March apparaît comme l'auteur ayant le plus marqué le développement des travaux sur le sujet. En effet, selon une étude de C. K. Barnett (2001) (cité dans T. Weil (2000) et M. D. Cohen et L. S. Sproull (1996)), parmi les 17 publications les plus citées sur le sujet entre 1956 et 1993 (*Social Sciences Citation Index*), deux contributions de J. G. March représentent 70 % des citations. Il s'agit de l'ouvrage écrit avec R. M. Cyert et de celui écrit avec J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations* en 1976.

4. Nos études de cas réalisées dans le cadre d'une thèse de doctorat (Simard, 2003) reposent sur une analyse documentaire (administrative, corporative, associative et de la presse) et la réalisation de près de 170 entretiens semi-directifs menés auprès de l'ensemble des catégories d'acteurs concernés dans.

5. Notamment C. Argyris et D. A. Schön (1978), car la plupart des auteurs s'entendent sur ce point.

réponse à cet écart à travers un processus cognitif et comportemental qui mène à la modification de l'usage⁶ et de la compréhension d'un phénomène organisationnel.

Les acteurs et les organisations étudiés nous laissent voir qu'il existe effectivement de « bonnes raisons » d'apprendre. Du côté des maîtres d'ouvrages, plusieurs raisons sont réunies pour tirer des leçons de l'expérience. Premièrement, la montée de la préoccupation environnementale qui se traduit par le questionnement et la contestation des projets sur la base de différents motifs lors du débat public compliquent la conduite des projets. Cette nouvelle scène, obligée et publique, augmente la politisation et la médiatisation des projets et, potentiellement, fragilise l'image du maître d'ouvrage. Elle peut même ébranler ses stratégies de développement. Les conflits, liés de près à la mise en discussion publique peuvent se traduire par l'augmentation des délais de conduite des projets et une hausse importante des coûts de tous ordres. Par ailleurs, l'ouverture des marchés incite fortement les entreprises à entretenir de « bonnes relations » avec leurs différentes clientèles. De plus, la transformation du rapport État-collectivités locales favorise un plus grand dialogue de l'entreprise (Duran et Thoenig, 1996 ; Nourry et Nahon, 1997). En effet, l'État ne vient plus nécessairement à la rescousse du maître d'ouvrage afin de passer en force. Il exige un minimum de consensus à l'échelle locale avant de donner son aval définitif aux projets.

Les autres catégories d'acteurs cherchent aussi à apprendre. Les manques ou les échecs des expériences semblables, le manque de ressources (temps et énergie) et l'incertitude du déroulement des procédures et des processus de décision sont des raisons de parfaire leurs stratégies et leurs actions.

Bien que tous aient de bonnes raisons d'apprendre, les différents acteurs n'ont pas les mêmes capacités d'apprentissage et ne parviennent pas tous avec la même efficacité à tirer des leçons. Nous présentons en deux temps, d'abord du côté de l'entreprise et ensuite du côté des autres acteurs, des illustrations des phénomènes d'apprentissage et les impacts qu'ils ont pour chacun dans la conduite des projets.

1.1. L'apprentissage au concret

À partir des différents projets que nous avons étudiés tant en France qu'au Québec, il est possible d'identifier une série d'opportunités ou de conditions propices à l'apprentissage ainsi que de proposer une typologie des apprentissages mis en œuvre lors des procédures de consultation en général et des débats publics en particulier. Nous le ferons dans un premier temps en examinant les phénomènes d'apprentissage du côté des maîtres d'ouvrage et dans un deuxième temps auprès des autres catégories d'acteurs impliqués.

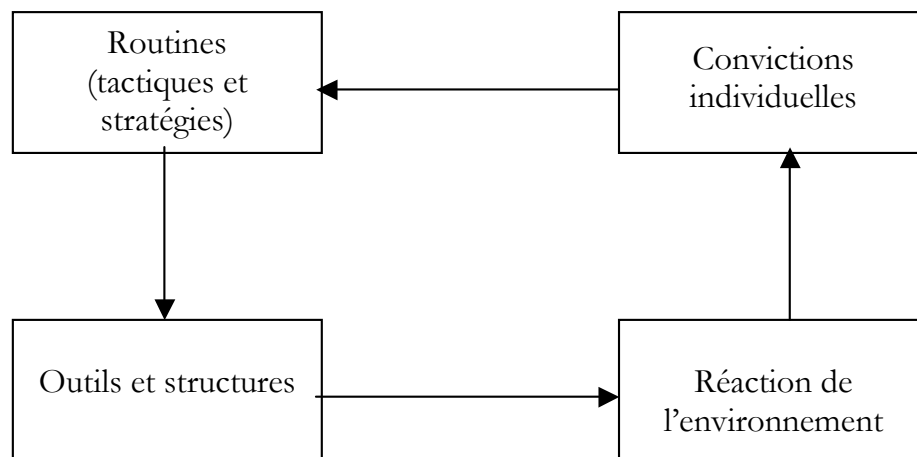
La reprise du cycle de l'apprentissage proposé par J. G. March et J. P. Olsen (1991) apparaît comme un point de référence pour comprendre l'enchaînement des apprentissages dans le temps. Ce cycle présenté comme un système de stimulus-réponse dans lequel les convictions des acteurs se traduisent en actions individuelles, puis en actions organisationnelles, pour ensuite produire leurs effets sur l'environnement, se poursuit par une nouvelle influence sur les convictions des acteurs et ainsi de suite. Ce modèle d'apprentissage a le mérite d'entrer au cœur

6. C. Argyris et D. A. Schön (1978) utilisent la notion de « theory-in-use » (théorie d'usage) pour nommer les théories « réelles » que les individus élaborent pour mettre en œuvre leurs actions.

même des mécanismes d'apprentissage pour mieux les comprendre et d'aller au-delà d'un « étiquetage » qui peut paraître abstrait ou arbitraire.

Dans la mesure où nous nous intéressons davantage à l'action et la mise en œuvre des décisions plutôt qu'à la dimension psycho-cognitive de l'apprentissage, il semble nécessaire d'adapter le modèle de March et Olsen notamment en remplaçant les « actions individuelles » par les « routines » (tactiques et stratégies) et les « actions organisationnelles » par les « outils et structures » afin de mieux identifier saisir le caractère permanent des changements.

**Schéma 1 : Cycle adapté de l'apprentissage organisationnel
(March et Olsen 1991)**



Cette adaptation fait en sorte que le modèle se concentre davantage sur la dimension organisationnelle plutôt qu'individuelle en créant deux catégories de produits d'apprentissage organisationnel distincts.

1.2. L'apprentissage des maîtres d'ouvrage

Les opportunités d'apprentissage

Plusieurs dispositions favorisent le développement et la mise en valeur des apprentissages individuels et collectifs chez les maîtres d'ouvrage.

a) Le processus de choix d'acteurs expérimentés

La désignation des acteurs responsables d'un dossier, d'une dimension du projet ou d'une partie des procédures se fait en fonction des expériences qu'ils ont connues, du savoir accumulé qu'ils détiennent, d'une connaissance particulière d'un territoire et de ses réseaux. Par leur expérience et leurs performances passées, ils se démarquent. L'appartenance à des équipes-projet antérieures, la connaissance d'un projet ou d'un territoire particulier apparaissent comme des critères de sélection déterminants pour être recruté⁷. Il s'agit d'un mécanisme très fréquemment utilisé sur tous les projets que nous avons étudiés.

7. Le chef de projet aura normalement une grande marge de manœuvre dans la formation de l'équipe-projet. Sa perception des membres est ainsi déterminante.

b) *La constitution d'une structure organisationnelle adaptée*

En France comme au Québec les maîtres d'ouvrage optent pour une gestion de type « équipe-projet ». La conduite des projets sous forme d'équipes-projet multidisciplinaires (*management* par projet) dans lesquelles se retrouvent des membres possédant des expertises variées (communication, droit, environnement, ingénierie, planification, etc.), permet des échanges entre les membres qui font partager des expériences différentes aux autres membres de l'équipe, et multiplie les perspectives qui sont prises en compte lors des décisions. L'adoption de ce type de *management*, très à la mode dans les grandes entreprises depuis les années 1980 a comme principal objectif de permettre des ajustements continus des objectifs et des ressources dans des contextes de forte nouveauté ou d'incertitude (Jolivet, 1998). Il permet aussi de circonscrire l'« imputabilité »⁸ du projet à un nombre très restreint d'acteurs et ainsi de « personnaliser » certaines tâches et responsabilités.

Comme le précise M. Gariépy (1989) sur ce mode de gestion chez Hydro-Québec dans la conduite des projets :

This element, in our opinion, constitutes a very important explanatory factor for the dynamic and impressive learning and adaptative capacity for Hydro-Québec: here was a means whereby individuals were brought to directly associate their own performance with the corporation's effectiveness. (492-493)

De plus, elle favorise l'adoption en amont d'une position commune et unique vis-à-vis des acteurs extérieurs, ce qui correspond aussi à des objectifs de communication : la cohésion de l'entreprise. En revanche, cette structure de *management* n'est pas sans susciter certains conflits et tensions. Plusieurs unités ou sections de l'entreprise sont interpellées par les décisions des projets et les membres de l'équipe agissent parfois à la manière de représentants de celle-ci⁹ pour défendre un scénario ou un autre du projet. Enfin, la pression sur les membres est parfois telle qu'ils sortiront de l'expérience du projet avec des séquelles¹⁰.

Ce type de structure par projet, à reconstruire chaque fois, dégage un *slack*¹¹ (Crozier et Friedberg, 1977 ; Huber, 1991 ; Akrich et *al.*, 1987) qui permet d'éviter de tomber dans le cercle vicieux de la répétition¹². Les stratégies développées par les membres de l'équipe se modifient au fil des projets en fonction de l'interprétation des problèmes rencontrés antérieurement par chacun. Cette situation a toutes les apparences des situations souhaitées par J. G. March dans l'ensemble de ses travaux visant à favoriser l'apprentissage (March et *al.*, 1991). Comme le soutient K. Carley (1992), les organisations apprennent davantage et plus rapidement par ce type de structure.

8. Au sens de *accountability*.

9. Les équipes-projet peuvent ainsi devenir le lieu où se transposent des enjeux organisationnels majeurs entre les unités comme entre les directions de l'environnement, de la communication ou de l'ingénierie lors de réformes organisationnelles touchant aux orientations principales des firmes.

10. J.-F. Chanlat (2001, 1996) précise que ce mode de gestion, par la sélection des membres, le recours à l'externe, etc. et la mobilisation des membres qu'il exige (engagement, dévouement, adhésion) peut créer énormément de stress chez ces derniers.

11. Elle permet une marge de manœuvre et créant une autonomie et une plus grande capacité d'innovation.

12. Le caractère non routinier des projets permet à la fois de mener une analyse rétrospective sur des expériences passées et d'ajuster le tir à condition qu'un suivi adéquat soit mené de projet en projet pour ne pas perdre le savoir et le savoir-faire.

c) Le développement d'activités spécifiques d'utilisation de l'expérience

Il existe au sein des entreprises des activités spécifiques pour favoriser l'apprentissage organisationnel. Celles-ci visent à valoriser et à faire partager des expériences aux membres d'une équipe-projet afin de préparer les étapes de la conduite de projet. Par exemple, un retour d'expérience¹³ a été réalisé et a contribué au lancement d'une réforme organisationnelle. Le succès associé au projet¹⁴ a, entre autres, favorisé le développement de l'implantation des CICOR¹⁵ et la régionalisation de l'organisme. De plus, des séminaires sont organisés régulièrement sur différents thèmes, comme la relation avec les élus et la concertation, et permettent de recueillir les témoignages d'agents de l'entreprise et d'acteurs autres comme les experts des bureaux d'études ou les maires afin de développer de nouvelles attitudes, de partager des manières de faire ou des innovations organisationnelles porteuses. Différents dispositifs de partage d'expériences, allant du stage à la visite de chantier, favorisent l'apprentissage. Enfin, des études systématiques sont menées par les services de la recherche de l'entreprise sur des thématiques précises comme le « syndrome NIMBY » suite à des conduites difficiles (Waerass de Saint-Martin, 1994). Ces études sont mises à la disposition des membres.

Lors de la conduite d'un projet, des rencontres sont organisées avec les membres d'anciennes équipes-projet afin qu'ils partagent leurs expériences avec ceux de la nouvelle équipe-projet. Le visionnement des bandes vidéo des débats publics, la lecture de documents liés à d'autres projets (*postmortem* ou bilans de projet) font partie des activités visant la mise en valeur de l'expérience. Les membres des équipes-projet s'inspirent à différents degrés de ces expériences afin de faciliter la conduite des projets et de tirer le meilleur du passé tout en anticipant les adaptations nécessaires. Les entreprises comptent donc sur plusieurs éléments d'un véritable « système d'apprentissage » au sens de C. Argyris et D. A. Schön (1978).

d) Le recours à l'expérience d'un tiers semblable

Apprendre de l'expérience des autres fait aussi partie des opportunités d'apprentissage. Il existe plusieurs exemples de ce type. L'apprentissage par imitation, le plus répandu, qui provient des relations entre organisations, notamment par le biais des consultants, peut agir comme un pont entre les organisations. Des savoirs et des savoir-faire sont « copiés » ou transposés d'une organisation à l'autre. Le cas de la création des CICOR (espace de concertation régionale) est un exemple d'une structure inspirée à Hydro-Québec par EDF. Une diffusion des pratiques et des structures organisationnelles est ainsi possible auprès d'autres organisations. À cet égard, les organisations vont copier les firmes les plus performantes d'un secteur d'activité. Enfin, cette acquisition de savoir par expérience indirecte peut provenir de l'arrivée de nouveaux individus dans l'organisation ou de l'acquisition de nouvelles organisations. Les individus et les groupes apportant avec eux leurs expériences et leurs savoirs en font bénéficier l'organisation. L'exemple le plus important dans les cas étudiés est l'apport des cabinets d'études et de conseils privés qui, de projet en projet, avec ces entreprises et d'autres, accumulent des savoirs et des savoir-faire spécifiques mis à contribution lors de la conduite des projets.

13. Rédaction d'un rapport, circulation et présentation auprès de différentes instances de l'entreprise.

14. La mobilisation des différentes unités de l'entreprise a permis de mener des actions adaptées au contexte local et de montrer la pertinence de conduire les projets en « temps réel » sur le terrain.

15. Les Commissions internes de coordination régionale (EDF) et les Comités de Coordination Régionaux (Hydro-Québec) se veulent des interlocuteurs régionaux permanents. Sur la naissance des CICOR voir Nourry, L. et C. Nahon. 1997.

Nous avons là aussi pu observer de tels mécanismes à plusieurs reprises et pu constater que les maîtres d'ouvrage apprennent l'un de l'autre et des autres promoteurs via des activités de partage d'expériences. Les innovations organisationnelles au niveau des outils de compensation, des méthodologies ou des structures font l'objet d'échanges et l'influence de chacun des maîtres d'ouvrage se fait de manière organisée. Cela est possible en bonne partie par le biais de colloques, de visites, de délégations, de stages ou d'échanges d'employés. Enfin, existent différents lieux interorganisationnels où sont partagées les expériences des entreprises semblables (Roome, 1994 ; Simard et Lepage, 1997). Les différentes associations d'entreprises d'électricité (producteurs, transporteurs et distributeurs), comme l'Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Énergie Électrique (UNIPÉDE), l'Association canadienne de l'électricité (CANELEC), le Conseil international des grands réseaux électriques (CIGRÉ) ou encore l'Association de l'industrie électrique (Eurelectric qui regroupe les grandes firmes européennes), organisent chaque année des conférences, des formations, des colloques et sont responsables de la publication d'études et de périodiques. Il s'agit d'activités et de lieux qui structurent l'apprentissage, de manière indirecte, dans le but de rendre la conduite et le fonctionnement en général plus efficaces.

Les produits de l'apprentissage

Nous en avons identifié trois, à partir des travaux de J. G. March et J. P. Olsen (1991)¹⁶, qui bien que distincts en théorie sont de manière générale liés entre eux et s'influencent à divers degrés. Les apprentissages peuvent effectivement se produire au niveau des : A) attitudes ou convictions ; B) routines (tactiques ou stratégies) et ; C) outils ou structures.

a) Attitudes et convictions

L'apprentissage peut se traduire par une transformation des attitudes générales des acteurs. Il s'agit concrètement d'idées ou de valeurs qui viennent teinter de manière générale le choix des acteurs dans les actions à prendre en cours de conduite en fonction de l'évolution de la situation.

Un premier changement d'attitude venant de l'expérience peut être illustré par la disposition générale à rechercher l'accord des acteurs « pertinents » concernés par le projet, c'est-à-dire ceux qui sont en mesure d'établir un rapport de forces vis-à-vis de l'entreprise. Effectivement, l'idée générale qui veut que les projets ne puissent plus passer par la force et par l'État semble être partagée par la plupart des acteurs. Cette modification renvoie souvent à des événements importants qui ont marqué l'imaginaire des agents des maîtres d'ouvrage. Par exemple, mentionnons pour EDF, l'échec de Cazaril-Laragon, ligne THT annulée par le Premier ministre, en raison du désaccord important des maires et des représentants territoriaux. Au Québec, des événements semblables, l'abandon du projet Grande-Baleine et le passage sous-fluvial de la ligne RNDC, ont eu le même effet. Ils ont été l'occasion d'une remise en question de l'alliance traditionnelle entre l'État québécois et Hydro-Québec, au profit des contestataires. Ainsi, une inclinaison à la concertation, au lieu de l'imposition des choix sur un argumentaire technique ou économique, est de mise dans les relations avec certains acteurs, notamment les maires et les représentants agricoles dans le cas du Québec.

16. Dans le cycle complet de l'apprentissage proposé par J. G. March et J. P. Olsen, on distingue trois produits de l'apprentissage : 1) les convictions personnelles ; 2) les actions individuelles ; et 3) les actions organisationnelles.

Un autre exemple d'apprentissage à l'échelle des attitudes ou des convictions est lié à la quête de prévisibilité (Bachir, 1999). Chez la très grande majorité des acteurs, on observe une attention à la prévoyance. En d'autres termes, la conduite des projets doit se faire avec une grande vigilance et toujours en tentant de réduire l'incertitude. Il n'y a pas de place pour l'improvisation et la surprise. Le niveau de préparation des acteurs devient dès lors très élevé. De manière générale, le maître d'ouvrage cherche à prévoir l'action et le comportement de ses interlocuteurs. La quête de prévisibilité et de stabilité, dans un contexte en perpétuelle évolution et rempli de basculements potentiels, notamment en raison du débat public, est la première préoccupation des membres de l'équipe-projet.

La recherche ciblée d'accords, par la négociation en amont de la procédure (Dalaloye, 1992), et la quête de prévisibilité accrue, par d'importantes activités de préparation de chacune des phases, sont les deux principales attitudes qui se dégagent du discours et de l'action des membres des entreprises. Ce changement dans le temps, qui vient de la rencontre de plusieurs échecs, constitue un exemple d'apprentissage direct.

b) Routines (tactiques et stratégies)

Deuxièmement, l'apprentissage peut se traduire par des tactiques et des stratégies qui prennent l'apparence de véritables routines (Dubuisson, 1998). Ces pratiques sont individuelles ou collectives et sont à l'oeuvre de projet en projet. On désignera ici par tactiques les actions restreintes ou les procédés simples pour atteindre un objectif. Les stratégies feront référence à des actions plus élaborées et elles renvoient plutôt à une série d'actions.

Un premier exemple est celui de l'accompagnement, au début de la conduite, des membres de l'équipe-projet par des acteurs « alliés » et connus ou en bons termes avec les acteurs à rencontrer, notamment les maires. Il peut s'agir des représentants des Régies d'électricité régionales, des agents des ministères ayant des projets compatibles ou complémentaires ou des membres de l'entreprise travaillant à l'échelle de la distribution de l'électricité. La présence des bûcherons lors de la négociation des conventions avec les propriétaires témoigne de la même approche. Le principe est de « faire passer » le projet par un interlocuteur crédible et respecté par l'acteur sollicité. Cet accompagnateur, en même temps, améliore l'image de l'entreprise auprès de l'acteur sollicité mais aussi sert d'écran ou de « tampon » lors de relations plus difficiles. Avec le temps, les acteurs ont appris à miser sur la maîtrise du réseau territorial et les acteurs qui peuvent faciliter les négociations.

Deuxièmement, la tactique de l'« usure » consiste à entretenir coûte que coûte le lien avec les acteurs pertinents afin d'obtenir un accord. Il ne faut jamais couper la relation avec un maire, un élu ou un acteur régional important et ne consentir que progressivement aux demandes de ceux-ci. Multiplier les rencontres, proposer des options et poursuivre le dialogue génèrent une certaine lassitude qui favorise l'acceptation des offres du maître d'ouvrage. À cette tactique s'ajoute celle de négociation en tête-à-tête visant à maintenir une situation d'asymétrie d'information entre les acteurs locaux et les agents du maître d'ouvrage. Le maître d'ouvrage est le seul à avoir une vision d'ensemble de la négociation et lui permet de négocier des accords souvent en fonction du rapport de force rencontré et d'entretenir un climat d'incertitude vis-à-vis des acteurs résistants quant au moment de la fin des négociations et d'une éventuelle expropriation. Les réunions en petits groupes, les convocations peu de jours avant les

rencontres, la rétention d'information¹⁷, la recherche intensive d'information (dissimulation des démarcheurs parmi les propriétaires lors des réunions d'information, réunion d'équipe après chaque rencontre publique pour partager les perceptions, etc.) sont des manières de faire apprises et transmises au sein de l'entreprise pour avoir un pas d'avance sur ses interlocuteurs en matière d'information.

Du côté des stratégies récurrentes et structurées, un premier exemple rencontré de part et d'autre de l'Atlantique est le processus d'identification des acteurs pertinents sur le territoire, notamment les maires. Afin de cerner les interlocuteurs territoriaux pertinents, de connaître leur positionnement éventuel, des études sont menées en amont pour identifier les « acteurs forts » en place, établir leur profil et anticiper la manière de s'y prendre pour les aborder et obtenir leur accord. Des cabinets d'études sont parfois chargés de faire le portrait des acteurs à rencontrer. Cela peut se faire par la rencontre d'acteurs internes à l'organisation qui habitent le territoire concerné¹⁸ ou d'acteurs externes reconnus comme ayant une bonne connaissance du milieu, par exemple les journalistes locaux, le préfet ou le directeur de la MRC au Québec. La même stratégie est reproduite à l'étape du démarchage des propriétaires à l'échelle locale.

Un deuxième exemple de stratégie éprouvée est celui qui est à la base de la négociation avec les maires et les propriétaires et qu'il a été convenu de nommer la stratégie « chirurgicale ». Il s'agit de débiter par les secteurs les plus réceptifs au projet pour ensuite isoler les poches d'opposition les plus résistantes. Lié à cette stratégie se greffe un ensemble d'actions de démarchage visant à obtenir des accords. La façon d'entrer en discussion, de limiter les informations, la possibilité de compenser un agriculteur dès la première rencontre, d'offrir des primes ou de jouer sur la valeur de la ressource forestière à abattre sont des solutions potentielles aux problèmes rencontrés pour obtenir l'accord de certains acteurs.

Enfin, la stratégie de communication s'est aussi construite sur la base de l'expérience des acteurs d'EDF et d'Hydro-Québec. De la plaquette d'information au sondage, en passant par les numéros de téléphone « vert » pour informer, les conférences de presse, les sites Web, etc., toute une série d'actions de communication s'affine de projets en projet en direction des différentes catégories d'acteurs pour éviter que ceux-ci se braquent contre le projet.

Au Québec, les audiences publiques sont un foyer d'apprentissages fort important. Les préparatifs qui mènent aux audiences publiques sont multiples : 1) la structuration de l'équipe d'audiences publiques en trois niveaux (le *panel*, les *back-up* et les experts) ; 2) l'élaboration d'un cahier de questions et de réponses pour chaque membre du *panel* ; 3) un retour sur les audiences publiques antérieures par la vidéo ; 4) le recours à des professionnels externes en communication ; 5) les simulations d'audiences publiques à l'interne avec l'appui d'experts (ex-commissaires et journalistes) et ; 6) la concentration de l'expertise sur un porte-parole qui, année après année, a cumulé les expériences et développe des actions précises de préparation (visite du terrain, rencontre de tous les membres individuellement, questionnement de ces derniers, etc.).

17. J.-G. Vaillancourt (1982) a également observé cette pratique chez les membres de l'entreprise publique.

18. La pratique qui consiste à s'appuyer sur les membres du personnel de l'entreprise pour faire remonter l'information spécifique au territoire concerné par le projet existe depuis le milieu des années 1970 (Vaillancourt, 1982).

Ainsi, les tactiques et les stratégies que nous venons de rappeler apparaissent comme des routines dynamiques (Reynaud, 1998) c'est-à-dire explicitement tournées vers l'apprentissage. Éléments clés de l'apprentissage organisationnel, les routines, comme le rappellent B. Levitt et J. G. March (1988), sont indépendantes des individus et survivent au changement de ceux-ci. Témoins des leçons de l'expérience, elles donnent ainsi accès à l'histoire. La pérennisation des tactiques et des stratégies en routines a comme avantage de suspendre l'indétermination de la coopération. En d'autres termes, elles proposent un cadre relationnel à établir entre les acteurs de l'entreprise et indiquent aux autres (acteurs externes) comment la relation devrait s'établir et se stabiliser (Dubuisson, 1998).

c) Outils et structures

Troisièmement, l'expérience se traduit en apprentissage collectif via des outils et des structures plus permanents pour faciliter la conduite des projets. Comme c'est le cas pour les tactiques et les stratégies, ces produits de l'apprentissage visent essentiellement à stabiliser le jeu entre les entreprises et certaines catégories d'acteurs pour le rendre plus prévisible.

L'expérience, de manière générale, a permis de parfaire l'expertise des entreprises sur de multiples aspects des projets. En effet, des savoirs et des savoir-faire éprouvés sont en œuvre tant au niveau technique (passage sous-fluvial, nouveau type de pylônes), environnemental (techniques d'évaluation d'impact, logiciel de conception de tracés), juridique (connaissance de la jurisprudence) que communicationnel (développement d'outils d'information et de consultation, et méthodologie générale pour les lignes THT). Ces divers apprentissages font maintenant partie des actions « normales » à mettre en œuvre pour favoriser la bonne conduite des projets.

Mais au niveau des relations avec les différents groupes, se sont également construites, au fur et à mesure des projets, différentes ententes qui sont autant d'outils lors de la conduite. La formalisation de la négociation entre les agriculteurs a conduit à une entente avec les représentants du monde agricole en France et au Québec. Cette dernière a permis, depuis plus de 10 ans au Québec et 20 ans en France, de régulariser les négociations avec les propriétaires ruraux et leurs représentants, l'Union des producteurs agricoles du Québec¹⁹ en fixant les paramètres des éléments de compensation. Cet outil de nature corporatiste comme le précise M. Gariépy (1989) est la résultante d'un apprentissage organisationnel²⁰.

Le *Protocole relatif à l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement* de 1992 entre EDF et l'État et le *Programme de mise en valeur intégrée* d'Hydro-Québec²¹ sont aussi des outils issus de l'expérience. Ces deux outils viennent formaliser également des pratiques de négociation dans le but notamment de mieux encadrer le démarchage, des maires. Dans le premier cas, des représentants de l'État²² sont parties prenantes du *Protocole* qui, par la suite, en 1997, a été intégré au contrat d'entreprise avec l'État. Pour Hydro-Québec, il s'agit davantage d'un acte volontaire. Dans les deux cas, c'est suite aux demandes formulées, de projet en projet, pour

19. Depuis 1972, l'UPA détient la représentativité exclusive de la profession. L'Union des producteurs agricoles représente 50 000 producteurs et productrices agricoles du Québec.

20. Au Québec, l'entente avec l'UPA est notamment le produit du conflit de la ligne RNDC. Pour les détails de l'émergence de cette entente, voir M. Gariépy (1989).

21. Voir le résumé en annexe et L. Simard (2004).

22. Premier ministre, ministre de l'Industrie et ministre de l'Environnement.

différents types de compensations (financement de projets locaux, enfouissement de lignes, aménagements, compensations pour dévaluation des propriétés, etc.) et aux échecs rencontrés que ces outils ont été créés. Avec la montée politique des représentants locaux et de la préoccupation environnementale, les entreprises ont été favorables à un tel encadrement pour prévenir l'escalade des demandes.

Ces outils sont des « actes publics conventionnels » (APC), sans statut juridique défini, qui permettent une interprétation et une application souples à la hauteur du rapport de force qui existe entre les acteurs (Lascoumes et Valluy, 1998 ; Valluy, 1998).

L'apprentissage se traduit également par l'aménagement de structures organisationnelles plus permanentes. De manière générale, la structure des entreprises a évolué grandement ces dernières années et ce, directement en lien avec les expériences de conduite des projets d'infrastructures de transport et de production. Le développement d'unités d'expertise environnementale durant les années 1980 et 1990 est sans contredit parmi les plus importants aménagements organisationnels chez EDF et Hydro-Québec²³.

Les entreprises cherchent à entretenir à long terme avec certains acteurs de bonnes relations pour créer un lien ou une complicité durables et faire de ceux-ci des partenaires dans la conduite des projets. L'enjeu consiste à transformer les projets de ligne, toujours indésirables par nature, en des projets ayant tout de même des retombées positives tout en valorisant l'ensemble des activités de l'entreprise sur le territoire. Pour entretenir des relations suivies avec ces « potentiels partenaires », les entreprises ont développé des structures qui visent à donner un meilleur aperçu de leurs activités sur un territoire ainsi que de celles des partenaires en question²⁴. Ces structures permettent de dresser l'éventail des possibilités d'actions et de projets et de convenir des initiatives qui pourraient être profitables aux acteurs invités à participer à cette structure.

Pour EDF comme pour Hydro-Québec, cela s'est traduit par une régionalisation des effectifs reliés aux projets et la création d'une coordination régionale permanente (CICOR)²⁵ qui a, entre autres missions, celle de faciliter les relations avec les collectivités territoriales. Pour les deux entreprises, cette territorialisation de la conduite visait à éviter le « débarquement » en région d'équipes focalisée sur la réalisation du projet au détriment de la qualité des relations avec les populations locales. De plus, étant intégrées davantage au territoire, ces équipes ont une bien meilleure connaissance des acteurs concernés et des enjeux régionaux. En d'autres termes, elles doivent pouvoir plus facilement adapter les projets aux « ordres locaux » existants et mieux faire valoir l'ensemble des activités de l'entreprise qui se présente dorénavant comme un partenaire du développement territorial.

De manière plus générale, il faut préciser que l'ouverture prochaine des marchés d'électricité tant en Europe qu'en Amérique du Nord est aussi un facteur qui encourage la régionalisation

23. L'analyse fine de ces évolutions structurelles mériterait en soi un travail de recherche en profondeur. Nous avons réalisé une partie de ce travail à l'aide d'archives pour le cas d'Hydro-Québec. Voir L. Simard et L. Lepage (1997).

24. Par exemple, Hydro-Québec réalise depuis peu des rapports annuels à l'échelle régionale qui mettent en valeur ses activités et les retombées de celles-ci sur le territoire.

25. Les démarches sont à ce point semblables que la structure en porte le même nom. Ceci n'est pas un hasard, car les agents d'Hydro-Québec se sont directement inspirés de l'expérience française. Les CICOR sont donc un cas exemplaire d'apprentissage par imitation.

des entreprises (Wieviorka et Trinh, 1989 ; Poupeau, 1999 ; Hafsi, et Demers, 1989 ; Dubeau, 1995 ; Simard et Lepage, 1997). La fin des monopoles nationaux se posera d'abord au niveau des grands consommateurs (entreprises, grandes villes et villes moyennes) et le cadre régional apparaît comme le découpage le plus pertinent à ce niveau²⁶.

À l'échelle nationale, à l'enseigne du partenariat et du mécénat, a été créée chez Hydro-Québec (2001) comme chez EDF (1987) une fondation qui vise à financer concrètement des projets en partenariat avec les acteurs locaux, ces fondations financent des projets en région en partenariat avec les organismes du milieu afin de réaliser des initiatives à caractère environnemental et social (loisirs, sports, culture, solidarité). Ces structures sont autant de moyens pour les entreprises d'entretenir de bonnes relations avec les représentants locaux de manière durable et ainsi faciliter la recherche d'accords lors du passage d'un projet de lignes THT.

L'analyse sous l'angle de l'apprentissage nous permet d'observer une grande convergence des deux entreprises dans la conduite des projets de lignes THT en particulier et de leur évolution en général. Elles sont de plus en mesure de s'inscrire dans l'ensemble des produits d'apprentissage et de multiples façons. Bien que certains retours en arrière soient observés dans la façon de faire (passages en force), nous constatons une tendance à développer des réponses (changements d'attitudes, routines, outils, structures) à la fragilisation de l'entreprise basée sur la généralisation progressive de l'expérience.

1.3. L'apprentissage du côté des autres acteurs

Qu'en est-il de l'apprentissage du côté des autres acteurs ? M. Gariépy conclut dans sa thèse à l'absence d'apprentissage du côté des autres acteurs qu'il s'agisse des municipalités, de l'UPA ou des associations car lors des audiences publiques, ils ne font pas allusion au passé ou parce que l'on n'y retrouve pas les mêmes personnes d'un projet à l'autre. Bien que les mécanismes d'apprentissage soient plus rares et moins organisés, nous avons observé plusieurs actions qui renvoient à une généralisation de l'expérience de ceux-ci²⁷.

Les autres catégories d'acteurs, par leurs différentes expériences ou par leurs relations avec d'autres groupes, se retrouvent avec un certain « vécu » qu'ils utilisent pour se mettre en meilleure position de défendre leurs intérêts. Ainsi, des acteurs plus souvent impliqués dans les projets se distinguent des autres acteurs.

Des conditions favorables à l'action et à l'apprentissage

Les acteurs les plus « efficaces » ont dans tous les cas des points en commun qui favorisent un regroupement au-delà de leur position face au projet et qui facilitent la généralisation de l'expérience. En effet, une histoire territoriale forte, un esprit d'appartenance, un intérêt corporatif, des expériences collectives multiples conjuguées à des situations d'opposition à d'autres projets permettent, par exemple, la construction d'une conscience territoriale

26. Ce type de structure existe aussi à l'échelle locale, avec un acteur spécifique ou sur un thème particulier : table de concertation entre Hydro-Québec et la Ville de Montréal, table nationale de concertation avec l'UPA ou sur la question des dérivations de rivières au Québec.

27. Nous croyons que cette différence importante du point de vue de nos résultats, mis à part le fait qu'il ne s'agit pas des mêmes projets, tient 1/ au fait que l'étude de M. Gariépy (1989) repose essentiellement sur des données documentaires, et 2/ au moment où celle-ci a été réalisée (fin des années 1980).

(Leborgne, 1999), l'amélioration de leur capacité d'organisation et l'efficacité de leurs actions par rapport à des acteurs qui en sont à leurs premières armes.

Nous avons observé trois façons d'apprendre chez les différents groupes d'acteurs et ce, tant de manière directe que de manière indirecte. Premièrement, les phénomènes d'apprentissage peuvent provenir des enseignements tirés de l'implication des acteurs dans des projets du même genre. Le maître d'ouvrage fait donc face à des acteurs qui ont une expérience des procédures administratives et des différents mécanismes corporatifs d'information et de consultation. Deuxièmement, il peut être question d'un apprentissage issu d'expériences directes mais relié à des projets semblables. Enfin, l'apprentissage d'un groupe peut être relié à la transmission de conseils et d'informations par d'autres acteurs, donc par expérience indirecte. Il existe donc des mécanismes d'apprentissage directs et indirects chez les autres catégories d'acteurs qui misent sur l'accumulation des expériences et des contestations en produisant un effet de mémoire²⁸. Cette capacité d'apprendre, bien que restreinte en raison d'une faible disponibilité de moyens, d'une moins grande stabilité et du plus faible nombre d'expériences, marque de manière significative l'efficacité de l'action lors des projets. Cependant, peu d'organisations parviennent à mettre en place la dernière catégorie des produits de l'apprentissage. Seules l'UPA et les grandes municipalités semblent aptes à le faire. Nous illustrons les principaux produits d'apprentissage dans les cas étudiés pour chacun des principaux groupes d'acteurs.

a) L'UPA

Au niveau des convictions et des attitudes, les membres de l'UPA adoptent, dès le début des rencontres avec l'entreprise, en amont du débat public, une position de négociation. Avec les années et les projets, les responsables de l'organisation chargés d'accompagner les propriétaires agriculteurs connaissent bien le fonctionnement et le contenu de l'entente. Ils savent qu'Hydro-Québec est disposée à négocier et préfère s'entendre avec eux que de se confronter à l'UPA. Au niveau des tactiques et des stratégies, les membres de l'UPA ont développé des façons de faire récurrentes lors des rencontres avec Hydro-Québec. Ainsi, les responsables de l'UPA tiennent à être accompagnés de plusieurs agriculteurs expérimentés pour créer un effet de nombre et faire valoir des expériences concrètes d'application des compensations, vécues par les agriculteurs. Elle a aussi développé une capacité d'expertise en faisant des alliances ponctuelles avec des universitaires afin de contester le calcul des compensations, lorsque les représentants régionaux ne sont pas satisfaits des propositions. L'UPA a également développé des outils et des structures organisationnelles. Il y a bien sûr l'entente avec Hydro-Québec, mais aussi l'existence d'une table permanente de concertation entre l'UPA et Hydro-Québec qui permet d'entretenir des relations en continu et de définir des projets communs. Ainsi, l'UPA arrive à s'inscrire dans chacune des catégories d'apprentissage, à l'instar d'EDF et d'Hydro-Québec.

b) Les municipalités

Nous observons quelques cas d'apprentissage mais qui sont surtout limités aux municipalités de grande taille. Ces dernières, par exemple, cherchent d'entrée de jeu à négocier avec l'entreprise. Elles sont ouvertes et favorables à l'établissement de relations de négociation avec l'entreprise

28. Comme J. Lolive et A. Tricot (2001) le montrent dans leurs travaux, il se produit un apprentissage par les contestations des grandes infrastructures publiques de transport en France à l'échelle des procédures par les leaders, les « passeurs » et grâce à l'appartenance à différents réseaux.

en sachant pertinemment qu'il existe du jeu entre ce qui est offert et ce qui sera finalement donné en échange d'un accord sur le projet. Par ailleurs, le fait de privilégier une négociation bilatérale avec l'entreprise, sans chercher à faire alliance avec d'autres municipalités, apparaît aux maires comme une pratique procurant de bons résultats et ce, pour l'ensemble des municipalités observées (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Sortir du cadre légal de l'action en organisant un référendum sur ces projets d'utilité publique (ligne THT et autoroute), traiter en bloc ces projets en cherchant à briser l'asymétrie entretenue par les promoteurs, s'adjoindre un expert technique et exiger des travaux au-delà de ce que prévoient les ententes, négocier avec les représentants de l'État (sous-préfet), ne jamais s'engager totalement dans une seule voie mais plutôt entretenir plusieurs voies de solution en même temps, évitant ainsi de se retrouver dans une position d'irréversibilité (négociation avec EDF et maintien de la mobilisation contre le projet avec l'appui de la population) sont des exemples de tactiques et de stratégies.

Les municipalités d'une certaine taille détenant des ressources significatives et bénéficiant de quelques expériences mettent en œuvre des produits d'apprentissage qui s'avèrent favorables à la poursuite de leurs intérêts.

c) Les associations

Les associations de défense de l'environnement ou de citoyens, qui ont été dans la plupart de nos cas les principaux foyers d'opposition aux projets, ont au niveau cognitif et comportemental fait preuve d'apprentissage direct comme indirect mais semblent en revanche avoir du mal à mettre de l'avant des stratégies ou tactiques « routinisées » et éprouvées ou à investir dans des outils ou des structures. Nous rejoignons donc les conclusions de E. Remy (1995) qui a observé différents apprentissages au sein des associations, notamment aux niveaux technique, juridique et procédural et le travail de M. Leborgne (1999) auprès de leaders associatifs.

Il est arrivé qu'une association profite de l'expérience d'une association nationale et de la connaissance de celle-ci sur les CEM pour en informer ses membres et la population. Cet apprentissage a notamment permis une meilleure mobilisation. Une autre association a adopté une attitude de rejet global du projet et a coupé ses relations avec Hydro-Québec en refusant de se prononcer sur les différents tracés suggérés par l'entreprise. Forts des leçons tirées de leur propre expérience ou de celle d'autres citoyens (plusieurs projets de lignes THT se sont déroulés sur ce territoire), certains membres ont plutôt privilégié une attitude d'affrontement. Plusieurs associations ont également lancé une stratégie de recherche d'appuis auprès des élus, notamment des MRC, sachant que sans la présence d'élus locaux à leurs côtés, ils auraient peu de chances. La stratégie d'opposition par la création d'une œuvre d'art a également été observée et est le fruit de l'expérience. En effet, certains acteurs avec des alliés, ayant remporté peu de succès par le passé avec des modes d'opposition conventionnels, avaient déjà remporté un certain succès en misant sur l'art public dans des situations semblables²⁹.

29. De plus, cette œuvre d'art fut en partie un apprentissage par imitation, puisqu'elle reprenait les étapes de la méthodologie du promoteur pour organiser les différents tableaux.

Ayant l'expérience des audiences publiques et de l'impact médiatique que celles-ci peuvent avoir, des opposants ont engagé une stratégie d'occupation des audiences en vue d'influencer la commission et de déstabiliser les représentants des maîtres d'ouvrage³⁰. La rédaction d'un mémoire, répartissant les parties en fonction des intérêts et des compétences des membres, et le recours à une firme de relations publiques pour la préparation des audiences publiques, s'expliquent par les leçons tirées des audiences publiques dans le passé³¹. Ce dernier exemple d'apprentissage peut aussi être associé à un mécanisme d'imitation vis-à-vis de l'entreprise qui elle aussi a recours à ce type de firme pour préparer les audiences publiques.

Enfin, nous avons observé des propriétaires qui lors de la négociation des compensations avec les entreprises, ont mis à contribution, dans la mise en œuvre de stratégies et de tactiques, leurs expériences du passé. En effet, en refusant de donner leur accord trop rapidement, en parlant entre eux et en jouant sur le temps qui s'écoule, ils ont fait pression sur l'entreprise plus encline à offrir davantage pour obtenir leur accord et ont pu avoir de meilleures compensations. Plusieurs propriétaires ont expliqué leur stratégie en faisant référence à d'autres projets dans lesquels ils avaient été impliqués ou dont ils avaient entendu parler.

Les associatifs et les propriétaires font ainsi preuve d'apprentissage cognitif et comportemental. En revanche, nous n'avons rencontré aucun cas où ces associations ont utilisé leurs expériences pour développer des outils et des structures.

d) Les services de l'État

Les services de l'État, de manière plus restreinte, généralisent également leurs expériences afin d'être plus efficaces dans leurs actions. Ils adoptent au niveau des attitudes un certain désengagement vis-à-vis de la conduite, comme le démontre aussi M. Gariépy (1989), manifestement pour des raisons de manque de moyens et de temps. Ils choisissent de s'investir ailleurs et ce, même si les valeurs dont font part ces acteurs commanderaient *a priori* une implication plus importante dans la conduite des projets, comme l'expliquent J. G. March et J. P. Olsen (1991). Par ailleurs, par expérience, ce comportement s'explique par les moyens dont dispose le maître d'ouvrage et qu'il a eu l'occasion de démontrer lors des projets antérieurs. Néanmoins, les représentants des deux tutelles (ministère de l'Industrie/DRIRE et ministère des Ressources naturelles) ont quand même développé leurs exigences de justification des projets à l'endroit des entreprises. Les situations difficiles du passé où ils avaient à défendre leurs avis positifs à l'endroit des projets qui rencontraient de l'opposition sont à l'origine de ce changement. Enfin, les exigences des audiences publiques québécoises sont à l'origine des stratégies de préparation mises en œuvre par le ministère de l'Environnement selon une forme identique à celle suivie par le maître d'ouvrage (imitation) puisqu'ils organisent des simulations d'audiences entre agents. De cette manière, cette « épreuve » est mieux vécue par ces derniers.

Il s'agit des principaux phénomènes d'apprentissage observés ou relatés par les acteurs. On constate que ceux-ci sont, plus épars, moins nombreux, moins outillés et moins structurés mais sont à l'origine d'une meilleure défense de leurs intérêts. La capacité d'apprentissage des acteurs

30. L'organisation du transport collectif des riverains par les opposants jusqu'au lieu des audiences publiques est un exemple.

31. M. Leborgne (1999) a montré dans son travail sur la ligne Boutre-Carros en France comment les associations s'appuient entre elles et se spécialisent au niveau de l'expertise pour ensuite se partager les actions à mener en conséquence.

n'est définitivement pas la même. Il va s'en dire que plus les accumulations d'expériences sont nombreuses, plus le potentiel d'apprentissage est grand. Cependant, la traduction des expériences en apprentissages de différentes formes nécessite des ressources. Les maîtres d'ouvrage sont de loin les acteurs qui apprennent le plus et le plus rapidement. Ces apprentissages ne vont pas nécessairement dans le sens d'un débat public plus ouvert et pluraliste mais plutôt dans le sens d'une plus grande prévisibilité de la conduite de projet. Ils sont « orientés » et visent davantage à nourrir les intérêts des acteurs vis-à-vis de l'issue du projet. Par conséquent, les apprentissages vont plutôt favoriser les arrangements en parallèle du débat public et augmenter la confrontation des acteurs lors de ce dernier.

II. APPRENDRE AVEC L'AUTRE : CONDITION DU CYCLE D'APPRENTISSAGE COMPLET

L'apprentissage est un phénomène répandu chez la plupart des acteurs. Il ressort néanmoins clairement que certains acteurs apprennent plus que d'autres. Les entreprises sont en mesure de créer un plus grand nombre d'opportunités et de produits d'apprentissage, ne serait-ce qu'en raison des ressources qu'elles détiennent et du nombre d'expériences vécues. Comme le mentionnent J. G. March et *al.* (1991) : « *learning seems problematic when history offers only meager samples of experience* ». De plus, l'apprentissage demande du temps et des moyens³². Ses produits (attitudes, tactiques, stratégies, outils ou structures) s'activent selon le contexte ou l'étape à laquelle se trouve le projet afin de permettre une conduite plus prévisible et progressant dans la direction souhaitée.

Comment ce maintien est-il possible ? Quel mécanisme pérennise au moins partiellement cette situation ? Dans de nombreuses études, les auteurs statuent sur le type ou le niveau d'apprentissage ponctuel mis en oeuvre par les différents acteurs sans s'intéresser aux conséquences de celui-ci dans le temps, sur l'action organisée ou sur son fonctionnement³³.

Le cycle de l'apprentissage proposé par J. G. March et J. P. Olsen (1991) et que nous avons adapté apparaît encore utile sur cette question. Dès lors, les acteurs qui sont en mesure de s'inscrire dans l'ensemble du cycle apparaissent en meilleure position pour défendre leurs intérêts, disposant d'un plus large éventail de possibilités³⁴. Nous proposons d'aller plus loin en faisant l'hypothèse que l'apprentissage complet ne peut se réaliser que par une relation complémentaire entre acteurs. En d'autres termes, l'apprentissage en cycle complet ne se ferait pas seul. Il exige la complicité de « l'autre ». En conséquence, les relations qui demeurent conflictuelles entre les acteurs ne permettent pas à ceux-ci de réaliser des apprentissages en cycle complet et ils demeurent dans un cycle partiel. L'apprentissage se révélerait ainsi fondamentalement relationnel. Les exemples des entreprises, de l'UPA et de certaines

32. Les faibles moyens dont disposent les organisations jumelés à l'urgence constante de l'action ne facilitent guère le développement de l'apprentissage organisationnel en général. Voir T. Weil (2000) et B. Hedberg (1981), sur la notion de *slack*.

33. Les travaux de L. de Carlo (1996) ou de M.-F. Turcotte (1997) et Turcotte et Dancause, (2001) sont représentatifs à cet égard.

34. Il existe cependant, comme J. G. March et J. P. Olsen (1991) l'ont souligné, des obstacles au passage d'un état à l'autre. Il en sera question plus loin.

municipalités nous permettent d'illustrer cette proposition car elles ont été en mesure de s'inscrire dans les trois types de « produits » d'apprentissage.

Ces cycles d'apprentissage ne sont pas neutres. Ils auraient pu être autres, mais tous tendent vers une recherche de stabilité, de standardisation et de transmissibilité d'un projet à l'autre afin de faire accepter les projets des entreprises des acteurs les plus susceptibles de compliquer la conduite des projets. Ces résultats nous renvoient au travail de L. Thévenot (1986) et à ce qu'il appelle les « investissements de forme ». Il considère des faits très différents en apparence comme des « conventions de forme » car ils contribuent tous à permettre

un accroissement de la prédictibilité des états à venir résultant de la mise en forme des catégories cognitives des personnes impliquées, des formes conventionnelles engagées, comme des objets mêmes mis en oeuvre dans la production. (p. 29)

L'ensemble des tactiques, stratégies, outils et structures liés directement à la conduite de projets et conçus à cette fin est un investissement des entreprises dans des formes visant à développer une plus grande prévisibilité. Cet investissement dans les formes peut être initié par un acteur-stratège comme les entreprises mais, comme le précise C. Paradeise (1988), ces formes font l'objet d'une négociation en général.

Si certaines formes [qu'il identifie] — un outil ou un mode de gestion, par exemple — peuvent en première approximation sembler assimilables à l'investissement d'un acteur singulier dont les critères de rationalité et les finalités paraissent identifiables, il n'en va pas de même pour toute une série d'autres conventions [...] dont la caractéristique la plus évidente est d'être produite par une négociation explicite entre des acteurs dont rien ne permet de supposer qu'ils possèdent une rationalité collective cohérente. » (p. 96)

Or, cet investissement de forme n'est pas l'apanage des seuls maîtres d'ouvrage. Certaines municipalités ont également été en mesure d'opérer un cycle complet d'apprentissage. Avec l'expérience, elles ont adopté une attitude de négociation à l'égard de l'entreprise. Par la suite, elles ont été en mesure de mettre en œuvre des stratégies leur permettant de tenir cette attitude de différentes manières : en développant une capacité d'expertise, en développant des moyens de pression majeurs et en négociant leur accord en lien avec d'autres projets. Enfin, l'existence d'outils de compensation, de structures de concertation et l'expérience qu'elles détiennent à leur égard ont permis à certaines municipalités de défendre avec satisfaction leurs intérêts. Ces apprentissages complets renvoient bien à des investissements de forme qui sont relationnels et donc négociés. Cette négociation, condition de l'apprentissage en cycle complet, passe par un rapport de force relativement équilibré entre les acteurs et le maître d'ouvrage.

Pour cette raison, l'approche préconisée par J. G. March et J. P. Olsen et l'adaptation que nous en proposons nous apparaissent éclairantes. En effet, à partir de la déconstruction de l'apprentissage en différentes étapes (attitudes, tactiques/stratégies (routines) et outils/structures) qui permettent d'entrer à l'intérieur du cycle, nous pouvons observer que l'apprentissage en cycle complet pour un groupe d'acteurs se déroule de manière concomitante et en interdépendance avec celui que traverse un autre groupe d'acteurs. En effet, s'il y a un changement d'attitude, de comportement et de structure, cela ne se fait pas dans le vide mais en relation avec d'autres acteurs.

L'apprentissage est donc intrinsèquement lié aux relations entre les acteurs : il ne suffit pas de qualifier le niveau d'apprentissage de chacun, il convient de le situer en lien avec les acteurs.

L'impact de l'apprentissage sur la transformation de la conduite doit donc être abordé en terme de relation. Les apprentissages partiels, par exemple, entre les associations, les services administratifs et plusieurs municipalités ou communes ne permettent pas de transformer fondamentalement la conduite des projets par l'entreprise. Les relations entre ces groupes d'acteurs demeurent profondément conflictuelles. En revanche, pour les acteurs qui font preuve d'un cycle complet d'apprentissage, il y a transformation de la nature de la conduite. En particulier, il y a création de dispositions qui permettent d'entrevoir la conduite du projet entre certains acteurs de manière complémentaire plutôt que conflictuelle. C'est en ce sens que l'on peut parler de transformation de la conduite de projet.

Ces différents niveaux d'apprentissage permettent de changer la nature des relations entre des acteurs, relations qui passent de confrontations conflictuelles et à des confrontations complémentaires (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). L'apprentissage semble donc relationnel et dépendant de la capacité de s'entendre et de se donner conjointement dans le temps une définition du projet et de ses éléments qui soit compatible avec les intérêts des différents acteurs. Le corollaire de cette règle est que sans tentative d'accord ou de compromis entre les acteurs, ces derniers en demeurent au mieux à des cycles partiels d'apprentissage.

III. L'IRRÉDUCTIBLE IMPRÉVISIBILITÉ DES PROJETS : LES LIMITES DE L'APPRENTISSAGE

La notion d'apprentissage permet de comprendre la part « récurrente » des projets. Elle explique autant que les procédures et les règles formelles, les convergences fortes que nous avons pu observer d'un projet à l'autre et d'un pays à l'autre. Et l'on comprend bien tout l'attrait que les maîtres d'ouvrage (en particulier, mais pas seulement, nous l'avons vu) peuvent avoir à tenter de développer des routines, à stabiliser des savoir-faire, à pérenniser des acquis afin de maîtriser des projets. Cependant, bien que les acteurs apprennent et que les projets se ressemblent, ils connaissent des histoires différentes, singulières et toujours imprévisibles. En effet, malgré le changement de certaines attitudes, la modification et le perfectionnement des routines, l'ajustement des outils et des structures et leur stabilisation, il demeure impossible d'en prédire le déroulement. À plusieurs reprises les projets étudiés ont donné à voir des revirements de situations, des blocages et déblocages, des retours en arrière, en très grande partie difficilement prévisibles. L'issue des projets n'est jamais connue d'avance. Plusieurs phénomènes permettent de comprendre ce paradoxe. Premièrement, nous rappellerons qu'il existe une série d'obstacles « normaux » à l'apprentissage, identifiés par J. G. March et J. P. Olsen (1991) qui peuvent expliquer la difficulté d'atteindre une conduite des projets plus stable et complémentaire pour les acteurs. Deuxièmement, nous arguerons que l'apprentissage réciproque des acteurs ou le fait que tous les acteurs apprennent (à différents degrés) mais dans une relation de confrontation conflictuelle est une source d'imprévisibilité. Si des confrontations deviennent complémentaires, d'autres restent conflictuelles malgré l'apprentissage. Dans ce cas, l'apprentissage contribue à complexifier la conduite des projets car par l'apprentissage réciproque le conflit se déplace, voire se durcit. Enfin, nous montrerons que les projets s'inscrivent dans un territoire et dans un secteur d'activité possédant un passé renvoyant à des expériences et des décisions qui marquent différemment chacun des projets.

Des éléments de ces passés sectoriels et territoriaux sont mobilisés ou émergent en cours de projet et viennent compliquer la conduite de celui-ci. En effet, ces passés émergent parfois au fur et à mesure du déroulement du projet et ne sont pas faciles à connaître à l'avance. Ils peuvent aussi jouer comme une contrainte ou une opportunité. De plus, le particularisme du passé peut entrer en contradiction avec les tentatives de standardisation de la conduites des projets (attitudes, stratégies, outils, etc.). De plus, les autres agendas, nationaux, électoraux et organisationnels s'insèrent dans celui du projet. Ce dernier n'est pas complètement autonome. D'autres systèmes influencent son déroulement dans le temps. Une élection, d'autres projets, une réforme organisationnelle peuvent accélérer ou ralentir la cadence de la conduite d'un projet, ouvrant ou fermant une fenêtre d'opportunités pour les acteurs. Ainsi, nous identifierons les principaux obstacles à l'apprentissage qui peuvent rendre compte du caractère toujours singulier et difficilement prévisible de la conduite des projets.

3.1. Des obstacles à l'apprentissage

Comme l'ont précisé J. G. March et J. P. Olsen (1991), plusieurs obstacles empêchent le cycle complet de l'apprentissage organisationnel. L'apprentissage complet reste un phénomène relativement rare. Les auteurs rappellent une série de liens « lâches » qui existent entre plusieurs phases du cycle de l'apprentissage organisationnel.

Bien qu'il existe des préférences et des valeurs individuelles ou organisationnelles, celles-ci ne se traduisent pas nécessairement toujours en comportements individuels ou collectifs. Pour des contraintes de temps ou d'énergie, les individus peuvent préférer s'impliquer, participer ou s'investir ailleurs, dans d'autres situations que celles étudiées. De plus, les comportements peuvent être fidèles à des « rôles » plutôt qu'à des préférences ou valeurs individuelles. En d'autres termes, les acteurs préféreront en rester à ce qui est attendu d'eux par leur organisation ou leurs supérieurs hiérarchiques³⁵.

Les comportements individuels ou collectifs ne se traduisent pas toujours en actions organisationnelles ou plus précisément, dans nos cas, en outils et en structures. Pour toutes sortes de raisons internes ou externes à l'organisation, un lien lâche peut exister entre les actions et les formes de l'organisation comme entité. Dans notre cas, nous pourrions parler d'apprentissage non formalisé. Il s'agit de celui qui demeure au sein des comportements individuels ou collectifs mais qui ne se traduit pas par des formes plus permanentes. « L'apprentissage se fait mais il n'est pas nécessairement suivi d'une adaptation » (March et *al.*, 1991, p. 218).

Les actions organisationnelles (tactiques, stratégies, outils et structures) et la réaction de l'environnement ne sont pas toujours en lien direct. « La même action de la part de l'organisation ou du groupe d'acteurs pourra susciter des réactions différentes à des moments différents et des actions différentes susciter la même réaction. » (March et Olsen, 1991, p. 213) Cette situation correspond à ce qu'ils ont nommé : « l'apprentissage superstitieux »³⁶. Il se produit alors un ajustement de l'action collective ou organisationnelle qui aurait peu à voir avec

35. Des acteurs vont par exemple nous faire part de ce qu'ils souhaiteraient pouvoir faire alors qu'ils doivent respecter les « ordres » de leur supérieurs hiérarchiques.

36. Sur cette notion, voir également C. Argyris et D. A. Schön (1978).

la réaction (ou non) de l'environnement³⁷. Ainsi, des obstacles à l'apprentissage sont issus d'une « mauvaise » lecture des effets d'un outil ou d'une structure sur l'environnement.

L'environnement (ou la société en général) influencerait les préférences et les valeurs individuelles dans le temps. Or, l'interprétation que les individus se font d'un événement, souvent ambigu, ne s'impose pas forcément par la suite au niveau des convictions individuelles. L'interprétation collective des expériences est donc en soit un autre problème (Argyris et Schön, 1978 ; Levitt et March, 1988).

D'autres obstacles très concrets peuvent également limiter l'apprentissage. Il y a ce que J. G. March et B. Levitt (1988) ont appelé des « trappes de compétences »³⁸. Il s'agit de l'incapacité à changer une manière de faire dans laquelle l'organisation excelle ou, en d'autres termes, de s'enliser dans des compétences acquises mais qui ne constituent plus une réponse adéquate aux besoins de l'environnement. En gestion de l'environnement, G. Barouch (1989) a étudié également ce phénomène qui conduit à « faire toujours plus de la même chose ».

Le changement des acteurs dans le temps est un obstacle souvent évoqué dans les travaux sur l'apprentissage. Si le « roulement » du personnel, selon certains auteurs (Virany, Tushman et Romanelli, 1996), permet l'arrivée de nouvelles idées et façons de faire, d'autres mentionnent qu'il se traduit par une perte importante de la mémoire organisationnelle (Huber, 1991 ; Carley, 1992). La longue durée des projets, l'existence éphémère des équipes ainsi que la présence d'une politique « implicite » d'encouragement à la mobilité dans les deux entreprises favorisent un roulement important du personnel, parfois en cours de projet dans les équipes. Volontaire ou non, le changement des membres peut apparaître comme une stratégie de « déblocage », il n'en demeure pas moins problématique. Dans les quatre projets étudiés, les membres mais aussi les publics externes se plaignent de la rotation du personnel des équipes.

L'apprentissage n'est envisageable que s'il existe un minimum de stabilité chez les membres et les structures qui peuvent emmagasiner une certaine quantité d'information et organiser une réflexion et des actions autour et sur la base de celle-ci. Bref, l'ensemble de ces obstacles sont bien réels et se retrouvent dans les projets que nous avons étudiés. Ils produisent en partie le manque d'apprentissage et représentent une première piste d'explication du caractère imprévisible de la conduite des projets.

3.2. L'apprentissage réciproque conflictuel

Pendant que certains apprennent, d'autres apprennent aussi. Parfois cet apprentissage est complémentaire, se construit en complicité entre les acteurs, parfois, au contraire, il se fait dans l'affrontement, chacun cherchant directement à dominer « l'adversaire ». La prise en compte de l'apprentissage réciproque conflictuel³⁹ est trop souvent ignoré dans l'étude des projets d'infrastructures. Ce phénomène découle d'une conception non relationnelle de l'apprentissage et qui traduit une simplification souvent très grande de la complexité de la réalité. Le fondement et la pertinence de l'apprentissage se trouvent ainsi grandement complexifiés. Comme le précise T. Weil (2000) :

37. Les auteurs donnent l'exemple de la magie pour illustrer le problème concernant l'apprentissage.

38. Voir également C. Argyris et D. A. Schön (1978) sur cette question.

39. On pourrait également parler d'apprentissage partiel conflictuel.

L'étude des phénomènes d'apprentissage ne peut négliger le fait que l'individu (ou l'organisation) qui cherche à se perfectionner par l'apprentissage est entouré d'individus (ou d'organisations) qui font de même. Il en résulte d'une part qu'ils pourront profiter de l'expérience des autres, d'autre part que l'avantage qu'ils retireront de ce qu'ils ont appris pourra être modifié par les actions des autres. » (p. 92)

Ainsi, l'innovation des opposants via des manifestations de nature artistique, l'obtention d'un moratoire de la part des maires sur les projets de lignes THT, la rencontre de nouveaux experts des CEM, la mise en œuvre lors des audiences publiques de stratégies de communication, le traitement en bloc de plusieurs projets pour briser la relation asymétrique avec le maître d'ouvrage, sont tous des apprentissages qui se font du côté des opposants et qui viennent relativiser l'efficacité de l'apprentissage du maître d'ouvrage mais surtout introduire de l'incertitude dans la conduite des projets. Comment réagira l'entreprise à ceux-ci ? Quelles seront les conséquences de ces apprentissages sur l'issue de la conduite du projet ? Les réponses à ces questions demeurent hautement spéculatives. Ce qui apparaît fort probable est la politisation accrue du projet (Jobert, 1998), un étirement de la conduite dans le temps et l'augmentation des coûts liés au projet.

3.3. Les espaces-temps : le projet comme système dépendant

Le troisième élément et de loin le plus important pour la compréhension de l'imprévisibilité des projets tient à la nature même de ceux-ci, c'est-à-dire à leur caractère ponctuel et situé. Le temps et le territoire sont des éléments, qui en plus d'être déterminants pour la régulation de la conduite, sont des sources d'incertitude très fortes. Le projet a plusieurs temps et lieux car il s'inscrit dans plusieurs systèmes d'action à la fois : corporatifs, locaux, territoriaux et nationaux qui influencent grandement le temps et l'espace du projet. Les éléments d'espace/temps structurent la conduite du projet et c'est le croisement de ceux-ci qui donne au projet son caractère singulier.

Le passé du territoire

Le projet s'inscrit dans un espace, sur un territoire qui a une histoire marquée par des événements et qui correspond à un réseau d'acteurs qui s'activent à différents degrés et différents moments lors de son déroulement. Ce réseau d'acteurs existe bien avant l'arrivée du projet et sera une contrainte ou une opportunité pour la conduite de celui-ci. La présence d'acteurs très influents, la taille des municipalités et leur nombre, la capacité de mobilisation des opposants plantent le cadre d'action qui se déploiera. Les cas en milieu urbain, complexes et interpellant peu d'acteurs sont eux aussi riches d'une expérience territoriale forte qui a compliqué grandement la conduite des projets pour les entreprises en rendant les situations beaucoup moins prévisibles. La récurrence des conflits favoriserait ainsi un apprentissage plus important en milieu urbain (Mettan, 1992). En effet, la concentration d'acteurs, souvent puissants, et la multiplication des expériences fait en sorte que le passé du territoire est plus prégnant et diversifié et rend ainsi, a priori, la conduite des projets plus complexes.

Le passé du secteur

Une autre dimension temporelle qui influence le champ des possibles de la conduite du projet est le passé du secteur d'activités. Les projets étudiés font référence à d'autres projets

semblables qui se sont déroulés antérieurement. Ils s'inscrivent ainsi dans un « secteur » au sens de B. Jobert et P. Muller (1987), c'est-à-dire un assemblage de « rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale et autonome de reproduction » (p. 18) ou encore une totalité sociale qui va à la fois « organiser et structurer les rôles sociaux autour d'une logique de reproduction aterritoriale et conférer aux individus de nouvelles identités » (p. 19). Le secteur de l'énergie, comme le secteur agricole étudié par P. Muller, a ses propres référents et produit des décisions liées à différents problèmes, projets ou innovations qui marquent la suite des activités du secteur comme celles concernant la conduite des projets de lignes THT. Les acteurs en appellent à ces projets, à ces décisions, ce qui a pour effet de structurer de manière plus ou moins robuste les possibilités d'action.

Le temps du projet

Troisièmement, un projet a ceci de particulier : il a un début et une fin. Cette caractéristique, propre au projet, comparativement à une organisation plus stable et permanente ou à une politique publique qui se transforme constamment dans le temps, a des effets sur l'action. L'évaluation du temps du projet, l'anticipation des différentes étapes jusqu'à la fin de ce dernier est un facteur déterminant de l'analyse. Des étapes « obligatoires » du projet (procédures administratives) ont parfois un temps prédéterminé (audiences et enquêtes publiques) et en structurent la conduite. Le projet peut se concevoir comme une série de différents tournois marqués par des confrontations qui peuvent être conflictuelles, parallèles ou complémentaires. Chaque tournoi et son issue structurent en partie le tournoi suivant en opérant une nouvelle distribution des ressources, des positionnements et des acteurs (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 ; Valluy, 1996).

Les acteurs cherchent, chemin faisant, à donner de l'irréversibilité au projet dans la mesure où ils sont satisfaits d'une étape et qu'elle permet d'anticiper la suivante. Ils vont accentuer l'effet de « cliquet » (Fourniau, 2001), « l'irréversibilité témoigne ici de l'impuissance à faire table rase ou à se sortir d'une situation » (Boyer et *al.*, 1991). En ce sens, une décision sera réputée irréversible « si elle diminue le domaine des choix ouverts aux décisions ultérieures de même type » (p. 24)⁴⁰.

Qu'il s'agisse d'une position d'acteur, d'un avis officiel, d'une option retenue ou d'une compensation offerte, bien que le poids des actions passées se ressente tout au long du projet, celui-ci peut être marqué par des temps d'arrêt, le retrait de certains acteurs ou des changements radicaux de contexte ou encore comme diraient P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis (1998), par un « renversement de situation », ou selon K. Weick (1995) des « ponctuations » et de « mises entre parenthèses » pour qualifier ces oscillations du temps⁴¹.

Le temps des systèmes environnants

Le système d'action concret que produit le projet implique des acteurs qui appartiennent à d'autres systèmes d'action (entreprise, association, ville, administration, région, Conseil des ministres, etc.). Ces autres systèmes répondent à d'autres logiques d'action ou « agendas » qui peuvent influencer la position des acteurs et le cours du projet. Cette influence peut se

40. Voir également la thèse de Y. Barthe (2001) sur cette question.

41. Cité par F. Lacroux et L. Nourry (1997)

manifester à certaines étapes de la conduite des projets et elle se fait par l'entremise d'acteurs-relais (Crozier et Friedberg, 1977) qui vont à différents moments faire le lien ou, en d'autres termes, traduire (Callon, 1986) le projet pour qu'il s'inscrive ou non dans ces autres systèmes d'action concernés par le projet. Aussi, un projet en cache parfois un autre. Il peut servir une autre cause ou peut devenir gênant pour toutes sortes de raisons. Des élections nationales ou locales (Jobert, 1998), un référendum, un remaniement ministériel, une catastrophe naturelle, une réforme gouvernementale, la compétition des projets à l'échelle locale, la gestion de la demande énergétique ou un changement organisationnel à l'échelle de l'entreprise sont tous des exemples qui ne sont pas en lien direct avec les projets mais qui influencent grandement la conduite de ceux-ci dans le temps et l'espace et qui peuvent avoir des effets très structurants sur la suite des choses. Le temps des systèmes en lien avec le système d'action du projet est ainsi un facteur de première importance (Catherin, 2000 ; Pessman et Wildasky, 1973)⁴².

Les espaces-temps n'ont pas nécessairement de valeur hiérarchique les uns par rapport aux autres. Ils interviennent, selon leur pertinence, selon les coalitions en place, à différents moments, selon le contexte et l'évolution de la conduite. La contingence de chaque projet prend dès lors une très grande importance et apparaît au cœur de la singularité de la conduite. Tantôt favorisant une certaine prévisibilité, tantôt accentuant les incertitudes, la prise en compte de ces « espaces-temps » permet de mieux expliquer les logiques d'action que nous avons observées et de comprendre les limites de l'apprentissage.

De manière générale, les projets font appel aux mêmes enjeux, aux mêmes solutions, aux mêmes problèmes et aux mêmes conséquences. Le même type de logiques d'action se déploie sans pour autant que l'on puisse en prédire l'issue, le contenu du projet et ses impacts à l'échelle locale et au-delà. En ce sens, la conduite est contingente au sens fort du terme : « elle dépend des caractéristiques techniques, économiques, sociales et culturelles du contexte où se trouvent placés les acteurs, et, en même temps, elle est irréductible à ces caractéristiques, car elle est aussi création arbitraire et aléatoire » (Friedberg, 1993, p. 321). Les acteurs cherchent à apprendre de leurs expériences afin de réduire les incertitudes et rendre plus prévisible... ce qui ne l'est jamais totalement.

IV. DÉSÉQUILIBRES ET TENDANCES : ÉVITEMENT ET DURCISSEMENT DU DÉBAT PUBLIC

Bien que chaque cas soit différent, les ressources dont disposent les maîtres d'ouvrage et l'apprentissage qu'ils sont à même de traduire de leurs nombreuses expériences, ont des effets directs sur le débat public. L'adoption d'attitudes, des routines, des outils et des structures peut faciliter l'évolution et la transformation des relations entre les acteurs dans le cadre de la conduite des projets. De conflictuelle, une relation entre l'entreprise et d'autres acteurs peut

42. J. L. Pressman et A. Wildasky (1973) ont très bien décrit le phénomène de croisement des différents agendas ou de la complexité de l'action collective dans l'étude qu'ils ont réalisée sur le programme fédéral d'aide à la ville d'Oakland à la fin des années 1960. J. L. Pressman et A. Wildasky identifient plusieurs éléments liés à l'interdépendance des acteurs et des organisations qui rejoignent nos observations : 1) l'incompatibilité des actions liées au projet par rapport à d'autres (liées au système de référence de l'acteur) ; 2) la préférence pour d'autres actions sans qu'elles soient incompatibles avec celles liées au projet ; 3) la simultanéité des actions liées au projet avec d'autres actions ; 4) la dépendance à l'endroit de certains acteurs qui n'ont pas le même sens de l'urgence ; 5) la perception différente du leadership dans le projet ; 6) les difficultés liées à l'arrimage des dimensions processuelles et légales entre les acteurs et les organisations impliqués et ; 7) le manque de pouvoir de certains acteurs.

devenir complémentaire, permettant d'atteindre un degré d'accord satisfaisant, notamment par la mise en œuvre de mécanismes de compensation. La réalisation du cycle complet de l'apprentissage (attitudes, routines, outils et structures) n'est pas une fin en soi, il sert à poursuivre des intérêts propres qui peuvent parfois se rejoindre. Amplificateur de ressources, il peut rééquilibrer le rapport de force entre celles-ci et favoriser l'atteinte d'un accord. Néanmoins, l'apprentissage ne garantit en rien l'atteinte d'un compromis ou d'un consensus entre les acteurs.

En conséquence, on constate une inscription « à deux vitesses » dans la conduite des projets. Dans un contexte où, de manière générale, la conduite des projets exige de plus en plus de ressources et s'étire de plus en plus dans le temps, l'accumulation d'expériences par les acteurs peut favoriser l'atteinte de consensus ou de compromis entre certains groupes d'acteurs (services, UPA, maires, propriétaires). En revanche, l'accumulation d'expériences chez d'autres (associations, maires, propriétaires) se traduit par un durcissement des positions et mène à une escalade des moyens qui est loin de garantir la réalisation des projets.

La tendance que nous tirons de l'analyse comparée de la conduite des projets en France et au Québec, est que plus les espaces délibératifs sont formalisés de manière légale ou administrative, plus en amont de ceux-ci la négociation avec les acteurs les plus « pertinents » est poussée par l'entreprise. En d'autres termes, plus la mise en œuvre de l'étape du débat public ou de la consultation publique est imprévisible plus, en amont, les produits de l'apprentissage (attitudes, routines, outils et structures) se voient développés. Ainsi, si l'ensemble de la conduite des projets suscite des apprentissages visant une meilleure prévisibilité en général, l'étape du débat public apparaît comme l'étape la plus structurante à cet égard.

Les arguments, les questions et les échanges qui ont lieu de manière publique dans le cadre du débat ont un fort potentiel d'imprévisibilité sur la trajectoire du projet, autant par leur contenu que par les alliances entre acteurs qu'ils peuvent susciter. Car le moment du débat ou de la consultation publique est également un moment fort pour la mobilisation des opposants. En conséquence, les entreprises veillent à mieux en prévoir le développement et éventuellement l'issue en menant, par exemple, des exercices de concertation et de négociation en amont avec les acteurs dont l'accord ou la neutralité est essentiel⁴³. Ces exercices à l'extérieur du moment délibératif sont conduits en tête-à-tête avec les maires, les grands élus et les représentants agricoles. Ils renvoient ainsi davantage à l'arène, espace de négociation, qu'au forum, espace de délibération (Jobert, 1995) et sont difficilement compatibles avec les critères d'organisation du « forum hybride ».

L'attitude des entreprises est d'accumuler un maximum d'information pour « voir venir » les oppositions possibles au projet (Fiorino, 1990) et s'ajuster en conséquence pour éviter que soit retenue une variante qui, trop coûteuse et conflictuelle, provoquerait une opposition forte lors de l'enquête ou de l'audience publique.

D'importants moyens sont ainsi déployés par les entreprises afin que la dimension délibérative de la procédure suscite le moins d'oppositions possibles. En raison du caractère plus délibératif des audiences publiques au Québec (face à face entre le public et l'entreprise, suivi médiatique, etc.), on remarque chez Hydro-Québec un investissement encore plus important dans ces

43. C'est également ce que les travaux de J. Delaloye (1992) permettent de constater.

exercices de concertation et de négociation en amont du « débat ». Les enquêtes et les audiences publiques en arrivent à être vidées en bonne partie de leur potentiel de nouveaux échanges et de recadrage du projet.

La mise à l'épreuve de l'entreprise est ainsi plus forte au Québec d'autant plus que l'audience publique peut être évitée⁴⁴. L'espace délibératif formalisé apparaît dès lors comme le « terrain de jeu » des opposants au projet, alors que la négociation en amont et en parallèle avec les acteurs « pertinents » est privilégiée par le maître d'ouvrage en raison de la prévisibilité qu'elle produit vis-à-vis de la conduite générale du projet (Delaloye, 1992). En d'autres termes, plus l'exercice de « participation du public » est développé et public, plus les actions d'enrôlement des acteurs pertinents en amont de la procédure sont accentuées.

En revanche, le cas français de l'enquête d'utilité publique, *a priori* moins propice à la délibération et donc moins imprévisible, suscite une négociation moins forte en amont de la procédure⁴⁵. Cependant, la négociation sera plus développée en aval de l'enquête publique afin d'éviter que l'opposition des maires et des propriétaires n'aille jusqu'à se traduire par l'intervention du préfet. L'enquête publique comme telle a ainsi peu d'impact sur le contenu du projet.

Cette tendance à déplacer une grande partie des activités de consultation, de concertation ou de négociation en amont ou en aval du moment délibératif provient de l'expérience de la délibération formalisée. Pour reprendre les notions de B. Jobert, on assiste à un « redéveloppement » en amont d'une arène afin de mieux préparer ou d'éviter, en partie ou totalement, le débat au sein du forum. En d'autres termes, en amont du « pouvoir de prise en compte », se développe un « pouvoir d'ordonnancement » (Latour, 1999). Le premier fait référence à la « pluralité des mondes » alors que le second renvoie davantage à des modalités pragmatiques de décision et de mise en œuvre. Comme le rappellent P. Chambat et J.-M. Fourniau (2001), le travail de prise en compte ne doit pas être « raccourci et empiété » par le travail d'ordonnancement. Mais, dans les faits, c'est ce que nous constatons. L'arène se déplace en amont, voire se poursuit en aval, se « privatise », pour éviter le déploiement de la « pluralité des mondes ».

Cette situation mine directement le critère de transparence proposé par M. Callon et *al.* (2001). En effet, l'organisation par les entreprises de ce type d'activités, souvent limitées à quelques initiés ou à des groupes très ciblés et en « tête-à-tête », afin de maintenir une relation asymétrique ou de monopole de l'information, contribue directement à entretenir un espace privé dans la conduite du projet⁴⁶. Les conséquences de ce déplacement en amont de la procédure, liées directement à l'apprentissage des maîtres d'ouvrage et à une quête de prévisibilité, ont un impact sur l'ensemble de ce que M. Callon et *al.* appellent le degré de dialogisme des procédures.

44. Si l'entreprise réussit à convaincre les requérants d'une audience publique de retirer leur demande, l'audience publique n'aura pas lieu.

45. Le travail de M. Malaquin (1998) montre à cet effet que même si la circulaire Bianco de 1992 permet le débat public en amont des grands projets routiers, dans les faits, bien peu de débats ont eu lieu et très peu d'enthousiasme à l'égard de cette possibilité a été observé de la part de la Direction des routes du ministère de l'Équipement.

46. Dès 1988, P. Lacoste (1988), auteur d'un rapport sur l'évaluation environnementale au Québec, identifiait le développement de cet espace privé et préconisait que le BAPE soit davantage impliqué en amont des audiences publiques. Également sur le sujet, O. Soubeyran (1995, pp. 24-26).

La phase de débat public, plus ou moins formalisée selon la procédure québécoise ou française, n'a lieu bien souvent qu'avec les opposants au projet⁴⁷. Cette situation, maintes fois déplorée au Québec par ceux qui se sont intéressés aux activités du BAPE⁴⁸, ne vient pas nécessairement du manque d'intérêt de plusieurs catégories d'acteurs mais plutôt du fait que ceux qui ne participent pas au débat ont, souvent en amont, obtenu satisfaction à l'égard des intérêts qu'ils défendent. Dans cette situation, le degré de précocité d'engagement de l'ensemble des catégories d'acteurs, notamment des profanes pour reprendre l'expression de M. Callon et *al.*, de même que le degré d'intensité de composition du collectif sont faibles. Ils le sont d'autant plus que certaines catégories d'acteurs comme les associatifs et les groupes de citoyens qui composent l'opposition au projet sont souvent écartés des échanges en amont car leur légitimité est contestée par le promoteur qui estime que le rapport de force ne justifie une reconnaissance de ces opposants et que les possibilités d'accords sont trop faibles pour être tentées.

Deuxièmement, le déplacement en amont d'échanges dans un espace plus privé et moins « redevable » par nature qu'un espace public de débat augmente la différenciation de traitement des acteurs. C'est davantage l'estimation du rapport de force qu'ils sont à même de produire (souvent évalué à partir des expériences antérieures du promoteur avec ceux-ci) ou les investigations menées sur le territoire qui détermineront l'ouverture des interactions. La diversité des groupes et leur indépendance ne sont donc pas des critères prioritaires. L'entretien d'un espace privé en amont de la procédure publique ne favorise donc pas les conditions du critère d'ouverture mais, au contraire, accentue le traitement inégal des acteurs dans les échanges en en excluant certains.

La recherche de prévisibilité des entreprises, en ciblant des acteurs en amont de la procédure publique, contournant ainsi d'une certaine manière l'établissement d'un espace public en bonne et due forme, mine le dernier critère proposé par M. Callon et *al.* concernant la qualité de la procédure quant au sérieux et à la continuité des échanges. Le débat public se retrouve stigmatisé en une confrontation entre les experts des entreprises et les opposants. Le sérieux des échanges est difficile à atteindre ou à conserver pour cette raison et tourne à l'affrontement. Comme l'a démontré S. Rui (1998 ; Rui et *al.*, 2001), lors du débat, la plupart des acteurs se livrent davantage à des exercices de « délégitimation » réciproque afin d'affaiblir les positions de chacun. De plus, il reste peu de place pour la continuité du débat en raison de l'attitude profondément stratégique des entreprises et de leur manière d'envisager la procédure. Le déplacement en amont de la procédure publique des échanges avec les acteurs les plus « pertinents » vise une clôture rapide de la conduite⁴⁹.

Les critères proposés par M. Callon et *al.*, bien qu'ils ne soient pas les seuls pour évaluer l'organisation et la mise en œuvre des procédures, nous permettent d'apprécier l'existence d'importantes lacunes à l'atteinte de l'idéal du débat public qu'inspire notamment la démocratie discursive de J. Habermas. Amplifiées par l'asymétrie des ressources entre les acteurs et le

47. Comme le rappelle C. Blatrix (1996), malgré la mobilisation, il y aura toujours une majorité de citoyens « silencieux » qui ne participeront pas à l'enquête publique. Néanmoins, cette situation ne devrait pas jouer en défaveur des opposants au projet.

48. Notamment par les membres du BAPE, par les promoteurs, les représentants de l'administration et les élus. À ce sujet, voir Lacoste, P (1988).

49. M. Malaquin (1998) a également constaté que le maître d'ouvrage demeure « normatif » à l'égard du débat public et voit celui-ci comme une étape supplémentaire à passer.

déplacement en amont, dans un espace privé, par les entreprises, d'une partie significative des activités, les situations analysées permettent difficilement de rencontrer les critères énumérés⁵⁰. Somme toute, nous n'assisterons qu'exceptionnellement à des changements de positions de la part des acteurs lors du débat (Leborgne, 1999).

Ainsi, l'instance délibérative formalisée au sein de la politique procédurale n'a pas les effets sur les projets que l'on pourrait croire (Fiorino, 1990 ; G. Rowe et L. J. Frewer, 2000). Les entreprises, par les dispositifs qu'elles installent en amont, tentent de trouver des arrangements avec les acteurs « pertinents ». Au lieu de tendre vers une meilleure symétrie, l'écart entre les acteurs s'accroît. En définitive, l'espace « délibératif » structure fortement la conduite des projets par son existence et parce qu'il est synonyme de potentielles incertitudes, mais influence peu la forme du projet⁵¹. On admet généralement que les politiques procédurales doivent être maintenues, voire doivent se développer davantage, alors même que de nombreuses questions demeurent en suspens quant à leur fonctionnement et leurs effets sur les processus décisionnels et l'action publique de manière plus générale. Au cœur de ces questions persiste l'idée forte et implicite d'un consensus latent, ou du moins d'un compromis qui n'est qu'à construire pour mettre fin aux différents conflits d'aménagement et d'environnement. Mais, au-delà des mérites du débat idéal, nos résultats nous enseignent qu'il faut se garder d'adopter une posture trop « angélique » à l'endroit du débat public pour plutôt scruter ce qui s'y passe concrètement, et en particulier s'interroger sur ce qui se déroule en amont, en aval et parallèlement à celui-ci.

50. Ce constat est également le même à la lumière des critères proposés par P. Lascoumes (1998).

51. Bien entendu, les entreprises peuvent intégrer, en prévision des conflits potentiels, plusieurs éléments au projet par anticipation ou ce que M. Gariépy (1997a) identifie comme un phénomène d'internalisation, sans pour autant permettre une remise en question de la justification du projet.

CONCLUSION

La place de l'apprentissage dans l'institutionnalisation du débat public doit être appréhendée dans le cadre général de la conduite des projets. En effet, nous avons montré comment la généralisation des expériences dépasse le strict espace de la mise en discussion formalisée du projet, bien que l'existence même du débat public et son institutionnalisation, par l'incertitude qu'il produit, commande en grande partie ceux-ci (Gariépy, 1997).

Les apprentissages que nous avons pu observer à travers les différents cas d'étude en France et au Québec nous enseignent que l'inégalité des apprentissages entre les différents acteurs conduit à un déplacement en amont du débat public d'une partie importante des échanges entre certains acteurs. Les maîtres d'ouvrages via la mise en œuvre des ententes, *Protocole* et *Programme* peuvent mener des négociations avec des acteurs « pertinents » et ainsi développer une meilleure prévisibilité de la conduite. La capacité pour ces derniers de réaliser des cycles complets d'apprentissages permet de trouver des terrains d'entente et de changer la nature des relations entre eux les faisant évoluer de confrontations conflictuelles à des confrontations complémentaires par lesquelles la co-construction de solutions est possible. Par conséquent, le débat public, épreuve difficile, imprévisible et source d'incertitudes est en partie évité. En revanche, il devient plus que jamais le lieu d'affrontements avec les autres acteurs, notamment les associations de défenses de l'environnement et de citoyens, qui manifestement apprennent plus difficilement des différentes expériences.

Les phénomènes d'apprentissage apparaissant ainsi comme étant profondément relationnels et négociés à travers les rapports de force que sont à même d'entretenir les acteurs permettent d'expliquer comment certains acteurs, comme les maîtres d'ouvrage, parviennent à garder la main de la conduite des projets. Néanmoins, malgré cette constante, il arrive à l'occasion qu'il en aille autrement en raison du croisement des différents temps liés au projet, lui faisant conserver son caractère hautement imprévisible. Malgré tout les maîtres d'ouvrage s'attacheront au mieux, en amont à « préparer » le débat public et à le « réparer » en aval.

En définitive, les procédures ou les mécanismes formels qui prévoient la participation des acteurs aux décisions ne peuvent être abordés en faisant l'économie de la dimension politique et plus précisément de la notion de pouvoir dans l'analyse. Comme le rappelle E. Friedberg,

l'interaction humaine [même dans les contextes d'action très structurés] est aussi et toujours politique, c'est-à-dire met en branle tous les phénomènes qu'on associe habituellement à l'action dans le champ du politique. [...] Affirmer cela ne signifie pas que l'on réduise l'interaction humaine à la dimension politique. Simplement, s'il est évident que l'interaction humaine ne peut être réduite à cette dimension, il est non moins évident que l'on n'a pas davantage le droit de l'exclure de l'analyse, sous peine de tomber dans un angélisme complètement irréaliste. (Friedberg, 1993, p. 16-17).

C'est la dimension instrumentale du pouvoir qui importe ici comme dimension normale de la coopération entre les individus. Il s'agit plutôt de reconnaître le caractère inégal des échanges dans une procédure ou un système d'action et le fait que les préférences des uns ne sont pas nécessairement les préférences des autres et peuvent parfois être contradictoires. Dès lors, comme le souligne E. Friedberg (1993, p. 256), le problème devient la mobilisation des

ressources de chacun pour chercher à influencer la conduites des autres, « à exercer du pouvoir les uns sur les autres ».

On peut ainsi adresser la même remarque et mise en garde aux travaux de M. Callon et al. (2001) qui tendent à négliger l'importance du caractère conflictuel et la place de la notion de pouvoir, que celle que E. Friedberg (1993) adressait à L. Boltanski et L. Thévenot (1991) et à la sociologie de la critique quant au moment de « mise à l'épreuve et d'épuration » d'une situation. Les individus sont présentés dans ces situations comme des acteurs sans stratégie et sans intérêts, invités à se mettre d'accord comme s'ils avaient tous le même désir ou la même nécessité de voir la situation s'épurer et de trouver un compromis. Or, comme le souligne E. Friedberg (1993, p. 261),

si l'on accepte pas cette prémisse, la nécessité d'épurer la situation n'est pas évidente et soulève une double question quant à l'intérêt des acteurs : d'une part, celui à aller à l'épreuve, c'est-à-dire à lever l'incertitude sur les états de « grandeurs » des divers « participants » et, d'autre part, celui à épurer la situation, c'est-à-dire à se mettre d'accord sur le mode d'épuration et donc sur le monde dans lequel il convient de se situer.

Nous devons ainsi concevoir que les acteurs n'ont pas spontanément des intérêts convergents et ne cherchent pas nécessairement à atteindre un consensus ou un compromis avec l'ensemble des acteurs intéressés ou concernés par un projet. Il faut, au contraire, affirmer le caractère politique de la conduite des projets et mettre au centre les stratégies et les intérêts des acteurs, bref la notion de pouvoir comme principal moyen de saisir les dynamiques d'action qui se développent et permettent de la comprendre. Il s'agit, en d'autres termes, de prendre en compte le déséquilibre des ressources et les limites de ce que peut « imposer » la procédure ou les effets qui peuvent découler de celle-ci.

L'étude de la mise en œuvre de la conduite des projet du point de vue des maîtres d'ouvrage montre qu'il s'établit une négociation, non pas avec l'ensemble des acteurs se sentant concernés par les projets, mais essentiellement avec ceux avec lesquels il sera « nécessaire » d'obtenir un accord (Papadopoulos, 2000). Il se produit un « filtrage » qui, en partie, « privilégie les groupes organisés au détriment des intérêts atomisés » (Djouldem, 1997) et donne à certains acteurs mais pas à d'autres le statut d'interlocuteur « valable » (Gaudin, 1999). Ces derniers préféreront éviter le débat public ou du moins le vider d'une part importante de son contenu.

Pour rendre compte de la complexité de la conduite des projets, les notions de pouvoir et de rapport de force doivent être mobilisées car elles sont au cœur des dynamiques d'action et notamment en raison du développement, en parallèle de la délibération, d'outils de négociation et de compensation (APC) qui se doivent d'être étudiés.

BIBLIOGRAPHIE

- Akrich, M., M. Callon et B. Latour, 1987. « A Quoi tient le succès des innovations ». *Gérer et comprendre*, Juin et septembre, pp. 4-17 et 14-29.
- Argyris, C. et D. A. Schön, 1978. *Organizational learning, theory of action perspective*, Addison-Wesley Reading, Mass., 344 p.
- Bachir, M., 1999. « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique » *Espaces publics mosaïques. Acteurs arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, (sous la dir.) B. François et É. Neveu, Rennes, PUR, 167-184.
- Barnett, C. K., 2001. « Rethinking Organizational Learning Theories : A Review and Synthesis of the Primary Literature » (en seconde revision pour *Academy of Management Review*).
- Barouch, G., 1989. *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris : l'Harmattan.
- Barthe, Y., 2001. *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, Thèse de sociologie, École des Mines de Paris – CSI.
- Blatrix, C., 1996. « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », *La gouvernabilité*, (sous la dir.) J. Chevallier, Paris, PUF, pp. 305-308.
- Boltanski, L et L. Thévenot., 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Boyer, R., B. Chavance et O. Godard., 1991. « La dialectique réversibilité-irréversibilité : une mise en perspective », *Les figures de l'irréversibilité en économie*, (sous la dir.) Boyer R., B. Chavance et O. Godard, Paris, Editions de l'EHESS.
- Carley, K., 1992. « Organizational Learning and Personnel Turnover » *Organization Science*, Vol. 3, n° 1, pp. 20-46.
- Chanlat, J.-F., 2001. « Temps de travail, organisation et modes de gestion », *Regards multiples sur le temps*, (sous la dir.) C. St-Jarre et L. Dupuy-Walker, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec .
- Chambat, P. et J.-M. Fourniau, 2001. « Débat public et participation démocratique », *Le débat public, une réforme dans l'Etat*, (sous la dir. de) S. Vallemont, Paris L.G.D.J.
- Cyert, R. M. et J. G. March, 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe, 2001. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil.
- Callon M., 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St-rieux » *L'année sociologique*, no.°36, pp. 169-208.
- Catherin, V., 2000. *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*. Paris, L'Harmattan, 332 p.
- Cohen, M. D. et L. S. Sproull, 1996. *Organizational Learning*. London, Sage Publications.
- Chanlat, J.-F., 1996. « De l'entreprise à la société », tiré de *L'État des relations professionnelles*, G. Murray, M.L. Morin, I. Da Costa (sous la dir.), Les Presses de l'Université Laval, Ste-Foy, Octares éditeurs, pp. 242-247.
- Crozier, M. et Friedberg, E., 1977. *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil. 500 p.
- de Carlo, L., 1996. *Gestion de la ville et démocratie locale*, Montréal, L'Harmattan.
- Delaloye, J., 1992. « Trois exemples de mise en pratique de la négociation », *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, (sous la dir.) J. Ruegg, L. Vodoz et N. Mettan, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Djouldem, M., 1997. « La contractualisation de la gestion des intérêts en environnement : un exemple de droit négocié ». *Pôle Sud*, no. 6, mai, p. 120-134.
- Dubeau, D., 1995. « Le souci constant de l'environnement chez Hydro-Québec », *Hydro-Québec autres temps, autres défis*, (sous la dir.) Y. Bélanger and R. Comeau, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec. pp. 241-254.
- Dubuisson, S., 1998. « Regard d'un sociologue sur la notion de routine dans la théorie évolutionniste », *Sociologie du travail*, no. 4, pp. 491-502.
- Duran, P. et J.-C. Thoenig, 1996. « L'État et la gestion publique territoriale, *RFSP*, vol. 46, no. 4, pp. 580-623.
- Fiorino, D. J., 1990. « Citizen Participation and Environmental Risk : A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology, and Human Values*, vol. 15, no. 2, pp. 226-243.
- Fiol, C. M. et M.A; Lyles, 1985. « Organizational Learning ». *Academy of Management Review*, vol. 10, no. 4, pp. 803-813.
- Fourniau, J.-M., 2001, « Information, Access to Decision-Making and Public Debate in France: The Growing Demand for Deliberative Democracy » *Science and Public Policy*, Guilford, Beech Tree Publishing, vol. 28, no. 6, pp. 441-451.
- Friedberg, E., 1993. *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 404 p.
- Gariépy, M., 1997. « L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », *Ces réseaux qui nous gouvernent*, (sous la dir. de) M. Gariépy et M. Marié, Paris, Montréal, L'Harmattan.
- Gariépy, M., 1989. *The political Economy of Environmental Impact Assessment: The Case of Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec*. Thèse soumise pour l'obtention du doctorat en « Planning Studies », University of London. 521 p.
- Gaudin, J.-P., 1999. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 233 p.
- Hafsi, T. et C. Demers, 1989. *Le changement radical dans les organisations complexes : le cas d'Hydro-Québec*, Boucherville, G. Morin , 310 p.
- Hedberg, B., 1981. « How organizations learn and unlearn ? » *Handbook of organizational design*, (sous la dir.) P. C. Nystrom et W. H. Starbuck, Londres, Oxford University Press.
- Huber, H. P., 1991. « Organizational learning : the contributing processes and the literatures, *Organization Science*, vol. 2, no. 1.
- Jobert, A., 1998. « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 2, pp. 67-92.
- Jobert, B., 1995. « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », *La construction du sens dans les politiques publiques*, (sous la dir.) A. Faure, G. Pollet et P. Warin, Paris, L'Harmattan.
- Jobert, B et P. Muller, 1987. *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jolivet, F., 1998. « Management de projet : et si on parlait vrai », *Gérer et comprendre, Annales des mines*, no. 53, pp. 19-31.
- Lacoste, P., 1988. *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*. Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, Québec, Gouvernement du Québec.
- Lacroux, F. et L. Nourry, 1997. « Temps et rythmes de la stratégie », Association internationale du management stratégique, *Actes de la conférence de Montréal*, Montréal.
- Lascoumes, P., 1998. « La scène publique, passage obligé des décisions ? » *Responsabilité et environnement*, Annales des Mines, No. 10.

- Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis, 1998. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ». *Politix*, 42, 2. pp. 37-66.
- Lascoumes, P. et J. Valluy, 1996. « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? », *Sociologie du Travail*, vol. 38, n°4, octobre.
- Latour, B., 1999. *Politiques de la nature*, Paris, La Découverte.
- 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) » *Dynamique et fonctionnement des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, (sous la dir.) A. Micoud, rapport pour le Ministère de l'Environnement (DGAD/SRAE), vol. 1, pp. 151-191.
- Levitt, B. et J. G. March, 1988. « Organizational Learning », *Annual Review of Sociology*, 14.
- Lolive, J. et A. Tricot, 2001. « L'expertise associative de la contestation des grandes infrastructures publiques de transport en France », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, no. 125, pp. 245-267.
- Malaquin, M., 1998. *L'administration routière et la mise en place de pratiques de concertation dans la conduite des projets routiers*, mémoire de DEA, Université Paris-Dauphine, 148 p.
- March, J. G. et J. P. Olsen. 1991. « La mémoire incertaine : apprentissage organisationnel et ambiguïté », *Décisions et organisations*. J. G. March, Paris, Les Editions d'organisation, Traduit par M. Waquet et adapté par A.-C. Martinet de Decisions and Organizations. 1988 (chap. 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 17, 18, Oxford et New York, Basil Blackwell Ltd.
- March, J.G., L. S. Sproull et M. Tamuz, 1991. « Learning from samples of one or fewer ». *Organization Science*. Vol. 2, No. 1.
- Mettan, N., 1992. « Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement », *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, (sous la dir.) J. Ruegg, L. Vodoz et N. Mettan, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 79-94.
- Nourry, L. et C. Nahon, 1997. « De la complexité d'initier et de faire vivre des actions stratégiques co-construites et co-pilotées », *La stratégie chemin faisant*, (sous la dir.) M.-J. Avenier, Paris, Economica.
- Papadopoulos, Y., 2001. « Gouvernance » et transformation de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », *Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne*, <http://www-ssp.unil.ch/~IEPI/articles.html>.
- Paradeise, C., 1988. « Acteurs et institutions. La dynamique des marchés du travail ». *Sociologie du travail*, no. 1.
- Poupeau, F.- M., 1999. *EDF ou la permanence d'un « compromis républicain ». Le système de distribution électrique français entre Etat et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation*. Thèse de doctorat en sociologie, IEP de Paris, Cycle supérieur de sociologie.
- Pressman, J. F. et A. B. Wildavsky., 1973. *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Remy, E., 1995. « Apprivoiser la technique. Un débat autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, pp. 136-144.
- Reynaud, B., 1998. « Les propriétés des routines : outils pragmatiques de décision et modes de coordination collective », *Sociologie du travail*, no. 4, pp. 465-477.
- Roome, N., 1994. « Business Strategy, R&D Management and Environmental Imperatives », *R&D Management*, vol. 24, no. 1, pp. 65-82.
- Rowe, G. et L. J. Frewer, 2000. « Public Participation Methodes : A framework for Evaluation », *Science, Technology, and Human values*, vol. 25, no. 1, pp. 3-29.

- Rui, S., 1998. « La citoyenneté à l'épreuve du débat public, *Société française*, no. 10-12.
- Rui, S., M. Ollivier-Trigalo et J.-M. Fourniau, 2001. *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et légitimité plurielles. Ateliers de bilan du débat public*. Rapport INRETS no. 240, Paris, Les collections de l'INRETS.
- Shrivastava, P., 1983. « A Typology of Organizational Learning Systems », *Journal of Management Studies*, 20, 1.
- Simon, H. A. 1969, *Sciences of the Artificial*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Simard, L., (2003), *Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, Thèse de Sociologie, IEP-Paris, 592 p.
- Simard, L., (2004), « De la conformité à l'acceptabilité ? La mise en œuvre des actes publics conventionnels (APC): le cas des lignes THT au Québec et en France », dans Corinne Gendron, Bernard Picon et Jean-Guy Vaillancourt (dir.), *Sociologie, économie et environnement*, À paraître.
- Simard, L. et L. Lepage, 1997. *Réponses organisationnelles aux controverses environnementales : le cas d'Hydro-Québec*, 10 th Annual International Conference on Socio-economics SASE, Vienne.
- Soubeyran, O., 1995. « L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée », *2001 plus...* Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, no. 37.
- Thévenot, L., 1986. « Les Investissements de forme », *Conventions économiques*, Cahiers du centre d'études de l'emploi, PUF
- Turcotte, M.-F., 1997. *La prise de décision par consensus : leçons d'un cas en environnement*, Montréal, L'Harmattan.
- Turcotte, M.-F. et C. Dancause, 2001, « Apprentissages organisationnels dans une structure multipartite: étude de cas de gestion des problématiques environnementales du Saint-Laurent ». ASAC, London, Ontario, École des sciences de la gestion, UQAM.
- Urfalino, P., 1999. « La délibération et la dimension normative de la décision collective » *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, (sous la dir.) J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert, Paris, Droit et société, Série politique n° 7, pp. 165-194.
- Vaillancourt, J.-G., 1982. *Mouvement écologiste, énergie et environnement: Essais d'écologie sociale*, Albert St-Martin, Montréal.
- Valluy, J., 1998. *Étude bibliographique sur la « contractualisation » des politiques publiques*, Rapport pour le groupe de travail « Décentralisation et contractualisation » de l'Institut de la Décentralisation, Paris. <http://membres.lycos.fr/jvalluy/Travaux/BibliographieAGC.html>
- Valluy, J., 1996. « Coalition de projet et délibération politique : Le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », *Politiques et management public*, vol. 14, no. 4, pp. 101-131.
- Virany, B., M. L. Tushman et E. Romanelli, 1996. « Executive succession and Organization Outcomes in Turbulent Environments: An Organization Learning Approach », *Organizational Learning*, (sous la dir.) M. D. Cohen et L. S. Sproull, London, Sage Publications, pp. 302-329.
- Waerass de Saint-Martin, G. 1994. *Le phénomène NIMBY : variations culturelles*, GRETS, EDF
- Weick, K., 1995. *Sensemaking in organizations*, Sage Publications.
- Weil, T., 2000. *Invitation à la lecture de James March. Réflexions sur le processus de décision, d'apprentissage et de changement dans les organisations*. Paris, Les Presses de l'école des Mines.
- Wieviorka, M. et S. Trinh, 1989. *Le modèle EDF. Essai de sociologie des organisations*, Paris, Éditions la Découverte.

ANNEXE :

DESCRIPTION SOMMAIRE DES ÉLÉMENTS COMPENSATOIRES LIÉS AUX LIGNES THT AU QUÉBEC ET EN FRANCE

LE PROGRAMME DE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE (PMVI) (QUÉBEC)

Créé en 1985, le *Programme de mise en valeur intégrée* est un des moyens utilisés par l'entreprise pour compenser les impacts de ses projets sur les communautés touchées. Ce programme à l'instigation de l'entreprise permet aux municipalités et aux MRC touchées par le projet de concevoir et d'élaborer des projets d'appui au développement régional ou à la mise en valeur de l'environnement. Plus concrètement, l'entreprise met à la disposition de ces organismes des crédits pouvant atteindre 1% du coût de la ligne. Ces projets doivent contribuer à dépolluer, à protéger ou à améliorer l'environnement ou être profitables sur le plan de l'emploi et bénéfiques pour la collectivité. Les projets d'appui au développement régional sont réservés aux MRC alors que ceux concernant la mise en valeur de l'environnement sont admissibles aux MRC et aux municipalités. Elles doivent donc se mettre d'accord sur le partage des moyens et le cas échéant, la nature des projets proposés à l'entreprise. C'est par ailleurs cette dernière à qui il revient en dernière instance d'accepter ou de refuser les projets. Une fois approuvés, les projets sont financés par tranches, au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

PROTOCOLE SUR L'INSERTION DES RÉSEAUX ÉLECTRIQUES DANS L'ENVIRONNEMENT (FRANCE)

Le 25 août 1992, les Ministres de l'Environnement et de l'Industrie, le Premier Ministre et l'entreprise française signèrent le *Protocole sur l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement*. Ce protocole, de nature contractuelle,

« constitue le cadre de cohérence des conventions qui devront être établies localement à l'occasion de chaque projet. Par le détail des mesures qu'il contient, il donnera aux partenaires de l'entreprise, dans la négociation, les éléments d'un dialogue avec l'entreprise, dont la finalité est la prise de décisions communes dans le domaine de la compensation de l'impact paysager des ouvrages »⁵².

Composé de onze articles, les champs d'intervention du *Protocole* sont : le renforcement de la concertation ; la recherche du moindre impact des ouvrages ; la politique de réalisation des ouvrages et d'amélioration de l'insertion paysagère ; la prise en compte du patrimoine naturel ; l'indemnisation de riverains propriétaires de maisons d'habitation ; les actions de recherche et développement ; les effets des champs électrique et magnétique ; la formation des personnels.

Parmi les différentes mesures énoncées dans le protocole, mentionnons deux éléments compensatoires majeurs pour les lignes haute et très haute tension :

- Déposer un kilométrage au moins équivalent de ligne de moindre tension pour chaque kilomètre de ligne très haute tension à construire en dehors des couloirs existants ;

52. *Protocole sur l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement*, p. 4.

- Cofinancer un fonds d'aménagement des réseaux avec les collectivités locales et autres organismes publics lors de l'implantation d'une nouvelle ligne THT. La contribution pourra atteindre un montant égal à 5 % du coût de la ligne⁵³.

ENTENTE ENTREPRISE ET UPA (QUÉBEC)

L'entente cadre les représentants des agriculteurs, l'Union des producteurs agricoles (UPA) et l'entreprise d'électrification. Intervenue en 1986 et renouvelée périodiquement, l'*Entente UPA-Entreprise sur les lignes de passage en milieux agricole et forestier* prévoit des compensations en 7 points pour : 1) l'accès et la signature de l'option de servitude ; 2) la servitude et le droit de passage en milieu forestier ; 3) les supports en terrain cultivé et milieu forestier ; 4) l'espace de travail temporaire utilisé ; 5) le temps pour les travaux et l'évaluation des dommages ; 6) les pertes pour les récoltes en milieu agricole et 7) les inconvénients pour les travaux de construction.

Le propriétaire n'est pas légalement obligé d'accepter la proposition de l'entreprise. Cependant, la Loi sur la constitution de l'entreprise lui confère un pouvoir d'expropriation pour la construction de ses ouvrages. Si le propriétaire refuse, l'entreprise soumettra son dossier à la Chambre d'expropriation du Québec qui fixera le montant correspondant à la partie expropriée. Il faut savoir que l'entente UPA-Entreprise prévoit le paiement à un taux de 150% de la valeur de l'espace nécessaire à la servitude et que l'ensemble de l'entente n'a pas de statut juridique précis. En ce sens, il est fort probable que la Chambre d'expropriation se limite à un taux de 100%, sans, en plus reconnaître nécessairement les autres points de compensations que prévoit l'entente.

PROTOCOLES PASSAGE DES LIGNES ÉLECTRIQUES APCA – FNSEA – ENTREPRISE – SERCE (FRANCE)

Il existe depuis le début des années 1970 un Protocole sur le passage des lignes électriques entre l'entreprise et les représentants du monde agricole. Celui-ci prévoit la signature de conventions entre l'entreprise et les propriétaires ou exploitants afin de les indemniser pour les gênes causées par les ouvrages. Plus précisément, les conventions s'établissent selon un protocole d'accord entre l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), la Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) le Syndicat des entrepreneurs de réseaux & de constructions électriques (SERCE) et l'entreprise. Cette dernière doit ainsi proposer aux propriétaires des terrains touchés par l'ouvrage des conventions contenant toutes les précisions sur les servitudes d'implantation des pylônes et de surplomb de la ligne ainsi que sur l'indemnisation correspondante.

Dans la plupart des cas, la convention prévoit que le propriétaire conserve la propriété et la jouissance des parcelles mais renonce à demander l'enlèvement ou la modification de la ligne. En contrepartie, il reçoit une compensation (forfaitaire et définitive) pour la reconnaissance de

53. Le *Protocole* contient également une mesure d'indemnisation des riverains propriétaires d'habitations qui permet de compenser la moins-value qui résulterait de la vente de l'habitation dans les 4 ans suivant la construction de la ligne ou d'accorder une contrepartie financière immédiate en renonçant à la compensation de la moins-value qui résulterait de la vente de l'habitation. Dans le cadre de nos recherches nous n'avons pas été en mesure d'analyser la mise en œuvre de cette mesure précise.

cette intangibilité. Dans l'éventualité d'un refus de certains propriétaires de signer cette convention amiable, les dossiers sont soumis par le préfet à une autre enquête (enquête de servitudes) en vue de l'établissement des servitudes de passage de la ligne dans les parcelles concernées.

Le Protocole, mis à jour de manière régulière fixe un barème d'indemnisation en fonction du type de culture, de la classification des terres par commune (à partir de statistiques de l'INSEE et le ministère de l'Agriculture) et de l'emprise des pylônes et du surplomb. Le préjudice lié à la présence de la ligne se décompose en trois éléments : 1) une perte de temps qui majore le coût de la main-d'œuvre et du matériel lors de l'exécution des travaux cultureux ; 2) une perte de la récolte résultant de la diminution de la surface cultivée et une réduction des rendements à proximité des supports ; et 3) les frais de nettoyage pour la destruction des mauvaises herbes. Le propriétaire touche un montant définitif en capital alors que l'exploitant lui touche un montant égal à 9 années de la gêne annuelle à l'exploitation.

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

TROISIÈME PARTIE : AVOIR PART À LA DISCUSSION PUBLIQUE DES PROJETS, OBJET DE MÉSENTENTE

Jean-Michel FOURNIAU

Ouvrir les processus de décision à une concertation avec le public suppose pour de nombreux auteurs une certaine redistribution du pouvoir au profit des intervenants dans la discussion publique. Le rapport entre la participation et la décision est en effet classiquement envisagé selon une échelle¹ qui ordonne les niveaux de participation en fonction du pouvoir effectif qu'ils donnent aux citoyens de faire valoir leur avis sur les problèmes soulevés par un projet et les solutions retenues. Ce modèle, souvent repris depuis, comporte divers degrés² et la concertation se situe au milieu de l'échelle, entre la simple information et la co-décision dont le référendum local est souvent considéré comme un archétype. À l'inverse de ce modèle normatif de la participation, Louis Simard a montré dans la partie précédente qu'il faut envisager concrètement les inégalités de ressources, leur renforcement par les processus d'apprentissage, pour comprendre que les inégalités de pouvoir structurent l'ensemble des processus participatifs et n'en forment pas un simple pôle auquel s'opposerait une vision idéale de la délibération. La démonstration de Louis Simard souligne que le débat public est l'étape la plus structurante de la conduite des projets, parce que toujours imprévisible, et son travail s'est attaché à analyser les produits de l'apprentissage (attitudes, routines, outils et structures) développés, en amont et en aval, pour en améliorer la prévisibilité. Dans cette troisième partie, nous voudrions plonger directement dans le déroulement même de la discussion publique.

Les analyses qui optent pour la représentation linéaire de l'échelle de la participation se partagent en deux interprétations opposées de la consultation du public, selon le point de vue qu'elles adoptent au sujet des finalités de la participation : aide à la décision ou démocratisation de la vie publique. Qu'elles promeuvent les vertus de la démocratie participative ou qu'elles en dénoncent les leurre, ces interprétations opposées ramènent souvent la description des échanges sur une scène publique au constat d'un « paradoxe de la concertation ». Maurice Blanc le résume ainsi : « *En définitive, même sur des questions concrètes, lorsqu'un habitant a le courage de prendre la parole, on lui répond qu'il est ignorant ou de mauvaise foi, ou que ce n'est pas le lieu d'en parler. Autrement dit, il aurait mieux fait de se taire. À la première critique, les autorités locales se sentent mises en accusation et elles développent des mécanismes de défense pour annuler la parole qu'elles ont sollicitée.* »³ Un récent guide

-
1. Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of the American Institute of Planners*, n° 35, juillet 1969, pp. 216-224. Jean-Jacques Salomon décrit largement ce modèle dans la dernière partie de *Le destin technologique*, Balland, Folio actuel, 1992.
 2. La nomenclature adoptée par Hydro-Québec en comporte huit, cf. *La participation du public aux projets d'équipement*, Montréal, Vice-présidence d'Hydro-Québec, 1991. Elle est également exposée par Nicolas Mettan, « Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement », in Jean Ruegg, Nicolas Mettan et Luc Vodoz, *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1992.
 3. Maurice Blanc, « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPPS-CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, pp. 177-196, souligné dans le texte.

méthodologique du ministère de l'Équipement rappelle de son côté : « Lorsque M. Dupont émet un avis dans le cadre d'une concertation et qu'il constate que ses propositions n'ont pas été suivies d'effet, il en déduit que le pouvoir le trompe, qu'il n'organise pas de « vraie concertation ». Réduire le problème à une querelle de mots est une erreur. Bien entendu M. Dupont devrait ouvrir son dictionnaire et comprendre qu'il confond "concerter" : agir ensemble, et "concertation" : demander l'avis avant d'agir. Mais il faut voir qu'il existe une contradiction intrinsèque à la notion de concertation : on demande l'avis des gens sur une décision que l'on va prendre mais le pouvoir ne leur est pas pour autant délégué. »⁴

Ainsi, les travaux empiriques qui envisagent la question des rapports entre participation et décision sous l'angle d'un partage du pouvoir sont conduits à décrire les situations d'échanges sur le mode d'une contradiction insoluble entre l'ouverture d'un espace de parole et les effets qu'elle produit et qui ne peuvent être assimilés par le système institutionnel. Nous voudrions tenter une analyse de l'expérience des débats permettant de dépasser ce premier stade de la critique. En effet, il suffit de constater également, d'une part que la pratique du débat public s'invente dans les conflits d'aménagement avant d'être institutionnalisée, et d'autre part que les premiers débats organisés par la CNDP ont tous porté sur l'opportunité des projets — question pourtant exclue du champ du débat par la loi « Barnier » — ne serait-ce que parce que les conflits préexistants en contestaient le bien-fondé. La pratique des débats publics déborde ainsi, sans surprise, du cadre législatif et réglementaire fixé. Dépasser la vision critique qui déplore ou dénonce l'opposition entre participation et décision, suppose alors d'attacher notre attention à ces débordements et d'examiner les conditions de délibération qui s'éprouvent dans l'exercice concret du débat public. Nous voulons ainsi caractériser les situations de discussion publique de manière à comprendre cette « contradiction » qui empêche de voir dans les disputes observées sur le terrain une simple « querelle de mots » ou une confusion du vocabulaire, un simple paradoxe ou une distorsion de la communication. Il faut alors décrire les activités qui permettent de résister aux multiples formes d'annulation de la parole sollicitée et leurs effets politiques.

I. LA PRATIQUE DU DÉBAT EXPÉRIMENTÉE DANS LES CONFLITS D'AMÉNAGEMENT : UNE DÉMONSTRATION INÉDITE POUR TRAITER UN TORT FAIT À LA DÉMOCRATIE

Pour comprendre la manière dont la question du débat public se pose dans le domaine de l'aménagement, à la différence d'autres domaines (le domaine social, voire le domaine urbain), il faut rappeler une banalité : on ne naît pas riverain, on le devient par hasard, par la volonté d'un maître d'ouvrage puissant qui est censé agir au nom de l'intérêt général. Cette contingence fait qu'il n'y a pas de collectif préconstitué de riverains pour vérifier l'intérêt général annoncé d'un projet (alors que dans bien d'autres domaines, l'émergence d'un problème est toujours déjà prise dans un réseau plus ou moins fortement structuré de relations sociales). Quand, avec l'irruption des riverains sur la scène des projets, la vérification de l'intérêt général annoncé est revendiquée dans les conflits d'aménagement, les procédures classiques de consultation (comme l'enquête publique) sont mises en défaut, n'ayant à connaître que des intérêts particuliers, dispersés, mais jamais pour fonction de construire des intérêts collectifs.

4. Catherine Atger, *La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques*, CERTU, Aménagement et urbanisme, 2000, p. 14.

Une telle situation pourrait conduire à une forme d'anomie, tant il est coûteux de surmonter la dissymétrie qui fait très souvent parler les riverains de leur contestation comme d'une « lutte du pot de terre contre le pot de fer ». Mais, si l'on a pu constater l'absence de public dans un grand nombre d'enquêtes d'utilité publique⁵, on constate en revanche une remontée très nette de la conflictualité concernant les grands projets d'aménagement et d'environnement au début des années quatre-vingt-dix⁶, et la conflictualité s'est maintenue depuis à un niveau élevé. Celle-ci s'est accompagnée d'une transformation des répertoires d'action, tout particulièrement avec la pratique de débats publics informels, organisés sur le terrain par des associations locales de défense. La vérification par le débat public du fait que le projet poursuit bien des objectifs d'intérêt général devient alors l'activité par laquelle peut se composer un collectif.

C'est là sans doute l'un des caractères les plus marquants des contestations du TGV Méditerranée, qui en fait la portée. Plusieurs responsables associatifs qui ont animé ce conflit pendant six ans (1990-1995) ont eux-mêmes fortement insisté sur la nouveauté de cette pratique et sur l'importance de la notion d'espace public pour comprendre le déclenchement et le déroulement du conflit⁷. Celui-ci a été, selon l'un d'entre eux, « 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.* »⁸ 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* »⁹. Elle

5. Cf. Cécile Blatrix, « Vers une “démocratie participative” : Le cas de l'enquête publique » in Jacques Chevallier (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, PUF-CURAPP, 1996.

6. Sur l'évolution et la nature des conflits, voir la thèse de Bruno Charlier, *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, 1999.

7. Jeanne-Ita Meunier, *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, 1994. L'auteur participait à la direction de la Fédération d'action régionale pour l'environnement (FARE-Sud), créée fin 1991. Elle soutient dans son mémoire, pour comprendre pourquoi les fuites d'un document cartographique du tracé du TGV en décembre 1989 ont été l'événement déclencheur du conflit, qu'il faut « *faire appel à la notion d'espace public pour expliquer l'importance prise par ce qui aurait pu n'être qu'une anecdote.* », p. 18.

8. Éric Pourchier, « De la CARDE à la FARE-Sud : le mouvement de contestation du TGV Méditerranée », in Alain Hayot (dir.), *Ville et citoyenneté*, Villes et territoires méditerranéens, Montpellier, 1994. La Carde organisait ainsi un premier débat public « Le tgv, l'environnement et le développement économique régional » à la Maison des associations à Marseille, le 29 mai 1990, auquel participait le directeur du projet SNCF, Pierre Izard. Dans le Vaucluse, l'association *Provence vivante* organisait également un colloque intitulé : « La place du rail dans les transports en région Paca et dans la vallée du Rhône », le 19 juillet 1990 à Avignon. Plusieurs autres débats publics de ce type furent organisés jusqu'au printemps 1992, avant que des formes plus institutionnelles de concertation — Collège des experts dans l'été 1992 puis enquête d'utilité publique à l'automne — prennent place.

9. *Idem.*

constitue l'originalité de ce réseau par rapport aux réseaux environnementalistes plus anciens que sont l'*URVN* ou la *FRAPNA* en Rhône-Alpes¹⁰.

Nous avons observé la pratique de tels débats publics dans de nombreux autres conflits d'aménagement sur de grands projets d'infrastructure. En particulier, les premiers débats « Barnier », au Havre ou à Boute-Carros, ont été précédés de l'organisation de forums de discussion par les associations locales. Ces forums, auxquels étaient conviés élus, préfet et maître d'ouvrage — sans que ceux-ci répondent toujours présents à l'invitation —, ont été les scènes préfigurant la tenue du débat public institutionnalisé qui y était réclamé.

En organisant la confrontation publique avec les élus et les maîtres d'ouvrage, les riverains se constituent en effet comme leurs interlocuteurs, à égalité de parole. Cette parole ouvre au débat public tous les registres touchant à la légitimation des décisions publiques : elle ouvre la boîte noire des registres les plus techniques — dans le cas du TGV Méditerranée, en posant la question de (et en faisant vérifier) la possibilité de faire rouler des trains pendulaires sur les voies existantes — mais elle revendique aussi la transparence de la décision et en demande toujours la vérification quand elle est proclamée. Par l'organisation de débats publics, les associations locales de défense approfondissent une critique technique et politique et maintiennent ouvert un espace de discussion du projet dans lequel tous les protagonistes du conflit sont appelés à s'exprimer, manifestant ainsi dans la pratique les contours de l'espace de légitimation des décisions¹¹. Par cette pratique nouvelle, toujours reliée à l'interpellation des élus et à la mobilisation sur le terrain, elles font la démonstration de leur capacité à intervenir dans l'espace public, au même titre que les élus ou les maîtres d'ouvrage.

La force démonstrative de cette pratique du débat public est d'inscrire symboliquement les riverains, les habitants, dans l'espace de la délibération sur l'intérêt général dont ils étaient a priori exclus. Mais ouvrir un espace dans lequel les riverains peuvent être comptés comme discutants de l'intérêt général du projet, et non des seules questions de riveraineté pour lesquelles ils seront conviées à l'enquête publique, suppose — c'est là également la force démonstrative de cette pratique du débat public — un changement d'identité. Les associations locales qui organisent ces débats ne cherchent plus à représenter les riverains comme les simples victimes d'une injustice sociale — ce qu'exprime la métaphore du « pot de terre contre le pot de fer » et toutes les autres métaphores ou métonymies de la révolte des « petits » contre les gros » (que la posture classique du Nîmby utilise abondamment) — mais comme les représentants d'un ensemble d'infractions faites à la « grammaire de la vie démocratique »¹², d'un tort fait à la démocratie elle-même. On ne se bat pas seulement contre tel tracé du TGV

10. La ligne d'action de la *Fare-Sud* combine ainsi, pendant la campagne des élections régionales de 1992, la rédaction d'un *Livre blanc de l'environnement régional*, l'interpellation des élus sur la base de ce document et l'organisation de plusieurs manifestations en février pour obtenir des réponses des candidats. Elle se poursuit par l'organisation du Colloque *Écologie, Économie, Démocratie* le 20 juin 1992 à Marseille et une participation forte à la dynamique du Collège des experts — collège indépendant nommé par le ministre Jean-Louis Bianco en mai 1992 notamment pour expertiser le projet SNCF et examiner la faisabilité des propositions associatives de réalisation du TGV dans les couloirs ferroviaires existants — dont la création est revendiquée comme un succès de cette stratégie.

11. J-M. Fourniau, « Le conflit du TGV Méditerranée : la structuration d'un espace public de discussion de la légitimité des décisions » in André Donzel (dir.) *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001, pp. 467-485.

12. Daniel Cefai et Claudette Lafaye, « Lieux et moments d'une mobilisation collective », in Daniel Cefai et Danny Trom (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, éditions de l'EHESS, Raisons pratiques, 2001, pp. 195-228. Pour une forte illustration de ces infractions dans le cas du TGV Méditerranée, voir l'ouvrage de la responsable de la Coordination drômoise, Mariette Cuvellier, *Le TGV du Prince*, Dagorno, 2001.

mais contre « le fait du Prince ». Participer à l'espace de la délibération sur l'intérêt général, c'est alors y vérifier sa qualité de citoyen, vérifier l'égalité qu'elle proclame. Cette vérification passe notamment par un combat pour l'accès à l'information, l'accès aux espaces de délibération, etc. La pratique du débat public est une des formes de cette vérification, une manière de tirer les conséquences de l'écart entre ce qui est proclamé et ce qui est vécu, en instaurant un espace égalitaire.

Cette pratique nouvelle marque ainsi un changement dans la nature des conflits d'aménagement : ceux-ci portent aujourd'hui sur la légitimité des projets, c'est-à-dire à la fois sur leur opportunité et sur la manière d'en décider, et non seulement sur les projets eux-mêmes¹³. Pour le dire autrement, nous considérons qu'on ne peut pas analyser un conflit d'aménagement simplement en termes d'opposition entre intérêts particuliers et intérêt général : le sens des politiques que concrétise le projet est toujours en jeu dans le conflit. La pratique du débat signifie alors que dans une société démocratique la légitimité de l'action publique n'appartient en propre à aucun des acteurs directement impliqués dans les conflits sur le terrain, elle est au contraire un enjeu commun à tous les protagonistes. Cette nouvelle situation redéfinit les identités de tous les acteurs engagés dans les conflits¹⁴.

Il nous semble que la figure des « échelles de la participation » ne permet pas de rendre compte de ce changement dans la nature des conflits d'aménagement, ni de rendre raison au sens que chacun des acteurs donne à son action lorsque sa part à la production de la légitimité de l'action publique est en litige. Cette représentation présuppose en effet que la question de savoir qui est admis à la discussion publique des projets devrait déjà être résolue lorsqu'on « entre en concertation ». Il suffirait alors d'examiner le degré de partage du pouvoir que les procédures promettent et réalisent effectivement pour caractériser les diverses situations de participation. Or l'observation de terrain montre, au contraire, que cette question est au centre des disputes qu'ouvrent les situations de construction concurrentielle de l'intérêt général.

II. LA RATIONALITÉ DE LA MÉSENTENTE

L'observation sociologique du débat en amont institutionnalisé par la circulaire « Bianco » nous a en effet conduits, avec différents chercheurs¹⁵, à ce constat : ce qui fait débat, c'est le débat lui-même. « *Si le débat est conflictuel ce n'est pas seulement parce qu'il est l'occasion de l'expression d'intérêts divergents. D'ailleurs, une explication en termes de conflit d'intérêts trouve rapidement ses limites. En fait, si les modalités du débat et son contenu occupent une bonne part des échanges, la question qui demeure essentielle est la*

-
13. Un indicateur de ce changement a été mis en évidence par les enquêtes de l'Observatoire interrégional du politique : l'opinion selon laquelle il faut « accorder le droit de refuser le projet aux habitants d'une région lorsqu'ils risquent de subir des inconvénients à cause d'un grand projet comme le passage d'une voie ferrée, d'une autoroute ou d'un canal » devient majoritaire à partir de 1993 — et l'est restée depuis — alors que la réponse « Maintenir le projet en indemnisant correctement les habitants » devient minoritaire. Ce changement montre l'usure de la logique de la compensation des dommages, pourtant centrale dans les procédures d'établissement de l'utilité publique des projets (théorie du bilan du Conseil d'État).
 14. Cf. Sandrine Rui, Marianne Ollivier-Trigalo et Jean-Michel Fourniau, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 1 - L'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Paris, Les collections de l'Inrets, rapport n° 240, 2001.
 15. Voir en particulier le dossier coordonné par Xavier Piechaczyk, *Aménagement, citoyenneté, démocratie* dans *Écologie et politique*, n° 21, automne-hiver 1997. Cet intérêt pour le « débat sur le débat » a structuré les travaux conduits par l'équipe « Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique » pour le PREDIT. Cf. les 3 volumes publiés en 2001, *évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?*, Les Collections de l'INRETS n° 233, 240 et 241.

suivante : qui est légitime à participer (et pourquoi) à une discussion sur la légitimité du projet en amont ? Sur le terrain, on s'aperçoit que l'invitation faite à "chaque citoyen" ne résout pas cette question de la légitimité des intervenants. Donnée comme évidente et consensuelle, c'est pourtant bien cette qualité de "citoyen" qui se retrouve mise à l'épreuve dans le débat public. »¹⁶

Parce que la légitimité des décisions est systématiquement controversée dans les conflits d'aménagement récents, la question de savoir qui et quels arguments sont admis à prendre part à la discussion de l'intérêt général structure les situations de parole. Celles-ci peuvent alors être plus précisément caractérisées comme des situations de « mésentente », en empruntant ce concept à Jacques Rancière.

*« Par mésentente on entendra un type déterminé de situation de parole : celle où l'un des interlocuteurs à la fois entend et n'entend pas ce que dit l'autre. (...) **La mésentente n'est point la méconnaissance.** Le concept de méconnaissance suppose que l'un ou l'autre des interlocuteurs ou les deux — par l'effet d'une simple ignorance, d'une dissimulation concertée ou d'une illusion constitutive — ne sachent pas ce qu'il dit ou ce que dit l'autre. **Elle n'est pas non plus le malentendu reposant sur l'imprécision des mots.** (...)*

*L'argument de la méconnaissance comme celui du malentendu appellent ainsi deux médecines du langage, consistant pareillement à apprendre ce que parler veut dire. On en voit aisément les limites. La première doit présupposer constamment cette méconnaissance dont elle est l'envers, le savoir réservé. La seconde frappe trop de domaines d'un interdit de rationalité. **Nombre de situations de parole où la raison est à l'œuvre peuvent être pensées dans une structure spécifique de mésentente qui n'est ni de méconnaissance appelant un supplément de savoir ni de malentendu appelant à une raréfaction des mots. Les cas de mésentente sont ceux où la dispute sur ce que parler veut dire constitue la rationalité même de la situation de parole. Deux interlocuteurs y entendent et n'y entendent pas la même chose dans les mêmes mots.** (...)*

*La mésentente concerne moins l'argumentation que l'argumentable, la présence ou l'absence d'un objet commun entre un X et un Y. Elle concerne la présentation sensible de ce commun, la qualité même des interlocuteurs à le présenter. (...) **Les structures de mésentente sont celles où la discussion d'un argument renvoie au litige sur l'objet de la discussion et sur la qualité de ceux qui en font un objet.** »¹⁷*

Nous considérons que toute situation de discussion publique sur un projet obéit à cette rationalité propre que J. Rancière nomme la mésentente. Si la contingence des conflits locaux d'environnement et d'aménagement — impliquant qu'il n'y a pas de collectif préconstitué de riverains pour vérifier l'intérêt général annoncé d'un projet — les distinguait d'autres conflits sociaux, leur caractérisation en tant que situations de mésentente les rapproche au contraire des autres conflits sociaux. Plus précisément, elle permet d'analyser ce qu'il y a de proprement politique dans les conflits d'aménagement avec une grille d'analyse élaborée pour penser la question de la politique dans la conflictualité sociale.

Cette grille d'analyse appréhende les situations de parole ouvertes dans les conflits d'aménagement très différemment de celle que proposent L. Boltanski et L. Thévenot dans leur théorie de la justification. Certes, les cités définissent la manière de qualifier le monde des choses et celui des sujets, comme celle de faire surgir ce qui constitue un problème et de faire

16. Sandrine Rui, « La citoyenneté à l'épreuve du débat public », *Société française* n° 12-13, octobre-novembre 1998, p. 5.

17. Jacques Rancière, *La Mésentente*, Paris, Galilée, 1995, pp. 12-15. Nous soulignons.

émerger une hiérarchie quant à leur importance respective. Les situations rencontrées couramment dans les conflits d'aménagement peuvent alors être lues comme des affaires où s'opposent plusieurs ordres de justification incommensurables. Ainsi, de nombreux travaux ont souligné la prégnance de la « cité domestique », les contestations locales s'inscrivant dans un terroir et un système de notabilité locale dans lesquels compte avant tout un réglage traditionnel des relations sociales ; l'ordre « industriel » y est un autre référent que déploient notamment les maîtres d'ouvrage, même s'ils sont toujours suspectés de défendre leurs projets pour des raisons relevant en fait de l'ordre « marchand » ; l'ordre de la « renommée » importe évidemment, avec l'extension sans précédent de la médiatisation de la société contemporaine et l'avènement de ce que certains appellent une démocratie d'opinion¹⁸ ; enfin, l'ordre « inspiré » joue un rôle dans la montée et l'extension d'une mobilisation locale, comme l'a notamment illustré J. Lolive à propos du démarrage du conflit du TGV Méditerranée¹⁹. Nous considérons néanmoins que l'intérêt porté à la mobilisation d'ordres de justification différents conduit finalement à lire les conflits dans le champ de l'environnement et de l'aménagement sur le mode du malentendu au sens qu'indique J. Rancière, c'est-à-dire sur le mode de la recherche de solutions de compromis par la raréfaction des mots et des raisons mobilisés. En effet, la théorie de la justification exclut la possibilité d'un méta-principe qui permettrait d'arbitrer les conflits transversaux à plusieurs ordres de justification, caractéristique pourtant commune à tous les conflits d'aménagement et d'environnement. Seule la création de compromis pratiques permet alors d'envisager la résolution des conflits. De tels compromis prennent appui sur des objets ambigus dont la qualification trouve sens dans au moins deux ordres différents. Leur logique est de travailler au rapprochement entre les entités construites de part et d'autre. Mais fondamentalement, au sens de la théorie de la justification, un compromis désigne une situation où « les participants renoncent à clarifier le principe de leur accord, en s'attachant seulement à maintenir une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun »²⁰.

C'est justement la primauté de la recherche d'un accord, la réalité d'une « disposition intentionnelle orientée vers le bien commun » qui sous-tendent la caractérisation des situations de conflit qu'entend interroger et problématiser la notion de mésentente en focalisant l'attention sur les litiges pour dire ce qu'est la situation-même, les disputes sur ce qui est donné comme commun. Pour J. Rancière, en effet, « *l'essence de la politique est le dissensus. Le dissensus n'est pas la confrontation des intérêts ou des opinions. Il est la manifestation d'un écart du sensible à lui-même. (...) C'est la raison pour laquelle la politique ne peut s'identifier au modèle de l'action communicationnelle. Ce modèle présuppose les partenaires déjà constitués comme tels et les formes de l'échange comme impliquant une communauté du discours, dont la contrainte est toujours explicitable. Or le propre du dissensus politique, c'est que les partenaires ne sont pas constitués non plus que l'objet et la scène même de la discussion. Celui qui fait voir qu'il appartient à un monde commun que l'autre ne voit pas ne peut se prévaloir d'aucune pragmatique de la communication.* »²¹

La notion de mésentente s'attache donc à lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques, c'est-à-dire pour les cas que nous étudions, de sujets qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention

18. Cette thématique de la « démocratie médiatique » a été mise en avant par Gilbert Carrère au cours du débat national sur les infrastructures de transports qu'il animait en 1992, en plein conflit du TGV Méditerranée. Cf. *Transports, destination 2002*, rapport au ministre de l'équipement, juillet 1992.

19. Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, 1999.

20. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p. 338.

21. Jacques Rancière, *Aux bords du politique*, La Fabrique éditions, 1999, p. 179.

d'un compromis, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie elle-même. Pour J. Rancière, s'il existe nombre de situations sociales de résistance à ce qu'il appelle l'ordre « policier » — l'ordre gestionnaire qui « organise le rassemblement des êtres humains en communauté et qui ordonne la société en termes de fonctions, de places et de titres à occuper » —, et si ces situations déterminent des formes de sensibilités politiques, il n'y a pas de politique tant qu'il n'y a pas de capacité d'universalisation de ce qui est en cause dans ces situations. Cette capacité ne tient pas tant à la faculté de fédérer des forces, qu'à la constitution des sujets politiques ayant vocation à universaliser le conflit. « *Le processus de l'émancipation est la vérification de l'égalité de n'importe quel être parlant avec n'importe quel autre. Il est toujours mis à l'œuvre au nom d'une catégorie à laquelle on dénie le principe de cette égalité ou sa conséquence — travailleurs, femmes, noirs ou autres. Mais la mise en œuvre de l'égalité n'est pas pour autant la manifestation du propre ou des attributs de la catégorie en question. Le nom d'une catégorie victime d'un tort et invoquant ses droits est toujours le nom de l'anonyme, le nom de n'importe qui. C'est ainsi qu'on peut sortir du débat sans issue entre universalité et identité. Le seul universel politique est l'égalité. Mais celle-ci n'est pas une valeur inscrite dans l'essence de l'humanité ou de la raison. L'égalité existe et fait effet d'universalité pour autant qu'elle est mise en acte (...) Le mode d'efficacité de l'universalité en politique, c'est la construction, discursive et pratique, d'une vérification polémique, un cas, une démonstration. La place de la vérité n'y est pas celle du fondement ou de l'idéal. Elle est toujours un topos, le lieu d'une subjectivation dans une argumentation.* »²²

Par exemple, on a fréquemment relevé dans les conflits d'environnement récents la référence au « patrimoine commun de l'humanité ». Dans la théorie de la justification, on peut lire l'émergence d'une éthique de la transmission patrimoniale entre les générations successives comme la simple extension d'un ordre de justification domestique entre ceux qui composent ensemble un groupe patrimonial de référence. On peut également lire cette définition d'un principe de justice pour la protection de l'environnement comme l'affirmation d'une grandeur fondatrice d'une nouvelle cité « verte » en construction²³. En suivant la pensée politique de J. Rancière, il faut prendre la référence à l'humanité toute entière, qui nous fait pour le moins sortir de l'ordre local traditionnel, comme l'affirmation d'un principe d'universalisation et nous intéresser à la constitution des sujets politiques ayant vocation à universaliser le conflit. On peut alors lire dans l'énonciation d'un tel mot d'ordre l'essence même d'une situation politique, ce qui signifie que :

- a) l'émergence de cette figure manifeste un processus de subjectivation politique par lequel un groupe donné identifie le déni du principe d'égalité (ou sa conséquence) qu'il subit et dénonce dans un conflit, comme un tort fait à l'humanité toute entière, ce groupe n'ayant alors pas d'autres qualités propres à défendre que de représenter l'humanité toute entière ;
- b) que le traitement de ce tort suppose de rechercher non un compromis entre des ordres de justification existants (ce que J. Rancière renvoie à l'idée de police), mais au contraire de configurer un nouveau partage du sensible, un nouveau découpage du champ de l'expérience qui donnait à chacun son identité avec sa part, en faisant émerger la catégorie « d'humanité toute entière » comme catégorie en excès par rapport au système « policier » d'attribution des rôles et des identités.

22. Jacques Rancière, *La Méésentente*, *op. cit.*, pp. 85-86.

23. Claudette Lafaye et Laurent Thévenot, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 4, Paris, Presses de Science Po, 1993, pp. 495-524.

La notion de mésentente nous conduit ainsi à être attentif aux situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles redéfinissent des rapports entre modes de faire, d'être et de dire, plutôt qu'à la manière dont elles mettent en parole, voire révèlent, des ordres de justification déjà stabilisés. Pour J. Rancière, une subjectivation politique « défait et recompose les rapports entre les modes du *faire*, les modes de l'*être* et les modes du *dire* qui définissent l'organisation sensible de la communauté, les rapports entre les espaces où l'on fait telle chose et ceux où l'on en fait une autre, les capacités liées à ce *faire* et celles qui sont requises pour un autre. »²⁴

C'est donc en suivant la pensée de J. Rancière, pour laquelle la question de la politique commence là où est en cause le statut du sujet qui est apte à s'occuper de la communauté, que nous avons tenté de lire ce qu'il peut y avoir de politique dans les conflits d'aménagement et la pratique des débats publics. « *La politique n'a pas ainsi de lieu propre ni de sujets naturels. Une manifestation est politique non parce qu'elle a lieu dans tel lieu et porte sur tel objet mais parce que sa forme est celle d'un affrontement entre deux partages du sensible. Un sujet politique n'est pas un groupe d'intérêts ou d'idées. C'est l'opérateur d'un dispositif particulier de subjectivation du litige par lequel il y a de la politique. La manifestation politique est ainsi toujours ponctuelle et ses sujets toujours précaires.* »²⁵

Pour le présent rapport, nous avons cherché à déployer le concept de mésentente en nous interrogeant sur ce qui résultait du débat public, de son instauration dans les conflits puis de son institutionnalisation. Nous le faisons en cherchant à caractériser dans les sections suivantes :

1. Les dispositifs de mise en discussion publique des projets et les régimes de parole qu'ils ordonnent ;
2. Le « débat sur le débat » qu'ouvrent les situations de mise en discussion publique des projets ;
3. La « communauté débattante » émergeant dans ces situations de parole et l'expérience politique qui s'y actualise.

III. L'IDENTIFICATION D'UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE DÉBAT À UN RÉGIME DE PAROLE STRUCTURE LA MÉSENTENTE

Nous avons rappelé dans l'introduction du rapport que la loi de démocratie de proximité, tout en posant le principe de participation, réitère l'opposition entre participation et décision comme le faisaient les précédents textes instituant un débat public sur les projets d'aménagement. Aussi, la plupart des espaces de débat public ouverts en vertu de ces textes sont-ils marqués par une nette séparation du forum de discussion (même s'il est institutionnalisé par la création d'une commission organisatrice du débat indépendante du maître d'ouvrage) et des arènes de la décision politique. Nous reviendrons dans la dernière section sur l'expérience politique que retirent les participants de cette séparation entre forum de discussion et arène de décision. Notons simplement ici que, du fait même de cette séparation, on ne peut envisager les procédures participatives comme des cadres d'interaction décontextualisés entre des citoyens vertueux et désintéressés, selon l'idéal habermassien de la discussion rationnelle. Cette

24. Jacques Rancière, *La Mésentente*, *op. cit.*, p. 65

25. Jacques Rancière, *Aux bords du politique*, *op. cit.*, p. 180.

séparation institutionnelle inscrit au contraire les rapports sociaux de pouvoir et de domination au cœur de l'interaction dialogique. Aussi, le cadre procédural de la mise en discussion publique des projets n'est-il jamais reconnu d'emblée comme un cadre légitime d'interaction, la nature même de l'interaction est questionnée comme les qualités de ceux qui y participent. La confrontation des divers interlocuteurs y obéit alors à une rationalité de la mésentente.

1. Les qualités de participant sont en litige dans la discussion publique des projets : compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus

Le soupçon structure les situations de parole à l'ouverture de toute discussion publique sur un projet. L'échange consiste à ce que chaque intervenant, pour légitimer ses propres préférences, dévoile d'abord la fausseté des positions de son interlocuteur. La dénonciation du Nimby par les aménageurs (« Vous masquez sous un discours de l'intérêt général la défense de vos intérêts particuliers ») s'oppose ainsi au soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. Le soupçon est l'expression litigieuse de la revendication d'un droit à la parole par laquelle les participants cherchent à mesurer le degré de reconnaissance dont ils font l'objet. Ce litige lie la question de l'égalité entre les acteurs de la discussion publique à celle de leur part au processus de décision des projets d'aménagement.

À la façon dont les intervenants s'entre-évaluent dans le cours des échanges, Sandrine Rui repère trois critères qu'utilisent les participants pour établir leur légitimité à s'exprimer dans (et sur) l'intérêt général²⁶. Nature des intérêts défendus, degré de représentativité et niveau de compétences sont les trois critères constitutifs de cette grille d'évaluation normative mobilisée dans les débats publics. Chacun renvoie à un registre de validité habituellement attaché à la discussion rationnelle.

C'est en premier lieu *le niveau de compétences* qui est source de légitimité. Ainsi, le point de vue d'un participant est jugé recevable s'il est produit sur la base de compétences affirmées. Les techniciens ou les experts se considèrent par exemple dotés de ces compétences jugées nécessaires à une discussion publique pertinente. D'autre part, un point de vue est jugé valide s'il est exprimé par un représentant : dans l'espace du débat public, le « bon » débattant doit « représenter quelque chose ». Représenter un intérêt collectif suppose d'être détaché de ses intérêts particuliers, de ses passions, ce qui est jugé nécessaire pour garantir l'autonomie de son point de vue et sa liberté. Ainsi *sa représentativité* fondera la légitimité d'un participant. Celle-ci, par ailleurs, confère une autorité dans la discussion, elle est source de pouvoir. Compte tenu de la nature du système politique et de la primauté de ce principe de représentation sur les autres, ce critère valorise fortement les acteurs institutionnels. Enfin, pour considérer un argument comme acceptable, les participants s'attachent à évaluer la nature des intérêts que poursuit celui qui l'énonce. Il faut que le locuteur soit réellement concerné par le projet tout en poursuivant des intérêts compatibles avec l'intérêt général. Les débattants évaluent alors *le degré de généralité des intérêts défendus* par tout intervenant.

26. Sandrine Rui, « Débat public, conflit et légitimité limitée » in Rui, Ollivier-Trigalo et Fourniau, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 1 : Analyser l'expérience de la mise en discussion publique des projets*, op. cit., pp. 91-140. C'est ce travail réalisé pour le PREDIT que nous suivons ici. Sandrine Rui a depuis précisé et modifié cette analyse dans sa thèse, *L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en œuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement*, thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, janvier 2001, puis dans son ouvrage, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004.

Cette grille a été bâtie par les maîtres d'ouvrage autour des qualités qui établissent, à leurs propres yeux, leur légitimité à travailler pour l'intérêt général. Leur dénonciation du syndrome Nimby montre qu'ils ont construit une représentation du riverain (ou de sa forme collective, le comité local de défense) en miroir de la leur propre. Le riverain est reconnu comme faisant valoir des intérêts particuliers déclinés en termes de droits divers : droit de propriété, droit à la tranquillité, droit d'accès à l'infrastructure, etc. Le riverain dispose par ailleurs d'une compétence pratique et personnelle (et donc subjective) du site qui doit accueillir l'infrastructure. Enfin, le riverain est un individu qui ne représente que lui-même. Dans cette représentation, le riverain ne peut donc participer au débat sur l'intérêt général.

Quand ils font irruption sur la scène du débat public, les riverains retournent cette même grille d'évaluation contre les maîtres d'ouvrage. Là encore les contestations du TGV Méditerranée ont valeur d'exemple. Les trois principaux réseaux associatifs n'ont cessé pendant les six années du conflit, chacun sur un registre différent — plus « justicier » dans la Drôme, plus « technicien » dans le Vaucluse, plus « citoyen » dans les Bouches-du-Rhône —, d'approfondir une critique du projet disputant finalement chacun des trois registres de légitimité à la SNCF. Les associations ont contesté l'opportunité d'un projet radial créant une nouvelle trouée ferroviaire en Provence sans être articulé aux dessertes régionales, et ont mis plus largement en question la pertinence de la rentabilité comme critère central de l'élaboration du schéma directeur des TGV. Le poids de ce critère de rentabilité, excluant la prise en compte des dommages créés aux territoires traversés, démontrait que la SNCF poursuivait son propre intérêt d'entreprise commerciale et non l'intérêt général. En défendant des paysages, les associations se préoccupaient au contraire de la sauvegarde d'un patrimoine commun et non des seuls intérêts particuliers des riverains. Les associations ont ouvert la « boîte noire » des études techniques de la SNCF et en ont obtenu la vérification par un Collège d'experts indépendants. Elles ont revendiqué la possibilité d'utilisation des couloirs ferroviaires, voire des lignes, existants pour y faire rouler les TGV, et ont obtenu que leurs propositions techniques soient examinées par le Collège des experts au même titre que celles de la SNCF. Elles ont ainsi contribué à mettre en discussion la possible utilisation de trains pendulaires comme complément ou alternative à la construction de lignes nouvelles à grande vitesse, alors que la SNCF imposait depuis vingt ans le silence sur ce sujet. Les associations ont fait valoir leur capacité de rassembler la population par de multiples pétitions et manifestations dans lesquelles les élus étaient largement présents alors que la SNCF mobilisait les sondages pour montrer que les contestataires étaient minoritaires (mais ils bénéficiaient de la sympathie majoritaire des sondés pourtant favorables au projet). Elles ont surtout, par leur pratique du débat public, montré leur capacité à représenter des problèmes qui n'étaient pas pris en compte par le maître d'ouvrage (l'articulation des dessertes régionales et du TGV, l'inscription du tracé dans le paysage, la protection des riverains, etc.). Elles ont exigé la transparence de la décision et en ont imposé l'exercice pratique, quelques deux mille réunions publiques étant tenues avec la SNCF en six ans.

Les riverains ne sont donc pas les seuls à faire l'objet d'une disqualification dans le déroulement de la discussion publique. Cette grille d'évaluation joue comme un moyen de qualifier et de disqualifier tous les intervenants dans le débat. Mais la pratique du débat ne se résume pas à faire la preuve que l'on est bien légitime à prendre part à la discussion publique tout en délégitimant la participation de ses interlocuteurs. Sandrine Rui a montré que, par ce processus de qualification/déqualification croisée des interlocuteurs, la légitimité des uns et des autres s'avère toujours limitée. Il ne faut pas alors déduire du fait que les interlocuteurs s'accordent sur

les registres d'argumentation nécessaires à la définition d'un projet juste et rationnel, la possibilité d'un consensus qui ferait des participants au débat des partenaires de la décision et les sujets d'un partage du pouvoir de décision. La pratique du débat montre autre chose : puisque la légitimité de chacun est limitée, chacun se retrouve à égalité pour construire l'intérêt général. Les situations de mésentente sont donc des situations de construction de l'intérêt général où non seulement la rationalité des acteurs est limitée mais également leur légitimité.

Ainsi, la dynamique de délégitimation croisée qu'alimente la logique du soupçon est le ressort premier de la rationalité de la mésentente. « *Alors que l'appel à la participation vise à faire de chacun un partenaire de l'action publique en vue de produire adhésion et consensus, les participants y voient d'abord une mise à l'épreuve de leur capacité critique. Participer, c'est d'abord vérifier jusqu'à quel point les institutions nient, tolèrent ou reconnaissent le dissensus et l'égalité de tous à les faire surgir dans l'espace public.* »²⁷ Ce processus discursif soumet à une vérification commune les conditions d'une situation de parole égalitaire et peut déboucher sur son instauration par la reconnaissance de la légitimité limitée de chacun des participants. Ce qui structure le débat comme situation de mésentente est alors la dispute sur les conséquences à tirer de l'égalisation des statuts dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général.

2. Les dispositifs institutionnels de débat public nient la démonstration égalitaire des contestations du TGV Méditerranée

La démonstration égalitaire que porte la pratique du débat public inaugurée dans les conflits d'aménagement ne pouvait qu'être entendue sans l'être vraiment dans le processus d'institutionnalisation du débat public. Ainsi, elle a été entendue puisque la circulaire « Bianco » institue, au nom de la transparence, un débat en amont de la décision et stipule que le débat préalable « *permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet.* » Il est donc fait appel à la participation de chaque citoyen. Mais l'organisation de la discussion publique montre que la démonstration des contestations du TGV Méditerranée ne pouvait être complètement entendue. La circulaire découpe en effet la discussion publique en phases qui séparent les objets de débat en les hiérarchisant rationnellement du plus général au plus détaillé, de manière à ce que le citoyen appelé à débattre sur les fonctions du projet soit séparé du riverain que mobilisent ses impacts. Cette « répartition des parts » qu'ordonne la distinction de plusieurs phases, relève d'une logique du consensus qui conduit à exclure le public du débat²⁸.

Le débat « Bianco » a ainsi transposé dans un cadre procédural les structures de mésentente qu'avait ouvertes la pratique du débat public expérimentée dans les conflits d'aménagement. Ce cadre procédural, en effet, parce qu'il prétend identifier la « bonne » participation du public en fonction d'objets de débat déclinés depuis la vérification en généralité des fonctions du projet

27. Sandrine Rui, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente », in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy et Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et entreprises, 2004.

28. Muriel Tapie-Grime note ainsi : « *Le "phasage" prévu par la circulaire répondrait alors à la logique suivante : si l'impact ne peut que créer des "victimes" donc du dissensus, en toute abstraction les objectifs socio-économiques du projet devraient pouvoir être discutés paisiblement, permettre une montée en généralité car le citoyen (débattant de l'intérêt général) est alors indépendant du riverain (défenseur de son intérêt particulier). Néanmoins, il faut inscrire "un peu" le projet dans l'espace pour désigner, même évasivement, les populations partenaires du débat mais il ne faut pas l'inscrire "trop précisément" pour que la discussion reste bien structurée en deux temps et que le premier palier du dispositif soit un débat à propos de l'intérêt général.* » M. Tapie-Grime, « Le nimby, une ressource de démocratisation », *Écologie et politique*, n° 21, automne-hiver 1997, pp. 13-26.

jusqu'à l'examen situé des tracés, ne pouvait qu'exclure les « citoyens en tant que riverains »²⁹ auxquels, pourtant, l'institutionnalisation du débat entendait donner une place dès l'amont de la décision par l'appel fait aux citoyens, riverains d'un projet, pour en débattre l'intérêt général.

Le débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône fournit, dans le cadre d'une autre procédure — un débat « Barnier » dans ce cas — un autre exemple du même processus de « répartition des parts ». Les trois précédentes commissions particulières avaient en effet retenu une organisation des réunions mêlant deux types de réunions publiques, des séances thématiques auxquelles des experts sont conviés à approfondir les principaux enjeux du projet, et des réunions générales, sans sujet prédéterminé, réparties géographiquement sur le territoire du projet. Même si le choix des intervenants avait pu être dénoncé pour être trop favorable aux intérêts du maître d'ouvrage, les réunions thématiques ont toujours joué un rôle prépondérant dans la dynamique du débat : leur succession permet que s'installe dans la durée un dialogue entre tous les participants, alors que les réunions générales ont une fonction d'information d'un large public et d'expression des oppositions. Les séances thématiques constituent ainsi le moment d'un apprentissage à la fois technique et territorial permettant de construire l'objet de la discussion et de mettre à l'épreuve l'existence d'un langage commun pour en parler, le lieu d'un échange entre protagonistes du projet confrontant leurs points de vue voire des projets alternatifs.

Tirant ses propres conclusions des critiques formulées sur l'équilibre des diverses interventions, la commission particulière du débat TGV Rhin-Rhône a considéré que la tenue de tables rondes thématiques pourrait faire écran à l'expression la plus nombreuse de tout le public, être un moment accaparé par les leaders d'opinion et non celui où « tout le monde peut poser n'importe quelle question ». En conséquence, toute organisation de réunion qui romprait l'égalité formelle entre les participants en sollicitant telle parole plutôt que telle autre, a été rejetée. Il en a résulté, de fait, une organisation du débat très peu contradictoire et très centrée sur les seuls enjeux sectoriels du projet.

Ce choix relève d'une conception strictement juridique du principe d'équivalence énoncé, par la commission particulière du débat public sur le TGV Rhin-Rhône comme par les précédentes, comme règle du débat. Pour cette commission particulière, soucieuse de ne pas dévier de l'esprit de la loi « Barnier », l'application de ce principe lui confère comme rôle fondamental celui de préserver l'égalité de vocation à intervenir de chaque participant. Mais « chaque participant » désigne ici les seuls membres du public, la Commission ayant prononcé un partage préalable des rôles. La plaquette présentant le débat public indique en effet : « *Il résulte des textes applicables que le débat doit être animé par trois acteurs, qui ont chacun leur rôle : le public, le maître d'ouvrage et la Commission particulière.* »³⁰ Le dispositif des réunions publiques matérialise cette structure ternaire : l'intervention du public est réduite à poser des questions au maître d'ouvrage, la présence de la commission garantissant l'obtention de réponses. Ce régime de parole vise plus l'information du maître d'ouvrage et du décideur final par l'expression des différentes positions existant dans l'opinion que la confrontation des points de vue en concurrence.

29. Je décalque ici l'expression de « citoyen en tant qu'utilisateur », forgée par Claude Quin et Gilles Jeannot pour rendre compte de ce que « c'est moins l'usage en soi qui définit l'utilisateur qu'une certaine relation établie avec la sphère publique », in C. Quin (dir.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, La Documentation française, 1995.

30. « Avant-propos du président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône », brochure citée. Charles Gosselin a systématiquement exposé cette « théorie des trois acteurs du débat » dans chacune des réunions publiques.

Dans le cas du débat sur le TGV Rhin-Rhône, les règles de discussion posées — la conception juridique du principe d'équivalence — délimitent un public indifférencié³¹, sujet d'un droit à la parole, à l'expression de propositions et à l'obtention de réponses, mais n'en font jamais le sujet d'un « nous », pouvant éprouver dans la discussion, son rapport au projet et à l'intérêt général qui le fonde. L'inégalité entre ce public indifférencié, jamais constitué comme collectif, et le maître d'ouvrage justifie la position médiatrice de la commission particulière. Là où la circulaire « Bianco » cherchait à définir le régime de parole par le découpage du débat en plusieurs phases, selon l'ordonnement de l'instruction des projets, la commission particulière du TGV Rhin-Rhône cherche à faire coïncider le régime de parole avec son partage préétabli des rôles et sa logique consensuelle.

3. L'ambivalence de l'institutionnalisation de la discussion publique sur les projets

Dans les deux cas — débats Bianco, débat « Barnier » sur le TGV Rhin-Rhône — l'identité du régime de parole à un dispositif institutionnel, procédant d'une conception non conflictuelle du débat, ne permet pas au public d'acquiescer, en tant que participant à une argumentation sur l'intérêt général, une existence collective à faire valoir dans le processus de décision. Dans ces situations, les discours de légitimation/dé légitimation croisée des divers participants structurent durablement la scène de parole. Ce processus discursif exprime la résistance opposée aux assignations qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis par les procédures.

Le retrait des commissions, analogue dans les deux cas, ne leur permet pas de jouer le rôle d'un tiers qui garantirait la validité des critères de légitimité auxquels se réfèrent les débattants, et objectiverait les effets d'égalisation du statut des intervenants. Ce retrait laisse les protagonistes face à face pour trouver dans leur confrontation la confiance nécessaire à un dialogue. Mais la confiance attribuée dans un échange face à face (avec un représentant du maître d'ouvrage qui ne maîtrise pas l'ensemble du processus de décision), disparaît aussitôt qu'un événement extérieur à l'échange engagé vient modifier la situation³².

Il ressort de cette dynamique d'interlocution que l'établissement d'un rapport des forces externe peut seul faire valoir les intérêts des riverains et non leur participation au débat. Ainsi se boucle la rationalité du soupçon. L'expression d'un droit à la parole compose un collectif mais il est, dans cette rationalité, extérieur à l'espace de discussion ouvert. Ainsi, l'identification d'un régime de parole à un dispositif institutionnel enferme dans la rationalité du soupçon qui conduit à compter comme « en trop » ceux qui résistent aux assignations que dictent les procédures. Ils ne peuvent alors se compter comme « en plus » que dans les rapports de force que crée leur mobilisation extérieure à la procédure.

L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement avait enrichi les répertoires d'action en ouvrant aux riverains, jusque-là cantonnés dans un rôle protestataire, la capacité d'avoir part à la construction de l'intérêt général. La question posée dans différentes recherches³³ est de savoir si l'institutionnalisation du débat enrichit à nouveau les répertoires

31. Cette conception se traduit dans les propos de Charles Gosselin, également repris par les membres et les salariés de la commission particulière, par une référence constante à « Mme Michu » comme figure indifférenciée du public.

32. Cf. J.-M. Fourniau, « Figures de la concertation à la française » in Michel Gariépy et Michel Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris et Montréal, L'Harmattan, Villes et entreprises, 1997, pp. 371-401.

33. Voir en particulier la thèse de Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Université Paris I, janvier 2000.

d'action ou si, au contraire, elle les restreint en enfermant l'action dans des cadres procéduraux prédéfinis. Les cas analysés ici indiquent que la modalité dominante d'institutionnalisation du débat public procède à un partage des rôles entre le citoyen et le riverain qui annule en fait la démonstration faite par l'irruption dialogique des riverains dans les conflits d'aménagement. Quand la possibilité d'être compté comme « en plus » n'existe que par l'établissement d'un rapport de forces extérieur à la procédure, l'institutionnalisation du débat n'enrichit pas les répertoires d'action et fait aux contraires peser sur l'action conflictuelle de nouvelles contraintes de justification liées à la légitimation du consensus par la procédure. Mais les riverains vont résister, ainsi que nous l'avons décrit, aux assignations définies par un cadre d'interaction préétabli. Leur résistance manifeste l'affrontement entre deux partages du sensible et élargit les répertoires d'action en réinstallant la question conflictuelle de l'égalité au centre de la discussion. Cet affrontement à l'intérieur des procédures participatives ouvre un espace politique dans lequel peuvent émerger des situations délibératives. Établir le rôle et la place des habitants — riverains et citoyens, citoyens en tant que riverains — dans la discussion publique des projets suppose alors d'inventer de nouvelles règles du jeu. C'est cette manière d'investir le débat institué par la loi « Barnier », avec un « débat sur le débat » portant plus spécifiquement sur les règles de la discussion publique, que nous examinons maintenant.

IV. QUATRE RÈGLES PROCÉDURALES DE LA DÉLIBÉRATION EN CONSTRUCTION DANS LES DÉBATS INSTITUTIONNALISÉS PAR LA LOI « BARNIER »

Le déroulement des débats organisés par la Commission nationale du débat public³⁴ permet d'explicitier les disputes que soulève le fonctionnement du débat public institutionnalisé par la loi « Barnier ». La principale innovation de la loi est, en effet, de créer un tiers indépendant du maître d'ouvrage pour organiser le débat public sur un projet. La commission particulière

34 La première CNDP (créée par la loi « Barnier », avant l'installation de la nouvelle autorité administrative indépendante créée par la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002) a décidé l'organisation et nommé les présidents des huit débats suivants :

- De novembre 1997 à mars 1998, sur le projet présenté par le port autonome du Havre, dit *Port 2000*, visant à une restructuration profonde du port. La commission particulière était présidée par Jean-luc Mathieu, conseiller-maître à la Cour des Comptes, membre de la CNDP.
- De mars à septembre 1998, sur le projet de ligne EDF à très haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), à travers le parc naturel régional du Verdon. La commission particulière était présidée par Gérard Porcell, alors vice-président du tribunal administratif de Paris.
- D'avril à juillet 1999, sur le projet d'autoroute A32 (doublement de l'autoroute A31 entre Toul et la frontière luxembourgeoise). La commission particulière était présidée par Mme Reine-Claude Mader-Saussaye, secrétaire générale de la Confédération du logement et du cadre de vie, membre de la CNDP.
- De mars à juin 2000, sur le projet de la branche sud du TGV Rhin-Rhône (ligne ferroviaire nouvelle à usage mixte, voyageurs et marchandises). La commission particulière était présidée par Charles Gosselin, conseiller d'État, membre de la CNDP.
- D'octobre 2001 à janvier 2002, sur le projet d'extension du port de Nice. La commission particulière était présidée par Paul Viallate, président de chambre à la Cour administrative de Lyon, membre de la CNDP.
- D'octobre 2001 à février 2002, le débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (projet de contournement autoroutier par l'ouest de Lyon et de contournement ferroviaire pour le fret par l'est). La commission particulière était présidée par André Oriol, premier président honoraire de la Cour d'appel de Lyon et président du centre d'arbitrage et de médiation Rhône-Alpes.
- De 25 novembre 2002 au 25 mars 2003, sur le projet de ligne à très haute tension présenté par RTE entre Lyon et Chambéry. La commission particulière était présidée par Michel Delhommez, ingénieur général des ponts et chaussées en retraite.
- De 15 décembre 2002 au 28 mai 2003, sur le projet d'aéroport de Nantes - Notre-Dame-des-Landes, présenté par le ministère de l'Équipement. La commission particulière était présidée par Jean Bergounoux, membre de la CNDP.

chargée de cette organisation garantit les normes démocratiques sans lesquelles il ne peut y avoir de discussion publique. Cette fonction détermine les principes de l'activité d'une commission. Aussi l'existence de ce tiers donne-t-elle une nouvelle dimension aux disputes manifestant la revendication d'égalité dans le débat. Sans pour autant annuler la dynamique de délégitimation croisée, cette existence déplace les disputes vers la vérification de l'égalité que proclament les règles d'organisation de la discussion et la vérification de la manière dont la commission en garantit le respect par tous les participants. Ainsi, bien que très différents les uns des autres par leurs enjeux, par leur organisation comme par leur déroulement, tous les débats « Barnier » ont donné lieu à un vif « débat sur le débat ». Résistance à la réduction du droit à la parole en fonction d'un partage préalable des rôles, ce « débat sur le débat » réinstalle le conflit au cœur de la discussion publique. L'issue n'en est jamais donnée d'avance, même si elle consiste souvent, cédant à la puissante logique des procédures, à soumettre le régime de parole au dispositif institutionnel du débat. Mais le « débat sur le débat » peut également faire émerger une situation délibérative parce que le débat public se présente comme une scène ouverte sur laquelle se constituent, dans le cours même de la discussion, ce qui en est l'objet, ce qui peut se dire sur cet objet et les sujets qui peuvent en discuter.

Nous examinons ici les règles de discussion que se sont données les participants à travers le « débat sur le débat ». Certes l'intensité de celui-ci a été très variable selon les cas comme a beaucoup varié la pratique des différentes commissions particulières, facteurs influençant directement les formes du débat public. Mais on peut dégager des expériences conduites quatre règles procédurales du débat public et les épreuves pratiques de validation auxquelles elles ont donné lieu. Ces règles et ces épreuves caractérisent alors le fonctionnement délibératif du débat. Nous argumentons ici la construction de ces règles et de ces épreuves principalement à la lumière du débat Boutre-Carros³⁵ — le plus abouti dans ce domaine alors qu'il touchait au projet le plus fortement contesté —, ne mobilisant l'expérience des autres débats qu'en contrepoint.

1. La publicité des débats implique leur publication

La première règle stipule le caractère public du débat : rien ne peut être pris en compte dans le débat qui ne soit dit publiquement. Ce principe de publicité établit de manière strictement procédurale la légitimité de la parole publique. Il pourrait être énoncé sous la forme : « peu importe ce qui est dit, seul importe le fait que cela soit dit publiquement pour faire l'objet d'un compte rendu par la commission ». Le compte rendu agit comme un critère de validité formelle de l'échange public : sa publication officielle doit contenir les propos tenus dans des formes de courtoisie généralement admises dans la discussion publique et les cantonner à l'objet du débat.

La finalité de cette règle n'est autre que la publicité elle-même des échanges. Cela a conduit la commission particulière du débat Boutre-Carros à décider la publication d'une *Lettre du débat*³⁶ pour faire plus largement état du courrier reçu, rendre compte des tables rondes et des réunions publiques organisées. Au fur et à mesure du déroulement du débat, un nombre croissant d'interventions orales ou écrites ont fait référence à des informations, opinions ou avis

35. Nous reprenons ici des éléments présentés dans J-M. Fourniau, « Le débat public entre conflit sur les projets et délibération avec le territoire », *Société française* n° 12-13 (62-63), octobre-décembre 1998, pp. 47-59.

36. *La lettre du débat public sur le projet de ligne à très haute tension Boutre-Carros*. Les références aux seize numéros de cette publication de la Commission particulière sont mentionnées dans la suite par (*Lettre* n°, page).

précédemment publiés dans la *Lettre*. Prévues au départ comme un simple instrument d'information sur les événements du débat et de restitution du débat, cette *Lettre* est devenue le support essentiel de l'échange argumentaire, l'épreuve pratique par laquelle le déroulement du débat crée un espace public.

La publication des débats va donc bien au-delà des recommandations traditionnelles en matière de transparence prodiguées dans les procédures classiques de concertation, auxquelles le débat du Havre s'était tenu. Par sa proximité avec une modalité essentielle du fonctionnement parlementaire, cette matérialisation du principe de publicité confère au débat public une forme délibérative. Le bilan tiré par la CNDP considère ce « témoin du contenu et de la réalité du débat » comme « une contribution précieuse et une expérience à renouveler » dans les futurs débats publics³⁷. De fait, les commissions suivantes ont également édité une *Lettre du débat*, mais dans un format plus réduit (8 pages et nombre de livraisons limité) impliquant de sélectionner beaucoup plus les points de vue dont il était rendu compte, opération difficilement compatible avec le respect des autres règles de discussion établies.

2. L'équivalence entre les participants garantit l'équilibre du débat

La seconde règle déclare l'égalité des droits d'expression dans le débat, l'équivalence entre les participants au débat. Elle a d'abord été énoncée dans le débat Boute-Carros par Gérard Porcell :

*« La commission particulière a posé en principe que tous les acteurs du débat, quelle que soit leur représentativité ou leur qualité (élus, associations, organismes syndicaux de salariés ou d'employeurs, collectivités ou établissements publics, simples particuliers) bénéficieront au cours du débat d'un traitement semblable. »*³⁸

Charles Gosselin l'a ensuite reformulée dans la plaquette de présentation du débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, en ces termes :

*« En vertu du principe de l'équivalence, tout citoyen, tout groupe de citoyens, toute association, tout organisme public, toute collectivité publique, tout élu ou groupe d'élus, sont des intervenants au débat sur un pied d'égalité. Toute parole est équivalente aux autres. La démocratie représentative ou électorale a entendu ainsi faire place, dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à la démocratie participative. Pour que le débat ait un caractère vraiment public, il ne doit y avoir aucun privilège pour y accéder. »*³⁹

Ce principe d'équivalence, tout à fait nouveau dans les rapports entre l'État et les maîtres d'ouvrage, les élus et les associations, a donné lieu à de nombreuses discussions, dans chacune des huit expériences, en particulier parce que le dossier du débat est, selon les textes en vigueur, préparé unilatéralement par le maître d'ouvrage. La nécessité d'un rééquilibrage par des expertises indépendantes, à réaliser en complément, est alors systématiquement revendiquée⁴⁰.

37. Hubert Blanc, président de la CNDP, *Bilan du débat sur le projet de construction d'une ligne à très haute tension entre Boute et Carros*, novembre 1998, p. 7.

38. Rapport de la commission particulière du débat Boute-Carros, *op. cit.*, p. 7.

39. Charles Gosselin, « Avant-propos du président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône », mars 2000, 5 p.

40. La non-réponse de la CNDP à une demande d'expertise complémentaire qu'elle avait formulée dans le débat A32 a conduit l'association AGIRR, principale animatrice de la contestation du projet, à introduire un recours contentieux à l'encontre de la CNDP. Le Conseil d'état n'a pas annulé la décision implicite de rejet de la CNDP, au motif que « Si les

Charles Gosselin précisait pour la conception et l'organisation du débat sur le projet de TGV Rhin-Rhône : « *Même si la règle est parfois difficile à faire comprendre dans certaines de ses conséquences, il est apparu qu'il fallait la maintenir dans toute sa rigueur, dès lors que le "chef d'orchestre" de la procédure n'est plus le préfet, nécessairement sensible aux critères de représentativité, mais une autorité indépendante, comme une commission particulière.* »⁴¹ Il s'agit donc d'une règle qui caractérise le débat public lorsqu'il se dégage des formes plus classiques de la concertation entre un maître d'ouvrage et les divers intérêts concernés par son projet.

Dans le débat Boute-Carros, l'épreuve pratique du respect de l'équivalence des acteurs a été discutée et formulée en termes d'équilibre du débat. Face aux critiques, associatives notamment, portant sur l'organisation des tables rondes thématiques, faisant la part trop belle aux experts favorables au projet, ou sur leur localisation, dans les grandes villes de la région, éloignées des territoires susceptibles d'être traversés, la commission a répondu en réservant une livraison de la *Lettre du débat* à l'expression des associations. L'éditorial du président était entièrement consacré aux conditions d'équilibre du débat :

« Confrontée, dès l'origine, à la délicate question de l'équilibre du débat public qu'elle a pour mission primordiale d'assurer, notre Commission a délibérément renoncé à la chimère qui eût consisté à garantir des «égalités terme à terme» pour chacun des événements du débat, dont le caractère formel (rigoureuse égalité des «pour» et des «contre» dans l'attribution des espaces imprimés ou des temps de parole, par exemple) n'aurait rien assuré d'autre qu'une caricature d'équilibre. (...) À une arithmétique d'apothicaire qui l'aurait amenée à couper les cheveux en quatre (de fait, quatre aurait été bien en deçà de la réalité !), elle a préféré prendre le risque de faire avancer le débat à un rythme naturel (...) Dans ces conditions, l'équilibre réel du débat ne pourra être réellement apprécié que globalement, en fin de course, à l'examen de tous les événements qui l'auront jalonné. » (Lettre n° 8, p. 16)

3. La pluralité du débat suppose la participation au débat

La troisième règle affirme le caractère pluraliste du débat : seul peut être pris en compte ce qui se passe dans le temps du débat public, dans l'espace public organisé par la commission particulière, parce qu'elle seule garantit le caractère pluraliste du débat. Celle-ci n'ayant pas d'avis à rendre sur le projet, seul compte ce que produit le débat par son existence pluraliste et son déroulement contradictoire, ce dont la Commission pourra rendre compte. Alors que le principe de publicité garantit un accès libre au débat, ce principe circonscrit le débat public à l'espace des normes de discussion partagées par ses participants, à l'acceptation du caractère public, pluraliste et contradictoire du débat. La règle peut donc s'énoncer sous la forme « seul peut être pris en compte ce qui aura été non seulement versé au débat mais également soumis au débat, à un débat contradictoire »⁴².

décisions par lesquelles la CNDP décide ou refuse d'organiser un débat public ont le caractère de décisions faisant grief, les mesures que cette commission ou la commission particulière qu'elle a chargée de l'organisation du débat arrête ensuite pour déterminer les modalités de déroulement d'un tel débat ne constituent pas des décisions susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir. » CE, 14 juin 2002, « Association pour garantir l'intégrité rurale restante », n° 215214.

41. Charles Gosselin, *Compte rendu préparé et remis par le président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône*, CNDP, octobre 2000, p. 45.

42. Le rapport de la Commission particulière du débat du Havre, indique par exemple, à propos du courrier reçu : « [il] a généralement été considéré, par les auteurs, comme faisant partie du débat ; tel était le cas lorsqu'il était demandé de "verser" ces argumentaires "au débat". Bien qu'il s'agisse d'éléments non à proprement parler débattus, la Commission

Cette règle pose la participation au débat public comme critère autoréférentiel de validation de son existence. « *À tous ceux qui se sentent concernés par le projet, la Commission se borne à adresser une requête : participez au débat ! Car c'est votre participation qui vous donnera le droit, en fin de compte, d'apprécier sa qualité et son utilité.* »⁴³ Le déroulement du débat Boutre-Carros a fourni plusieurs occasions de préciser cette épreuve de participation. En premier lieu, l'ouverture du débat s'accompagne de l'annulation de toutes les décisions antérieures sur la ligne à très haute tension. Symboliquement au moins, le temps du débat annule les actions passées, les rapports de force préétablis, les positions déjà prises pour remettre le projet à plat et les acteurs à égalité. Ainsi, la pétition lancée en octobre 1997, lors du débat public organisé par les associations à Trigance (Var), notamment pour réclamer la tenue d'un débat « Barnier », a été rejetée par la Commission lorsqu'elle lui a été remise en réunion publique, parce qu'antérieure à l'ouverture du débat⁴⁴.

L'examen de la demande de contre-expertise est également très significatif de la mise en œuvre de ce principe. Revendication majeure des opposants à la ligne, cette demande était évoquée dès la saisine associative de la CNDP. Dès la décision d'organisation du débat prise, des élus l'ont rappelée à la commission particulière. Mais cette demande n'a été prise en considération qu'en cours de débat public :

« Il résulte nécessairement de ce texte [le décret n° 96-388 du 10 mai 1996, qui règle le fonctionnement de la commission que je préside] que l'opportunité de proposer la réalisation d'une expertise complémentaire ne peut être appréciée par la Commission particulière qu'après qu'ait été exposée et reconnue pertinente, une argumentation démontrant l'insuffisance ou la partialité des études effectuées non seulement par le maître d'ouvrage, mais également par tout autre organisme, et produites dans le "dossier du débat" mis à la disposition du public. On voit mal comment une telle appréciation pourrait être portée par notre Commission particulière avant même que l'ensemble de ce dossier ait été constitué et examiné par les différents acteurs du débat et que ceux-ci aient été amenés à en faire la critique argumentée. Faire droit d'entrée de jeu à votre demande reviendrait, pour la Commission particulière, à se fonder sur une argumentation implicite non encore soumise à contradiction. » (Réponse de G. Porcell à la lettre de M. Janetti, député du Var, porte-parole de la coordination des élus, *Lettre n° 2*, p. 7-8)

La commission particulière a alors considéré qu'elle ne pourrait relater dans son compte rendu que ce qui s'est effectivement déroulé sous sa responsabilité pendant le temps du débat à l'exclusion de tous autres événements. Si « *la notion même de débat public (...) suppose un très vif encouragement, adressé à tous les acteurs du débat, à développer librement toutes formes de communication et d'argumentation* »⁴⁵, cette règle a conduit la commission à distinguer un "in" et un "off" du débat. Ainsi, pendant le temps du débat, plusieurs collectifs associatifs ont tenu, le 25 juin 1998, une réunion publique à Fayence (Var) à laquelle ont participé EDF et la commission particulière. Bien que ce rassemblement ait attiré une foule supérieure à l'assistance moyenne des réunions organisées par la commission, le compte rendu du débat souligne que :

en a utilisé des éléments dans le présent rapport », *Compte rendu du déroulement du débat Port 2000 par le président de la commission particulière du débat public*, Paris, 17 juin 1998, p. 10.

43. Gérard Porcell, « Du refus de débattre », *Lettre n° 3*, p. 16.

44. Gérard Porcell déclarait : « Cette pétition était antérieure au débat public. Son objet principal était de demander que le débat ait lieu. Il faut croire qu'elle a déjà largement atteint son but (...) Ce serait une curiosité de considérer qu'une pétition signée en septembre 1997 pourrait être un élément de ce débat. Je préférerais une pétition datée de septembre 1998. » *Lettre n° 7*, 24 juin 1998, p. 10.

45. Réponse de G. Porcell à la lettre de M. Janetti, *Lettre n° 2*, p. 8.

« La différence entre les discussions raisonnées conduites dans le cadre de la procédure de débat public, d'une part, et certaines manifestations de type "meeting" qui ont eu lieu sous d'autres égides (...), suffit à démontrer la nécessité d'une instance neutre et modératrice pour assurer une participation utile du public aux choix d'aménagement. Dans le premier cas, la Commission a pu garantir l'expression de toutes les opinions, même minoritaires au sein de l'auditoire. Dans le second cas, (...) la discussion est impossible. »⁴⁶

Dans le débat du Havre, au contraire, la commission avait considéré que toutes les réunions organisées par des élus ou des associations auxquelles elle était conviée, étaient incluses dans le débat et la commission avait *« enregistré les opinions émises lors de ces débats, comme pour les autres réunions publiques »*⁴⁷. Ces différences soulignent le rôle déterminant de la commission pour délimiter l'espace du débat, même quand les règles procédurales en sont similaires. Ce sont finalement les épreuves construites en cours de débat qui donnent à celui-ci sa texture spécifique.

4. La force des arguments fonde les convictions forgées dans le débat

Enfin, le dernier principe énonce que seule compte la force des arguments dans l'espace du débat. G. Porcell l'indiquait dès les premières réunions : *« Je sais que le débat s'engage. Les gens commencent à poser des questions. Ils expriment des positions et le débat prend. Ce qui compte, c'est la force de conviction et la force des arguments. »*⁴⁸ Le sens de ce principe, son rôle pour forger la conviction des participants et la manière de trouver *« une solution pratique qui garantisse un équilibre réel, donnant à chaque argument échangé sa seule force et faisant en sorte qu'il puisse y être répondu comme à tout autre, indépendamment du "poids" de son auteur »*⁴⁹ ont été disputés dans le déroulement du débat. S'agit-il d'une règle purement procédurale, alors peu distincte de la norme d'équivalence des acteurs, ou s'agit-il d'un principe permettant aux positions des débattants de changer ? Lors de la première réunion publique, le président de la commission particulière tentait de répondre à ces questions en ces termes :

*« La commission n'a pas d'avis à donner, qu'il ne s'agisse donc pour personne de convaincre la commission. La commission n'a pas à être convaincue, ceux qu'il s'agit de convaincre ce sont les pouvoirs publics, ce sont les Ministres qui en définitive après le débat décident. »*⁵⁰

Mais le journaliste chargé de l'animation de la réunion interprétait ce propos en répétant aux intervenants : *« Personne n'est là pour convaincre personne. Vous allez avoir l'occasion maintenant de vous exprimer encore une fois non pas pour essayer de convaincre mais tout simplement pour justifier vos prises de position »*⁵¹. » Interprétation qui fit réagir la salle et à quoi il fut rétorqué :

« Votre réflexion permanente de dire "on n'est pas là pour se convaincre", je trouve ça hallucinant. Moi je regrette, j'ai une certaine rage de convaincre, ça m'intéresse de convaincre les autres et

46. Gérard Porcell, président de la Commission particulière, *Compte rendu du débat public sur le projet de construction d'une ligne à très haute tension entre Boute et Carros*, novembre 1998, p. 43.

47. Rapport de la Commission particulière du débat du Havre, *op. cit.*, p. 9.

48. Gérard Porcell, « Ce qui compte, c'est la force des arguments », *Lettre* n° 3, 2 mai 1998, p. 13.

49. Gérard Porcell, « Quel équilibre pour le débat ? », *Lettre* n° 8, p. 16.

50. Gérard Porcell, transcription de la première réunion publique à Saint-Jullien-le-Montagner, le 25 avril 1998. Ce discours introductif a été très peu repris dans le compte rendu de la réunion publié dans *La Lettre du débat* n° 4, 15 mai 1998.

51. P. Georges, transcription de la réunion publique de Saint-Jullien-le-Montagner, le 25 avril 1998. Ces propos n'ont pas été repris dans le compte rendu de la réunion publié dans *La Lettre du débat* n° 4, 15 mai 1998.

d'essayer d'entendre des arguments pour changer de cap. S'il ne s'agit pas de se convaincre, on est là pour quoi ? On est là dans une espèce de politiquement correct, dans une espèce de consensus mou qui nous habite tous les jours ! Parce que finalement, le Président Porcell l'a bien expliqué, au bout de nos travaux, ce seront des gens aux postes de décision, des ministres qui prendront les décisions. »⁵²

Argumenter pour convaincre et être convaincu ou seulement exposer son point de vue, cette alternative exprime finalement toute la différence entre le débat public délibératif et les procédures plus classiques de consultation et de concertation.

5. « Citoyen en tant que riverain » : le processus de subjectivation dans les situations délibératives

Lorsque l'activité de la commission particulière a permis d'établir dans le processus de décision un moment de symétrie entre les protagonistes du conflit, les participants des débats organisés par la CNDP ont exprimé, au-delà de nombreuses critiques sur le déroulement du débat, leur satisfaction d'y avoir expérimenté ce que tous considèrent comme un exercice de démocratie. Le caractère délibératif du débat réside alors dans le tour argumentaire, pluraliste et égalitaire des échanges entre tous les participants : qu'ils représentent l'État, le maître d'ouvrage, une association locale de défense, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou simples citoyens, tous se reconnaissent concourir à la composition de l'intérêt général qui s'attache aux enjeux construits comme objets de discussion.

« L'événement qui advient sur cette scène, c'est l'institution d'une subjectivation, d'un "nous" qui est en droit d'argumenter. Or ce "nous" doit d'abord pour cela prouver son existence. Et il la prouve toujours au coup par coup, dans des argumentations qui sont en même temps des ouvertures au monde, qui ouvrent à chaque fois le monde où le sujet qui argumente est compté comme argumentateur. C'est un sujet excédentaire qui se définit par cet acte de langage. »⁵³ Ce sujet excédentaire se manifeste par l'affirmation de la figure du « citoyen en tant que riverain ». Certes cette expression n'est pas employée directement par les intéressés et nous l'avons décalquée d'une réflexion administrative sur la place de l'utilisateur⁵⁴. Nous l'avons d'abord introduite pour signifier le changement dans la nature des conflits d'aménagement, au début des années 1990, que traduit la démonstration du fait qu'un riverain est toujours aussi un citoyen, portée par nombre de représentants d'associations locales de défense refusant d'être cantonnés dans la catégorie de riverain sans renoncer pour autant à cette qualité. *« Je me suis rendu compte que le fait d'être riverain était un atout complémentaire pour être citoyen. (...) Et moi, je n'aurai plus peur de revendiquer le fait que je sois riverain et en même temps citoyen ! »⁵⁵* La logique des procédures, nous l'avons vu, est d'enfermer les participants dans deux rôles opposés : soit l'on est riverain, c'est-à-dire un citoyen défini avant tout par ses droits privés qu'un projet d'intérêt général vient spolier, et dont il est attendu qu'il se présente comme victime demandant réparation ; soit l'on est un citoyen détaché de ses intérêts particuliers, critère auquel répondent en premier lieu les

52. Propos de M. B., idem.

53. Jacques Rancière, « La mésestante » in Françoise Gaillard, Jacques Poulain et Richard Schusterman, *La modernité en questions. De Richard Rorty à Jürgen Habermas*, Cerf, 1997, pp. 179.

54. Voir note 29.

55. Déclaration d'un membre d'une association locale de défense recueillie au cours du dispositif d'intervention sociologique mis en place dans le cadre d'une recherche précédente pour le PREDIT *évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Cf. Volet 1 - L'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public, op. cit., p. 173*

acteurs institutionnels, mais qui ne saurait correspondre au cas des associations locales de défense, lesquelles ne pourraient jamais que masquer les véritables enjeux de leurs interventions derrière l'expression de la citoyenneté. Le processus de subjectivation politique qui se réalise dans la discussion publique manifeste au contraire l'impossibilité d'opposer ces deux figures de la citoyenneté ou de se conformer à l'une ou à l'autre.

La figure du « citoyen en tant que riverain » s'affirme par l'ouverture d'espaces où cette opposition n'est plus légitime, quand les associations locales prennent l'initiative de l'organisation du débat public ou, dans les débats publics institutionnalisés, quand elles font valoir l'égalité des participants. Tirant le bilan de multiples expériences de conflits d'aménagement et d'une participation active au débat Boutre-Carros, le coordonnateur régional de la FARE-Sud décrit ainsi les collectifs qui s'y constituent et transforment la définition du citoyen qui, d'un statut que se disputent les parties en conflit, devient une activité de discussion des intérêts généraux en conflit :

« Citoyen : ce mot est généralement lié, dans les textes politiques ou sociologiques, à celui de société civile (...) comme rassemblement des citoyens, vus comme ceux qui ne seraient ni élus, ni hauts fonctionnaires, ni experts, ni décideurs à aucun titre ? Dichotomie qui ferait qu'alors, ceux qui ont le pouvoir de décider, de conseiller ou d'influencer les décideurs, ne seraient plus des citoyens. (...) Ainsi, les citoyens seraient ceux à qui des supposés non-citoyens imposeraient des décisions souvent illégitimes... voire inacceptables. À l'expérience des combats des citoyens, au sens ci-dessus, pour obtenir, selon eux, de bonnes décisions publiques, conformes à l'intérêt général et non à celui de quelques décideurs, la situation est plus nuancée. Véritable avancée démocratique, on a vu se constituer des coordinations associations-élus (A58 Cannes-Nice, A51 Grenoble-Sisteron, ligne à très haute tension Boutre-Carros), des groupes de travail associations-hauts fonctionnaires et, même, des concertations associations-préfets, travaillant ensemble pour le bien public, tous réintégrés, malgré quelques conflits, dans le corps des citoyens, au sens idéal. »⁵⁶

Ainsi, le « débat sur le débat », les activités qui soumettent à la vérification commune les règles de discussion pour démontrer l'égalité entre les participants qu'elles proclament, manifestent un conflit de définition de la citoyenneté. C'est en se constituant comme sujet collectif porteur de l'universalisation de ce conflit que les associatifs peuvent résister au partage du sensible qui ne leur réserve autrement que deux places antinomiques dans la discussion publique.

En effet, la constitution d'un public engagé dans une délibération sur l'intérêt général, a été, d'une expérience à l'autre des débats « Barnier », un objectif diversement partagé par les différentes commissions particulières, et toujours controversé dans le déroulement de la discussion. Le débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône fournit de ce point de vue un contrepoint au débat Boutre-Carros. Il se démarque notamment par son organisation des réunions, comme nous l'avons précédemment signalé. Considérer le public comme acteur du débat avait conduit les précédentes commissions à trouver des règles d'échange qui permettaient la constitution d'un public du débat. Une vision non conflictuelle du débat quand

56. Jean Gonella, « La participation des citoyens, entre débat public et déni de débat » in Serge Vallemont (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, L.G.D.J., 2001, pp. 81-94. Il poursuit en écrivant : « Effectivement le citoyen, c'est celui qui, quels que soient son rang et ses pouvoirs, descend sur la place publique, l'agora, pour parler du bien public et débattre des intérêts généraux en conflit, pour arriver aux meilleures décisions, ou aux moins mauvaises, concourant, ainsi, à l'intérêt général et à la satisfaction des populations, dans la paix publique et le respect de l'État de droit. », p. 83.

celui-ci se situe très en amont⁵⁷, et une conception plus juridique du principe d'équivalence conduisent au contraire Charles Gosselin et sa commission particulière à ne pas vouloir constituer un public du débat : « *Je ne veux pas d'un public du débat. Chaque réunion est un acte en soi. Je veux préserver l'égalité de vocation à intervenir de tout le public.* »⁵⁸ La définition d'épreuves garantissant l'équilibre réel des échanges entre les membres d'un public du débat ne s'impose donc pas. La question est seulement de permettre à tout citoyen, quelle que soit sa dignité, un égal accès au maître d'ouvrage et un égal traitement dans l'obtention des réponses du maître d'ouvrage. « *La règle du jeu est que l'on doit répondre à toutes les questions posées. Tous les points de vue exprimés seront versés au dossier mais pas forcément débattus.* »⁵⁹ Cette conception conduit donc à choisir les moyens d'information et à définir les modalités du déroulement du débat public de manière à permettre l'expression d'un public indifférencié mais sans chercher à faire du débat un moment où s'engage un dialogue entre tous les participants.

Si la loi « Barnier » institutionnalise l'existence d'un débat public, elle n'en définit pas le mode de fonctionnement, pas plus que ne le fait la loi de démocratie de proximité. L'établissement de règles délibératives est alors l'objet d'expériences contrastées dans lesquelles la commission particulière joue un rôle central. Mais ce sont les activités déployées par les participants pour faire valoir et rendre effectives ces règles qui différencient les diverses expériences d'application de la loi « Barnier », bien que ces expériences se prévalent toutes des mêmes principes. Le même « principe d'équivalence » peut en effet être mis en œuvre dans des sens opposés par deux commissions particulières : partager préalablement les rôles entre un public indifférencié et le maître d'ouvrage ou, au contraire, établir un dialogue entre tous les débattants sont des opérations qui définissent les participants au débat de manière très différente. Pour ceux-ci, argumenter pour convaincre et être convaincu ou seulement exposer son point de vue, sont deux formats d'expression de la « force des arguments » qui opposent un régime de parole délibératif et la répartition des parts opérées par les conceptions plus classiques de la consultation et de la concertation. Ainsi, l'opposition de l'organisation des débats Boutre-Carros et sur le TGV Rhin-Rhône, les différences de conception du « principe d'équivalence » ou de « la force des arguments », montrent que ce sont les activités de mise à l'épreuve d'une organisation réellement délibérative du débat qui transforment un public indifférencié en collectif. La seule énonciation de règles de discussion par la commission particulière ne suffit donc pas à conférer au débat un caractère délibératif ni à constituer un public du débat.

57. L'« Avant-propos du président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône », brochure citée, indique : « *Situé à ce stade [les "pré-études fonctionnelles", donc bien avant les autres phases successives de la procédure], le débat n'a dès lors aucune raison de donner lieu à un affrontement, puisque le maître d'ouvrage est le premier à solliciter des suggestions et des manières de voir concurrentes, et qu'il a tout le temps ensuite d'en tenir compte.* »

58. Entretien avec Charles Gosselin, le 27 mars 2000. En conséquence, en dehors des salariés de Réseau ferré de France, le maître d'ouvrage, et du personnel de la commission particulière, systématiquement présents aux dix réunions publiques organisées, très peu de personnes ont participé à plusieurs d'entre elles.

59. *Idem.* L'innovation formelle de ce débat TGV Rhin-Rhône a été de compléter le dossier soumis au débat par des « cahiers d'acteurs ». Mais leur édition tardive, à la fin du débat, a fait que ce moyen d'expression qui aurait pu être l'instrument de la confrontation des diverses propositions par laquelle constituer un public du débat, n'a fonctionné que comme le véhicule d'une information essentiellement adressée au maître d'ouvrage et aux décideurs publics.

V. LA FORMATION D'UNE « COMMUNAUTÉ DÉBATTANTE » PAR LA MISE EN ACTE DE L'ENTENTE

L'instauration d'un tour délibératif du débat public résulte du traitement d'un tort : le soupçon d'une décision déjà prise, le déséquilibre des expertises, le partage préétabli des opinions. Les épreuves construites dans le déroulement du débat manifestent ces litiges. « *La démonstration d'un droit ou manifestation du juste est refiguration du partage du sensible. Dans les termes de Jürgen Habermas, cette démonstration est indissolublement un agir communicationnel qui met en jeu les prétentions de validité de certains énoncés et un agir stratégique qui déplace le rapport des forces déterminant la recevabilité des énoncés comme arguments sur une scène commune.* »⁶⁰ Les conflits pour qualifier la scène de parole instituée et savoir que déduire de l'accord qui peut s'y réaliser par la discussion rationnelle mettent alors en jeu l'existence du monde commun où l'interlocution peut avoir lieu. L'instauration et la vérification de règles délibératives engagent à cette fin un autre mode de formation du collectif que ne peut le faire la logique du soupçon triant les acteurs de la discussion publique en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent. Au contraire des activités de délégitimation croisée, ces épreuves forment l'espace de délibération comme lieu d'une mise en équivalence polémique des arguments portés par les divers protagonistes du conflit. Donnons-en un exemple.

1. La rationalité du principe d'équivalence instaure une scène égalitaire de débat sur les intérêts généraux

Parallèlement à l'apprentissage technique, l'émergence de la question du territoire en cours de débat permet de caractériser la dynamique d'un débat public. Dans tout processus de mise en discussion publique d'un d'aménagement, le projet constitue le point d'entrée dans le débat. Mais très vite le débat déborde la justification sectorielle du projet pour s'intéresser au territoire dans lequel il devrait être implanté. Le développement de ce territoire y est alors défendu comme un intérêt général de même dignité que l'intérêt général sectoriel. La notion d'appropriation du territoire se formule progressivement dans le débat et pourrait être énoncée ainsi : « le territoire appartient à ceux qui y vivent mais il n'est pas à vendre... car il appartient également à tout le monde. »⁶¹ Cette idée d'appropriation du territoire comme patrimoine commun a également été énoncée sous une autre forme dans le débat Boutre-Carros, qui la rapproche des discussions sur les thèmes techniques : il s'agit d'une mission de service public.

« N'est-ce pas notre mission de service public à nous, les habitants de cette région, de nous battre pour conserver à nos enfants un patrimoine environnemental et humain exceptionnel, un lieu privilégié où viennent se ressourcer beaucoup des habitants de ces villes devenues inhumaines ? »
(Raphaël Scipion, conseiller municipal de Moustiers, président de l'association Vivre en Haute Provence, réunion publique de Castellane, Lettre n° 7, p. 6)

60. Jacques Rancière, *La Méésentente*, op. cit., p. 85.

61. Raphaël Scipion, conseiller municipal de Moustiers, président de l'association Vivre en Haute Provence, déclarait ainsi : « D'un côté de la balance, il y a un projet de transport, de l'autre un ensemble humain et environnemental. Si l'on doit raisonner par l'absurde, le calcul est facile à faire. L'humanité comporte 6 milliards d'individus. Le Verdon a été classé patrimoine de l'humanité. Supposons que nous estimions à un franc symbolique le préjudice causé à chaque individu. Le Verdon vaut donc 6 milliards. **Ce qui ne veut pas dire que pour 6 milliards nous vous le vendons.** Cela veut dire que si, par coup de force, EDF nous le saccage, elle nous devra 6 milliards de francs ! » (Réunion publique de Castellane, Lettre n° 7, p. 6)

La formulation de la confrontation entre les intérêts généraux sectoriels et territoriaux en termes de conflit entre différentes missions de service public permet alors de mettre sur un même plan la discussion sur le contenu des missions d'EDF et le débat sur le développement du territoire. Cette mise en équivalence est formulée par un raisonnement en deux temps. Il s'agit, dans un premier temps d'affirmer le partage d'un principe universel (ou général) : 1/ Il y a une conception commune du service public, qui peut être partagé. Il s'agit dans un second temps, d'en déduire les conséquences : 2/ Donc l'obligation qu'EDF tire de sa mission de service public doit être soumise à une épreuve commune, et 3/ L'obligation de service public territorial que nous formulons doit également être soumise à cette épreuve commune.

Dans ce schéma d'argumentation, l'universalité politique n'est pas dans l'affirmation d'un principe général (le 1^{er} temps). Elle est dans le « *qu'est-ce qui en résulte ?* » du 2^{ème} temps, dans sa mise en œuvre discursive et pratique⁶². Un tel raisonnement déplace le « partage du sensible », reformule les contours de ce qui est discutable (en discussion) et de qui peut avoir part à la discussion. Elle crée une communauté d'argumentation où ceux, naguère stigmatisés pour défendre égoïstement leur territoire, peuvent être comptés comme argumentateurs. Cela a permis, dans le cas de la ligne à très haute tension traversant le Verdon, l'émergence d'une solution nouvelle au problème de sécurisation électrique de la région de Nice, reconnu dans le débat comme étant le problème à traiter, à savoir, en lieu et place de la construction d'une nouvelle ligne, le couplage du renforcement de la ligne à très haute tension existante et d'un vaste programme de maîtrise de la demande d'électricité.

L'émergence de la figure du « citoyen en tant que riverain » se marque par cette capacité à déplacer le partage du sensible, tant par les activités de vérification des règles de discussion que par la formulation d'alternatives techniques et la mise en équivalence de différents registres de légitimité. Ce redécoupage du champ de l'expérience s'est particulièrement manifesté lors de la réunion de clôture du débat Boutre-Carros par le déplacement des catégories de passion et de raison qu'expriment de nombreux intervenants en évoquant la « logique du cœur ».

*« Nous avons essayé de répondre au mieux à toutes les questions qui nous ont été adressées. Nous n'avons pas toujours réussi, mais nous avons toujours cherché à le faire. Ces questions ont souvent été posées avec une logique de "cœur", à laquelle nous avons parfois répondu avec notre logique d'ingénieur. (...) Lorsque nous disons que deux lignes à très haute tension existent déjà dans le Verdon aujourd'hui et que notre projet propose de les remplacer, cela nous semble logique et rationnel. C'est sans compter avec l'émotionnel. Ce sera donc aux décideurs de faire leur choix en toute connaissance de cause. Ils n'auront plus seulement les dossiers techniques, ils auront aussi l'approche émotionnelle des territoires. Je crois qu'il s'agit d'un acquis très fort du débat. Beaucoup de choses ont été évoquées. Je retiendrai **le remplacement de la ligne existante par une ligne à 400 000 volts**. Je répète qu'actuellement, nous ne savons pas remplacer les pylônes exactement en lieu et place (...) Mais cette suggestion est très intéressante (...) Nous allons y travailler. (...) »* (Claude Nahon, directeur du projet EDF, réunion finale du 12 septembre 1998, Lettre n° 16, p. 35-36)

« Nous avons rencontré des techniciens si passionnés qu'ils ne comprenaient pas, au début du débat, le caractère de nos oppositions. Nous espérons que le débat public aura eu pour effet de modifier leur

62. Cf. J. Rancière, *Aux bords du politique*, op. cit., p. 86. Pour J. Rancière, ce type de litige argumentatif est caractéristique du schéma logique de la protestation sociale en général.

*point de vue et peut-être influera-t-il sur leur civilisation d'entreprise. Nous croyons qu'ils sont parfaitement capables de mettre en œuvre, avec profit pour la Nation, les techniques alternatives qui ont été longuement évoquées au cours du débat et certifiées par l'expertise complémentaire. La plupart des intervenants ont laissé parler leur cœur. Aucun citoyen, député, conseiller régional ou conseiller général, maire ou adjoint, représentant d'association, ne s'est référé à un intérêt marchand ou au montant d'une quelconque indemnité pour motiver ses choix. Nous avons tous exprimé notre souci principal, inchangé depuis le début de notre contestation : conserver intact l'environnement que nous avons reçu de nos anciens, avec pour mission de le transmettre aux générations futures. Noble préoccupation. L'avenir nous dira si elle sera appréciée en haut lieu.» (Denise Raynaud, présidente de l'association Les amis de Vergons, *idem*, p. 31)*

*« Je serai aujourd'hui hors sujet et je vous en remercie de tout cœur. Le cœur, c'est cela mon sujet, hors sujet. Je suis venu vous parler d'amour ! (...) Fatalement il sera question de coût, et je crains que ce soit ce débat qui domine. Je ne souhaite pas m'y engager. Mais simplement dire à ceux qui en prennent la responsabilité, que le cumul de tous les chiffres qui seront mathématiquement mis les uns sur les autres sera faux. Et que par amour et fidélité à cette terre qui nous fait vivre heureux dans un environnement indispensable à notre équilibre, il ne faudra comparer que ce qui est comparable. Ou, plus clairement, accepter unanimement et définitivement que notre environnement a une valeur inestimable et que les paramètres économiques d'aujourd'hui ne seront pas ceux de demain et encore moins ceux d'après demain, alors que la valeur affective demeurera intacte. » (Jacques Marion, maire de Fox Amphoux, *ibid*, p. 28)*

Ces déclarations dessinent assez précisément les trois caractères de la « communauté débattante » qui peut résulter d'une situation délibérative. Sa formation suppose bien entendu le partage d'une même « impression qu'il existait une certaine complicité, une certaine chaleur humaine »⁶³, le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées. Son existence manifeste en second lieu le fait que les oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique ne fonctionnent plus comme les identifications entre lesquelles les participants devraient choisir, mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler, configurant ainsi un nouvel espace de choix, fortement élargi. Chacune de ces oppositions — technique et territoire, logique d'ingénieur et émotion, économie et amour, raison et passion, solutions d'EDF et alternatives, intérêt général et intérêts particuliers, etc. — doit ainsi être requalifiée par le déroulement du débat public pour donner sens à une « communauté débattante ». Exemple probant, le « nous ne savons pas faire » d'une ligne à 225 kV une ligne à 400 kV qui signifiait en début de débat pour EDF « c'est impossible », implique à la fin du débat « nous allons y travailler », le déroulement du débat ayant réveillé suffisamment d'« amour des techniques »⁶⁴ pour permettre un tel renversement. Cette requalification engage en troisième lieu un processus de subjectivation politique. En effet, la question partagée qui résulte de la formation d'une « communauté débattante » est celle de savoir si les décideurs tiendront compte du nouveau partage du sensible qui émerge du débat. Question irrésolue, bien sûr, le débat n'étant pas conclusif, mais à laquelle est pourtant suspendue l'effectivité de ce

63. Claude Nahon, directeur du projet EDF, *Lettre n° 16*, p. 35. Elle complétait ce propos en mentionnant : « C'était un débat d'idées. Je crois qu'il n'y a pas eu d'oppositions de personnes. Il est possible que ce soit lié à votre animation, M. Porcell. Je ne me suis jamais sentie personnellement agressée, même si le projet que je représente était fortement contesté. »

64. Au contraire du projet Aramis étudié par Bruno Latour, mais à une époque où n'existait pas le débat public ! Cf. Bruno Latour, *Aramis, ou l'amour des techniques*, La Découverte, 1992.

nouveau partage. De ce fait, une « communauté débattante » dont la part à la communauté politique reste indéfinie ne saurait être considérée comme une communauté du consensus, celle que présuppose la figure du partage du pouvoir. C'est seulement l'épreuve ultérieure de la décision qui fera, ou non, des débattants actuels de possibles partenaires. Il s'agit donc « *d'une communauté du partage au double sens du terme : un espace présupposant le partage de la même raison, mais aussi un lieu dont l'unité n'existe que dans l'opération de la division ; une communauté polémique suscitée pour imposer une conséquence non reconnue de la phrase égalitaire* »⁶⁵. Précisons ce dernier point, celui du sens politique que produit l'instauration d'une situation délibérative.

2. Le sens politique des situations délibératives

La formation d'un collectif de citoyens délibérant sur les intérêts généraux qui s'attachent aux enjeux du projet d'aménagement soumis au débat (mais pas forcément à sa réalisation) ne résulte donc jamais de pratiques qui se laisseraient décrire seulement comme un « *processus d'entente engagé au moyen de la discussion* », selon la logique habermassienne. Les activités délibératives n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de « *mésentente destinée à mettre en acte l'entente* »⁶⁶. Les disputes sur les règles délibératives, en s'alimentant au conflit d'aménagement préexistant, rendent en effet visible — c'est ce que font les déclarations venant clore le débat Boutre-Carros — l'écart entre l'espace de délibération sur les intérêts généraux et l'espace du conflit stratégique dans lequel s'inscrit le débat. Reprenons plus longuement, pour l'illustrer, les propos de Gérard Porcell évoqués au sujet du principe énonçant la force des arguments :

« La Commission s'efforce, à chaque fois qu'elle doit prendre une décision de ce type [publication d'un argument intéressant exprimé par une seule personne ou d'une pétition nombreuse], de choisir une solution pratique qui garantisse un équilibre réel, donnant à chaque argument échangé sa seule force et faisant en sorte qu'il puisse y être répondu comme à tout autre, indépendamment du "poids" de son auteur.

Mais, il appartiendra évidemment à l'autorité politique, appelée à prendre une décision après la fin du débat, de pondérer elle-même les opinions émises, selon les critères qu'elle choisira de privilégier — la pertinence technique, les coûts financiers, économiques, sociaux, et environnementaux, l'origine politique ou sociale de tel ou tel point de vue, le nombre de ceux qui le défendent, etc. —, sur la base des informations qui lui auront été fidèlement transmises par la Commission. » (Lettre n° 8, p. 16)

Gérard Porcell énonce ainsi publiquement la différence, le discord qui sépare deux logiques à l'œuvre dans le débat, la logique de l'argumentation et la logique de la décision : le compte des arguments n'est pas celui du poids des parties au débat. Ainsi, l'insertion du débat dans le processus de décision est marquée au sceau de la séparation entre pouvoir de prise en compte et pouvoir d'ordonnancement, pour reprendre la distinction que propose d'institutionnaliser Bruno Latour⁶⁷. Celui-ci nous rappelle qu'une exigence de séparation des pouvoirs sous-tend

65. Jacques Rancière, *Aux bords du politique*, op. cit., pp. 121-122.

66. Jacques Rancière, « La mésentente », art. cité, p. 178.

67. Bruno Latour, *Politiques de la nature*, Paris, La Découverte, 1999. Le pouvoir de prise en compte doit permettre de déployer la « pluralité des mondes » grâce à des procédures, des « enquêtes pour détecter, rendre visible, et faire parler les différentes propositions candidates à l'existence ». Il suppose la mise en place de procédures de consultation pour constituer « le jury capable de juger des effets de chaque proposition sur les habitudes des autres ». Le pouvoir d'ordonnancement répond quant à lui au besoin d'unification, d'institution d'un monde commun. Il suppose une

cette distinction, afin de former un monde commun. L'exercice du débat public rend alors sensible aux participants le sens politique de cette séparation qui est au cœur de l'expérience des premiers débats publics. Elle était formulée ainsi, lors de la réunion de clôture du débat public Boute-Carros, par l'un des responsables associatifs :

« Ce débat public a démontré nos capacités à débattre, en particulier sur le plan technique, des avantages et inconvénients de ce projet de ligne à très haute tension. Il a montré que notre société était capable, face à des enjeux importants, de choisir le débat plutôt que l'emploi de méthodes dirigistes, trop souvent utilisées jusqu'ici. Aujourd'hui, grâce à l'expertise complémentaire, nous savons que des solutions alternatives existent et qu'elles sont techniquement et économiquement viables. 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 » (D. Colombo, vice-président de la coordination régionale pour les alternatives aux lignes à très haute tension, réunion finale du 12 septembre 1998, Lettre n° 16, p. 15)

De cette mise en évidence par les principaux protagonistes du débat de l'opposition entre logique de la discussion et logique de la décision, on pourrait tirer argument — selon une approche d'abord attentive au partage du pouvoir — et conclure que le débat public n'est qu'une manipulation de l'opinion ou, au mieux, une opération de légitimation d'une décision qui, de toutes les façons, sera prise par ailleurs. Il faudrait pour cela prêter aux débattants beaucoup de naïveté civique pour avoir consacré tant d'heures, des mois durant, à un exercice dont ils reconnaissent eux-mêmes la duplicité.

Concluons sur une autre explication, que nous avons étayée avec le concept de mésentente : le débat rend visible l'écart du compte des arguments qui fondent la décision à celui des rapports de force qui la font. Il est donc cette scène paradoxale qui fait voir la contradiction des deux logiques, celle de la force des arguments que partage la « communauté débattante » et celle du rapport de forces qui structure la décision politique. Créer un espace de délibération a pour conséquence d'instaurer un écart entre le régime de parole que pratique une « communauté débattante » et le dispositif institutionnel de la décision. Cette opération de division construit l'expérience politique des participants, celle de l'écart entre deux conceptions de la citoyenneté. *« Si la citoyenneté est entendue comme un statut qui qualifie des sujets, on dira que c'est l'ensemble de ceux qui sont citoyens, en ce qu'ils possèdent certains droits, qui sont à même d'exercer le pouvoir en participant à l'ecclesia et aux magistratures. La citoyenneté est ici un état qui définit les sujets. L'exercice politique s'en déduit, et c'est son appartenance à la communauté qui fonde la participation au pouvoir. Si, à l'inverse, la citoyenneté est entendue comme la participation en acte par lequel s'établit le double rapport aux autres et au pouvoir, c'est au contraire l'action menée de concert avec les autres qui fonde la citoyenneté et ouvre la communauté de fait à son existence politique. »*⁶⁸

exigence de clôture (au moins temporaire) des controverses et des procédures contradictoires pour composer la hiérarchie optimale, c'est-à-dire finalement, décider.

68. Étienne Tassin, *Un monde commun. Pour une cosmo-politique des conflits*, Seuil, La couleur des idées, 2003, p. 287.

VI. CONCLUSION

Les approches classiques de la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision constatent régulièrement le faible degré de partage du pouvoir qu'accordent les textes même quand ils posent le principe de participation en intérêt général. Malgré l'institutionnalisation du débat public, l'opposition entre participation et décision structure toujours aussi fortement notre culture politique. Ce constat n'a guère besoin d'être confronté à l'expérience des participants pour être validé. Mais le seul examen critique de la mise en œuvre du cadre réglementaire ne nous renseigne guère sur cette expérience qui, dans les conflits d'aménagement, déborde toujours. La notion de mésentente, empruntée à J. Rancière, nous a au contraire conduit à être attentif aux situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles redéfinissent des rapports entre modes de faire, d'être et de dire, plutôt qu'à la manière dont elles mettent en parole, voire révèlent, des ordres de justification déjà stabilisés. L'examen des conflits sur ce que débattre veut dire à la lumière de la notion de mésentente nous a permis : 1/ de préciser la forme concrète que prend l'opposition entre participation et décision dans l'organisation des débats publics ; 2/ de lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention d'un compromis, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie elle-même ; 3/ d'explicitier les situations délibératives qui adviennent quand ces sujets politiques font valoir dans le débat un principe d'égalité ; 4/ de caractériser la « communauté débattante » qui se forme dans les situations délibératives et l'expérience politique qu'elle y réalise. Résumons pour conclure l'ensemble de ces résultats.

1/ Nous avons d'abord examiné une séquence historique marquée par un changement dans la nature des conflits d'aménagement. L'opinion a pendant longtemps admis que l'action publique (et, par délégation, celle des grands maîtres d'ouvrage) satisfaisait à des critères de généralité des intérêts défendus, de représentativité et de compétences, fusionnés dans l'idéologie de l'intérêt général de l'État. Une longue tradition d'administration consultative se contentait donc d'informer et de consulter les habitants, avec l'enquête d'utilité publique. Dans les conflits d'aménagement, les riverains ont exprimé la revendication d'être partie prenante d'une délibération sur le projet, non seulement sur ses modalités de réalisation mais également sur son opportunité, ses justifications. La montée de la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement depuis le début des années 1990 témoigne ainsi d'une crise de légitimité des décisions publiques. Cette crise signifie que ces trois critères — nature des intérêts défendus, degré de représentativité et niveau de compétences — sont aujourd'hui disjoints, chacun étant un enjeu des conflits. Les recombinaison suppose de composer un collectif, car il n'y a plus d'acteur central des politiques publiques capable de le faire seul. Les situations de mésentente sont ainsi des situations de construction de l'intérêt général où non seulement la rationalité des acteurs est limitée mais également leur légitimité. La mise en discussion publique des projets dans les conflits d'aménagement a manifesté cette nouvelle donne, et le débat public est devenu l'épreuve de légitimité de chaque décision.

L'institutionnalisation du débat public, dont une étape s'est achevée avec la loi de démocratie de proximité adoptée en février 2002, en atteste. Processus entamé dix ans plus tôt, avec la circulaire « Bianco », il s'est d'abord agi d'ouvrir la discussion publique à tous les citoyens, dès l'amont. Mais la concertation mise en place essayait de gérer une « répartition optimale des parts », opposant le citoyen et le riverain, en confiant l'organisation du débat et le choix des

interlocuteurs au seul maître d'ouvrage, et en ordonnant les objets de débat selon leur logique d'instruction des projets. Les situations de paroles sont alors structurées par la dénonciation du Nimby par les aménageurs à laquelle s'oppose le soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. Ce qui structure le débat comme situation de mésentente est alors la dispute sur les conséquences à tirer de l'égalisation des statuts dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général. Quand la possibilité d'être compté comme « en plus » n'existe que par l'établissement d'un rapport de forces extérieur à la procédure, l'institutionnalisation du débat n'enrichit pas les répertoires d'action et fait aux contraires peser sur l'action conflictuelle de nouvelles contraintes de justification liées à la légitimation du consensus par la procédure. Mais les riverains vont résister aux assignations définies par un cadre d'interaction préétabli. Leur résistance manifeste l'affrontement entre deux partages du sensible et élargit les répertoires d'action en réinstallant la question conflictuelle de l'égalité au centre de la discussion.

Ainsi, alors que le débat public s'institutionnalise parce que l'enjeu des conflits devient la légitimité des projets, l'existence du débat ne suffit pas à fonder l'accord sur la légitimité des projets. En effet, l'opposition structurante entre participation et décision revient à vouloir figer la scène de parole ouverte par l'institutionnalisation du débat dans une répartition préalable des parts, dans un partage préétabli des rôles. Mais le puissant ressort des conflits d'aménagement est la revendication d'un droit à la parole, à l'obtention d'une reconnaissance comme acteur du territoire où s'inscrirait le projet. En résistant aux critères qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis par les procédures, les habitants ont rouvert le débat sur la manière de répartir les parts des uns et des autres.

2/ Le « débat sur le débat » réinstalle en effet le conflit au cœur de la discussion publique. L'issue n'en est jamais donnée d'avance parce que le débat public se présente comme une scène ouverte sur laquelle se constituent, dans le cours même de la discussion, ce qui en est l'objet, ce qui peut se dire sur cet objet et les sujets qui peuvent en discuter. Le processus de subjectivation politique qui se réalise dans la discussion publique manifeste l'impossibilité d'opposer deux figures de la citoyenneté — riverains titulaires de droits privés ou citoyen actif représentant d'une institution — ou de se conformer à l'une ou à l'autre. Le ressort de ce processus est donc un conflit de définition de la citoyenneté dans lequel émerge un sujet excédentaire, dans lequel s'affirme la figure du « citoyen en tant que riverain ». C'est en se constituant comme sujet collectif porteur de l'universalisation de ce conflit que les associatifs peuvent résister au partage du sensible qui ne leur réserve autrement que deux places antinomiques dans la discussion publique.

3/ Nous avons ensuite examiné comment, par cette dynamique, se configurent des situations délibératives dans le débat public. La délibération n'est effective dans ces expériences qu'à la condition d'y mettre à l'épreuve et d'y vérifier un certain nombre de règles de discussion. La pratique du débat nous conduit à observer qu'à l'opposé de la rationalité du soupçon qui trie les acteurs en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent, la mise à l'épreuve des règles délibératives engage dans le débat un travail de re-présentation de ces catégories : celles-ci doivent pouvoir être jugées non comme des qualités préalablement, et définitivement, acquises, mais en fonction de la dynamique propre du débat. Il s'agit d'apprécier dans le cours du débat son équilibre, le respect de son caractère égalitaire plutôt que la représentativité des acteurs. Il s'agit d'estimer les capacités de convaincre et d'être convaincu dans le cours du débat plutôt que les compétences

des uns et des autres. Il s'agit d'évaluer la participation au débat, son caractère pluraliste et contradictoire, plutôt que la généralité des intérêts défendus.

Ainsi, l'expérience des débats montre que c'est moins l'énoncé de règles procédurales qui importe que les épreuves pratiques que se donnent les participants pour en vérifier les conséquences en termes d'égalité dans le débat et d'effets possibles sur la décision. Expriment d'abord la suspicion qu'entretiennent les uns envers les autres des acteurs en conflit, ces disputes sur les règles délibératives constituent le processus par lequel s'établit progressivement une mutuelle reconnaissance des valeurs que portent les uns et les autres. En effet, ce processus déplace le « partage du sensible », reformule les contours de ce qui est discutable et de qui peut avoir part à la discussion. Ces « recadrages » composent une communauté d'argumentation où ceux qui défendent le territoire — naguère stigmatisé par le vocable Nimby — peuvent être comptés comme argumentateurs.

4/ Les activités délibératives de vérification de l'égalité que proclament les règles de discussion n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de mésentente destinée à mettre en acte l'entente. La pratique de la discussion publique instaure en effet un principe commun d'argumentation **et** un espace polémique, une communauté qui a pour principe commun une opération conflictuelle : la prise en compte et la hiérarchisation de différents registres de légitimité de la décision. S'engage sur cette scène un processus polémique de formation de la volonté politique dans lequel les problèmes à prendre en compte, les solutions à retenir, la procédure de délibération pour y parvenir, les qualités de ceux qui peuvent participer à la décision sont en litige. Sans ces disputes, la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages préexistants entre un langage technique de l'expertise et une approche sensible du territoire, la situation d'argumentation ne pourrait être gagnée par rapport au partage préalable des rôles sociaux. Sans ces controverses, des situations délibératives n'émergeraient pas dans le débat public toujours rappelé par la force de l'opposition entre participation et décision vers les formes classiques de consultation du public.

Nous avons dégagé trois caractères d'une « communauté débattante » qui peut résulter d'une situation délibérative : a) les relations aux autres se conforment à une grammaire de la vie démocratique, en particulier le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées ; b) la requalification des oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique, qui ne fonctionnent plus comme les identifications entre lesquelles les participants devraient choisir, mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler, configurant ainsi un nouvel espace de choix, fortement élargi ; c) un processus de subjectivation politique dans lequel se redéfinissent les identités préalablement constituées. La vérification des règles de la délibération, l'exploration des problèmes et la formulation d'alternatives techniques, la reformulation et la circulation d'arguments défendus au préalable exclusivement par tel ou tel protagoniste du conflit, les opérations de mise en équivalence de différents registres de légitimité, fondent la citoyenneté comme activité conflictuelle de construction d'un monde commun et ouvrent la « communauté débattante » à son existence politique.

En effet, La question de savoir si les décideurs tiendront compte du nouveau partage du sensible qui émerge du débat reste irrésolue, le débat n'étant pas conclusif. Une situation délibérative désigne de ce fait un espace d'épreuves et de manifestation de la contradiction des deux logiques à l'œuvre dans le débat, celle de la force des arguments que partage la

« communauté débattante » et celle du rapport de forces qui structure la décision politique. Créer un espace de délibération a pour conséquence d'instaurer un écart entre le régime de parole que pratique une « communauté débattante » et le dispositif institutionnel de la décision. Cette opération de division construit l'expérience politique des participants comme manifestation de l'écart entre deux conceptions de la citoyenneté.

BIBLIOGRAPHIE

- Sherry R. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of the American Institute of Planners*, n° 35, juillet 1969, pp. 216-224.
- Catherine ATGER, *La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques*, Lyon, CERTU, Aménagements et urbanisme, 2000.
- Maurice BLANC, Marc MORMONT, Jean RÉMY et Tom STORRIE, *Vie quotidienne et Démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, 1994.
- Cécile BLATRIX, José-Frédéric DEROUBAIX, Arthur JOBERT et Yann LE FLOCH, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 3 - Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interactions des projets*, Les collections de l'Inrets, rapport n° 241, août 2001.
- Cécile BLATRIX, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Université Paris I, janvier 2000.
- Cécile BLATRIX, « Vers une "démocratie participative" : Le cas de l'enquête publique » in Jacques CHEVALLIER (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, PUF-CURAPP, 1996.
- Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, *Démocratie et délibération*, *Politix*, n° 57, deuxième trimestre 2002, Paris, L'Harmattan
- Luc BOLTANSKI et Laurent THÉVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Gilbert CARRÈRE, *Transports, destination 2002*, rapport au ministre de l'Équipement, juillet 1992.
- Daniel CEFAÏ et Danny TROM (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Éditions de l'EHESS, Raisons pratiques, 2001
- Bruno CHARLIER, *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, 1999.
- Mariette CUVELLIER, *Le TGV du Prince*, Paris, Dagorno, 2001.
- Jean-Michel FOURNIAU, 2001b « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in BLAIS, J-P., GILLIO, C. et ION J. (dir.), *Dynamiques associatives et cadre de vie*, Paris, Melit-PUCA, pp. 261-301.
- Jean-Michel FOURNIAU, « Le conflit du TGV Méditerranée : la structuration d'un espace public de discussion de la légitimité des décisions » in André DONZEL (dir.) *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001, pp. 467-485.
- Jean-Michel FOURNIAU (dir.), *Territoire, débat public, démocratie, Société française*, n° 12-13, octobre-décembre 1998, Paris.
- Jean-Michel FOURNIAU et Marie-José ROUSSEL (dir.), *Techniques, Territoires et Sociétés* n° 34, mai 1997 : *Projets d'infrastructures et débat public. Expériences étrangères*, Paris, Drast-Cpvs du ministère de l'Équipement.

- Jean-Michel FOURNIAU et Marie-José ROUSSEL (dir.), *Techniques, Territoires et Sociétés* n° 31, mai 1996 : *Projets d'infrastructures et débat public*, Paris, Drast-Cpvs du ministère de l'Équipement.
- Bastien FRANÇOIS et Érik NEVEU, *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes, 1999.
- Brigitte GAÏTI (sous la direction de, avec Athur JOBERT et Jérôme VALLUY), *Définir l'intérêt général*, *Politix*, n° 42, deuxième trimestre 1998, Paris, L'Harmattan.
- Michel GARIÉPY et Michel MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris et Montréal, L'Harmattan, Villes et entreprises, 1997.
- Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. franç. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, NRF essais, 1997.
- Claudette LAFAYE et Laurent THÉVENOT, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 4, Paris, Presses de Science Po, 1993, pp. 495-524.
- Bruno LATOUR, *Politiques de la nature. Comment faire entrer la science en démocratie*, Paris, La Découverte, Armillaire, 1999.
- Bruno LATOUR, *Aramis, ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992
- Mathieu LEBORGNE, *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)*, Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire et SHADYC (EHESS), Marseille, janvier 1999.
- Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, 1999.
- Jeanne-Ita MEUNIER, *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, 1994.
- Marianne OLLIVIER-TRIGALO, Xavier PIECHACZYK, *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*, Les collections de l'Inrets, rapport n° 233, janvier 2001.
- Xavier PIECHACZYK, *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Grenoble, mai 2000.
- Éric POURCHIER, « De la CARDE à la FARE-Sud : le mouvement de contestation du TGV Méditerranée », in Alain HAYOT (dir.), *Ville et citoyenneté*, Villes et territoires méditerranéens, Montpellier, 1994.
- Claude QUIN (dir.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, La Documentation française, 1995.
- Jacques RANCIÈRE, *Aux bords du politique*, Paris, La Fabrique éditions, 1998.
- Jacques RANCIÈRE, « La mécontente » in Françoise GAILLARD, Jacques POULAIN et Richard SCHUSTERMAN, *La modernité en questions. De Richard Rorty à Jürgen Habermas*, Cerf, 1998, pp. 169-185.
- Jacques RANCIÈRE, *La mécontente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée, 1995.
- Jean RUEGG, Nicolas METTAN et Luc VODOZ, *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1992.
- Sandrine RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.
- Sandrine RUI, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mécontente », in FOURNIAU, LEPAGE, SIMARD, GARIÉPY et GAUTHIER (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et entreprises, 2004.

- Sandrine RUI, Marianne OLLIVIER-TRIGALO et Jean-Michel FOURNIAU, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 1 - L'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Les collections de l'Inrets, rapport n° 240, août 2001.
- Sandrine RUI, *L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en œuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement*, thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, janvier 2001.
- Louis SIMARD, 2003, *Conduite de projet et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris.
- Muriel TAPIE-GRIME, « Le nimby, une ressource de démocratisation », *Écologie et politique*, n° 21, automne-hiver 1997, pp. 13-26.
- Étienne TASSIN, *Un monde commun. Pour une cosmo-politique des conflits*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2003.
- Dany TROM, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une politique militante. Note pour une approche pragmatique de l'activité militante », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, Paris, Presses de Science Po, 1999, pp. 31-49.
- Serge VALLEMONT (dir.) *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

<p style="text-align: center;">CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE</p>
--

QUATRIÈME PARTIE : L'ÉCONOMIE DE LA DÉLIBÉRATION

Guillaume HOLLARD

La théorie économique actuelle est *de facto* confrontée à la question de la délibération (voir la première partie). Pour autant elle se trouve quelque peu désarmée pour y faire face. Dans son ouvrage *Exit, Voice and Loyalty*, Albert Hirschman (1995) limite à trois les attitudes possibles dans une organisation : la loyauté, la défection et la prise de parole. Il est relativement facile de rendre compte dans la théorie économique du dilemme entre rester fidèle et quitter une organisation. En revanche, le troisième volet, la prise de parole, « voice », demeure *terra incognita* pour les approches actuelles. L'individu décrit par la théorie économique est en effet bien souvent muet. Cela pose un problème plus général que celui abordé ici. Il s'agit en effet d'étudier l'importance du langage dans la théorie économique.

Nous nous contenterons ici d'évoquer les difficultés spécifiques que l'objet « débat » pose à l'analyse économique. Les deux premières sections se proposent de passer en revue les quelques travaux existant sur la délibération en économie. Ces rares travaux mettent en évidence des difficultés qui sont abordées dans la troisième section. La dernière section aborde frontalement quelques unes de ces difficultés en posant les bases d'une formalisation mathématique originale des débats.

I. RETOUR SUR QUELQUES TRAVAUX RÉCENTS

1. Rubinstein et le langage en économie

Dans un ouvrage récent, Rubinstein propose d'étudier différents aspects du langage à l'aide des outils de l'économie mathématique. Cette série d'essais stimulants propose des résultats intéressants, notamment sur un point, celui de la communicabilité des préférences.

L'argument de Rubinstein sur la communicabilité est le suivant. Les individus sont modélisés en économie au moyen d'une fonction d'utilité. Le choix par le modélisateur d'une fonction d'utilité particulière n'est à l'évidence pas un choix neutre puisque c'est par cet intermédiaire que sont décrits les acteurs. Or, le choix d'une fonction d'utilité peut s'effectuer selon plusieurs critères. Au nombre de ces critères, on trouve la simplicité et la facilité de calcul. Le réalisme empirique est aussi pris en considération, mais, il faut le reconnaître, ce sont souvent les considérations de maniabilité mathématique qui l'emportent (il suffit d'ouvrir un manuel de microéconomie pour le constater).

Rubinstein propose d'ajouter un troisième critère à cette liste. Il suggère de prendre en compte le fait que, dans la pratique, c'est de manière orale qu'un individu communique ses préférences. L'individu a donc souvent recours au langage naturel pour faire connaître ses préférences. C'est

évidemment le cas dans les situations de délibération qui nous intéressent ici. La question posée par Rubinstein est alors la suivante. Quelles sont les préférences, ou les fonctions d'utilité, susceptibles d'être communiquées en langage naturel ?

Répondre à cette question, même partiellement, suppose de disposer d'une modélisation du langage naturel. Rubinstein utilise à cet effet le calcul des propositions tel qu'il est défini en logique formelle. Le résultat obtenu concerne au premier chef les théories de la décision publique mentionnées dans la première partie.

Le résultat de Rubinstein est en effet de montrer que seules des préférences *ordinales* peuvent être communiquées oralement. L'enseignement à tirer de ce résultat est important. La délibération n'est en effet guère susceptible de faire surgir une information suffisante pour mettre en œuvre les principes du calcul économique. Elle est en revanche suffisante pour faire connaître l'information requise *sur les préférences*¹ pour la mise en œuvre de la théorie du choix social.

Ce résultat permet d'éclairer sous un jour nouveau le peu d'intérêt manifesté par les théoriciens du calcul économique pour les formes délibératives. En revanche, cela suggère que les théories du choix social pourraient recevoir un fondement plus réaliste, sous forme d'une étape préalable de délibération, qui permettrait de rassembler l'information nécessaire à la mise en œuvre des théories du choix social. Les travaux d'Austen-Smith abordent cette question sous l'angle stratégique.

2. Austen-Smith et la délibération stratégique

Dans une série d'articles récents, Austen-Smith étudie une situation de délibération suivie d'un vote. L'enjeu est d'étudier l'impact d'un préalable délibératif sur l'information révélée. En clair, la délibération permet-elle à toute l'information pertinente d'être révélée lors du débat ? Dans l'analyse proposée, les individus se comportent de manière stratégique. Ils ne révèlent alors leur information que dans la mesure où cela sert leur intérêt.

Pour sortir des importantes difficultés mathématiques, Austen-Smith a recours à toute une série d'hypothèses simplificatrices. Le cas étudié est ainsi limité à une délibération entre trois groupes d'individus qui doivent décider entre deux options. Il s'agit là de simplifications habituelles, même s'il reste délicat d'en préciser la portée.

Le point intéressant pour la suite de ce texte concerne la spécification particulière des préférences. Les individus sont en effet dotés de deux préférences. L'une est commune à tous et désigne une sorte d'intérêt général. L'autre est spécifique à chaque individu et représente un intérêt privé. L'utilité proprement dite d'un individu est alors une combinaison linéaire de ces deux préférences. L'individu délibérant, modélisé par Austen-Smith, inclut donc directement dans ses préférences des considérations relatives au bien-être commun. Cette hypothèse peut également être interprétée comme le fait que les individus se soumettent *partiellement* à une norme. En cela, l'analyse proposée rompt avec les modélisations traditionnelles en économie, qui explorent des mondes peuplés d'individus centrés sur leur intérêt propre. Il s'agit d'un

1. Nous avons souligné le terme de préférence pour faire mention du fait que l'ensemble X sur lequel sont définies ces préférences est donné *a priori*.

modèle de délibération stratégique au sens où, avant de communiquer leur information, les individus anticipent les conséquences de celle-ci sur la décision. Pour rendre explicite la prise de décision, Austen-Smith fait suivre l'étape délibérative d'une étape de vote.

Dans le cadre ainsi construit, il existe des situations où le fait d'ajouter, préalablement au vote, une étape de délibération, conduit à un résultat *unanimentement* moins bon. En d'autres termes, il existe des cas où la délibération n'est pas souhaitable au regard de ses conséquences en termes d'information. Ce résultat doit être apprécié en fonction d'une définition particulière de la délibération, puisque les mêmes acteurs délibèrent puis décident ensuite. Mais il est important de noter que même des individus soucieux du bien commun peuvent être conduits à ne pas divulguer certaines informations, dans l'optique de manipuler la décision à leur profit.

Il est cependant difficile, à l'heure actuelle, de porter une appréciation sur la fréquence des situations où ce paradoxe de la délibération apparaît. Mais ce résultat tempère une tendance souvent implicite selon laquelle la délibération serait forcément une bonne chose.

L'étape suivante consiste à revenir aux fondements des théories de la décision publique en économie afin d'étudier dans quelle mesure les apports mentionnés ci-dessus peuvent s'inclure dans la description économique des mécanismes de décision.

II. LES FONDEMENTS DES THÉORIES ÉCONOMIQUES DE LA DÉCISION PUBLIQUE.

La décision publique en économie est modélisée comme un processus permettant de passer d'avis individuels à un choix collectif (cela correspond au cadre « A » du schéma présenté dans la première partie). Les différentes théories de la décision publique existantes en économie prennent toutes comme point de départ un ensemble composé de quatre éléments. En examinant chacun de ces éléments, on pourra constater que beaucoup des questions soulevées par la science politique contemporaine concernent justement la définition d'éléments qui sont donnés *a priori* dans l'analyse de la décision publique en économie.

1. L'ensemble des individus pris en compte

De manière très générale, la théorie économique considère comme donné l'ensemble des acteurs. Dans le cas particulier de la décision publique, il peut s'agir de l'ensemble des électeurs, notamment pour les théories du choix social. Le calcul économique a besoin que soit stipulé l'ensemble des individus concernés. De même, l'analyse du rôle des lobbies se fait en donnant au préalable la liste des lobbies existants. Il existe des tentatives de prise en compte d'un nombre variable d'acteurs. Le raisonnement est en fait très similaire puisqu'il revient à étendre l'ensemble des acteurs, qui est toujours défini au préalable, en incluant le cas d'acteurs qui ne seront que potentiellement actifs.

Au regard des travaux de science politique, cette question n'est pourtant pas dénuée d'enjeu. Souvenons-nous qu'il a fallu plus d'un siècle en France pour déterminer les contours du corps électoral. Historiquement, le suffrage censitaire s'est effacé progressivement au profit d'un suffrage universel (Rosanvallon, 1992). Le propos peut paraître ici très normatif mais la question se pose dès lors qu'il s'agit de consulter le public sur un projet donné. Ainsi, qui a voix au chapitre pour discuter de l'opportunité d'un projet d'aménagement ? (les riverains, toute

personne intéressée ?) Qui doit élire les représentants du monde musulman en France ? (Les musulmans pratiquants, ceux qui ont la nationalité française ?)

En prenant comme donné l'ensemble des individus à prendre en compte, la théorie économique évite le problème de la définition des acteurs ayant un rôle dans la prise de décision publique.

2. L'ensemble des options pertinentes

Une décision, au sens des théories de la décision en économie, revient à un choix au sein d'une liste donnée au préalable. C'est cette liste qui constitue l'ensemble des options pertinentes. Donner un tel ensemble *a priori*, renvoie à une vision probabilisée du futur. En d'autres termes, les théories de la décision en économie ne parviennent pas à modéliser l'apparition d'événements imprévus : le choix s'opère toujours parmi un ensemble connu au préalable. Nous retrouvons là les difficultés des théories formalisées à rendre compte de ce que l'on nomme parfois l'incertitude radicale.

3. Les préférences individuelles sur cet ensemble

Sur les deux points ci-dessus, les différentes théories de la décision publique n'offrent pas de distinction. Il n'en va pas de même sur la question des préférences. Plus précisément, les théories diffèrent sensiblement par la quantité d'informations utilisée. Celle qui requiert le moins d'information sur les préférences est la théorie du choix social. Initiées par Arrow, ces théories modélisent l'individu à travers un classement des options pertinentes. Il n'est pas exigé d'autre rationalité de l'individu que celle consistant à être capable de classer un ensemble d'options données au préalable. À l'autre extrême, le calcul économique, en étendant l'analyse coût-bénéfice à la décision publique, requiert beaucoup d'informations sur les préférences individuelles. Il lui faut davantage que l'ordinalité des préférences pour être mis en œuvre : un principe de comparabilité des préférences. Cela revient à accepter que le bien-être d'un individu puisse être comparé à celui d'un autre individu. « L'input informationnel » requis par le calcul économique est donc de très loin supérieur à celui requis par les théories du choix social. Les différentes théories se répartissent entre ces deux extrêmes, en réclamant des quantités plus ou moins grandes d'informations sur les préférences.

4. Le mécanisme d'agrégation des préférences

Pour être opératoires, les théories économiques de la décision ont besoin d'explicitier le mécanisme permettant de passer des préférences à une décision finale. Les mécanismes envisagés sont de nature variable. Le vote a occupé une grande place, notamment dans les théories du choix social. Le calcul économique propose des méthodes formelles qui consistent la plupart du temps à chercher la solution qui rend maximale la somme des utilités. Il existe des modèles de négociation, de lobbying, de bureaucratie, etc. Il est même possible de considérer des mécanismes de marché où la décision publique résulte du libre jeu de l'offre et de la demande à partir d'une distribution donnée des droits de propriétés. Dans tous ces cas, le niveau social est défini par agrégation des données individuelles. En ce sens, les théories de la décision publique considérées s'inscrivent sans ambiguïté du côté de l'individualisme méthodologique. Notons au passage que les efforts importants déployés ces dernières années

pour fonder la macroéconomie sur des bases microéconomiques tendent à spécifier davantage, au sein de la théorie économique, les mécanismes d'agrégation des préférences.

Pour la clarté de l'exposé, notons N l'ensemble des individus concernés ; X l'ensemble des options pertinentes ; À chaque membre de N , est associée une fonction d'utilité définie sur l'ensemble X . Et enfin nous noterons M le mécanisme d'agrégation.

Les théories de la décision publique en économie se ramènent en définitive toutes, peu ou prou, à une étude des propriétés des mécanismes d'agrégation modélisés sous forme d'une fonction $M(N, X, P)$. Les particularités de la décision publique en économie tiennent pour beaucoup à cette spécification. Il n'est ainsi guère surprenant que l'attention des économistes ait porté sur les aspects de la décision publique qui se prêtaient le mieux au formalisme défini. Réciproquement, les questions les plus difficilement exprimables dans ce formalisme n'ont reçu d'attention que très marginalement de la part des économistes.

Une des conséquences directes de cette modélisation concerne le type d'analyse mis en œuvre. Les grands courants de recherche exposés dans ce qui suit, ont tous recours à un raisonnement de type « statique comparative ». En clair, il s'agit de comparer les décisions obtenues, partant des mêmes prémisses (X, N, P), lorsque varie le mécanisme M en cause. Le raisonnement consiste alors à comparer les situations d'équilibre obtenues avec chacun des mécanismes étudiés. Ce raisonnement apparaît très général, toutefois il présente au moins une limite. L'analyse produite est en effet substantielle. Elle s'attache au produit, la décision, beaucoup plus qu'à la procédure utilisée. Cela provient du fait que l'analyse est effectuée en supposant indépendantes les préférences et la procédure. Cette coupure est classique en économie, où les préférences sont basées sur des considérations propres à l'individu et ne sont pas modifiées dans le processus d'interaction. De ce fait, les prémisses constituées du triplet (X, N, P) restent inchangées au cours du processus de décision. En ce sens le processus est neutre.

III. QUATRE VOIES DE RECHERCHE POUR UNE ÉCONOMIE DE LA DÉLIBÉRATION

Comme souvent, les travaux à visée modélisatrice se concentrent sur des formes pures et s'appuient sur des « faits stylisés ». À l'inverse, les démarches ayant recours à l'enquête s'attachent à décrire les phénomènes dans toute leur complexité. Nous proposons dans cette partie de croiser ces deux éclairages, pour mettre en évidence un agenda de recherche prenant en compte les approches théoriques aussi bien que celles directement reliées à l'observation de débats réels. Ce croisement d'approches se révèle fécond et conduit à retenir quatre grandes séries d'interrogations.

1. Changement de préférence et dimension cognitive

Que produit exactement une délibération ? Nous avons jusqu'ici laissé cette question dans l'ombre. En l'abordant frontalement, on constate qu'il n'est pas aisé d'y répondre. Concentrons-nous sur l'effet d'une délibération sur les participants eux-mêmes.

À minima, la délibération permet d'échanger de l'information, de recenser les avis sur une question, de faire le tour du problème, etc. Ces formulations renvoient à la dimension cognitive de la délibération. Délibérer c'est, du point de vue d'un individu, acquérir une information

supplémentaire sur l'objet en cause, et sur les préférences d'autres individus relativement à cet objet. Dans cette optique, l'individu rationnel sera amené à réviser ses préférences pour tenir compte des informations supplémentaires dont il dispose. Les modélisations bayésiennes rendent explicitement compte de ces phénomènes d'actualisation des préférences au regard d'informations nouvelles. Les préférences sont alors données à un paramètre près, et c'est ce paramètre qui sera ajusté pour prendre en compte l'information nouvelle.

Pour beaucoup d'auteurs cependant, cette dimension cognitive n'est pas seule en cause (Breton et Gauthier 2000). Dans les descriptions données par Aristote de la délibération, les individus sont susceptibles de changer radicalement d'avis. C'est d'ailleurs tout l'art de l'orateur que d'emporter la conviction de son auditoire. Alors que la dimension cognitive consiste en quelque sorte en une mise à jour des préférences, la délibération semble avoir également un effet plus profond sur « l'intime conviction » des participants. Or, dire d'un individu qu'il modifie radicalement sa préférence, revient à dire qu'il se transforme en un autre individu.

Nous retrouvons un problème de fond des théories de l'homme rationnel que l'on peut utilement rapprocher de l'exemple d'Ulysse décrit par Elster. Comment rendre compte du comportement d'Ulysse qui, anticipant un changement de préférence radical sous l'emprise du chant des sirènes, se fait attacher au mât de son bateau ? La question est similaire ici : il suffit de voir dans l'orateur convaincant l'analogue des sirènes décrites par Homère. On comprend mieux ainsi l'intérêt d'Elster pour les assemblées constituantes, qui représentent ce moment où les règles émergent par une délibération qui emporte la conviction de ses membres.

La théorie économique est sans conteste face à une de ses difficultés de fond ; elle n'est pour autant pas totalement démunie. Des modèles récents montrent qu'il est possible d'expliquer des changements de comportement radicaux sans renoncer pour autant à des explications en termes de rationalité individuelle (Livet 2002).

2. Les spécificités du langage naturel

L'individu prenant part à une délibération devra faire valoir son point de vue en langage naturel. Il est possible, comme le fait souvent la théorie économique, de supposer que le langage est en quelque sorte *transparent*. Les individus auraient la possibilité de faire connaître sans ambiguïté leur point de vue, exprimé directement dans le langage de la théorie économique. De plus, la rationalité individuelle, lorsqu'elle suppose une connaissance commune, permet aux différents acteurs d'interpréter de manière univoque les messages envoyés. En simplifiant, l'*homo economicus* parle peu et ses actes parlent pour lui.

Aller vers davantage de réalisme suppose de prendre en compte les spécificités du langage naturel. Un tel développement nécessite d'explicitier ce que seraient les propriétés du langage naturel. Nous en retiendrons une définition minimale qui consiste à reconnaître que le langage naturel ne peut se réduire à un langage formel, qui rendrait compte sans les déformer d'opérations logiques. De ce fait, les déclarations d'un agent peuvent être porteuses d'ambiguïtés, être mal comprises, etc. Les travaux sur l'argumentation renforcent le constat selon lequel les arguments déployés dans un débat ne peuvent être réduits à des opérations logiques ; il existe donc un apport spécifique au débat de l'usage de la langue naturelle. Il suffit pour s'en convaincre de tenter de trouver des correspondances en termes formels à des notions telles que l'éloquence, le charisme, le fait d'être convaincant.

La prise en compte du langage naturel et de ses spécificités dans l'analyse économique est encore une question très largement ouverte, à l'exception des travaux pionniers de Rubinstein décrits précédemment.

3. La justice dans le débat

Les travaux décrivant le déroulement de débats insistent amplement sur les revendications de justice à l'égard de la procédure. Ainsi, il est souvent réclamé que soit respectée une égalité entre les participants au débat. Cette égalité peut concerner le temps de parole alloué à chaque intervenant, les modalités de définition de l'ordre de jour, etc.

La délibération, surtout lorsqu'elle implique le « grand public », est souvent taxée de façade dissimulant des décisions prises par ailleurs. Beaucoup de participants arguent que tout est joué d'avance dans le débat auquel ils participent. Cette logique du soupçon entraîne des revendications sur la forme de la procédure elle-même. Autant le principe « un homme une voix » permet de définir sans ambiguïté ce qu'est l'égalité d'accès à la décision dans un vote, autant cette égalité est délicate à expliciter dans une délibération. Une des questions ouverte est alors d'être à même de définir des conditions objectives de ce que pourrait être un débat juste. Cette préoccupation recoupe des questionnements très pratiques, comme en témoigne la floraison de chartes de la concertation et autres textes régissant les procédures de délibération. Les lieux de délibération traditionnels, comme les assemblées ou les conseils municipaux, sont de même régis par des règles nombreuses et complexes. L'expérience française de « débat public », instaure d'ailleurs une série de critères rendant la délibération avec le public obligatoire. Elle stipule qu'une réelle égalité d'accès au débat doit être garantie, sans toutefois préciser comment une telle égalité peut être garantie en pratique.

4. La dimension normative

Un vif débat s'est engagé, notamment aux États-Unis, qui oppose les tenants d'une approche « agrégative » de la décision publique aux partisans d'une approche délibérative. En simplifiant à l'extrême, cela reviendrait à opposer les partisans du vote, méthode qui consiste à dénombrer les partisans de chaque option, aux partisans de la délibération, qui trouvent au débat des vertus spécifiques. Le propos est alors clairement normatif puisqu'il s'agit de déterminer les « bonnes » modalités de décision dans les sociétés démocratiques.

Le point de clivage essentiel réside fondamentalement dans la reconnaissance, ou non, d'une pluralité des conceptions du bien et du juste. En ce sens les tenants de la délibération s'opposent aux théories du contrat social qui postulent l'existence d'un intérêt général. Ces théories sont en général fondées sur la métaphore du voile d'ignorance. En simplifiant là encore, si l'on retire aux individus de l'information sur ce que sera leur position dans la société, on les rend capables d'identifier l'intérêt général sans être influencés par leur intérêt propre. Il est possible de ranger dans cette vaste catégorie des penseurs tels que Rousseau, ou, plus près de nous et de l'économie, Rawls et Harsanyi.

Accepter une pluralité des conceptions du bien et du juste conduit à rejeter la métaphore du voile d'ignorance au profit d'une procédure de confrontation des conceptions en présence. Dans cette optique, il convient de donner aux individus davantage d'informations, au lieu de leur en retirer, pour parvenir à de bonnes décisions publiques. L'auteur emblématique de ce

courant est sans doute Habermas, dont l'œuvre insiste sur l'importance de la communication et du débat dans la gestion des affaires publiques.

Il est intéressant d'ouvrir ici une parenthèse qui rejoint l'histoire de la pensée économique. Schumpeter, dans sa description au vitriol du fonctionnement démocratique, cite explicitement les penseurs de la philosophie politique qui l'ont précédé. Ce qu'il nomme la « doctrine classique », repose selon lui sur deux piliers, dont l'un est l'existence d'une volonté générale. Pour lui, ce pilier s'effondre en vertu du constat empirique que le bien signifie « nécessairement » des choses différentes pour des gens différents. Il en tire des conclusions plutôt négatives sur le système démocratique. C'est pourtant en se fondant sur un constat identique, que Habermas motive l'étude du débat. Un Schumpeter plus optimiste sur la démocratie aurait donc pu être un précurseur de la norme délibérative.

IV. MODÈLE

1. Introduction

L'intérêt d'un modèle mathématique en science sociale repose en grande partie sur une parcimonie dans l'usage des hypothèses. L'enjeu est de parvenir à des descriptions pertinentes à partir d'un nombre réduit d'hypothèse rendues totalement explicites. Nous proposons une tentative de cette nature appliquée à la question du débat. L'idée centrale est d'explorer les conséquences dans le déroulement d'un débat du respect d'un principe de justice. Il apparaît qu'un respect intégral de ce principe peut amener à des résultats contradictoires avec une exigence de clarification des enjeux.

2. Le débat comme construction d'un savoir commun de manière juste

La partie qui précède propose quatre portes d'entrée sur la question de la délibération. Dans ce qui suit nous en laisserons deux de côté, concernant la dimension normative, ainsi que la difficile question du changement de préférence, pour nous concentrer sur les aspects de justice et la prise en compte du langage naturel. Nous ne donnerons ici qu'un aperçu de recherches en cours et d'une manière de modéliser ce qui se joue dans un débat.

L'idée de base est que le langage naturel est porteur d'ambiguïtés. Plus précisément, différentes opérations logiques sont souvent traduites en langage naturel par le même type de vocabulaire. Dans cette optique, nous entendons prendre en compte les spécificités d'un débat en langue naturelle, en partant du principe qu'une même opération de langage traduit en fait différentes opérations logiques. Les messages transmis ne peuvent plus alors être interprétés de manière univoque.

D'un point de vue formel, nous considérons un groupe d'individus rassemblés en un lieu unique. Il est supposé que l'objectif du débat est de faire le point sur ce que sont les différents aspects du problème et de recueillir l'avis de chacun. Les individus sont supposés avoir des préférences partielles, au sens où leurs préférences initiales ne prennent pas forcément en compte l'ensemble des aspects du problème. Ils vont devoir « compléter » leur préférence pour y intégrer d'éventuels éléments qu'ils n'auraient pas pris en compte initialement. Cela les conduit à réviser leurs préférences. Ces opérations de révision renvoient à ce que nous

appelons la dimension cognitive de la délibération. Il y a échange d'information entre les participants. Dans la modélisation, il s'agit alors d'une mise en commun de l'information. Les différentes informations privées sont rendues publiques et les individus modifient leurs préférences en réponse à l'apport d'informations nouvelles.

Une telle opération est supposée coûteuse, c'est pourquoi les individus n'acceptent de l'effectuer que si elle est également accomplie par l'ensemble des autres participants. C'est à travers cette dimension de réciprocité que nous prenons en compte ici l'exigence de justice dans le débat.

Ordonnancement et prise en compte

Au total, les individus effectuent quatre types d'opérations. La première concerne la prise en compte. C'est ainsi que nous nommerons les opérations qui consistent à apporter de nouveaux aspects à prendre en compte dans la délibération. Un individu donné peut proposer un nouvel aspect à prendre en compte et/ou accepter de prendre en compte un aspect proposé par autrui. La prise en compte se divise donc en deux opérations distinctes.

L'autre opération est la hiérarchisation, qui se divise de la même façon en deux opérations. L'une consiste pour un individu à annoncer une préférence, l'autre consiste en la reconnaissance d'une telle opération par autrui.

Ainsi ces quatre opérations concernent à la fois l'apport d'une nouvelle information dans le débat, et la prise en compte des avis d'autrui. À terme, le produit d'une délibération est la donnée d'un ensemble d'options reconnues comme pertinentes et l'expression des préférences individuelles de chacun des participants.

Cette description du débat en fait un acte de mise en commun de l'information de manière juste. En reprenant la terminologie usuelle en économie, il s'agit d'établir un savoir commun (au sens de *common knowledge*) de manière juste.

La prise en compte du langage naturel se fait en introduisant le fait qu'un individu est susceptible d'effectuer simultanément plusieurs des quatre opérations décrites. Sans le langage naturel, il serait dans l'incapacité de distinguer ces opérations sans ambiguïté.

Certes... mais

L'exemple le plus évident provient de la locution "certes... mais" que nous analysons comme représentative de quatre opérations logiques opérées simultanément et indissociablement. Deux de ces opérations concernent la dimension cognitive du débat, tandis que les deux autres concernent la dimension de justice.

Concernant la dimension cognitive, la locution "certes... mais" renvoie à deux opérations distinctes que nous nommons respectivement "Prise en compte" et "Ordonnancement". En effet, dire "certes A mais B" peut vouloir dire que l'on marque une préférence pour le deuxième terme. Dans le langage de la théorie économique, cela correspond à dire que l'individu qui parle préfère l'option B à l'option A. C'est là l'opération d'ordonnancement.

Il peut également s'agir d'une opération de prise en compte dans la mesure où la volonté du locuteur peut être de faire reconnaître comme pertinente l'option B. Il s'agit alors de porter à l'attention de l'auditoire le fait que l'option B mérite d'être considérée.

Les dimensions de justice apparaissent en prenant comme principe de base que les opérations d'ordonnement et de prise en compte qu'effectue le locuteur appellent une contrepartie. Lui-même, en mettant en relation A et B, affirme qu'il reconnaît l'existence de A. Il demande en retour qu'un sort équivalent soit réservé à l'option B. C'est donc là un principe de justice dans la prise en compte. De la même façon, il est possible de définir un principe de justice dans l'ordonnement, en analysant "certes A mais B" comme un effort fait par le locuteur pour ordonner l'ensemble des options proposées au débat, plutôt que seulement celles qui lui apparaissent pertinentes. Dire "certes A mais B" revient à réclamer un traitement équitable pour les opérations de prise en compte et d'ordonnement effectuées, en même temps que l'on reconnaît comme pertinente celle effectuée précédemment. En d'autres termes, le locuteur montre qu'il se soumet à un principe de reconnaissance du travail de prise en compte effectué par d'autres, tout en exigeant que l'on lui rende la pareille.

Un simple exemple permettra de davantage préciser notre propos. Prenons une formulation fréquente dans les débats mettant en cause l'environnement au sens large. Les groupes écologistes pourront par exemple affirmer que "certes il convient de trouver une solution aux encombrements de la circulation dans la vallée du Rhône, mais que l'on ne saurait pour cela défigurer les vallées alpines".

À l'évidence, le locuteur effectue une opération de prise en compte. Il reconnaît comme pertinente la question de la circulation dans la vallée du Rhône au regard du problème posé et il propose, en même temps, que l'on prenne en compte de la même manière la sauvegarde des vallées alpines. De même, il affiche une préférence pour le deuxième terme par rapport le premier (mieux vaut sauvegarder les vallées alpines, que résoudre les problèmes de circulation) tout en reconnaissant qu'un avis contraire peut être valide.

Il est intéressant de noter que J-C. Passeron met en avant ce schème argumentatif comme caractéristique de l'administration de la preuve en science sociale. Cet auteur montre en effet que de nombreux ouvrages de sciences sociales ont recours à ce schème pour démontrer leur thèse. Remarquons de même, que ce type d'opération établit une hiérarchie entre des grandeurs distinctes (au sens de Boltanski et Thévenot 1991).

Imaginons à présent un monde délibératif où les individus ne disposent, pour communiquer, que du schème "certes..mais". Que peut-on dire d'un débat qui aurait lieu sur cette base ? Les conclusions à tirer sont triples.

La première concerne la dynamique du débat elle-même. Elle éclaire la façon dont peut se constituer l'ensemble des options pertinentes (que nous nommons X, cf. notations ci-dessus). Dans les théories de la décision publique en économie, cet ensemble est donné a priori. L'approche proposée permet en quelque sorte de donner un soubassement aux théories du choix social.

La seconde porte sur la répétition des arguments. En effet, un constat empirique évident est qu'une délibération voit souvent les mêmes arguments répétés par les mêmes personnes. A priori, dans un modèle où la communication serait parfaite, c'est-à-dire débarrassée des

ambiguïtés propres au langage naturel, les arguments seraient donnés en une fois et une seule. Mais du fait des ambiguïtés engendrées par la formulation retenue, la délibération agit un peu à la manière de la construction d'un immeuble. À chaque étape, un nouvel argument est pris en compte, puis classé par chacun des individus. Cela conduit à définir le débat comme une construction d'un savoir commun de manière juste.

La troisième, corollaire de la seconde, montre qu'un débat a toutes les chances d'être d'autant plus long que le nombre de participants est important et que le nombre d'options à discuter est élevé. Ceci implique notamment que des questions trop complexes risquent de ne pouvoir être débattues dans des délais raisonnables. Il y aurait une sorte de limite théorique à ce qui peut être débattu.

3. Notations

Soit $N = [1, n]$ la liste des participants au débat. Les joueurs jouent à tour de rôle. Chaque joueur lorsque vient son tour peut envoyer un message public à destination de tous les auditeurs. L'information diffusée devient *common knowledge*. En langage naturel, ce message est de la forme "certes... mais". Comme mentionné, la description formelle de cette opération renvoie à quatre opérations distinctes. Il y a donc ambiguïté sur l'opération logique effectuée par un joueur lorsqu'il déclare "certes... mais"

À chaque instant t un joueur possède une préférence P_t^i , définie sur un ensemble X_t^i . L'ensemble $X = \bigcup_{i \in N} X_0^i$ désigne donc l'ensemble de toute l'information accessible aux participants. Le couple (P_0^i, X_0^i) définit l'information en possession d'un joueur avant le début du débat.

Une **opération de prise en compte** consiste pour un individu à ajouter à son ensemble un élément supplémentaire en réponse à une annonce d'un autre joueur. Lorsqu'un joueur introduit un nouvel élément à prendre en compte, x , celui-ci est pris en compte si :

$$X_{t+1}^i = X_t^i \cup \{x\}.$$

Une telle opération n'est pas directement observable par les autres joueurs, c'est seulement en utilisant x dans sa propre annonce qu'un joueur peut indiquer qu'il a pris x en compte.

L'**opération de hiérarchisation** correspond à une modification de la préférence. Deux cas de figure se présentent :

$$\text{soit } \forall y \in X_t^i, y P_{t+1}^i x$$

$$\text{soit } \exists y \in X_t^i \text{ tel que } x P_{t+1}^i y$$

En d'autres termes, soit le nouvel élément peut être placé en queue de classement par l'individu i , soit celui-ci est conduit à modifier sa préférence antérieure. Le premier type de prise en compte n'implique pas de changement d'avis important (tout au plus on accepte l'existence d'informations nouvelles), tandis que le second conduit à un réel changement d'avis. Là encore, l'opération de hiérarchisation ne peut être observée. C'est seulement en annonçant un changement par rapport à une annonce antérieure qu'un individu peut indiquer qu'il a modifié sa préférence.

Au cours des débats, les participants respectent un principe de justice : il accepte de faire une fois chacune des opérations de prise en compte et de hiérarchisation et ne renouvelle ces opérations que sur une base de réciprocité. Nous avons deux opérations très simples et un principe de justice élémentaire. Quelles sont les implications sur le déroulement d'un débat d'une mise en oeuvre de ces principes ?

4. Conséquences logiques

4.1. La dynamique du débat

Le bégaiement rationnel

La dynamique du débat ainsi décrite fait apparaître une première conséquence qui est la répétition d'un même énoncé à plusieurs reprises au cours du débat par un même locuteur. En effet, un même énoncé de la forme " certes..mais... " peut rendre compte d'opérations logiques distinctes. Aussi, un locuteur peut employer ce même énoncé à chaque fois qu'il accomplit une de ces opérations.

À titre d'exemple, un locuteur peut mentionner le fait qu'il a pris en compte ce qu'un autre intervenant a déclaré. Puis il peut revenir avec une formulation identique pour indiquer qu'il a finalement effectivement modifié sa hiérarchie.

Le débat hypocrite ou la rencontre des portes paroles

Chacun respecte le principe de réciprocité, mais les seules opérations de hiérarchisation à l'oeuvre sont celle de la première catégorie, au final le résultat est parfaitement prévisible :

$$\forall i \in N, X_T^i = X$$

Les préférences sont simplement des extensions sur ce nouvel ensemble de la préférence initiale. C'est typiquement le genre de débat où les débattants représentent une institution (syndicat, corps constitués, etc.) qui ne changera pas d'avis à partir d'un simple débat n'impliquant qu'un simple représentant.

4.2. Les acteurs dans le débat

Le paradoxe de l'expert éclairé.

Nous qualifierons d'expert un individu qui connaîtrait toute l'information avant même le début du débat. Selon nos notations, on aurait alors $X_0^i = X$. Sa préférence P_0^i prend déjà en compte toute l'information disponible. Il n'est donc pas susceptible de changer d'avis au cours du débat. Toujours selon nos notations, on a :

$$\forall t, X_t^i = X_0^i = X \text{ et } P_t^i = P_0^i.$$

À chacun de ses tours de parole, l'expert enverra un message conforme à sa préférence initiale. De ce fait, il ne change jamais publiquement d'avis. En conséquence de quoi, il viole le principe de réciprocité. Ce qui dans la modélisation retenue bloque le débat. L'expert stratégique est donc littéralement obligé de faire semblant de changer d'avis sur au moins un point s'il veut respecter le principe de réciprocité.

La solitude du lanceur d'alerte.

Considérons un individu i qui serait le seul à posséder un grand nombre d'information. Selon nos notations, il existe des éléments de X qui ne sont contenus que dans X_0^i . Nous retrouvons là la figure du lanceur d'alerte décrite par Chateauraynaud et Torny (1999). Dans ce cas, le principe de réciprocité va être violé puisqu'il va demander aux autres participants de prendre en compte un grand nombre d'éléments nouveaux sans que lui-même n'effectue l'opération symétrique. Il est donc face à un dilemme : bloquer le débat ou s'en exclure.

5. Conclusion

Le respect d'un principe de justice élémentaire pose donc des problèmes qui conduisent à penser qu'explicitement totalement un principe d'égalité dans le débat risque d'entraîner des contradictions évidentes. Un second enseignement concerne la dynamique du débat, si l'on accepte que les opérations effectuées dans le débat soient correctement décrites par les formulations de la forme "certes... mais...", le débat crée une incertitude en raison même de l'usage du langage naturel. De ce fait, les points de vue doivent être souvent rappelés et ces répétitions peuvent être décrites comme rationnelles.

V. CONCLUSION

Le travail pluridisciplinaire sur les échanges dans une situation délibérative a conduit à interroger la capacité de la théorie économique à formaliser la délibération. Il fallait pour cela interroger les fondements même de la théorie économique pour rendre explicite la manière dont elle aborde la question de la démocratie. Un tel travail n'avait pas, à notre connaissance, été entrepris sous cette forme, les synthèses existantes s'attachant à décrire l'état d'un champ de recherche particulier (le *public choice*, le *social choice*, etc.) plutôt qu'un objet particulier. La difficulté était de rendre intelligible une très grande variété de travaux dispersés entre plusieurs branches de la théorie économique. Il en résulte un schéma simple qui permet de circonscrire le champ couvert par l'analyse économique, et de dégager, en creux, les domaines non encore pris en compte par l'analyse économique.

Au terme de ce travail, la délibération apparaît comme un point frontière de l'analyse économique puisqu'il n'existe pas sur le sujet un volume de travaux suffisamment important pour que l'objet figure en toutes lettres sur l'agenda de recherche des économistes. Cependant, deux domaines importants de l'analyse économique, l'économie du développement et le calcul économique, sont confrontés — en théorie comme en pratique — à la question du débat. Les rares travaux traitant directement de la délibération soulignent, quant à eux, les difficultés spécifiques que l'objet « débat » pose à l'analyse économique avec notamment la prise en compte du langage naturel et la modélisation du changement des préférences.

Pour avancer dans la voie d'une exploration logique de la délibération, nous avons tenté de rendre compte de celle-ci d'un modèle original du débat. Le terme de modèle est ici entendu comme construction théorique permettant de mettre à l'épreuve la compatibilité logique des principes engagés dans un débat public. Nous retiendrons dans ce qui suit deux principes fondamentaux, un principe d'égalité de traitement entre les participants et un principe de

reconnaissance de l'échange argumenté (par opposition à l'invective ou au slogan). Nous proposons donc de définir une « communauté débattante » comme un groupe qui reconnaît comme valides ces deux principes en son sein. L'exploration à l'aide d'un modèle logique permet de pousser au bout l'explicitation de ces principes.

En étendant l'approche proposée par Bruno Latour dans son ouvrage *Politiques de la nature*, nous retenons deux opérations fondamentales : la hiérarchisation et la prise en compte. La première consiste à hiérarchiser les aspects d'un problème, à préciser ce qui est jugé primordial et ce qui l'est comparativement moins. La seconde, consiste à incorporer de nouveaux éléments à l'opération de hiérarchisation. Chacune de ces opérations peut-être effectuée par un individu et par un groupe.

Le débat public à la française, qui sépare décision et délibération, peut être réinterprété dans ce cadre. L'objet du débat sera alors d'établir une liste des points pertinents au regard de la question débattue et de s'assurer que chacun des débattants a bien pris en compte chacun de ces points et les a hiérarchisé pour son compte. La hiérarchisation au niveau collective n'est pas incluse comme objectif du débat, elle relève de la décision publique.

Les principes engagés dans le débat peuvent alors être explicités. Commençons par le principe d'égalité de traitement. Les participants ont à effectuer deux opérations, chacune d'elles nécessite un effort. Le principe d'égalité de traitement peut être transposé dans cet univers en supposant que l'effort fourni sera reparti équitablement. En clair, chaque accepte de hiérarchiser ou de prendre en compte à condition que tous fassent de même. La transposition du principe de reconnaissance de l'échange argumenté indique qu'un aspect de la question débattue qui passe l'épreuve de la discussion sera reconnu comme digne d'être pris en compte par l'ensemble de la communauté débattante, et hiérarchisé par chacun.

Une première série de conclusions concerne la compatibilité logique de ces deux principes. Ces deux principes peuvent en effet entrer en contradiction. Prenons par exemple le cas d'un expert associatif très au fait de la question débattue. Il, ou elle, est à même de demander, et d'obtenir au nom du primat de l'argumentation, la prise en compte d'un nombre élevé d'aspects. Il exigera donc des participants un important effort de prise en compte, que lui même ne supportera pas en retour. En ce sens, il viole le principe d'égalité de traitement. Réciproquement, une stricte gestion de l'égalité, par exemple en mesurant le temps de parole, conduit à donner un poids égal à chacune des interventions, quelle que soit la « force des arguments » employés. C'est alors le principe d'un primat de l'argumentation qui est violé. On oscille donc entre deux pôles de critique. Dans un cas, la critique porte sur une monopolisation de la parole par quelques leaders associatifs et donc la reproduction d'inégalités face au savoir. Dans l'autre cas, la critique portera sur l'inanité du débat et le sentiment de frustration provoqué par une stricte gestion du temps de parole.

Les conclusions pratiques sont évidentes. Une règle universelle définissant l'égalité de traitement ne peut exister sans renoncer à l'objet même du débat qui est de favoriser la parole argumentée. Une telle contradiction ne peut donc être gérée qu'au cas par cas et résultera toujours d'un compromis.

Une deuxième série de conclusions peut être tirée. Elle concerne la dynamique du débat. Supposons qu'apparaissent dans le débat un élément nouveau. Le principe d'égalité implique

que chacun devra autant que possible donner la preuve qu'il a bien pris en compte ce nouvel élément, faute de quoi l'effort de prise en compte serait inégal. Cela n'implique pas forcément de changer d'avis mais de faire entendre le fait que l'on a bien pris note de l'existence d'un nouvel élément. De ce fait, les participants au débat sont amenés à répéter fréquemment les mêmes énoncés. L'observation empirique selon laquelle les acteurs répètent souvent la même chose trouve ici un éclairage nouveau comme procédure de reconnaissance collective de la prise en compte.

Il s'en suit que ce que l'on peut nommer le « gain cognitif » d'un débat n'est pas exclusivement constitué d'aspects du problème qui n'avaient été initialement perçus par aucun des participants au débat. Au contraire, la description proposée insiste sur le fait que le gain cognitif essentiel résulte de la mise en commun d'un savoir, qui passe du statut de savoir individuel à savoir commun (common knowledge).

Au regard de cette analyse, le débat peut être pensé comme la *construction d'un savoir commun de manière juste*. Le modèle permet d'en décrire les conséquences logiques qui éclairent sous un jour particulier différents faits mis en évidence par les observations empiriques.

BIBLIOGRAPHIE

- Alesina, A., Rosenthal, H. (1995), *Partisan politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge University Press.
- Alesina, A, Roubini, N et Cohen, G. (1997), *Political Cycles and The macroeconomy*, Cambridge, MIT Press.
- Arrow, Kenneth (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley and Sons
- Austen-Smith, David (1990), "Information transmission in debate", *American Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 124-152.
- Austen-Smith, David (1996) "Information aggregation, rationality and the Condorcet Jury Theorem" (with Jeff Banks), *American Political Science Review*, 1996 (90): 34-45
- Austen-Smith, David et Feddersen Tim, "Deliberation and voting rules", working paper, October 2002.
- Barro, Robert (1999), "Determinants of Democracy", *The journal of Political Economy*, Vol. 107, n° 6, pp 158-183.
- Bessy, Christian et Chateauraynaud Francis (1995), *Experts et Fausseurs. Pour une sociologie de la perception*, Paris, Métailié.
- Blondiaux Loïc, Sintomer Yves (2002) « Démocratie et délibération », *Politix*, Vol. 15, n° 57.
- Boiteux, Marcel (dir), (2001), *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, Rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, Paris, La Documentation française.
- Boiteux, Marcel (dir), (1994), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, Rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, Paris, La Documentation française.
- Boltanski, Luc et Laurent Thévenot (1991), *De la justification*, Paris, Gallimard.
- Boyer, Robert (XXX), critique économique
- Breton, Philippe et Gilles Gauthier (2000), *Histoire des théories de l'argumentation*, Paris, La Découverte.
- Callon, M., Lascoumes, P., et Barthe, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Chateauraynaud, Francis et Didier Torny (1999), *Les sombres précurseurs*, Paris, Les éditions de l'EHESS.
- Downs, Anthony, (1958), *An economic theory of democracy*, New-York, Harper and Row
- Elster, Jon (dir.) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge (RU) & New York, Cambridge University Press.
- Fourniau, Jean-Michel (dir.) (1998), *Territoire, débat public, démocratie, Société française*, n° 12-13, Paris.
- Fourniau, Jean-Michel (2001), « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in PUCA, *Dynamiques associatives et cadre de vie*, Meltt.
- Granger, Gilles-Gaston (1989, nouvelle édition), *La mathématique sociale du marquis de Condorcet*, Paris, Odile Jacob.
- Gérard-Varet, Louis-André et Jean-Claude Passeron (dir.) (1995), *Le modèle et l'enquête*, Paris, Edition de l'EHESS.
- Hirschman, Albert O. (1995), *Défection et prise de parole* Fayard (trad. C. Besseyrias de *Exit, Voice and Loyalty*, paru en 1970, Harvard Univ. Press)
- Hirschman, Albert O. (1980), *Les passions et les intérêts*, Paris, Puf. (Traduction de *Passion and the Interests political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton University Presse, 1977)

- Lewis-Beck, M. et Paldam, M. (2000), Economic voting : an introduction, *Electoral Studies* vol 19 n° 2/3, pp113-123.
- Livet, Pierre (2002), *Emotions et rationalité morale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Livet, Pierre (2002) «Formaliser l'argumentation en restant sensible au contexte», *Enquête*, L'argumentation preuve et persuasion, Édition de l'EHESS.
- Latour, Bruno (1999), *Politiques de la nature*, Paris, La Découverte.
- Manin, Bernard (2002), «L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », entretien avec Bernard Manin, *Politix* Vol. 15, pp 37-55.
- Manin, Bernard (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, Champs.
- Mueller, Dennis (1997), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press.
- François, Bastien et Érik Neveu (1999), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes.
- Pareto, Wilfredo XXX
- Passeron, Jean-Claude (2002) «Logique formelle, schématique et rhétorique », *Enquête*, L'argumentation preuve et persuasion, Édition de l'EHESS.
- Palombarini, S. (2001), *La rupture du compromis social italien*, CNRS Edition, Paris.
- Przeworski, Adam (1993) « Political Regimes and Economic Growth », *The journal of economic perspectives*, vol 7, no 3, pp 51-69.
- Rancière, Jacques (1996), *La Méésentente*, Paris, Galilée.
- Rosanvallon, Pierre (2000), *La Démocratie inachevée*, Paris, Gallimard.
- Rubinstein, Ariel, *Economics and language* Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (2000), *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob.
- Schumpeter, Joseph A. (XXX), *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, XXX
- Stiglitz, Joseph (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- Urfalino Pierre (2000), « La délibération et la dimension normative de la décision collective » in J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, Droit et société, Série politique n° 7, pp. 165-194.

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE. PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

CONCLUSION : LES FORMES D'ORGANISATION DU DÉBAT ET LEURS EFFETS DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION

Jean-Michel FOURNIAU
INRETS-DEST

L'exercice demandé par le programme CDE consistant à tirer du travail réalisé des « acquis en termes de transfert » est loin d'être anodin. En effet, ces « acquis » sont à transférer dans le champ politique, tant celui de l'activité politique au sens le plus général que celui de la mise en œuvre de politiques publiques particulières où les « méthodes » et « recommandations » peuvent prendre sens. Le passage demandé de l'analytique vers le normatif soulève de fortes questions épistémologiques et axiologiques. S'engager dans ce travail normatif présuppose de disposer d'une représentation de l'activité politique ou des politiques publiques mises en œuvre, objets qui ne sont pas nécessairement ceux du travail analytique. Par exemple, pour notre travail, il nous faudrait pour le moins nous situer dans le débat engagé entre différents chercheurs en science politique sur l'existence d'une « politique publique de la concertation » dont témoignerait l'institutionnalisation du débat public, pour produire des « recommandations en termes de mise en place et de suivi » en rapport avec cette politique publique, si elle existe. Mais ce n'est pas notre objet d'analyse. Passer de l'analyse à la recommandation mobilise également, sur le plan axiologique, un ensemble de pré-notions qu'il est souvent difficile d'explicitier tant elles relèvent, en fait, d'une « idéologie spontanée des savants », en particulier quand le travail touche aux questions de la démocratie, à celles de l'agir politique. Nous n'avons fait, pour notre part, que mettre en exergue quelques citations pour désigner des points d'accroche de notre réflexion. Or ceux-ci et, par conséquent, le choix dans notre travail d'un parti pris analytique, ne se prêtent pas à une traduction normative. La mésentente, le schéma logique de la protestation sociale que nous empruntons à Jacques Rancière ne sont pas destinés à définir des recommandations de mise en œuvre de politiques publiques, pas plus qu'à fonder un programme politique, fut-il cosmopolitique¹. Au contraire ces concepts nous rappellent sans cesse la nécessité de ne pas ignorer « ce petit écart [où] se loge la coopération possible entre recherche de plein air et recherche confinée » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 135), ni l'écart du sensible à lui-même qu'ouvrent les mises en actes pratiques et discursives de l'égalité, écarts dans lesquels nous avons voulu voir la possibilité d'une expérience politique autant que d'une co-production des savoirs.

1. Les auteurs de *Agir dans un monde incertain* ont été conduits dans les discussions de leur ouvrage à expliciter une sorte de programme politique prolongeant les conclusions de l'ouvrage sur la représentation des minorités : « Les deux pressions : celle politique au sens traditionnel du terme pour faire avancer la démocratie délibérative, celle socio-technique en faveur de la co-production des savoirs et des identités et de leur discussion conjointe, gagnent pour l'instant à être séparées. Une fois que leur force sera reconnue, elles se mêleront l'une à l'autre pour promouvoir un nouveau régime de démocratie représentative. », « La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? », *Cosmopolitiques* n° 3 : *République cherche démocratie et plus si aff.*, février 2003, p. 124.

Nous avons néanmoins choisi de laisser ces difficultés réelles de côté — pour ce rapport du moins — et d'adopter dans cette conclusion un registre plus « technocratique », pour tirer de nos observations des débats publics organisés par la CNDP les éléments d'une grille d'évaluation. Dotée par la loi sur la « démocratie de proximité » du 27 février 2002 d'un statut et d'un rôle accru, la CNDP devient une institution majeure parmi les dispositifs multiples de participation délibérative (Fung, 2003) dans les politiques publiques. Plusieurs travaux récents proposent d'évaluer la réalité de la « démocratisation de la démocratie » que promettent les nouvelles procédures délibératives (Fung & Wright, 2003 ; Rui, 2004) et discutent des critères pour les départager des procédures consultatives plus classiques (Rowe & Frewer, 2000 ; Boy, 2002 ; Fung, 2003 ; Reber 2003 ; Mermet, 2005), et des règles nécessaires pour « laisser les forums hybrides se développer » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 210). La CNDP elle-même comme les grands maîtres d'ouvrage entreprennent des réflexions méthodologiques pour asseoir leurs pratiques de conduite des débats publics (C&S Conseils, 2003, CNDP, 2004). Tous ces travaux cherchent à clarifier, dans une visée opérationnelle ou d'objectivation scientifique, comment qualifier la qualité de la délibération et quels peuvent être ses effets sur la décision.

Pour prendre part à la réflexion en cours, nous soutenons, à l'inverse d'une représentation commune qui voit d'abord dans la délibération un moyen d'apaiser les conflits pour avancer vers le consensus, qu'on ne peut analyser un débat sans le replonger dans le processus de décision qu'il alimente. L'évaluation d'une procédure de débat public en tant que moment du processus décisionnel doit resituer son déroulement dans la complexité des enjeux stratégiques, identitaires et politiques qui l'investissent. Il ne s'agit là pas seulement d'un parti pris analytique qui se refuse à examiner la consultation publique isolément du processus de décision dans lequel elle s'insère (Simard, 2003). En effet, dans la procédure instituée en France depuis 1997, il faut rappeler que la Commission particulière qui organise le débat public n'a pas à donner d'avis sur le projet à l'issue du débat (comme le fait un commissaire enquêteur) mais simplement à en faire le compte rendu. Parce que la loi impose que le débat ne soit pas conclusif, le débat ne porte effet que hors débat, dans la suite du processus de décision. Évaluer le débat dans son lien à la décision ne peut donc se limiter au seul examen de son déroulement (dont rend compte la commission particulière) mais doit également envisager un autre plan qui relie ce déroulement, les modalités d'organisation du débat, le contenu des échanges et les formes d'expression aux effets produits par la suite du processus de décision.

Il nous faut donc distinguer deux plans d'évaluation, aux temporalités distinctes, l'un portant sur la dynamique propre du débat et l'autre sur ce que le débat produit dans le processus de décision, pour tenter de relier les formes d'organisation et de déroulement du débat à sa capacité à produire des effets. Or, si le maître d'ouvrage s'intéresse aux seules conséquences sur le processus de décision du projet mis en débat, l'observateur doit explorer les multiples effets du débat en fonction des enjeux qui ont trouvé à s'y exprimer et des acteurs qui les y ont portés. Sauf à considérer que la tâche des organisateurs du débat serait de « confiner » la délibération sous un « voile d'ignorance », un enjeu électoral, un comportement stratégique, une revendication identitaire forte ne peuvent alors être considérés comme des phénomènes perturbateurs. En retour, la prise en compte de ces phénomènes implique qu'évaluer le déroulement même du débat ne consiste plus à juger de la réalisation ou non d'une « présupposition de l'entente » par la discussion, mais à déterminer comment le cours du débat infléchit les enjeux, les configurations d'acteurs qui les portent, et le sens commun avec lequel ils les expriment.

Dans cette perspective, nous résumons d'abord les éléments de notre observation des pratiques d'organisation du débat par les commissions particulières, pratiques marquées par leur grande diversité. Nous en tirons ensuite les éléments d'une grille d'évaluation sur les deux plans que nous avons distingués, l'organisation du débat et ce qu'il produit dans le processus de décision. Finalement, nous proposons de montrer comment s'articulent ces deux plans d'évaluation c'est-à-dire comment la dynamique du débat peut produire effet dans le processus de décision.

I. QU'EST-CE QU'UN « BON » DÉBAT : LA DIVERSITÉ DES EXPÉRIENCES

Le débat public instauré par la loi « Barnier » et consolidé par la loi de démocratie de proximité est une procédure ouverte. C'est là sa première originalité par rapport à bien d'autres dispositifs de concertation institués par des textes de protection de l'environnement qui, au contraire, établissent à priori, sur des critères externes de représentativité, la liste des participants. Procédure ouverte donc, mais dont l'organisation répond nécessairement à des principes de validité par rapport auxquels les participants pourront s'engager dans le débat et juger de son déroulement comme de ses résultats. La CNDP énonce ainsi trois principes d'organisation du débat : principe de transparence ; principe d'équivalence ; principe d'argumentation (CNDP, 2004). 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 (Fourniau, 3^{ème} partie). Ces principes font donc l'objet d'une construction, tant dans la préparation du débat qu'au cours de son déroulement, au fur et à mesure que surgissent des litiges sur leur mise en œuvre par les commissions particulières du débat public (CPDP) chargées de l'organisation du débat sur chaque projet particulier. Retracer l'activité des commissions particulières, leurs choix d'organisation de la discussion publique et les controverses qu'ils soulèvent, permet alors d'examiner l'expérience que font tous les acteurs au cours du débat.

L'observation du déroulement des premiers débats publics² nous a fait souvent rencontrer des disputes sur son organisation, par exemple :

-
- 2 La CNDP a été créée par la loi « Barnier » du 2 février 1995. La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 lui a donné le statut d'autorité administrative indépendante et a élargi ses prérogatives. La première CNDP a conduit les six débats suivants :
- De novembre 1997 à mars 1998, sur le projet présenté par le port autonome du Havre, dit *Port 2000*, visant à une restructuration profonde du port. La commission particulière était présidée par Jean-luc Mathieu, conseiller-maître à la Cour des Comptes, membre de la CNDP.
 - De mars à septembre 1998, sur le projet de ligne EDF à très haute tension entre Boute (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), à travers le parc naturel régional du Verdon. La commission particulière était présidée par Gérard Porcell, alors vice-président du tribunal administratif de Paris.
 - D'avril à juillet 1999, sur le projet d'autoroute A32 (doublement de l'autoroute A31 entre Toul et la frontière luxembourgeoise). La commission particulière était présidée par Mme Reine-Claude Mader-Saussaye, secrétaire générale de la Confédération du logement et du cadre de vie, membre de la CNDP.
 - De mars à juin 2000, sur le projet de la branche sud du TGV Rhin-Rhône (ligne ferroviaire nouvelle à usage mixte, voyageurs et marchandises). La commission particulière était présidée par Charles Gosselin, conseiller d'État, membre de la CNDP.
 - D'octobre 2001 à janvier 2002, sur le projet d'extension du port de Nice. La commission particulière était présidée par Paul Viallate, président de chambre à la Cour administrative de Lyon, membre de la CNDP.
 - D'octobre 2001 à février 2002, le débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (projet de contournement autoroutier par l'ouest de Lyon et de contournement ferroviaire pour le fret par l'est). La commission particulière était présidée par André Oriol, premier président honoraire de la Cour d'appel de Lyon et président du centre d'arbitrage et de médiation Rhône-Alpes.

- Comment les divers types de réunion garantissent-ils la transparence du débat, l'ouverture des échanges, l'exhaustivité et le pluralisme de l'expression des points de vue ?
- La *Lettre du débat* est-elle simplement un moyen d'information pédagogique sur le déroulement du débat ou un instrument du débat, qui retrace les arguments échangés ?
- Dans les réunions publiques, s'agit-il seulement de répondre aux questions du public, ou de mettre en débat les divers avis et points de vue exprimés ?

Ces questions, les commissions particulières du débat public (Cpdp) chargées de l'organisation du débat doivent y répondre, tant dans la préparation du débat qu'au cours de son déroulement, au fur et à mesure qu'elles surgissent (voir Blanc, 2005). Évaluer le débat suppose donc d'abord de classer les dimensions les plus significatives de la diversité des pratiques, celles par rapport auxquelles il sera pertinent aux yeux des participants de procéder à l'évaluation.

De manière synthétique, nos travaux sur le « débat sur le débat » permettent de classer les diverses modalités d'organisation repérées en fonction de **5 grandes questions**. Celles-ci traduisent les différentes conceptions que peuvent avoir les Cpdp sur les finalités et le but de la participation du public au processus de décision. Nous énonçons ces cinq questions en adoptant toujours la même présentation : nous rappelons d'abord la diversité des choix opérés par les diverses Cpdp ; nous identifions l'alternative qui est au cœur de ces choix.

1. Qui participe ? La question de la représentativité

Dans leurs réponses à cette première question, les commissions particulières concrétisent différentes conceptions du public auquel elles s'adressent.

Des choix diversifiés

- Toucher l'opinion, le grand public

Ce premier choix fut opéré dans le débat sur le TGV Rhin-Rhône par la Cpdp qui a voulu s'adresser prioritairement à une hypothétique « Mme Michu » supposée représenter un public indifférencié.

- Toucher les relais d'opinion

Ce second choix n'a été complètement fait par aucune commission. Mais, dès la préparation du premier débat « Barnier », celui sur le projet Port 2000 au Havre, il avait été prévu que, dans la première partie du débat, les réunions seraient différenciées selon leur public et s'adresseraient séparément aux élus, aux représentants socio-économiques patronaux puis syndicaux, aux pêcheurs, aux associations environnementales. Les dix premières réunions du débat ont été

-
- La première CNDP a, de plus, recommandé la tenue de deux débats dont l'organisation a été confiée au maître d'ouvrage (et non à une commission particulière) : le débat sur le projet du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) de conditionnement et d'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache qui a eu lieu de septembre à novembre 2001 ; le débat sur un projet de ligne à très haute tension dans le Lot, qui a eu lieu du 4 octobre au 15 décembre 2002.
 - La nouvelle CNDP mise en place en novembre 2002 a depuis trois ans conduit douze débats avec commission particulière, recommandé douze concertations à des maîtres d'ouvrage, et décidé de l'organisation de dix autres débats avec commission particulière pour 2005-2006, dont deux portent sur des politiques et non sur des projets (déchets nucléaires et transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien), marquant ainsi un véritable changement d'échelle dans son activité.

organisées sur ce principe, sur invitation d'un public ciblé, avant une série plus classique de réunions publiques générales (7 réunions) ou thématiques (9 réunions). Cette organisation du débat, non systématiquement ouverte à tout le public, a soulevé des objections sur place, reprises ensuite par la CNDP. Les débats suivants n'ont plus réitéré ce type d'organisation. Dernièrement, plusieurs débats organisés en 2003 ont néanmoins admis ce type de réunion pour un public ciblé mais à condition que le compte rendu en soit public, comme pour les autres réunions.

- Toucher les publics mobilisés

Ce choix d'organisation est le plus courant car c'est finalement le plus simple, quand ce n'est pas, d'une certaine manière, un choix par défaut, les publics mobilisés étant les seuls à participer au débat. Dans un débat comme celui qui a eu lieu sur les contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon, le souci de la Cpdp était, par exemple, de ne pas laisser accaparer le débat par les seuls opposants au contournement autoroutier par les collines de l'ouest lyonnais, fortement organisés et participant massivement aux réunions publiques, ou de voir le débat se réduire à un affrontement entre populations de l'ouest et de l'est lyonnais.

Option centrale : Public indifférencié *versus* public concerné

Finalement, les choix des commissions particulières traduisent les différentes conceptions qu'elles peuvent avoir du public auquel elles s'adressent, de la représentativité qu'elles souhaitent mettre en œuvre. Le président du débat sur le TGV Rhin-Rhône avait une conception très juridique du principe d'équivalence qui signifiait pour lui que rien dans l'organisation du débat ne devait rompre l'égal accès de tous au débat. La mise en œuvre de cette conception de l'égalité consistait à s'adresser à un public indifférencié, toute différenciation du public venant au contraire rompre l'égalité d'accès au débat. Une telle conception s'oppose à toute modalité d'organisation qui cherche, au contraire, à tenir compte des différentes formes de « concernement » (Callon et alii, 2001) et d'engagement dans le débat.

Ces différences de conception renvoient finalement au type de représentativité que l'on souhaite mettre en œuvre, question classique largement rencontrée dans la littérature sur la participation. Loïc Blondiaux (2002) nous rappelle, par exemple, que deux grands types de représentativité peuvent être mis en œuvre :

- **représentativité statistique** : toucher l'opinion publique, le grand public (Mme Michu et M. Lambda) ; faire en sorte que tous les groupes soient représentés, ou
- **représentativité argumentative** : faire en sorte que toutes les opinions soient représentées.

Mettre en place des procédures dialogiques suppose donc pour les organisateurs du débat comme pour les maîtres d'ouvrage de reconnaître que la concertation repose sur un principe d'équité : chacun est légitime à y intervenir au nom de la valeur de ses points de vue et pas seulement au nom de son seul statut. Le maître d'ouvrage doit donc travailler avec ses interlocuteurs en fonction de leurs capacités de propositions et d'interpellation plus qu'en fonction des seuls critères classiques (et parfois discrétionnaires) de représentativité. La mise en œuvre de ce principe d'équivalence est objet de mésentente.

2. Dans quel but ? La question de l'ouverture des échanges

La diversité des choix opérés se lit plus particulièrement dans les différences de rédaction des comptes rendus du débat. Les parts relatives consacrées à l'exposé de l'organisation du débat et à l'exposé de son contenu sont en effet très variables, comme la manière de rendre compte du contenu du débat.

Des choix diversifiés

D'abord, il faut rappeler que la commission particulière du débat sur la ligne à très haute tension entre Boute et Carros avait refusé de faire état du contenu du débat dans son compte rendu. Son introduction le mentionne, sous forme d'un avertissement : « *Dans la mesure où le débat public prévu par ces textes ne doit se conclure par aucun avis, même implicite, de la Commission particulière, celle-ci a expressément exclu de présenter une synthèse des opinions émises par les acteurs du débat. Compte tenu de l'ampleur du sujet débattu, une telle synthèse serait en effet susceptible de schématiser à l'excès les points de vue exprimés et d'en altérer à la fois la richesse et la portée.* » Pour la commission, son compte rendu était donc inséparable des annexes reprenant notamment les 16 numéros de *La Lettre du débat*, soit près de 500 pages très denses.

Cette position purement procédurale a semblé intenable pour les débats publics suivants. Trois grandes modes de synthèse du contenu d'un débat sont alors observables.

- État de l'opinion

Dans la plupart des cas, le compte rendu se contente d'être un exposé thématique du contenu du débat, la hiérarchie adoptée entre les différents thèmes étant celle qui résulte de l'importance plus ou moins grande accordée à ces thèmes dans le déroulement du débat. Par exemple, le compte rendu du débat sur la ligne à très haute tension entre Lyon et Chambéry, projet peu conflictuel, adopte pour chaque grand thème un plan en 3 rubriques : la première (« analyse ») positionne le thème en fonction des questions posées dans le débat ; la seconde (« le débat ») fait état des différentes positions enregistrées, de l'écart entre ces positions ; enfin, « la synthèse » tente de résumer le niveau d'information que le débat a permis d'atteindre sur le sujet, et de dégager ce qui est « de portée générale » dans les interrogations ou les positions du public sur ce thème. Cette dernière rubrique est, bien entendu, à la fois construction d'un état de l'opinion comme référence pour la suite du processus de décision et des éléments d'intérêt général qui devront y être pris en compte. Cette construction est redevable d'analyses en termes de « technologie littéraire » (Chateauraynaud, 2003 ; Deroubaix, 2003) pour montrer comment elle tend à construire certaines positions comme « opinion générale », notamment en gommant les auteurs de telle ou telle prise de position ou en combinant différentes prises de position, ainsi reconstruites comme étant le point de vue du « public ». Mais nous en retenons d'abord une modalité d'écriture du compte rendu du débat finalement assez fidèle aux recommandations que peut faire la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs pour la rédaction d'un rapport de commission d'enquête d'utilité publique (Ruez, 2005).

- Recherche des consensus

D'autres modes de rédaction cherchent plus explicitement à souligner les rapprochements de points de vue qu'a pu permettre le débat. Par exemple, lors du débat du Havre, Jean-Luc Mathieu, le président de la Cpdp, était persuadé qu'une solution consensuelle pouvait être

trouvée sur la manière de réaliser le projet Port 2000, l'opportunité du projet n'étant pas explicitement contestée (Mathieu et Fourniau, 1998). Son compte rendu traduit cette conception : sur chaque thème, l'exposé précis et nominatif des positions de chaque groupe d'acteurs fait clairement état des discussions entre les différents points de vue et des avancées qui s'en dégagent. La forme du compte rendu est alors proche de celle d'un « relevé de discussion » dans une négociation sociale.

Une Cdpd peut également rechercher le rapprochement des points de vue par une position de recherche de vérité. Dans le débat récent sur le barrage de Charlas, la commission particulière a été animée de la volonté « *chaque fois qu'il y a des tentatives de simplification, donc de caricature des positions, de vérifier quelle était la part de vérité dans les différents arguments* ». Le compte rendu exprime par exemple qu'« *il importait pour la CPDP de vérifier si la notion même de soutien d'étiage faisait consensus* » et déplore finalement que « *le quasi-consensus qui avait pu s'établir sur le pourquoi* » ne se soit pas retrouvé dans le débat sur les impacts, « *comme si, dès lors qu'on abordait les conséquences de l'ouvrage, il semblait nécessaire pour certains d'en renforcer les côtés "malfaisants". Il n'a pas été possible, dans le débat, d'aller plus loin qu'une juxtaposition et succession d'avis parfois péremptaires, voire contradictoires. La CPDP en a pris acte.* » Malgré cela, en conclusion de son compte rendu, « *la CPDP considère que dans le consensus du débat ressort la nécessité d'agir.* »

- État des accords et des désaccords

Entre la construction d'une opinion générale et la recherche des consensus, de nombreux comptes rendus adoptent une position intermédiaire consistant, pour l'essentiel, à dresser thème par thème l'état des accords et des désaccords enregistrés au cours du débat. Le compte rendu du débat sur les contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon, par exemple, liste pour chaque thème du débat, les opinions favorables et les opinions opposées, sans chercher à en tirer une synthèse.

Option centrale : « Argumenter pour convaincre et être convaincu » versus exposer son point de vue.

Bien sûr ces différences de rédaction sont plus ou moins ajustées au contexte à chaque fois singulier du débat. Elles traduisent néanmoins un positionnement quant au but du débat, que l'on peut résumer par une formulation tirée de notre analyse du débat Boutre-Carros : s'agit-il d'« argumenter pour convaincre et être convaincu » ou seulement d'exposer son point de vue, les termes de cette alternative définissant les modes de participation du public de manière opposée.

Une procédure dialogique ne peut en effet se contenter de juxtaposer les opinions, mais doit permettre à chacun d'écouter, d'échanger et d'élaborer arguments et contre-arguments. L'organisateur du débat doit donc veiller à la diversité des groupes d'acteurs impliqués, à leur indépendance, et concevoir des temps et des lieux ouverts où chacun, individu ou groupe, expert ou profane, peut intervenir, faire valoir son point de vue et exercer une réelle influence sur l'élaboration des projets. Dans cette conception, il ne s'agit pas d'opposer les rôles entre les porteurs d'arguments et les simples témoins, en tant que citoyens actifs et passifs, la présence de groupes dont l'activité peut se limiter à celle d'être témoin de la clarté des règles de discussion et de la complétude des débats étant essentielle. L'ouverture du débat public permet au contraire une réelle mixité du public, entre simples témoins du débat, personnes et groupes

intéressés, « *stakeholders* » et groupes directement impliqués pour ou contre le projet. Cette mixité, gage d'une réelle délibération, apporte ainsi une solution au paradoxe des conférences de citoyens dont l'objectivité et l'efficacité résideraient fondamentalement dans le caractère vertueux et désintéressé des profanes choisis pour y participer (Boy et alii, 2000).

Entre confrontation des seuls groupes mobilisés et formation de la volonté des profanes, l'organisation du débat doit donc rechercher non une hypothétique représentation de l'opinion publique en général mais favoriser les processus de « concernement » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) par lesquels personnes ou groupes peuvent se constituer en acteurs sociaux en ayant part à l'élaboration du nouveau que fait surgir le débat dans le processus de décision d'un projet.

3. Comment ? La question de la circulation de la parole

Favoriser les processus de « concernement » passe notamment par l'organisation de la circulation de la parole dans le cours du débat. On peut résumer la diversité des choix opérés sur ce point par le schéma ci-dessous représentant différentes configurations du débat, entre la « théorie des 3 acteurs » et le forum délibératif.

Des choix diversifiés

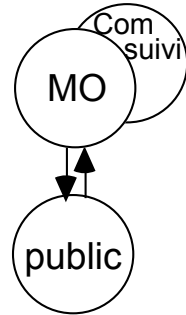
La première figure est caractéristique des conflits d'aménagement et de leur première organisation par la circulaire « Bianco ». La mise en discussion publique des projets est d'abord confrontation directe des intérêts du maître d'ouvrage et de ceux des riverains ou des groupes concernés qui se constituent dans le conflit. La circulaire « Bianco » instituait, pour « veiller à la qualité du débat », une commission de suivi placée auprès du préfet qui restait l'organisateur du débat public.

La seconde figure illustre la « théorie des 3 acteurs » formulée par le président de la Cdpd du débat sur le TGV Rhin-Rhône. C'est une première conception de l'application de la loi « Barnier » qui institue un tiers dans la relation conflictuelle entre maître d'ouvrage et public. Il s'agit d'une conception essentiellement consultative, de régulation de l'information : le public est en droit de poser des questions au maître d'ouvrage qui doit lui répondre, la Cdpd veillant à la qualité de cette réponse.

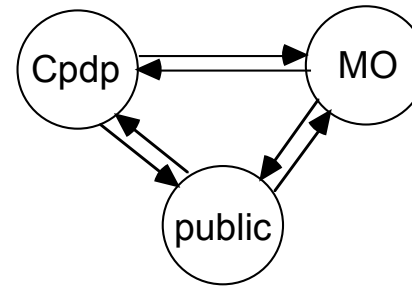
La troisième figure est celle de la confrontation des intérêts généraux. Les premiers débats, au Havre ou dans le Verdon, dans lesquels le maître d'ouvrage était un établissement public distinct de l'État, avaient conduit à s'interroger sur la place de cet acteur décisif des politiques d'aménagement. Le compte rendu de la Cdpd du Havre déplorait le retrait des représentants de l'État dans le débat. Dans le cas Boute-Carros, il avait été au contraire prévu de clairement distinguer les responsabilités pour qu'il ne puisse être dit qu'EDF faisait la politique énergétique de la France. Les représentants de la DRIRE étaient donc les porteurs dans le débat de la politique énergétique, et non les ingénieurs EDF exclusivement chargés quant à eux de représenter la problématique de la sécurité électrique de la région et leur réponse en termes de projet de ligne à très haute tension. La distinction des porteurs d'un projet et de la politique publique que ce projet met en œuvre ouvre au débat les questions de l'intérêt général. On peut mesurer l'importance de cette figure de la confrontation des intérêts généraux, a contrario, sur le cas du débat A32. Le ministre de l'Équipement avait nommé comme représentant du maître

Figure 1 - Différentes conceptions de l'organisation du débat public par les Cpdp

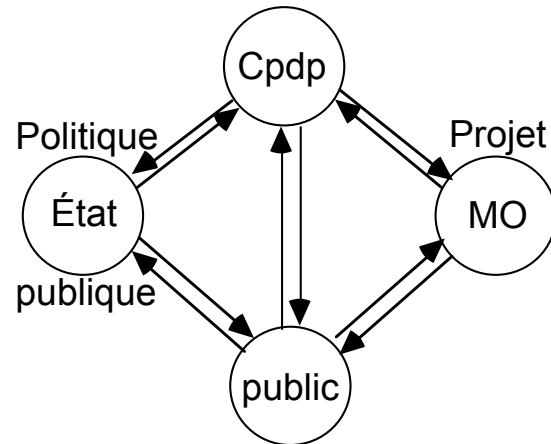
La confrontation des intérêts



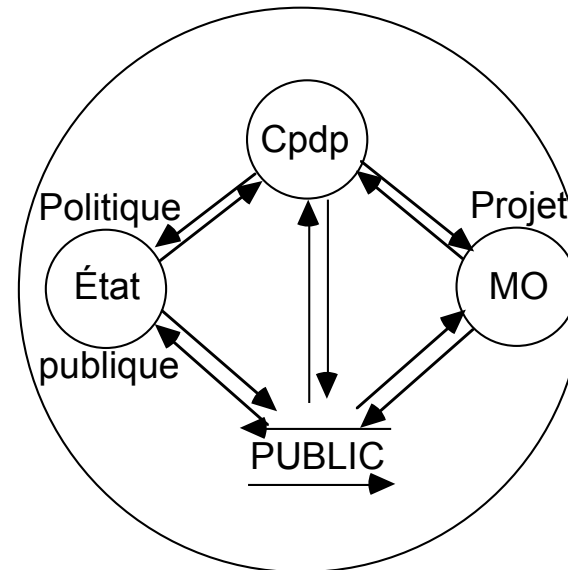
La régulation de l'information



La confrontation des intérêts généraux



Le forum délibératif



d'ouvrage, le préfet de région. Il n'y avait alors plus d'écart possible dans le débat entre le projet et les politiques publiques au service desquelles le projet pouvait se justifier. Le débat était donc ramené à un exposé pédagogique par le préfet de région du contenu des politiques d'aménagement qu'entérinait le contrat de plan État-Région, sans plus d'espace pour une discussion du projet et des intérêts généraux sur lesquels il était fondé.

Si la figure de la confrontation des intérêts généraux complexifie le jeu des acteurs en distinguant porteur d'un projet et porteur d'une politique publique, elle peut laisser le public dans la même relation vis-à-vis de chacun de ces deux types d'acteurs, celle d'un public indifférencié posant des questions et exprimant son point de vue. Toutes les activités de « débat sur le débat » tendent au contraire à instaurer un échange entre l'ensemble des participants, à faire du public le lieu même de la circulation de la parole. Le débat peut devenir dans cette dynamique un forum délibératif. Le débat Boute-Carros est assez exemplaire de ce fonctionnement avec notamment des outils comme sa *Lettre du débat* qui en assure la « traçabilité ».

Option centrale : instruction publique *versus* co-production

Finalement, les trois modèles de démocratie technique élaborés par Michel Callon (1998 et 1999) forment les figures polaires entre lesquelles la pratique des commissions particulières doit se positionner. La « théorie des trois acteurs du débat » illustre le « modèle de l'instruction publique ». La constitution d'une « communauté débattante » dans un forum délibératif rejoint l'idée du « modèle de la co-production des savoirs ». La plupart des débats correspondent au « modèle du débat public » dans lequel la distinction entre savoirs concrets des profanes et savoirs universels des experts se maintient mais dans leur confrontation qu'organise le débat. L'expérience des débats publics montre ainsi la possibilité d'organiser un dialogue sur les intérêts généraux mis en jeu par un projet d'aménagement. Que cela débouche sur un processus de co-production renvoie aux conditions par lesquelles s'instaure la délibération, qui reflètent aussi la capacité du débat à produire des effets dans la suite du processus de décision, ce qui est l'objet de l'évaluation dont nous précisons plus loin les principaux critères.

4. Sur quoi ? La question de la maîtrise des problèmes mis en débat

L'organisation des premiers débats publics a rapidement conduit la CNDP à préciser ce qu'était un projet relevant de l'application de la loi « Barnier ». Le débat public ne peut être ouvert que s'il existe un maître d'ouvrage unique du projet, ayant compétence pour prendre des engagements sur sa réalisation future, plutôt que seulement un porteur du projet.

Des choix diversifiés

C'est la première raison pour laquelle deux des projets dont la CNDP avait été saisie dès sa création ont été retardés. Le débat sur le barrage de Charlas a été longtemps retardé — le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne ne possédant pas les prérogatives d'un maître d'ouvrage¹ — et pour laquelle le débat sur l'aqueduc Rhône-Catalogne n'a jamais

1. La loi de démocratie de proximité ne parle pas seulement de maître d'ouvrage du projet mais également de « personne publique responsable du projet ». L'accord entre l'État et les collectivités concernées pour reconnaître cette qualité au SMEAG a été nécessaire pour ouvrir le débat sur le barrage de Charlas en 2003, plus de six ans après la saisine de la CNDP par France Nature Environnement.

été organisé, faute d'un accord gouvernemental entre la France et l'Espagne permettant de désigner un maître d'ouvrage qui, en tout état de cause, n'aurait pu être la Compagnie Bas-Rhône-Languedoc, bureau d'études promoteur du projet.

Ce rappel montre que la question de la maîtrise de la définition des problèmes par le maître d'ouvrage est centrale pour l'organisation du débat. Il existe cependant plusieurs manières de la concevoir dans le cadre fixé par la loi selon lequel le dossier soumis au débat est celui du maître d'ouvrage. La plus traditionnelle est celle encore adoptée dans un débat autoroutier récent, sur la liaison Lille-Amiens-Belgique : le dossier du maître d'ouvrage y défend une solution, celle d'une autoroute en tracé neuf, contre l'autre solution exposée, l'aménagement sur place de la RN2. Dans un autre débat autoroutier, sur l'A32, l'organisation du débat avait été retardée d'un an, dans l'attente des résultats d'une expertise commanditée par la Région et la préfecture, portant notamment sur les solutions ferroviaires d'amélioration des dessertes entre Metz et Nancy. Mais plutôt que de présenter contradictoirement au débat cette expertise et le dossier du maître d'ouvrage routier, l'État a choisi d'intégrer les résultats de l'expertise dans le dossier soumis au débat par le seul maître d'ouvrage, pour finalement montrer que les solutions ferroviaires envisageables ne répondaient pas aux mêmes problèmes, ni dans les mêmes délais, que ceux qu'entendait résoudre la nouvelle autoroute (Deffayet, Lefevre et Fourniau, 1999). Dans le débat du Havre, la présentation par le maître d'ouvrage, en fin de débat, d'une nouvelle solution, présentée comme étant de synthèse puisqu'elle intégrait d'importantes mesures compensatoires sur le plan écologique (création de vasières), révélait en fait la préférence du port autonome pour l'une des 7 variantes à laquelle la nouvelle solution apportait des correctifs écologiques. Cette présentation révélait également que les autres variantes présentées tout au long du débat comme étant des « solutions » à l'accueil des grands porte-conteneurs dans le port, en fait, n'en étaient pas aux yeux du maître d'ouvrage. Cela a conduit les participants, en particulier la Cpdp, à s'interroger sur la portée d'un tel abus de langage pour la sincérité du débat.

La maîtrise de la définition des problèmes peut également conduire l'État à prendre beaucoup de liberté avec les saisines émanant d'autres acteurs, en jouant de l'avis qu'il a à donner sur ces saisines ou de sa faculté de saisine prioritaire. Dans le cas du débat sur les contournements lyonnais, la saisine de la CNDP par des élus portait sur le projet autoroutier dont des versions antérieures avaient fait l'objet de deux débats « Bianco » successifs en 1997 et 1999. Pour ne pas rééditer un débat ayant, à ses yeux, déjà eu lieu, l'État a adjoint au projet de contournement autoroutier par l'ouest de Lyon un projet de contournement ferroviaire par l'est de Lyon — projet tout juste sorti des cartons de Réseau ferré de France (RFF) et destiné au seul trafic fret — et a saisi la CNDP conjointement sur ces deux projets. Dans le cas du TGV Rhin-Rhône, la saisine initiale de France Nature Environnement portait sur la branche est de ce projet (Mulhouse-Besançon-Dijon). Celle-ci étant proche d'être soumise à l'enquête d'utilité publique et, de ce fait, plus susceptible d'être soumise à débat public, l'État a saisi la CNDP sur le projet de branche sud, encore peu défini mais seule branche permettant des dessertes Rhin-Rhône, de Strasbourg ou Mulhouse vers Lyon, au moyen du prolongement de la branche est vers Lyon à partir d'un raccordement entre Dole et Besançon.

Dans chaque débat sont ainsi questionnées les limites que la maîtrise de la définition des problèmes par le maître d'ouvrage et l'État impose à une logique d'exploration des possibles qui ferait jouer pleinement les capacités d'interpellation du public. La plupart des comptes rendus font en effet état de la même dynamique du débat : partant de l'exposé d'un problème et

des variantes de solution proposées par le maître d'ouvrage, le débat fait remonter les interrogations au fondement du problème, aux politiques publiques qui sous-tendent l'opportunité du projet. La réelle difficulté d'une telle dynamique est de savoir jusqu'où remonter en amont, d'autant que bien des fois le projet n'est que la mise en œuvre de décisions de politique publique déjà prises, décisions légales qu'un débat ne saurait défaire même s'il les met en cause. Avec les conditions de saisine se jouent ainsi diverses façons de circonscrire le champ de l'amont.

Option centrale : débat sectoriel *versus* débat territorial

Cependant les maîtres d'ouvrage reconnaissent de plus en plus que la concertation est une démarche politique : l'amont doit être compris dans sa dimension politique et pas seulement temporelle. « *Concertation et débattre de l'amont, cela signifie que l'on doit discuter du "pourquoi", du problème posé, de ce qui est à la genèse du projet, de son opportunité.(...) Cela va agiter l'opinion en plaçant le projet et ses initiateurs au cœur d'une controverse sur les aspects techniques, les impacts environnementaux, l'opportunité et l'aménagement du territoire.* » (CGPC et SIC, 2002). Soumis à rude épreuve par le débat Boutre-Carros, les ingénieurs de Réseau de transport d'électricité (RTE-EDF) semblent aujourd'hui accepter également que leurs projets ressortent très fortement modifiés du débat, et auraient modifié en conséquence la manière d'élaborer les projets². Ce fut notamment le cas pour la « concertation recommandée » (l'une des modalités d'organisation du débat ouverte à la CNDP par la loi de démocratie de proximité) par la CNDP à RTE sur le projet de ligne aérienne à 225 kV dans le Lot, dénommée ligne du Quercy blanc, où la solution finalement retenue consiste en l'aménagement de la ligne existante à 63 kV, partiellement enterrée, couplé avec une politique ambitieuse d'économies d'énergie et de maîtrise de la demande en électricité (MDE).

Entrer dans cette démarche politique, c'est alors accepter que le débat ne soit pas strictement sectoriel mais concerne également l'avenir du territoire traversé par (ou accueillant) le projet pour l'y adapter. Le cas du débat Boutre-Carros illustre ce type de dynamique, avec l'exemple de la mise en équivalence des logiques sectorielles et territoriales par la notion de service public. Mais dans le débat territorial, le maître d'ouvrage du projet n'a plus de responsabilité établie et devient un intervenant parmi beaucoup d'autres. Un tel changement d'identité n'est pas facilement accepté. D'autant qu'il est risqué : la configuration du débat devient très instable si l'État n'y assume pas pleinement son rôle. Et un tel débat peut vite perdre son objet si les collectivités n'y sont pas suffisamment actives, ce qui est pourtant le cas largement déploré par la plupart des Cndp dans leurs comptes rendus.

L'enclenchement d'une vision politique de l'organisation du débat demande donc de reconnaître que la concertation est un apprentissage pour tous, ingénieurs et techniciens, élus, associations, acteurs économiques, public. Chacun doit pouvoir trouver sa place dans le débat, et y exercer son rôle sans confusion des responsabilités. Le débat est en effet le moment d'une construction sociale de la confiance (Leborgne, 2005) entre les acteurs. Les règles de l'échange — circulation de la parole et maîtrise des problèmes mis en débat — formatent cette construction qui s'actualisera dans la suite du processus de décision.

2. Informations qui ressortent des échanges au sein d'un club des maîtres d'ouvrage consacré au débat public, club fondé et animé par l'un des ingénieurs EDF de l'équipe du projet Boutre-Carros aujourd'hui à la retraite, et auquel Jean-Michel Fourniau participe. Ce nouveau produit de l'apprentissage mériterait d'être soumis à une enquête circonstanciée.

5. Quels contours du débat ? La question de l'initiative des acteurs

Le dernier volet des questions récurrentes que se posent les Cdpd est celui de leur propre rôle dans l'organisation du débat, celui de la place des événements qu'elles organisent dans l'ensemble de la discussion publique du projet. Pour une Cdpd, en effet, son rôle est à conquérir vis-à-vis du maître d'ouvrage, de l'État, des publics, acteurs la plupart du temps déjà engagés dans un conflit qui préexiste à l'organisation du débat. Il lui faut donc faire des événements qu'elle organise la scène centrale du débat public. Il y a, là encore, une large diversité des pratiques.

Des choix diversifiés

Par exemple, nous pouvons mentionner le commentaire du président du débat Boutre-Carros à propos de « meetings » organisés par les associations, le conduisant à distinguer un *in* et un *off* du débat public. Au contraire, dans le débat sur le port du Havre, la Cdpd comme le maître d'ouvrage avaient répondu présents à toutes les réunions organisées par d'autres acteurs, et ces réunions ont été comptées comme faisant partie du débat dans le compte rendu.

Option centrale : rôle exclusif de la Cdpd *versus* temps offert aux acteurs

Au-delà de la simple question de l'organisation des réunions, c'est bien une conception du débat qu'engage telle ou telle pratique : le débat est-il un temps offert aux acteurs ou un forum organisé par la Cdpd ? Rappelons que le premier débat « Bianco » organisé en 1993 sur le TGV Rhin-Rhône avait inventé une modalité — le kit du débat — jamais reproduite depuis. La commission de suivi invitait tous les acteurs qui le souhaitaient à prendre eux-mêmes l'initiative d'organisation de réunions, de groupes de travail, etc., en leur demandant simplement de lui transmettre un compte rendu répondant à un questionnaire commun, afin qu'elle puisse rendre compte de manière homogène de l'ensemble des événements du débat, et de venir témoigner de leur travail à la réunion de clôture du débat. Cette modalité originale considère bien que le débat est un temps offert aux acteurs, la commission en maîtrisant la durée et organisant la synthèse de l'ensemble des contributions. Dans le cadre de la loi « Barnier » puis de la loi de démocratie de proximité, les Cdpd considèrent leur rôle d'organisation du débat de manière plus exclusive, ayant elles-mêmes à cœur de diversifier les formes de réunions et d'expression du public (cahiers d'acteurs, auditions publiques, colloques, etc., notamment dans les derniers débats). Finalement, cette option centrale pour l'organisation du débat est celle de la marge d'initiative propre des acteurs par rapport à la commission.

Pour le maître d'ouvrage, cette question revêt une importance particulière puisqu'elle est celle des engagements publics qu'il peut prendre dans le temps du débat : peut-il, par exemple, modifier le projet en cours de débat pour tenir compte d'une proposition voire d'un contre-projet présentés dans le débat ? C'est ce qui s'était passé au Havre. Mais dans le temps limité du débat (4 mois maximum), le nouveau projet ne pouvait être présenté qu'en fin de débat, ne laissant plus le temps aux autres acteurs de l'étudier et d'en débattre. Comme pour les expertises complémentaires, une prolongation du débat (deux mois maximum) n'aurait pas complètement levé la difficulté (et elle n'était pas possible dans le cas du Havre du fait des élections législatives de mars 1998). Dans aucun autre débat, le maître d'ouvrage n'a présenté un nouveau projet en cours de débat. Beaucoup ont simplement pris l'engagement d'étudier plus complètement telle proposition émergeant du débat ou telle alternative validée par une

expertise complémentaire. La contrainte temporelle renforce donc singulièrement le caractère non-conclusif du débat.

La question de l'initiative des acteurs se trouve également posée aujourd'hui au niveau de la procédure de saisine déclenchant le débat. Le régime de saisine institué par la loi « Barnier » a été critiqué pour deux raisons. La première tient à son caractère discrétionnaire. Il suffisait qu'un maître d'ouvrage ait publié son projet (ce que la direction des Routes du ministère de l'Équipement a fait abondamment dès la publication du décret d'application de la loi « Barnier », en mai 1996) pour qu'on ne puisse plus saisir la CNDP, quels que soient l'importance et les impacts du projet. Par exemple, la saisine associative sur le projet d'autoroute A51 a été rejetée par la CNDP fin 1999, le ministre de l'Équipement refusant d'abroger la décision de prise en considération déjà publiée (mais la CNDP est aujourd'hui saisie par le ministre d'un projet passant à nouveau par Gap, comme la décision ayant bloqué la première saisine !). La seconde raison, très liée à la précédente, est que dans ces conditions de saisine, le débat pouvait être organisé à un moment peu pertinent dans la vie du projet (on peut penser au projet A32, abandonné suite au débat public mais dont la réalisation vient d'être à nouveau décidée par le Comité interministériel d'aménagement durable du territoire en date du 18/12/2003, décision qui ne fera plus l'objet d'un débat, celui-ci étant réputé avoir déjà eu lieu). Finalement, dans ce système, personne ne maîtrisait vraiment le moment de la saisine. La loi de démocratie de proximité introduit donc un changement majeur en rendant obligatoire la saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage pour les plus gros projets, et en conservant les possibilités de saisine antérieures pour les projets situés entre les deux seuils définis par la loi. L'obligation a paru être un progrès et correspondre aux exigences posées par la Convention d'Aarhus en matière de participation du public. De fait, le nombre de projets soumis à débat a considérablement augmenté, la nouvelle CNDP ayant organisé en 2003 autant de débats que l'ancienne en quatre ans d'activité. Mais ce changement donne l'entière maîtrise de la saisine aux maîtres d'ouvrage pour les plus grands projets, et dessaisit ainsi les associations de cette faculté qu'elles avaient exercée quasi exclusivement auparavant. Le fait que la faculté de saisine volontaire existant pour les projets situés entre les deux seuils n'ait pas encore été exercée est un symptôme de ce dessaisissement. Là aussi, l'initiative de la publication de ces projets revient aux maîtres d'ouvrage, la saisine devant alors intervenir dans les deux mois suivant la publication. Les nouvelles conditions de saisine définies par la loi de démocratie de proximité rendent donc plus systématique le recours au débat public, mais elles insèrent le système de saisine dans la temporalité de l'instruction des projets par les maîtres d'ouvrage, alors que ce système reposait auparavant sur l'initiative des 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.

Conclusion : consultation et délibération, les deux pôles opposés de l'organisation du débat public

Ces cinq dimensions de l'organisation du débat recourent fortement les enjeux qui sont depuis quinze ans au cœur de la dynamique d'institutionnalisation du débat public. Finalement, deux grands types d'organisation, très éloignés l'un de l'autre, semblent former les limites de l'espace de variation des choix qu'opèrent les commissions particulières du débat public. Le tableau ci-dessous le résume : la logique consultative de la « théorie des trois acteurs du débat » et la

logique dialogique du forum hybride forment les deux figures polaires entre lesquelles l'exercice du débat public se positionne.

Nous avons illustré les cinq dimensions de l'organisation du débat par les choix réalisés par les Cpdp, du fait de leur rôle spécifique en la matière. Cependant ces cinq dimensions s'imposent à tous les participants au débat et sont l'objet d'un fort « débat sur le débat », l'objet de la mésentente entre les acteurs. En ce sens, ces dimensions descriptives ne peuvent pas constituer par elles-mêmes des critères d'évaluation de ce qu'est un « bon » du débat. Les considérer comme prescriptives impliquerait d'ériger en norme l'une des réponses apportées dans la diversité des pratiques, c'est-à-dire à légitimer, en fait, les options définies par un groupe d'acteurs donné, fut-ce la Cpdp. Mais cette dernière, pas plus qu'un autre acteur du débat, ne peut imposer ses choix sans les soumettre à vérification commune, sauf à activer une logique du soupçon qui pousserait alors d'autres groupes d'acteurs à faire valoir leur part au processus de décision sur d'autres scènes que celle du débat. Car si nous observons une grande variation des pratiques autour de ces cinq dimensions, c'est que les configurations d'acteurs sont toujours singulières et mouvantes dans la dynamique même du débat. Les disputes sur le choix des modalités d'organisation du débat engagent en effet l'approche qu'a chaque acteur des finalités et du but de la participation du public au processus de décision.

Tableau 1 - Deux pôles opposés de l'organisation du débat public		
Questions	Logique consultative : Information à double sens	Logique dialogique: Forum hybride
Qui participe ?	Représentativité statistique	Représentativité argumentative
Dans quel but ?	Exposer son point de vue	Argumenter pour convaincre et être convaincu
Comment ?	Instruction publique	Co-production
Contenu du débat ?	Débat sectoriel	Débat territorial
Initiative du débat ?	Rôle exclusif de la Cpdp	Temps des acteurs

Si l'on se concentre à nouveau sur les choix opérés par les Commissions particulières, à l'instar du tableau 1 ci-dessus, deux pôles délimitent l'espace de variation des finalités de la participation, et deux autres pôles celui des buts de la participation. La variation des finalités de la participation peut s'envisager dans le balancement possible entre la recherche prioritaire de l'efficacité des décisions et celle de l'exercice de citoyenneté, alternative thématique par la réforme de l'utilité publique quand elle a distingué l'intérêt général propre de la participation de l'intérêt général du projet. On peut bien sûr rattacher la logique consultative à la recherche exclusive de l'efficacité des décisions. Le contenu de l'information à double sens a d'ailleurs été clairement institué par la circulaire « Chirac » de 1976 sur les enquêtes d'utilité publique, une quinzaine d'années avant que n'émerge le thème de la participation du public à l'élaboration des décisions. À l'autre pôle, l'instauration d'une situation délibérative peut difficilement s'envisager sans ouvrir à chaque participant la possibilité d'exercer pleinement sa citoyenneté.

La variation des buts du processus participatif peut, quant à elle, s'envisager dans le choix entre une logique de communication et une logique d'investigation. Mentionnons l'intérêt de l'expérience québécoise pour se positionner entre écoute et enquête. En effet, poursuivre une

logique d'investigation consiste pour une commission d'enquête à évoquer le plus grand nombre de problèmes, à élargir le champ (et le choix) des possibles, et à trouver les formes adéquates pour cela (audiences publiques, etc.). Mais poursuivre une logique d'investigation débouche sur la question de l'avis que rend ou non la commission d'enquête. L'expérience québécoise montre que le pouvoir d'enquête des commissaires du BAPE n'est justifié que par l'avis qu'ils ont à rendre. La loi française excluant toute forme d'avis, la logique d'investigation qu'ont privilégiée des Cpdp lors de débats récents (débat sur la ligne à très haute tension entre la France et l'Espagne, débat sur le projet CDG Express) en empruntant notamment au BAPE la formule des audiences publiques, ne constitue qu'une figure-limite de l'exercice du débat public. Au pôle opposé, la logique de communication qu'ont longtemps privilégiée les maîtres d'ouvrage dans leurs rapports avec le public (Fourniau, 1996) constitue l'autre figure-limite.

Pour éclairer le jeu entre les finalités et les buts de la participation, il est utile de rappeler l'argument que Jon Elster nomme « la force civilisatrice de l'hypocrisie » (1995). Pour Elster (s'attachant à la question de la délibération qui ne se confond pas avec celle de la participation), la présence dans une assemblée délibérante d'un groupe tiers — pour lequel le résultat de la décision n'est pas un enjeu — contraint les groupes d'intérêts à argumenter leur position au nom du bien commun. La publicité des débats les force, qu'ils soient sincères ou pas, à l'argumentation plutôt qu'au marchandage d'intérêts matériels, à l'adoption d'un point de vue général, à la prise en compte stratégique ou empathique de celui de l'autre (Urfalino, 2000). Il ne faut cependant pas se méprendre sur cet argument et attendre prioritairement d'un « bon » débat, comme certaines commissions particulières l'ont recherché, qu'il donne la parole à « Mme Michu » ou « M. Lambda » en tant que représentant indifférencié du public. Cet argument pointe plus fondamentalement, pour ce qui concerne l'organisation de la participation, vers les possibilités d'évolution qu'offre aux identités préconstituées le déroulement du débat. C'est là l'enjeu de l'activité des commissions particulières du débat public, nécessairement plurielle : organiser l'expérience des participants en réglant le jeu entre les finalités et les buts de la participation dans le déroulement du débat. Tant que le contenu du débat ne se dégage pas de la simple discussion du projet soumis à examen public, pour remonter vers les problèmes — enjeux stratégiques, rapports de force politiques, modèles de changement sous-jacents au projet, etc. — qui peuvent justifier une élaboration collective de l'intérêt général, le débat reste enfermé dans la consultation des points de vue déjà formés sur le projet et met hors débat la recherche de nouveaux partages.

Pour résumer l'exercice de description des cinq grandes dimensions des choix d'organisation du débat public et les conclusions que nous en tirons, adoptons la métaphore de l'analyse factorielle. Notre description fait émerger les deux premiers « axes factoriels » d'un espace à 5 dimensions. Ces deux grands axes explicatifs se rapportent l'un à la finalité de la participation du public à l'élaboration des décisions, l'autre à son but. Dans le plan formé par ces deux axes, deux configurations-limites des choix d'organisation du débat public s'opposent : celle de la logique consultative de la « théorie des trois acteurs du débat » et celle de la logique délibérative du forum hybride. La quinzaine d'expérience réalisées depuis la création de la CNDP, très diverses, se dispersent assez largement sur ce plan, entre ces deux pôles. Ainsi, la description de la diversité d'exercice du débat public nous montre-t-elle que la pratique des Cpdp ne définit pas un modèle unique du « bon » débat, qu'il conviendrait d'ériger en norme, mais seulement un 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. Munis de ces quelques repères, nous pouvons maintenant envisager les critères d'évaluation du débat.

II. ÉVALUER LE CADRE DES ÉCHANGES : LES CRITÈRES SUR L'ORGANISATION DU DÉBAT PUBLIC

Notre démarche d'évaluation se préoccupe de formaliser comment la dynamique du débat peut influencer le processus de décision. C'est pourquoi nous distinguons deux plans d'évaluation, celui de la dynamique du débat qui résulte de son organisation, celui de la production du débat qui résulte de sa dynamique. Examinons maintenant le premier plan.

Nous avons indiqué dans l'introduction du rapport que le mouvement d'institutionnalisation de la participation produisait un lien entre la manière d'envisager la participation et la définition du public, en conséquence de l'acceptation générique du terme « public » posée par la Convention d'Aarhus. Cette conséquence contredit notre longue tradition d'« administration consultative » comme la pratique des maîtres d'ouvrage cherchant à dresser des listes de critères « sociologiques » pour trier les associations et le public appelé à participer à l'élaboration des décisions. Elle conforte, au contraire, la pratique des commissions particulières, dans leur diversité, en ne réduisant pas la participation à l'information du public. Elle dote la participation de ce public générique d'un intérêt général propre distinct de celui du projet. Alors qu'une conception instrumentale de la participation conduit à retenir des critères substantiels (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus) de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions, cette conception politique de la participation conduit à rechercher des règles procédurales de conduite du débat public.

Évaluer le débat, c'est donc d'abord évaluer la mise en œuvre de cette conception politique à travers les modalités de son organisation, son déroulement, son fonctionnement informatif ou délibératif et la place qui y est faite à chacun. Pour définir des critères qui puissent faire sens dans l'expérience des participants, cette manière d'envisager l'évaluation fait une hypothèse explicite : il est attendu d'un « bon » débat qu'il change quelque chose dans les relations entre les participants, dans la problématique du projet ou dans le partage du sensible. Le point fondamental pour notre perspective est que les remaniements des configurations des acteurs, des objets et des thèmes que produit le débat ne sont entièrement maîtrisés par aucun acteur du collectif initialement concerné par le projet. Il faut donc attendre d'un « bon » débat qu'il déstabilise et réorganise des rapports sociaux bien établis et fasse émerger du nouveau, sans qu'aucun acteur puisse ni anticiper l'incertitude que fera surgir le débat, ni en contrôler toutes les conséquences. C'est là tout l'enjeu des formes d'organisation du débat que d'orienter la composition d'un collectif incertain, le « public du débat ». C'est l'objet de notre premier plan d'évaluation.

Nous retenons trois critères pour ce premier plan d'évaluation. Ils synthétisent l'ensemble des éléments descriptifs précédemment établis par ce rapport. Nous les énonçons donc sans nécessairement les illustrer à nouveau.

1. Une place offerte à chacun

Le premier critère porte sur la qualité des relations entre les participants au débat. Nous retrouvons là des aspects largement documentés dans la plupart des recherches empiriques sur les dispositifs de participation. Retenons-en les deux principaux :

- Relations dans le débat respectant une « grammaire de la vie démocratique » (Catherin, 2000 ; Cefai et Lafaye, 2003, C&S Conseils, 2003)

- Reconnaissance de la pluralité des motivations, des modes d'engagement dans le débat (Rui, 2004 ; Leborgne, 2004)

2. Des règles de discussion partagées parce que mises à l'épreuve

Nous avons largement exposé ce point sur le cas du débat Boutre-Carros dans la 3^{ème} partie du rapport. Si le domaine propre du débat public est bien la confrontation des différents intérêts généraux sollicités par un projet complexe, s'engager dans le débat public pour qu'il fonctionne comme un moment d'échange d'arguments plutôt que comme une arène d'affrontement entre des positions préétablies, nécessite de dépasser les disputes sur les critères classiques d'évaluation des partenaires potentiels d'une négociation (représentativité, compétences, degré de généralité des intérêts défendus), pour soumettre à la vérification commune des règles procédurales de conduite du débat. Le moment délibératif fonctionne alors selon les quatre règles procédurales que nous avons établies.

Tableau 2 – Quatre règles procédurales du débat public

Débat public		Processus de mise en discussion publique
Règles procédurales Le débat est	Épreuves pratiques = critères d'évaluation du caractère délibératif du débat	Critères d'évaluation des acteurs les uns par les autres dans le conflit
Public	publication des débats	-
Égalitaire (droits de communication égaux, équivalence des acteurs)	équilibre du débat	représentativité
Argumentaire (force des arguments)	convictions dans le débat	compétences
Pluraliste, Contradictoire	participation au débat	degré de généralité des intérêts
Composition d'un public débattant des intérêts généraux (« communauté débattante »)		Constitution d'acteurs sociaux

Ainsi que nous l'avons montré, plus que l'énoncé de ces règles (pour lequel la Cpdp joue un rôle décisif), c'est l'expérience faite de leur réalité par leur mise à l'épreuve dans le débat qui compte pour les participants. Ce constat marque les limites de tout passage au normatif. Ainsi, ces règles font aujourd'hui partie de la culture de la CNDP et sont énoncées sur son site Internet. Cela ne réduit pas pour autant la diversité des pratiques du débat public. Une démarche d'évaluation ne doit donc pas viser à établir des méthodes pour trier les pratiques ou rechercher des normes idéales auxquelles les comparer, mais plutôt générer des principes d'organisation et définir les épreuves auxquelles les soumettre.

3. La reconnaissance de l'expérience sensible

La reconnaissance de l'expérience sensible est l'un de ces principes, soumis dans le débat à l'épreuve d'un déplacement du partage du sensible, par exemple le partage entre raison et passion que nous avons illustré dans le cas du débat Boutre-Carros. Pour bien comprendre ce point, illustrons-le par un autre cas, celui du débat sur le projet d'extension du port de Nice

considéré, a contrario du débat Boutre-Carros, comme un échec parce qu'il n'a pas permis d'apaiser les conflits et encore moins de dégager un consensus (Fourniau, 2004). Un trait marquant de l'organisation de ce débat a été le refus opposé par la commission particulière à toutes les demandes de contre-expertise, que celles-ci portent sur l'examen de solutions alternatives proposées par des associations — jugées irréalistes —, sur la réalisation d'études prospectives indépendantes — jugées superflues —, sur la réalisation d'une étude d'impact en bonne et due forme — jugée prématurée —, ou simplement sur la réalisation de maquettes des diverses solutions d'extension du port. Jugeant que « des maquettes ne paraissent pas nécessaires pour éclairer la décision » et que « l'impact visuel des grands navires de croisière dans le site du port et la façon dont il serait ressenti échappent à l'expertise » (décision de la Cpdp lors de sa réunion du 30/11/2001), la commission suggérait pourtant à la Chambre de commerce, promotrice du projet d'extension du port, de présenter à la dernière réunion sa propre simulation sur ordinateur.

Arrêtons-nous sur ce dernier refus, moins anodin qu'il y paraît, et pas seulement par la dissymétrie de ressources qu'il accentue entre les associations et la CCI. Un photomontage réalisé par une association pour rendre sensible l'impact visuel des grands navires dans le port avait été raillé par la CCI et le maître d'ouvrage et dénoncé comme une manipulation « des lois de la géométrie et de l'optique ». La demande de réalisation de maquettes sous le contrôle de la commission particulière, neutre et indépendante, devait donc permettre à chacun, de se faire sa propre idée sur l'effet de l'arrimage de navires de 300 m de long et 60 m de haut dans le port (la Colline du Château domine le port de 90 m et c'est le rapport perspectif des grands navires à la Colline qui avait été mis en cause dans le photomontage). Le refus de la commission a résonné comme la mise hors débat de l'expérience sensible, son partage échappant à l'échange raisonnable. Or la demande touchait au devenir de l'usage commun du site portuaire qui symbolise pour les Niçois l'appartenance partagée à la Ville. En figeant le partage du sensible, le refus de cette épreuve pratique signifiait donc l'arrêt de l'élaboration collective des appuis nécessaires à un juste règlement des affaires de la Cité.

On peut en inférer, a contrario, qu'il faut attendre d'un « bon » débat qu'il permette une dynamique de partage de l'expérience sensible en :

- favorisant l'expérimentation collective des liens entre principes légitimes et faits tangibles,
- incitant à la reconnaissance des expériences et des points de vue qui n'ont pas encore trouvé une légitimité politique,
- dessinant les frontières de l'espace de confrontation des diverses sources de conviction.

Finalement, la mise à l'épreuve de ces trois critères — place offerte à chacun, règles de discussion partagées, reconnaissance de l'expérience sensible — engage une dynamique de formation de ce que nous avons appelé une « communauté débattante ». En effet, le débat est un « accélérateur de temps », selon la belle expression forgée par Jean-Paul Puyfaucher (2005), un accélérateur de recompositions politiques et un facteur déclenchant pour la création de nouveaux réseaux d'acteurs. Dans ce premier plan d'évaluation de l'organisation du débat, nos critères définissent donc les conditions procédurales rendant possible la formation d'une « communauté débattante », susceptible de porter dans la suite du processus de décision ce qu'a produit le débat. Il nous faut donc maintenant examiner le deuxième plan d'évaluation qui porte précisément sur ce que produit le débat.

III. ÉVALUER LE LIEN AVEC LA DÉCISION : LES CRITÈRES SUR LA PRODUCTION DU DÉBAT PUBLIC

Dès 1992, le rapport Carrère identifiait les conflits sur quelques grands projets d'infrastructure de transport (plus particulièrement les contestations du TGV Méditerranée) comme la manifestation d'une crise de la décision nécessitant de recréer les conditions sociales de l'acceptabilité des décisions d'aménagement (Carrère, 1992). Le processus d'institutionnalisation du débat public engagé depuis a d'abord répondu à cet objectif. Pour beaucoup, il s'agirait là d'un objectif tout trouvé pour évaluer le lien du débat public avec la décision : l'évaluation reviendrait à mesurer l'acceptabilité sociale du projet résultant du débat (ou sa variation avant-après). Ainsi, périodiquement, les maîtres d'ouvrage, voire les organisateurs du débat, sont tentés de réaliser des sondages qui mesureraient de ce point de vue l'efficacité du débat³. Mais, cette démarche repose sur la confusion entre un plan d'analyse historique et l'évaluation d'un débat. En effet, évaluer l'apport du débat à l'amélioration de l'acceptabilité sociale des politiques d'aménagement ou d'environnement peut avoir un sens pour juger globalement, sur une séquence historique, ce que change l'existence d'une nouvelle procédure, l'efficacité de la « concession procédurale » (Blatrix, 2000) que l'État aurait faite aux conflits en institutionnalisant le débat public. Mais cette démarche ne peut pas rendre raison à la production d'un débat particulier, résultant de sa dynamique propre. À l'échelle d'un projet, l'idée d'acceptabilité sociale désigne essentiellement une sorte de crise de confiance entre l'État et les citoyens à laquelle le débat devrait pallier par une meilleure communication entre les acteurs. Elle enferme l'évaluation du débat dans une conception de la participation réduite à l'information du public, comme c'était encore le cas dans la loi « Barnier », réduction que la Convention d'Aarhus a rendue caduque.

Nous avons retenu une autre posture et une autre explication pour comprendre la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et la diversité des expériences de débat public : les conflits désignent une crise de légitimité des décisions publiques impliquant de considérer l'intérêt général non comme une valeur idéale mais comme une épreuve, le résultat d'un processus de fabrication, « arrêté, par décision publique, après que tous aient pu réfléchir et se soient exprimés » (Vallemont, 2001, p. 8). Cette explication met au centre du travail de recherche sur le débat public les expérimentations collectives de fabrication de l'intérêt général, l'expérience politique que font les collectifs engagés dans ces processus, les apprentissages que génère l'exercice du débat public, et la mise en série historique de ces processus. Une démarche d'évaluation du lien entre débat et décision doit donc, à nos yeux, s'attacher à ces dimensions, débat après débat, et voir ce que produit chaque débat comme résultat de l'apprentissage qu'il permet.

En effet, la seconde partie de ce rapport a montré l'incertitude que créait pour tous les acteurs d'un projet l'ouverture d'une période de débat public. La plupart des acteurs déjà constitués tentent de maîtriser cette incertitude en amont du débat, en le préparant, et en aval, en en

3. Mentionnons particulièrement les 3 vagues du sondage réalisées par IPSOS pour le compte de la DUCSAI afin de mesurer l'évolution de l'opinion sur le « projet de construction d'un 3^{ème} aéroport international dans le grand bassin parisien » au fur et à mesure du déroulement du débat (1^{ère} vague, les 8-9 juin 2001 ; 2^{ème} vague, 1 mois plus tard ; 3^{ème} vague, les 21-22 septembre 2001). Le sondage montrait paradoxalement que plus le débat avançait, moins les sondés en avait entendu parler, en particulier dans les 3 régions directement concernées par un projet d'implantation, et plus ils déclaraient que le débat était inutile car sans influence sur la décision, alors que l'opinion en faveur d'un 3^{ème} aéroport se renforçait ! Cf. Étude IPSOS Opinion/Agence Conseil Corporate, 24/9/2001.

réparant les conséquences. Cela engage des processus d'apprentissage relationnel durant tout le processus de décision. Ce que nous montre l'expérience du déroulement des débats publics, c'est que le débat est lui-même le siège de processus d'apprentissage, plus particulièrement les apprentissages des relations entre les acteurs, qui éclairent les conditions de production d'autres apprentissages en amont et en aval du débat. Notre second plan d'évaluation concerne donc les produits de l'apprentissage fait dans le cours du débat. Nous nous appuyons sur la conception relationnelle de l'apprentissage développée par Louis Simard (2003 et 2^{ème} partie de ce rapport) pour les présenter brièvement.

1. L'intelligence collective créée par le débat

En reprenant la distinction faite entre apprentissage conflictuel et apprentissage complémentaire, on peut repérer deux dimensions de l'« intelligence collective » (Puyfaucher, 2005) que peut engendrer la dynamique d'un débat public, la dynamique de constitution d'une « communauté débattante ».

Les transformations du projet résultant de l'apprentissage conflictuel

L'apprentissage conflictuel, notamment de la part des associations de défense de l'environnement, se marque par leur investissement du dossier soumis à débat à la fois sur le plan technique et sur le plan des projets de territoire, pour soutenir des alternatives à la logique sectorielle du maître d'ouvrage. Il peut en résulter la formulation de solutions alternatives, faisant alors souvent l'objet d'une demande d'expertise indépendante, forme de vérification commune qui permet de les valider pour leur prise en compte dans la suite du processus de décision. Nous l'avons illustré à propos du débat Boutre-Carros et mentionné pour d'autres débats : mesures de protection écologiques de l'estuaire de la Seine par la création de vasières dans le projet Port 2000 au Havre, modification du projet de ligne à très haute tension dans le Quercy blanc, etc. La transformation substantielle du projet par l'accueil des contre-projets et des contre-expertises formulés dans le cours du débat n'est pas un cas isolé, même si ce n'est pas le cas général.

Il résulte plus systématiquement de la dynamique du débat un élargissement de la problématique initiale du dossier du maître d'ouvrage par la prise en compte de nouveaux problèmes : protection de ressources environnementales méconnues (par exemple, prise en compte des herbiers de posidonies dans l'approche du dossier d'extension du port de Nice), projets de développement du territoire (barrage de Charlas) ou problèmes de traversées urbaines (projet CDG Express), programmes de maîtrise de la demande d'électricité, etc.

Ces produits de l'apprentissage — transformations du projet, élargissement de la problématique — peuvent survenir dans un processus qui reste conflictuel, les acteurs pouvant partager une même raison sans pour autant s'accorder sur les conséquences à en tirer. Ainsi, le partage par une « communauté débattante » d'une même problématique élargie favorise la compréhension du socle de la décision sans pour autant impliquer un consensus sur cette décision.

La constitution de « partenaires » pour la suite de la concertation, produit de l'apprentissage complémentaire

Dans quelques cas, le processus d'apprentissage relationnel peut se faire « en cycle complet » et aboutir à la constitution de « partenaires » pour la suite de la concertation. La 2^{ème} partie du

rapport a fait état des « ententes » avec les maires et des « protocoles » avec le monde agricole dans le cas des audiences publiques québécoises et d'enquêtes publiques en France, sur des projets de lignes électriques. Dans le cadre de la procédure de débat public, le cas exemplaire (et relativement unique) d'un tel processus reste le débat Boutre-Carros. Le débat, notamment grâce à l'expertise indépendante, a abouti à trois résultats : l'acceptation par les opposants les plus engagés dans le débat — la coordination élus-associations — de la nécessité d'une capacité supplémentaire pour la sécurisation électrique de la région ; un nouveau projet d'EDF consistant à réutiliser la ligne (les pylônes) existante à 225 kV pour la faire passer à 1*400 kV grâce à une technologie récente dite « à câbles optimisés » (plutôt que de créer une nouvelle ligne 2*400 kV comme l'envisageait le projet soumis au débat) ; une ambitieuse politique de maîtrise de la demande d'électricité (MDE) et d'énergies renouvelables dans les trois départements concernés : Var, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes. Ces résultats ont fait l'objet de deux protocoles élaborés d'un commun accord entre les parties (État, EDF et RTE, coordination élus-associations), l'un pour la ligne, l'autre pour le programme MDE. Les préfets des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes ont été désignés comme garants de la mise en œuvre de ces deux protocoles, et l'ADEME est devenue partenaire du Protocole MDE. Il s'agit à l'heure actuelle du plus important programme MDE mis en place à l'échelle européenne. Dans le cadre de ces deux protocoles, des concertations s'achèvent, centrées d'une part, sur la définition concrète d'un tracé « à qualité de paysage améliorée », d'autre part, sur les modalités de mise en œuvre de la politique de MDE/énergies renouvelables⁴.

2. La reconnaissance sociale acquise dans le débat

La dynamique de constitution d'une « communauté débattante » ne produit pas seulement des apprentissages au niveau des routines, des outils et (plus rarement) des structures. Elle engage également des changements dans les relations entre acteurs. Jean-Paul Puyfaucher (2005) qualifie cet aspect par la « cohésion sociale » que créerait le débat. Pour éviter ce terme appartenant aujourd'hui plus au langage politique qu'au langage sociologique, nous parlerons plutôt de reconnaissance sociale. En reprenant ce concept d'Axel Honneth (2000), nous désignons ainsi plus directement la « grammaire morale des conflits sociaux » au fondement des échanges que l'on peut observer entre les acteurs. « *Les participants aux discussions publiques expriment toujours une volonté d'être reconnu comme acteur légitime de l'échange. La critique des règles procédurales, de la modalité des échanges, de la qualité des relations renvoie à cette recherche de reconnaissance. C'est depuis elle qu'ils estiment aussi le caractère démocratique du débat* » (Rui, 2001, p. 158). Nous avons évoqué dans ce rapport plusieurs dimensions de la dynamique de la reconnaissance, touchant à la confiance (Leborgne, 2005), aux valeurs (Livet, 2003), et à l'expérience politique faite par les participants (3^{ème} partie du rapport).

La construction d'un lien de confiance.

À un premier niveau, la dynamique du débat repose sur la création d'une confiance entre les acteurs. L'idée de « communauté débattante » renvoie d'abord à celle de « communauté de confiance ». En suivant l'analyse de Mathieu Leborgne (2005), la confiance réclame le partage d'un certain degré d'information entre les participants, suppose une reconnaissance de la

4. Cf. le dossier réuni pour la table ronde animée par Jean-Michel Fourniau, « Grands travaux d'infrastructure et environnement : l'expérience du débat public sur la THT entre Boutre et Carros », *Activités à risques et démocratie*, Colloque de l'Institut européen de cindyniques, Paris, 17-19 mars 2003.

légitimité des règles, celle qui peut résulter du « débat sur le débat », et repose sur la mémoire qui constitue le groupe des participants en communauté humaine partageant une même expérience. De ce point de vue, la séance de clôture du débat revêt une importance décisive pour manifester cette communauté. La confiance est donc une condition de l'apprentissage en même temps que le partage d'une problématique élargie favorise la confiance au sein de la « communauté débattante ». Cette dialectique est nécessaire pour produire un travail du sens commun sur lui-même, une transformation du sens du changement de chacun des acteurs. Mais cela réclame également une dynamique de révision des valeurs.

La reconnaissance mutuelle des valeurs et la dynamique des révisions

Pierre Livet (2004) a esquissé des principes de la concertation en explicitant les liens entre émotions et révisions. Ces principes reposent sur la reconnaissance mutuelle des valeurs propres à chacun des groupes participant au débat, et la réalisation de ces principes suppose de permettre aux émotions de se manifester pour que se révèlent les valeurs effectives des acteurs, et non pas leurs seules valeurs stratégiquement affichées. *« Si le concepteur du projet demande des révisions aux citoyens concernés, il doit aussi leur offrir la possibilité de réviser son projet, et d'exprimer par les émotions la difficulté des révisions qu'il demande. Il faut donc que les révisions deviennent des co-révisions entre les principaux acteurs. »* La concertation exige donc à la fois la co-révision qui se traduit forcément en un compromis, et la résistance des valeurs effectives, conditions qui peuvent sembler contradictoires. Elle implique pour les participants de manifester que la résistance d'autrui à une révision est tenue pour l'attachement à une valeur publique et non pour un entêtement irrationnel ni pour le penchant égoïste d'un simple groupe d'intérêts. *« Mais arriver ainsi à un compromis, à une co-révision, en montrant qu'on a tenu compte des résistances des deux camps, ce n'est pas suffisant pour une concertation, parce que le résultat pourra être perçu comme un abandon des valeurs, que ce soit du point de vue d'un camp, ou de celui du camp opposé. (...) Les concertations les plus satisfaisantes sont celles qui présentent la solution finale comme un sacrifice qui vient d'abord de la part d'un des acteurs, sacrifice qui permet de reconnaître un ordre entre les valeurs en conflit, alors même que cet ordre va contre la hiérarchie de valeur d'un des acteurs. (...) Il n'est pas nécessaire que cet ordre oblige à des révisions des ordres de valeur des deux camps, puisque son émergence est une manifestation de l'interaction entre les deux camps dans la concertation. Il est nécessaire, en revanche, que cette révision soit au moins le fait du camp qui partait avec la plus forte position. »* La dynamique de la concertation implique donc que l'acteur le plus puissant, le maître d'ouvrage, renonce (mais pas trop vite) à un avantage de position déjà reconnu pour manifester sa prise en compte de la résistance de l'autre comme manifestation d'une valeur et non pas comme force opposée. *« Dans ce genre de situation, il apparaît que la concertation a produit non seulement une révision des actes et des faits, mais aussi une révision des ordres de valeur. La révision a donc fait émerger un nouvel ordre de valeur, qui ne serait pas né sans elle, et qui en est la résultante. »*

Le partage d'une expérience politique

Sur un autre plan, nous avons montré (3^{ème} partie) comment la dynamique du débat est constitutive d'une expérience politique pour les participants, celle de l'opposition entre deux conceptions de la citoyenneté. En effet, une logique consultative repose sur une conception de la citoyenneté comme statut et répartit les parts des sujets politiques, certains ayant voix au chapitre de la décision, les autres seulement un droit d'expression. La formation d'une « communauté débattante » dans une situation délibérative reconnaît, au contraire, la citoyenneté dans la participation en acte. La confrontation de ces conceptions rend visible dans le débat l'écart du compte des arguments échangés, susceptibles de fonder la décision, à celui des rapports de force qui la feront, parfois sans référence au débat.

3. Une décision qui s'appuie sur les points d'ancrage du débat public

Finalement les deux premiers critères d'évaluation du lien du débat avec la décision déploient la manière dont la dynamique de formation d'une « communauté débattante » peut faire effet dans la suite du processus de décision, en le transformant. D'une part, l'intelligence collective créée transforme le projet, d'autre part la reconnaissance mutuelle des participants transforme les relations entre les acteurs de la décision, notamment les conditions de l'apprentissage. Ces deux critères se combinent donc pour transformer le processus de décision selon la dualité des finalités de la participation. Le critère de la **reconnaissance sociale** concrétise la manière de juger de l'intérêt général propre de la participation, lié à l'exercice de la citoyenneté, alors que le critère de l'**intelligence collective** évalue plus directement la recherche de l'efficacité des décisions.

Il reste que la « communauté débattante » qui est susceptible de se former dans une situation délibérative ne comprend pas — c'est une donnée structurelle de la situation — certains acteurs majeurs du processus de décision, et que la décision elle-même est prise bien après la clôture du débat. Pour juger du lien du débat avec la décision, il faut donc ajouter un critère externe à la dynamique du débat, qui évalue la manière dont l'énoncé de la décision, quand elle est rendue, s'appuie sur les points d'ancrage du débat public.

Il y a peu à dire sur ce critère puisque dans la plupart des cas observés, l'État ou le maître d'ouvrage ne font pas le lien entre la décision qu'ils annoncent et le débat. Les bilans que dresse la CNDP à l'issue de chaque débat reviennent systématiquement à la charge pour signifier aux décideurs que le contraire est attendu, sauf à condamner la procédure elle-même à une mort rapide. Le législateur, en effet, a introduit dans la loi de démocratie de proximité, un délai bref entre la clôture du débat et l'annonce d'une décision (et la possibilité de contester cette décision) afin de formaliser le lien entre le débat et la décision. Reste à mettre en pratique cet aspect de la loi pour donner à la CNDP toute sa crédibilité de garant de la participation du public tout au long du processus de décision. Toute velléité d'évaluer le débat avant que cette pratique soit clairement et fermement établie n'aurait guère de sens. Plus précisément, puisque la loi attribue au seul maître d'ouvrage la responsabilité de formaliser le lien entre le débat et les décisions qu'il prend, elle signifierait qu'il n'y a d'évaluation possible du débat que du seul point de vue du maître d'ouvrage. Nous avons, au contraire, recherché des critères d'évaluation qui permettent de rendre compte de la réalisation des attentes de chacun des acteurs du processus participatif.

Cela implique d'envisager la décision de manière large. En effet, il faut mentionner que l'intelligence collective et la reconnaissance sociale peuvent jouer pour une partie du public du débat qui les réinvestira par la suite dans d'autres objets que la décision soumise au débat. Par exemple, nous avons observé dans la quasi-totalité des cas la constitution, en vue du débat ou en cours de débat, de collectifs ou de coordinations entre des groupements associatifs qui, s'étant rendus visibles les uns aux autres et ayant éprouvé dans le débat (ou dans sa préparation) la convergence de leurs vues sur des thèmes transversaux au projet lui-même — la démocratie participative, l'aménagement du territoire — pouvaient investir ensemble l'espace du débat. Ces collectifs perdurent au temps du débat et sont susceptibles d'en faire valoir les acquis cognitifs et relationnels dans la suite du processus de décision. Mais ils peuvent également, selon leurs opportunités stratégiques, les faire valoir sur d'autres scènes de décision, sur d'autres projets. Comment alors imputer ce produit du débat si l'on raisonne du seul point de vue du décideur ?

4. Les limites à l'atteinte de ces critères

La loi imposant que le débat ne soit pas conclusif, nous en avons déduit que le débat ne peut porter effet que hors débat, dans la suite du processus de décision. L'évaluation des effets du débat rencontre donc très vite la difficulté de la temporalité longue du processus de décision. Il faut donc marquer, pour conclure, les limites que la situation fugace du débat dans le processus de décision impose à l'atteinte des critères que nous avons définis.

Ainsi, la diffusion de l'intelligence collective n'a lieu que dans une « communauté débattante » restreinte alors même que la connaissance acquise dans le cours du débat se perd très vite si elle n'est pas constamment réinvestie dans l'action. Si l'intelligence collective créée permet, parfois, d'aboutir à la signature de protocoles encadrant la concertation sur toute la durée du processus de décision, elle ne saurait garantir la compréhension du socle des décisions dans l'ensemble de la population concernée par ces décisions. D'autant que, plus l'on s'éloigne du débat, plus il est difficile d'imputer au débat, de manière univoque, tel ou tel effet. La confiance qui s'instaure dans le déroulement du débat, pourtant nécessaire à tous les processus d'apprentissage ultérieurs, s'avère également très volatile dès la clôture du débat prononcée. En effet, la dynamique des émotions n'est plus entretenue par l'échange régulier en face à face. La reconnaissance sociale que permet l'échange égalitaire dans le débat se défait ainsi très vite hors du cadre permettant cet échange. Et même dans ce cadre, elle reste elle-même limitée à ceux qui y ont directement participé.

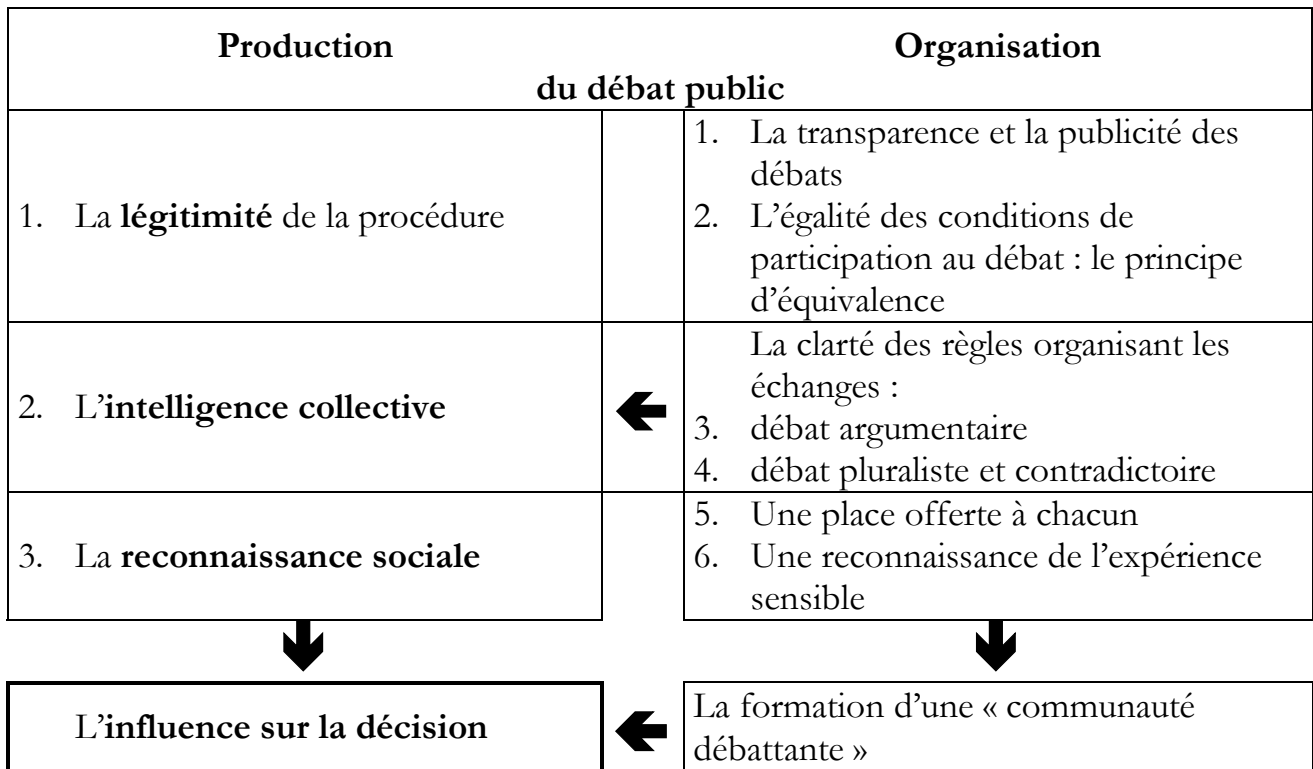
Parce qu'il est un amplificateur de ressources, l'apprentissage est inégal, traduisant l'inscription elle-même inégale des acteurs dans la conduite des projets. Il avantage en général les acteurs qui détiennent dès le départ beaucoup de ressources. L'évaluation doit donc interroger la capacité des procédures à rééquilibrer les ressources des acteurs. Les analyses de Louis Simard pointant les différentes logiques de négociation entre certains acteurs en amont et en aval du débat, soulignent les risques d'une « privatisation » de l'action publique au profit des acteurs les plus influents du territoire que recèle paradoxalement la mise en œuvre de procédures délibératives.

De manière plus globale, l'institutionnalisation du débat public, l'instauration de situations délibératives dans le débat public, ne résolvent pas les phénomènes de non-participation. Au contraire, les exigences d'engagement dans un processus délibératif comportent le risque d'un redoublement de l'exclusion, les populations les plus fragilisées par l'irruption d'un projet sur leur territoire étant souvent les catégories sociales les plus démunies (Blondiaux, 2002).

IV. UN SCHEMA DYNAMIQUE DES EFFETS DU DEBAT SUR LA DECISION

Pour conclure, il nous faut résumer comment la dynamique d'organisation du débat et les produits qui en résultent peuvent porter effet dans le processus de décision. Le schéma dynamique des effets du débat sur la décision synthétise nos résultats. La flèche qui relie la formation d'une « communauté débattante » aux modalités d'organisation du débat, celle qui fait dépendre la production du débat de son organisation, ont fait l'objet des deux plans d'évaluation que nous venons d'examiner. Commentons donc maintenant les flèches qui pointent vers l'influence sur la décision, pour achever de décrire la manière dont le débat porte effet dans le processus de décision.

Figure 2 – Schéma dynamique des effets du débat sur la décision



1. L'influence du débat sur la décision passe par la formation d'un « communauté débattante »

Le président de la commission particulière tire deux conclusions de son compte rendu du débat public de Nice. M. Paul Vialatte concède d'abord, suite aux réactions suscitées par nombre de ses décisions : « *On ne sort jamais indemne d'un "grand" débat public* » (Compte rendu Cpdp de Nice, 2002). Ce résultat, non intentionnel dans ce cas-ci, avait déjà été énoncé par d'autres présidents et est devenu depuis un élément de culture de la CNDP⁵. Processus de « concernement », dynamique de partage de l'expérience sensible, reconnaissance des expériences et légitimation des points de vue minoritaires, quitte à déstabiliser les positions les plus établies, nous apparaissent ainsi être les résultats possibles d'un débat organisé non pour être clos par un consensus mais pour composer un collectif qui donnera effet au débat dans la suite du processus de décision. La formation de ce collectif légitime la procédure de débat public en validant ses modalités d'organisation. La « communauté débattante » se constitue dans un processus de reconnaissance mutuelle des participants au débat qui y développent une intelligence collective. **Les modalités d'organisation du débat déterminent ainsi la formation d'un collectif en capacité de manifester la légitimité de la procédure par ce qu'a produit le débat, de faire vivre l'intelligence collective créée et valoir la reconnaissance sociale acquise dans le débat. Le lien entre débat et décision passe donc par la composition de ce collectif que nous avons nommé « communauté débattante ».**

5. Gilbert Carrère, président de la Commission particulière du récent débat public sur le projet de liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique (29/9/2003 au 20/01/2004) indique dans sa présentation que, le rôle du débat étant de se forger une opinion, « Le débat public qui va s'ouvrir, je le souhaite, nous transformera ».

2. La perplexité que contribue à faire surgir le débat explique sa capacité à produire des effets sur la décision

Nous pouvons alors partager la seconde conclusion de M. Paul Vialatte : « *Après un débat public, il devient donc plus difficile de décider* » (Compte rendu Cpdp de Nice, 2002), à laquelle faisait écho un hebdomadaire professionnel régional en titrant : « *Du débat naît le doute* » (TPBM n° 391 du 22/3/2002). L'exercice du débat public bouleverse en effet la manière d'envisager les rapports entre délibération et décision. Il ne s'agit plus d'éclairer les décideurs selon la vieille logique consultative ni, bien sûr, de les paralyser selon une vision tout aussi instrumentale de la délibération. C'est la perplexité (Latour, 1999) que contribuent à faire surgir le déroulement et les produits du débat qui explique sa capacité à produire des effets par la suite. **Perplexité, en effet, car le débat complexifie le projet en l'associant à un milieu** (au sens de Simondon), c'est-à-dire ici : **le territoire, les objets et problèmes, les configurations d'acteurs, humains et non-humains, dont le débat a manifesté la nécessaire prise en compte dans le processus de décision. Mais la « communauté débattante » qui porte ce nouvel ancrage de la décision reste un collectif incertain.** Composée dans la dynamique du débat, elle peine à se maintenir hors du cadre égalitaire de la procédure, alors que l'échange se dilue dans la durée élastique d'un processus de décision dont la maîtrise n'appartient plus au collectif.

Pour l'activité de la CNDP, cette idée de perplexité implique de pouvoir jouer pleinement son rôle de garant de la participation du public durant tout le processus de décision, rôle que lui confie la loi de démocratie de proximité. C'est en effet en jouant ce rôle qu'elle contribuera à ce qu'une « communauté débattante » puisse se maintenir dans le processus de décision, y fasse respecter la reconnaissance sociale acquise par les participants dans le débat, et y fasse valoir l'intelligence collective créée.

Pour la CNDP, jouer ce rôle de garant implique de distinguer décision de connaissance et décision politique (Fourniau, 2001). Certes, le rôle de la CNDP n'est pas de porter un jugement sur le projet comme le fait un commissaire enquêteur. Cela ne lui interdit pas pour autant de rendre, à l'instar d'une instance d'évaluation, un avis de connaissance. À l'issue d'un débat conduit dans le respect de modalités délibératives librement acceptées par les participants, son rôle pourrait être de :

- dire quel est le degré de connaissance ou d'incertitude sur l'ensemble des problèmes à prendre en compte dans la décision,
- expliquer en quoi la mise en public des incertitudes a permis d'identifier l'ensemble des alternatives envisageables,
- montrer comment la confrontation publique des arguments a permis de composer un collectif porteur d'un univers des choix enrichi.

En portant ce type d'avis de connaissance la CNDP faciliterait la prise d'effet des acquis du débat dans le processus de décision.

3. Les apprentissages réalisés dans le débat structurent le changement des méthodes d'élaboration des projets comme des comportements de conduite de projet

Enfin, il nous faut redire que le débat public institué par la « Barnier » et consolidé par la loi de démocratie de proximité n'est qu'un moment très court (4 à 6 mois) dans des processus de

décision d'aménagement très longs (une quinzaine d'années). De ce fait, il ne donne jamais lieu à la constitution de forums hybrides, au sens de Callon, Lascoumes et Barthe (2001), pour qui ces forums doivent être en capacité de « prendre des mesures », si l'on entend par là qu'un « bon » débat public nous ferait passer d'un régime de décision tranchée à un régime de décision mesurée. Bien sûr, le déroulement d'un débat public est un moment où se prennent d'importantes mesures, par exemple la réalisation et la discussion d'une expertise complémentaire, indépendante du maître d'ouvrage, qui peuvent durablement reconfigurer le processus de décision en validant des alternatives qui n'avaient pas été prises en compte auparavant. Mais pour rendre compte de cette possible influence sur la décision, il faut envisager le processus de décision dans sa durée et y suivre le devenir du nouveau qu'a fait surgir le débat. Cette remarque justifie d'avoir isolé dans le schéma dynamique des effets du débat sur la décision sa cible, l'« influence sur la décision », pour signifier que l'objet du schéma échappe en partie à la dynamique décrite par les deux plans d'évaluation envisagés jusque-là et ne peut être complètement appréhendé qu'en se projetant au-delà du débat.

En effet, le suivi dans la durée du nouveau qu'a fait surgir le débat ne peut s'envisager pour chaque débat isolément. Partant du rappel fait par plusieurs maîtres d'ouvrage pour lesquels « *l'évaluation de la concertation et de ses effets sur le projet doit alimenter le processus de changement des méthodes d'élaboration de projet comme des comportements en matière de conduite de projet* » (CGPC-SIC, 2002), notre dernière conclusion formule donc ce rappel comme une hypothèse à étayer par un nouveau programme de travail : en quoi les apprentissages réalisés dans les débats publics structurent-ils le changement des méthodes d'élaboration des projets comme des comportements de conduite de projet ?

CONCLUSION : LA « DÉMOCRATISATION DE LA DÉMOCRATIE », OBJET D'UN NOUVEAU PROGRAMME DE TRAVAIL

Un tel programme de travail, qui ne serait plus centré sur l'analyse du déroulement et l'évaluation du débat, suppose au contraire la mise en série historique des « dossiers » soumis à débat public. Notre démarche d'évaluation a privilégié le point de vue des Commissions organisatrices du débat public et est restée centrée sur la seule procédure du débat public institué par la loi « Barnier » et la loi de démocratie de proximité. Progresser dans une évaluation prenant en compte les attentes de l'ensemble des participants, alors que se diffusent les pratiques participatives, désigne trois axes de recherche principaux sur la « démocratisation de la démocratie » : 1/ comparer les pratiques délibératives dans des cadres procéduraux différents ; 2/ étudier le changement des méthodes d'élaboration des projets et des comportements de conduite de projet résultant des procédures dialogiques ; 3/ rendre compte des changements du sens commun intervenus dans le public et analyser la stabilisation d'une culture du débat.

1. Comparer les pratiques délibératives

Pour bâtir des critères d'évaluation du débat public, nous nous sommes largement inspirés des travaux qui ont réalisé ce genre d'exercice sur différentes procédures participatives (Fiorino, 1990 ; Renn, Webler & Wiedemann, 1995 ; Rowe et Frewer, 2000 ; Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 ; Joss & Belluci, 2002). Certains de ces travaux cherchent avant tout à comparer entre elles différentes procédures. La posture comparative, qui n'a pas été celle de notre travail, repose sur une hypothèse implicite : la distance qui sépare les procédures est plus grande que la distance

entre les diverses mises en pratique d'une même procédure. En reprenant la métaphore des analyses factorielles, pensons à une classification ascendante hiérarchique qui s'appliquerait aux diverses pratiques (comme nous les avons formalisées pour la procédure de débat public) de différentes procédures. L'hypothèse des travaux comparatifs est de considérer que les classes que formerait la classification ascendante hiérarchique correspondraient à des procédures plutôt qu'elles ne mêleraient des pratiques similaires exercées dans le cadre de procédures différentes. Il s'agit en fait d'une hypothèse assez lourde et, pour la valider ou l'infirmier, il serait intéressant de comparer finement les analyses faites sur la diversité d'organisation de la soixantaine de conférences de citoyens recensés dans le monde, à celle que nous repérons sur le débat public, à des travaux comparables qui auraient pu être faits sur l'enquête publique ou les jurys de citoyens. Il ne semble pas déraisonnable de penser que les dimensions d'organisation du débat public que nous avons décrites structurent également la diversité des mises en pratique de bien d'autres procédures et que, en conséquence, il faut structurer la comparaison et l'évaluation des procédures autour de leurs modalités de mise en œuvre plutôt qu'autour de leurs caractéristiques institutionnelles. Il s'agit donc de comparer la manière de poser et de résoudre, dans la mise en pratique de différentes procédures, des questions comme celles de la représentativité des participants, de l'ouverture des échanges, de la circulation de la parole, de la maîtrise des problèmes mis en débat, de l'initiative propre des divers acteurs dans l'organisation du débat.

2. Le changement des méthodes d'élaboration des projets et des comportements de conduite de projet

Un autre effet structurel sur lequel il convient de travailler concerne plus directement les maîtres d'ouvrage. Les travaux québécois (Gariépy, 1997), et les comparaisons franco-québécoises (Simard, 2003) montrent la réalité de l'apprentissage des maîtres d'ouvrage en même temps que sa fragilité dans un contexte de déréglementation (Gariépy, 2005). Il s'agit donc de comprendre comment la diffusion des procédures participatives structure l'apprentissage des maîtres d'ouvrage et infléchit le contenu même des projets et des décisions. Il s'agit ensuite d'analyser systématiquement le changement des méthodes d'élaboration et des comportements de conduite des projets. Il s'agit enfin de spécifier ces évolutions selon les maîtres d'ouvrage : les changements observables sont-ils de même nature et se font-ils au même rythme à RFF, au ministère de l'Équipement ou à RTE ? Cette interrogation différentielle est particulièrement importante pour réfléchir à la manière dont les collectivités territoriales vont s'engager dans les procédures participatives de conduite des projets, puisque la deuxième vague de la décentralisation leur donne plus de responsabilité en la matière (notamment pour les routes) alors qu'elles ont peu de culture du débat public.

L'exigence délibérative du débat public implique en effet de s'interroger sur la structure de conduite de projet permettant le mieux au maître d'ouvrage de répondre aux questions soulevées au cours du débat public afin de faire avancer son projet. Les travaux réalisés pour le PREDIT 2 nous avaient permis d'avancer une hypothèse globale : le débat public devient un élément constitutif des nouvelles pratiques du maître d'ouvrage. La manière de concevoir le débat public fait aujourd'hui partie de la manière de concevoir son rôle de maître d'ouvrage. Il s'agit, dans la continuité de la thèse de Sandrine Rui (2001 et 2004), de développer cette hypothèse par la mise en série historique des dossiers soumis à débat public depuis une quinzaine d'années.

Les exemples de débats en amont organisés sur des infrastructures de transport (circulaire « Bianco », débats « Barnier » et débats CNDP actuelle) montrent que le maître d'ouvrage est confronté dans le temps du débat public à des demandes qui débordent ses compétences. Le débat public met ainsi à jour le paradoxe qui naît de la dissonance entre la nature plurielle des grands projets et les compétences sectorielles des acteurs. Cette tension est d'autant plus forte que la loi est peu précise sur ce que peut produire le débat public. C'est donc au maître d'ouvrage d'inventer en situation la nature des engagements qu'il peut prendre dans le débat public concernant la suite de son projet et les modalités de la concertation à poursuivre. Cette incertitude ouverte par le déroulement du débat public, est structurante pour la conduite de projet, ainsi que l'a fortement souligné la thèse de Louis Simard (2003). Pris dans cette tension, le rôle, le "métier" du maître d'ouvrage évolue. On peut sans doute envisager plusieurs redéfinitions possibles de ce rôle. Nos premières analyses dans le cadre du PREDIT 2 indiquaient qu'elles se situent entre trois grands pôles. D'une part, le gestionnaire des procédures : le maître d'ouvrage tente de conserver ainsi une mise en séquence des questions d'opportunité, de fonctionnalités et de riveraineté. D'autre part, l'entrepreneur territorial : présupposant l'utilité publique du projet définie par ailleurs, le maître d'ouvrage peut se consacrer à la communication de proximité avec les partenaires concernés par le projet. Enfin, l'animateur du processus de décision : prenant acte du caractère composite de la maîtrise d'ouvrage, un rôle d'animateur de la production de l'intérêt collectif revient au porteur de projet.

Ces différents rôles possibles renvoient à des conceptions différentes de ce qu'est et de ce que peut produire le débat public, qui ne conduisent pas le maître d'ouvrage à y adopter la même place. C'est donc cette hypothèse que notre recherche veut préciser et tester par la mise en série historique des « dossiers » soumis à débat public et la constitution d'une base de données des procédures participatives, en particulier des débats publics qu'organise la CNDP.

Pour avancer dans ce programme de travail⁶, il nous semble prioritaire de mettre en place un réseau fédérant les chercheurs qui travaillent sur la démocratie dialogique dans le domaine de la science et de la technologie, sur la démocratie participative dans la recherche urbaine, sur la participation en environnement, sur le débat public et la concertation en aménagement. Il s'agit de favoriser l'échange entre les chercheurs, le dialogue entre les chercheurs et les praticiens, d'encourager l'expérimentation et l'évaluation des expériences et de contribuer à leur formalisation, de permettre la capitalisation des résultats de recherche en les confrontant plus systématiquement aux recherches européennes et internationales.

3. Le sens du changement

Toute mise en discussion publique donne lieu, quelles que soient les intentions de contrôle des organisateurs du débat, à un patient travail de maturation des arguments entendus par chacun des participants, travail qui finit par donner naissance à des modes d'argumentation, des principes, des thèmes, des idées qui, s'ils ne font pas l'objet d'un consensus, n'en sont pas moins récurrents d'un débat à l'autre. Il s'agit enfin, à ce dernier niveau d'analyse, de comprendre comment la diffusion des procédures participatives et la répétition des phases

6. Le lancement, depuis novembre 2003, du séminaire de l'EHESS « Sociologie des controverses et des débats publics », animé par Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau et Guillaume Hollard, entend contribuer à ce programme de travail.

institutionnalisées de débat public transforment les pratiques et le sens commun des acteurs impliqués, en analysant dans la durée les effets de la dynamique argumentative. Il s'agit par exemple de préciser les transformations intervenues dans les conditions d'émergence de nouveaux objets de dispute dans l'espace public et de décrire les points d'ancrage des différents niveaux d'argumentation qui nourrissent les points de vue des multiples protagonistes d'un débat émergent. Il s'agit également de caractériser — en vue d'une possible modélisation — les mécanismes d'arrêt des disputes, de clôture des controverses, les formes de résolutions pratiques et les dispositifs adoptés par les personnes, les groupes ou les institutions dans leurs activités quotidiennes pour sortir du conflit.

La façon dont les questions du développement durable sont discutées constituent, bien entendu, l'entrée privilégiée pour analyser le contenu des échanges suscités par l'ouverture de moments procéduraux de débat public, et son évolution depuis l'expérience du Collège des experts du TGV Méditerranée. Il s'agit de repérer et de comprendre comment, en 12 ans de débat sur les grands projets d'aménagement, certains arguments, modes d'argumentation, principes, etc., sont apparus, ont été discutés, se sont stabilisés ; comment ils ont été défendus, repris, reconnus comme légitimes ; comment certaines évidences ont au contraire perdu progressivement leur force de conviction, comment d'autres ont disparu. Travailler sur la variation des arguments relatifs à la question environnementale et sur leur évolution, implique d'analyser plus largement les types de discussion sur le changement social auquel donne lieu les débats sur le développement durable.

La discussion publique d'un projet suscite des disputes aussi bien sur les modalités d'organisation (formes et règles du jeu), les places et les rôles attendus ou réservés aux protagonistes des échanges que sur les finalités et les buts du débat public. Nos travaux l'ont illustré dans le cas des débats institués par la loi « Barnier » en recherchant les énoncés stabilisés au cours du débat, les objets qui servent de repères pour les protagonistes et les porte-parole qu'ils se donnent pour les faire valoir dans la suite du processus de décision. Il reste à s'interroger sur les effets structurels de l'institutionnalisation et de la diffusion progressive procédures dialogiques : s'accompagnent-elles de la stabilisation d'une culture du débat ou bien toute forme de démocratie participative est-elle à ce point réflexive qu'elle ne cesse jamais de produire une discussion sur la participation elle-même ? Chaque dossier produit des événements marquants qui servent de repères à l'ensemble des acteurs. Bien qu'ils donnent lieu à des interprétations différentes, et très souvent divergentes, ces événements engendrent un travail politique conduisant les protagonistes vers des configurations relativement stables, pour une certaine durée (Dodier, 2003). Ces changements engagent tout à la fois des formes inédites de prise de parole et de débat public, de nouvelles procédures d'expertise, la mise en discussion des lois et des règlements, la diffusion de standards d'action et de jugement (traçabilité, transparence, principe de précaution, développement durable, etc.), et le recours massif aux technologies de l'information et de la communication à travers lesquelles se modifient les conditions de production et de circulation, non seulement des pièces des dossiers, mais aussi des formes de mobilisation et d'existence publique de nouveaux acteurs-réseaux. Ces transformations produisent, en retour, des modifications tangibles dans la manière dont émergent, ou non, les problèmes dans l'espace public et, partant, dans les processus de décision politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Hubert BLANC, 2005, « Débat public et décision », in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy, Gauthier (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et Entreprises.
- Cécile BLATRIX, 2000, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Université Paris I.
- Loïc BLONDIAUX, 2002, « Démocratie locale : repenser les objectifs politiques avant de définir des modalités », *Les Cahiers du DSU*, septembre 2002, pp. 42-43.
- Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix* n° 57 : *Démocratie et délibération*, Hermes Science.
- Daniel BOY, 2002, « Les nouveaux modes de délibération », *Responsabilité et Environnement - Les Annales des Mines* n° 26.
- Daniel BOY, Philippe ROQUEPLO, Dominique DONNET-KAMEL, 2000, « Un exemple de démocratie participative : la conférence des citoyens sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, pp. 779-810.
- Michel CALLON, 1998 et 1999, « Des différentes formes de démocratie technique », *Responsabilité et Environnement - Les Annales des Mines* n° 9, janvier-mars 1998, pp. 63-73 et *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38 : *Risque et démocratie*, 4^{ème} trimestre 1999, pp. 37-54.
- Michel CALLON, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, La couleur des idées.
- Michel CALLON, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE, 2003, « La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? », *Cosmopolitiques* n° 3 : *République cherche démocratie et plus si aff.*, février.
- Gilbert CARRÈRE, 1992, *Transports, destination 2002. Recommandations pour l'action*, rapport au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Paris, 21 juillet 1992.
- C&S Conseils, 2003, *Expériences de débats publics. Rapport d'analyse de la bibliographie et des entretiens*, Paris, CNDP.
- Véronique CATHERIN, 2000, *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.
- Daniel CEFAÏ et Claudette LAFAYE, 2001, « Lieux et moments d'une mobilisation collective », in Daniel CEFAÏ et Danny TROM (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Éditions de l'EHESS, Raisons pratiques, pp. 195-228.
- Francis CHATEAURAYNAUD, 2003, *Prospéro, une technologie pour les sciences humaines*, Paris, éditions du CNRS, CNRS Communication, 2003.
- Commission nationale du débat public, 2004, *Les cahiers méthodologiques*, Paris, CNDP.
- Conseil général des ponts et chaussées et Service de l'information et de la communication du METTL, 2002, *Repères concertation/ débat public, quelques leçons de l'expérience*, Paris, METTL.
- Michel DEFFAYET et Christine LEFEVRE (CETE de l'Est), entretien avec J-M. FOURNIAU, 1999, « Le débat public n'est pas la concertation. L'expérience du débat A32 », *Annales des ponts et chaussées*, n° 92, décembre 1999, pp. 30-39.
- José-Frédéric DEROUBAIX, 2003, « Une gestion intégrée de l'eau ? » *Contribution à une sociologie de la bureaucratie scientifique dans le gouvernement des milieux aquatiques*, thèse de science politique de l'ENPC.

- Nicolas DODIER, 2003, *Leçons politiques de l'épidémie de sida*, Paris, Éditions de l'EHESP.
- Jon ELSTER, 1995, « Strategic Uses of Arguments » in ARROW, K. et al. (eds.), *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict*, New York, Norton, pp. 236-257.
- Daniel J. FIORINO, 1990, « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology & Human Values*, vol. 15, n° 2, pp. 226-243.
- Jean-Michel FOURNIAU, 2004, « Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision. L'exemple du débat public sur le projet d'extension du port de Nice », *Faire savoirs*, n° 4 (<http://www.amares.org/revue/04/dos/a3/index.html>).
- Jean-Michel FOURNIAU, 2001, « Le débat public, une procédure décisive pour fonder le droit à la participation », in Serge VALLEMONT (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J., pp. 149-161.
- Jean-Michel FOURNIAU, 1996, « Transparence des décisions et participation des citoyens », *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 31 : *Projets d'infrastructures et débat public*, mai 1996, pp. 9-47.
- Archon FUNG and Erik Olin WRIGHT (eds), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso Press, 2003.
- Archon FUNG, « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, n° 3, 2003, pp. 338-367.
- Michel GARIÉPY, 2005, « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy, Gauthier (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et Entreprises.
- Michel GARIÉPY, 1997, « L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », in Michel GARIÉPY et Michel MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris-Montréal, L'Harmattan, Villes et Entreprises., pp.
- Simon JOSS & Sergio BELLUCI (eds), 2002, *Participatory Technology Assessment. European Perspectives*, Londres, Center for the Study of Democracy (University of Westminster).
- Axel HONNETH, 2002, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris Cerf, Passages (original allemand, 1992)
- Bruno LATOUR, 1999, *Politiques de la nature. Comment faire entrer la science en démocratie*, Paris, La Découverte, Arminaire.
- Mathieu LEBORGNE, 2004, « Les effets du débat public sur le milieu associatif : vers le renforcement de deux modèles d'engagement », *Faire savoirs* n° 4.
- Mathieu LEBORGNE, 2005, « La construction sociale de la confiance : une condition du processus d'apprentissage cognitif des acteurs des débats publics », in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy, Gauthier (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et Entreprises.
- Pierre LIVET, 2003, « Émotions et révision : la dynamique des débats », à paraître in Fourniau et Chateauraynaud (dir.), *Intérêts, arguments et émotions : les dynamiques de la délibération*.
- Jean-Luc MATHIEU, entretien avec J-M. FOURNIAU, 1998, « La démocratie à l'épreuve des rapports économiques. Débattre publiquement d'un grand projet d'aménagement : Port 2000 au Havre », *Société française* n° 12-13, octobre-décembre : *Territoire, débat public, démocratie*, pp. 21-34.
- Laurent MERMET, 2005, « Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation » in Raphaël Billé, Laurent Mermet, Martine Berlan-Darqué, Nathalie

- Berny et Alexandre Emerit (éds), *Concertation, décisio, environnement. Regards croisés*, Volume III, Paris, La Documentation française.
- Jean-Paul PUYFAUCHER, 2005, « Intelligence collective et cohésion sociale : les limites de la médiation et le rôle créateur du débat public », in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy, Gauthier (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et Entreprises.
- Bernard REBER, 2003, « Les controverses scientifiques publiques au secours de la démocratie », *Cosmopolitiques* n° 3, février : *République cherche démocratie et plus si aff.*, pp. 93-107.
- Ortwin RENN, Thomas WEBLER & Peter WIEDEMANN (eds), 1995, *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- ROWE, G. & L. J. FREWER, 2000, « Public Participation Methodes: A framework for Evaluation », *Science, Technology, and Human values*, vol. 25, n° 1, pp. 3-29.
- Daniel RUEZ, 2005, « Faire de l'enquête publique l'affaire de chaque citoyen », in Fourniau, Lepage, Simard, Gariépy, Gauthier (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Villes et Entreprises.
- Sandrine RUI, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Sandrine RUI, 2001, *L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en œuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement*, thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, janvier 2001.
- Louis SIMARD, 2003, *Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris.
- Philippe URFALINO, 2000, « La délibération et la dimension normative de la décision collective » in Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN, Cécile ROBERT, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, L.G.D.J., Droit et société.
- Serge VALLEMONT (dir.), 2001, « Introduction », *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J.

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE.

**PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA
DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE**

ANNEXES :

Programme des séminaires et

Sommaire des publications

|

|

PROGRAMME CONCERTATION-DÉCISION-ENVIRONNEMENT

SÉMINAIRE DE LA RECHERCHE

Ce que débattre veut dire.

PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE

Les innovations récentes transformant le processus de décision des grands aménagements font, en France, une large place à la notion de débat public. Mais le “débat public” est d’abord un terme générique qui désigne généralement l’ensemble des processus de traitement des problèmes communs dans l’espace public. Et l’on a vu ces dernières années se multiplier sous ce terme diverses formes de délibération, de consultation, de concertation, de dialogue, d’auditions publiques, de forums citoyens, de conférences citoyennes, d’assises, voire d’États généraux. La reprise de ce terme pour désigner une procédure spécifique dans un champ particulier doit retenir l’attention. Cela souligne pour le moins que les problèmes auxquels se confronte l’action publique en matière d’aménagement et d’environnement, sont ceux-là mêmes qu’ont à prendre en compte toute action publique et toute activité politique.

On peut les assigner à une triple hétérogénéité des enjeux de l’action publique, de ses programmes, de ses réseaux d’acteurs. Comment débattre, ici et maintenant, de décisions à engager aujourd’hui mais dont la réalisation demande au moins 15 ans, et anticiper ses effets sur plusieurs générations ? Comment débattre, ici et maintenant, de décisions dont les impacts immédiats sont essentiellement locaux alors que les effets à plus long terme s’évaluent à l’échelle nationale, européenne voire planétaire ? Comment débattre, ici et maintenant, de décisions qui ont à arbitrer entre des grandeurs a priori incommensurables ?

Cette hétérogénéité des échelles de temps, des échelles spatiales, des échelles de problèmes est elle-même redoublée par l’engagement dans l’action d’agents multiples aux stratégies, aux capacités à avoir prise sur les problèmes et aux finalités devenues elles-mêmes plus hétérogènes, action encadrée par des procédures devenant également plus hétérogènes. Comment, finalement, exercer une vigilance citoyenne, permettant d’avoir prise, ici et maintenant, sur les problèmes ?

La participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ne peut plus s’envisager du seul point de vue de la décision, de l’efficacité de l’action publique. Le débat parlementaire sur la loi de démocratie de proximité, en cours d’adoption, a clairement montré la tension politique qu’introduit l’institutionnalisation de la participation. Le rapporteur pour avis présentait à l’Assemblée nationale, l’objectif de la loi ainsi : “ *Le projet de loi vise donc à 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.* ” Cette manière d’appréhender la portée du principe de participation semble particulièrement intéressante car elle pose 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, l'objet de la loi étant de trouver un équilibre entre ces deux intérêts généraux. Mais la discussion du Sénat a largement récusé cette distinction pour, au contraire, ne reconnaître la participation que comme un moyen — devenu certes incontournable — de faire des projets plus acceptables.

Les hétérogénéités mentionnées, la tension qu'introduit la loi en reconnaissant qu'il y a un intérêt général propre à la participation du public, nous indiquent qu'il y a finalement trois points de vue distincts sur la participation :

- le point de vue du maître d'ouvrage selon lequel la participation n'est qu'un moyen pour avoir un meilleur projet et un projet mieux accepté ;
- le point de vue du décideur politique pour qui une plus grande participation des citoyens à l'élaboration des décisions est également un but, une nouvelle norme que pose la loi pour juger du processus de décision, ce qui donnera sans doute lieu à jurisprudence.
- enfin le point de vue des participants à la discussion publique pour qui la participation peut également constituer une finalité : se construire son propre point de vue sur le projet, exercer sa qualité de citoyen (quels que soient les buts que chacun assigne à sa participation : faire passer le projet, le modifier ou l'arrêter, simplement s'informer, etc.).

La dissociation entre les moyens, les buts et les finalités de l'action ouvre un espace de controverses sur le sens et la construction de l'intérêt général qui s'attache à toute décision publique. L'intérêt général ne peut jamais plus être considéré comme allant de soi et il faut toujours le vérifier à travers les procédures même d'établissement de la décision.

Aussi, la nature des conflits d'aménagement changent-elle : ceux-ci portent aujourd'hui sur la légitimité des projets, c'est-à-dire à la fois sur leur opportunité et sur la manière d'en décider, et non seulement sur les projets eux-mêmes. Lorsque la légitimité de l'action publique n'appartient plus, en propre, à aucun des acteurs directement impliqués dans les conflits mais est, au contraire, un enjeu commun à tous les protagonistes, la pratique du débat public engage une dynamique de recomposition des stratégies, des langages et des identités politiques.

C'est l'hypothèse centrale de notre projet de recherche *Ce que débattre veut dire*, que le séminaire auquel nous vous proposons de participer approfondira en croisant les regards disciplinaires sur les nouvelles procédures de la délibération qu'ouvrent l'institutionnalisation du débat public et les apprentissages qu'il permet.

Le séminaire comprend trois séances.

- a) **Débat public et délibération**. Cette première séance se déroulera à Marseille, à la Vieille Charité, les 21 et 22 février 2002.
- b) **La réforme française de l'utilité publique à la lumière de l'expérience québécoise**. Cette séance sera organisée à Montréal en septembre 2002.
- c) **L'économie peut-elle penser simultanément l'efficacité et la légitimité de la décision publique ?** Cette séance est prévue dans le courant du mois de juin à Paris.

PROGRAMME CONCERTATION-DÉCISION-ENVIRONNEMENT
PREMIER SÉMINAIRE DE LA RECHERCHE :
CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE.
PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE
CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE
DÉBAT PUBLIC ET DÉLIBÉRATION

En association avec l'Institut d'économie publique (IDEP) et le Centre d'étude en science sociale appliquées (CESSA)

Dates : les jeudi 21 et vendredi 22 février 2002

Lieu : École des hautes études en sciences sociales, Vieille Charité, Marseille

Journée du 21 février

Pour le lancement général du séminaire associé à notre recherche *Ce que débattre veut dire*, nous proposons d'avoir un échange avec les chercheurs qui travaillent sur les pratiques et les représentations politiques, les politiques publiques et les conflits d'aménagement et d'environnement.

Plus précisément, nous proposons de consacrer la matinée de la première journée à un bref exposé (limité à 10 minutes) où chacun des participants expliquera comment il aborde dans ses **travaux l'articulation entre démocratie et territoire**.

L'après-midi, nous ferons le point sur réforme législative en cours d'adoption pour montrer comment cette question a été traitée dans le débat parlementaire. Enfin, nous dresserons un premier état des recherches conduites sur le sujet du débat public par les chercheurs français et étrangers.

Journée du 22 février

La seconde journée sera l'occasion d'entendre et de questionner des chercheurs de différentes disciplines sur la question de la délibération.

Jacques Guilhaumou (linguiste et historien, ENS et UMR Telemme), interviendra sur la conception de la souveraineté délibérante chez Sieyès et Robespierre, en comparant l'appréhension de la question par le centre parisien au cas marseillais.

Pierre Livet (philosophe à Aix-Marseille I) interviendra sur l'argumentation.

Guillaume Hollard (économiste à l'IDEP), présentera une modélisation économique du débat public.

Jean-Michel Fourniau (sociologue, INRETS) présentera un papier sur la " mésentente " et la délibération dans les conflits d'aménagement.

Jean-Claude Passeron (EHESS) commentera ces différentes présentations.

PROGRAMME CONCERTATION-DÉCISION-ENVIRONNEMENT

DEUXIÈME SÉMINAIRE DE LA RECHERCHE :

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE.

**PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE
CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE**

**APPRENTISSAGE ET DÉBAT PUBLIC À LA
LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE**

Dates : les jeudi 12 et vendredi 13 septembre 2002

**Lieu : Universités du Québec à Montréal, Pavillon Judith Jasmin, salle des
boiseries, locaux J-2805 et J-2810 (entrée par le clocher de la rue Saint-Denis)**

Les années 1990 ont été marquées par la multiplication des contestations et des conflits autour de projets d'infrastructures dans plusieurs domaines d'activités notamment des transports (ferroviaires, autoroutiers) et de l'énergie (barrages, centrales, lignes THT). Cette conflictualité généralisée dans la plupart des pays occidentaux est révélatrice d'une crise des modes d'organisation et des registres de légitimation de l'action publique en matière d'aménagement et d'infrastructure. Les innovations récentes en France transforment le processus de décision des grands aménagements et font une large place à la notion de débat public. Mais le "débat public" est d'abord un terme générique qui désigne généralement l'ensemble des processus de traitement des problèmes communs dans l'espace public. Et l'on a vu ces dernières années se multiplier sous ce terme diverses formes de délibération, de consultation, de concertation, de dialogue, d'auditions publiques, d'audiences, de commissions, de forums citoyens, de conférences citoyennes, d'assises, voire d'États généraux. La reprise de ce terme pour désigner une procédure spécifique dans un champ particulier doit retenir l'attention. Elle souligne pour le moins que les multiples incertitudes auxquelles se confronte l'action publique en matière d'aménagement et d'environnement, sont celles-là mêmes qu'ont à prendre en compte toute action publique et toute activité politique.

A l'heure où en France s'amorce, avec l'adoption de la Loi sur la "démocratie de proximité", une importante réforme de l'utilité publique et que la Commission nationale du débat public (CNDP) accumule ses premières expériences, quel éclairage peut apporter l'exemple québécois ? Fort d'une expérience de plus de 20 ans qui a donné lieu à la mise en discussion de plus de 150 projets, programmes et politiques, la procédure d'évaluation environnementale du ministère de l'Environnement et les audiences publiques et les médiations conduites par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, sont dans les faits une référence "obligée" à l'échelle internationale.

Nous voudrions dans le cadre de ce séminaire tenter de tirer les principales leçons de cette expérience et soulever les défis à venir à l'aide d'un regard croisé des disciplines, des territoires et des concepts. En d'autres termes, il s'agira de développer une démarche

active de réflexion et d'échange par une comparaison à l'aide de ces trois axes. Pour ce faire, les questions suivantes pourront guider les interventions :

- Quelles sont les principales évolutions que le cadre général québécois du "débat public" a connues en 20 ans ? Quels ont été les événements marquants et quels ont été les obstacles rencontrés ? Quels sont les défis à venir et les parallèles à faire avec d'autres cadres de "débat public" ?
- Quels sont des différentes activités de concertation, de délibération et de négociation qui peuvent en faire le succès ou l'échec ? Quelle traduction cette expérience a eu au niveau de l'espace public, des décisions politiques et de la démocratisation de l'action publique? Quelles perceptions et quels résultats à l'échelle de la société québécoise ?
- Quelles formes d'apprentissages concrets peut-on tirer de ces exercices à l'échelle des organisations ? Quelles évolutions dans les pratiques et les outils des aménageurs, du BAPE et des autres organisations ? Quelles anticipations et préparations au " débat public " ?
- Quels sont les liens qui peuvent être faits avec le contexte français et qu'inspirent les changements récents en France au modèle québécois ? Quelle comparaison possible entre les deux expériences ?

La deuxième séance du séminaire "*Ce que débattre veut dire*" propose donc un échange entre les praticiens et les chercheurs québécois et français autour de ces questions via des retours d'expériences et un partage des apprentissages individuels et collectifs.

Programme préliminaire :

La deuxième séance du programme de recherche "*Concertation, Décision et Environnement : ce que débattre veut dire*" se déroulera en deux jours sous le patronage de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains de l'UQAM. Sous forme de colloque multidisciplinaire, elle permettra aux chercheurs et praticiens français et québécois d'échanger sur le sujet et de faire le bilan de leurs expériences et de leurs résultats de recherche. Les contributions de cette journée pourront donner lieu à une publication (support à déterminer).

Apprentissage et débat public à la lumière de l'expérience québécoise

Jeudi 12 septembre

9h : Mot de bienvenue par **Laurent Lepage**, Titulaire de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains-UQAM
Ouverture du séminaire par **Louis Germain**, ministère de l'Environnement du Québec
Présentation du programme par **Jean-Michel Fourniau**, Directeur de recherches INRETS (France)
Présentation du 2^{ème} séminaire par **Louis Simard**, CSO-CNRS et Chaire d'études sur les écosystèmes urbains-UQAM

9h30 : **Tour de table :** bref exposé où chacun des participants expliquera comment il aborde dans ses travaux l'articulation entre expérience, apprentissage et débat public.

10h30 : Pause

10h45 : Le BAPE : Quel historique ? Quelle évolution ?

Depuis le début des années 1980, le débat public "à la québécoise" a-t-il connu des évolutions ? À l'usage, à quoi tient le succès ou l'échec de la mise en œuvre de celui-ci ? Le cas québécois est-il exportable et à quelles conditions ? Quelle comparaison possible avec le cadre du débat public français et la CNDP ?

André Beauchamp, *Consultant et ex-commissaire du BAPE*

Le BAPE : une expérience fabuleuse victime de son propre succès ?

Michel Lamontagne, Directeur des équipements scientifiques, Ville de Montréal

12h00 : Déjeuner libre

14h00 : Apprentissage et débat public : quelles formes ? quelles conséquences ?

L'accumulation des expériences du débat public chez certains acteurs permet d'observer des processus d'apprentissages aux niveaux des attitudes, des pratiques, des outils ou des structures. Quelles formes d'apprentissages se mettent concrètement en œuvre chez les acteurs et au sein des organisations et quels en sont les effets ? Les manières d'anticiper le débat public ont-elles changé ? Quelles comparaisons possibles avec le contexte français ?

Louis Simard, Centre de sociologie des organisations : *L'apprentissage comme ressource pour le débat public : quels effets sur la régulation des projets ?*

Marie-France Turcotte, Département Stratégie des affaires, Ecole de gestion, UQAM : *Ce que débattre nous apprend : analyse comparative des apprentissages dans des initiatives multipartites*

Laurence de Carlo, Professeur, Département Environnement, ESSEC (France) : *Concertation, apprentissage collectif, conflits et créativité*

16h15 : La démocratie participative à l'épreuve du pouvoir local

Pierre Hamel, Professeur, directeur du Programme de Doctorat en Sciences Humaines Appliquées de l'Université de Montréal : *Débat public et pouvoir local. L'exemple de Montréal*

J-M. Fourniau, Directeur de recherches INRETS : *Les ambivalences du thème de la démocratie participative : l'exemple de la réforme de la CNDP.*

18 h : Questions / Échanges

Vendredi 13 septembre 2002

9h30 : L'expérience de la médiation : quelles leçons ? quelle portée ?

La médiation est un mode de résolution des conflits en développement. Quelle est la portée de celui-ci ? Ce mécanisme est-il complémentaire ou alternatif au débat public ? Quelles conditions et quels contextes propices à la médiation ? Quelles possibilités de transposition en France ?

Mario Gauthier, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains - UQAM

Jean-Marc Dzedzicki, post-doctorant au Centre for Research in European Urban Environments (Université de Newcastle - UK)

André Delisle, Transfert Environnement

12h : Déjeuner

14h : Table ronde : Retour d'expérience critique

Le débat public fait partie des différents dispositifs en développement au cœur de la gouvernance de l'action publique. Quels sont les effets de l'expérience du débat public à l'égard de la démocratisation de l'espace public et des décisions politiques ? Quels sont les défis qui restent encore à relever ? Quelles comparaisons à faire avec les transformations récentes en France ?

Claudette Journault, Vice-Présidente du BAPE

Daniel Hargreaves, Directeur, direction de la recherche et de l'environnement, ministère des Transports du Québec,

Patrick Arnaud, Chef de projet Hydro-Québec

Michel Gariépy, Professeur, Faculté d'Aménagement de l'Université de Montréal : *La déréglementation et la libéralisation des échanges économiques posent-elles des défis à la procédure québécoise d'évaluation des impacts environnementaux*

16h30 : Conclusions :

Laurent Lepage, Titulaire de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains - UQAM, et **Jean-Michel Fourniau**, directeur de recherche à l'INRETS

17h30 : Réception sous la présidence d'honneur de Madame **Claudette Journault**, Vice-Présidente du BAPE du Québec et de Madame **Johanne Gélinas**, Commissaire à l'Environnement et au Développement durable du Canada.

Jean-Michel Fourniau, Laurent Lepage, Louis Simard, Mario Gauthier et
Michel Gariépy

***Aménagement et environnement : Le débat public en
apprentissage. Regards croisés sur les expériences
française et québécoise.***

L'Harmattan, collection Villes et entreprises

INTRODUCTION, Louis Simard, Laurent Lepage,

**PREMIÈRE PARTIE : L'ÉCOUTE ET L'ENQUÊTE : TÉMOIGNAGES
D'ACTEURS SUR LA GENÈSE DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES**
(introduction du chapitre : Laurent Lepage)

Michel Lamontagne, premier président du BAPE (1978-1982), *La procédure
d'études d'impact et de consultation publique : quel historique ?*

Michel Yergeau (premier vice-président du BAPE, 1979-1984), *Au-delà de l'écoute
du public : le devoir d'enquête du BAPE*

André Beauchamp, ex président (1983-1987) et commissaire additionnel du BAPE :
Le BAPE : une expérience forte mais limitée

Daniel Ruez (ancien président de la Compagnie nationale des commissaires
enquêteurs, membre de la CNDP), *Faire de l'enquête publique l'affaire de chaque
citoyen*

Hubert Blanc (premier président de la CNDP, 1997-2001), *Débat public et décision*

**DEUXIÈME PARTIE : L'ENGAGEMENT DES ACTEURS DANS LE DÉBAT
PUBLIC INSTITUTIONNALISÉ** (Jean-Michel Fourniau)

Sandrine Rui (docteur en sociologie, CADIS Bordeaux) *Les citoyens impertinents.
Débat public, conflit et mésentente*

Claudette Journault, vice-présidente du BAPE, *Le BAPE au service de la
démocratie participative*

Jérôme Audhui, *Les grands aménageurs et le débat public : premières expériences*

Patrick Arnaud, chef de projets à Hydro-Québec, *Hydro-Québec, 25 ans de
participation publique*

TROISIÈME PARTIE : L'APPRENTISSAGE COLLECTIF DANS LE DÉBAT (Louis
Simard)

Louis Simard (CSO) : *L'apprentissage comme ressource pour la régulation des
projets : quels effets sur le débat public ?*

Mathieu Leborgne (SHADYC-EHESS), *La construction sociale de la confiance :
une condition du processus d'apprentissage des acteurs du débat public*

Marie-France Turcotte, Département Stratégie des affaires, École de gestion, UQAM : *Ce que débattre nous apprend : analyse comparative des apprentissages dans des initiatives multipartites*

Laurence de Carlo (ESSEC), *Concertation, apprentissage collectif et espace transitionnel*

QUATRIÈME PARTIE : EXPRESSION DU PUBLIC VERSUS RÉOLUTION DES CONFLITS : DISCUSSION SUR LE RÔLE ET LA PORTÉE DE LA MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE (Mario Gauthier)

Jean-Marc Dziedzicki, (Réseau ferré de France), *La médiation : un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement*

Mario Gauthier, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains – UQAM, *Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale*

André Delisle, Transfert Environnement (ex vice-président du BAPE 1991-1994), *La médiation environnementale : complément ou obstacle au débat public ?*

Jean-Paul Puyfaucher (ex EDF), *Intelligence collective et cohésion sociale : les limites de la médiation et le rôle créateur du débat public*

CINQUIÈME PARTIE : PROBLÈMES ET LIMITES DU DÉBAT PUBLIC INSTITUTIONNALISÉ (Michel Gariépy)

Pierre Hamel, Professeur, directeur du Programme de Doctorat en Sciences Humaines Appliquées de l'Université de Montréal, *Participation, consultation et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution*

Jean-Michel Fourniau (INRETS), *Les ambivalences du thème de la démocratie participative : l'exemple de la réforme de la CNDP.*

Michel Gariépy, Professeur, Faculté d'Aménagement de l'Université de Montréal : *Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec*

Laurent Lepage (Professeur, titulaire de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains-UQAM) : *Le débat public dans la nouvelle gestion de l'environnement*

PROGRAMME CONCERTATION-DÉCISION-ENVIRONNEMENT

TROISIÈME SÉMINAIRE DE LA RECHERCHE :

CE QUE DÉBATTRE VEUT DIRE.

**PROCÉDURES DE DÉBAT PUBLIC ET LÉGITIMITÉ DE LA DÉCISION DANS LE
CHAMP DE L'UTILITÉ PUBLIQUE**

DÉBAT, DÉLIBÉRATION, DÉMOCRATIE.

**QU'A-T-ON APPRIS SUR LE RAPPORT ENTRE
ÉCONOMIE ET DÉMOCRATIE DEPUIS SCHUMPETER ?**

Dates : les jeudi 16 et vendredi 17 janvier 2003

Lieu : Université Marne-la-Vallée

Quelles peuvent-être les conséquences sur le fonctionnement de nos économies du fait de vivre ou non en démocratie ? Dit autrement, peut-on se passer au sein de la théorie économique de penser la démocratie ? En regardant vers le passé, les tentatives de prise en compte du phénomène démocratique sont nombreuses mais souvent parcellaires. De plus, les approches de la démocratie les plus complètes sont très marquées par le contexte historique et/ou idéologiques. Ainsi, l'élection d'Hitler en Allemagne conduit Schumpeter à douter fortement de l'intérêt de la démocratie. La défense d'un libéralisme radical marque de même les développements de l'école américaine du *public choice*.

Des grandes considérations sur l'intérêt de la démocratie comme organisation sociale, il semble que l'on soit passé actuellement à des approches qui explorent l'impact de la démocratie sur des segments particuliers de l'économie. Au sein du courant, baptisé de "nouvelle" économie politique (*new political economy*), on trouve toute une série d'études sur l'influence du phénomène démocratique sur la politique macro économique, sur le cycle économique, sur la croissance, le niveau des salaires, la répartition des ressources, etc. L'émergence de la notion de "gouvernance" semble (re)-mettre sur le devant de la scène la question de la démocratie comme facteur de développement.

L'histoire tumultueuse des relations entre économie et démocratie a donc connu des avatars multiples, dont seule une partie est évoquée ici. C'est pourquoi il nous semble intéressant de provoquer une rencontre sur ces questions pour tenter de faire le point un demi siècle après Schumpeter.

Le lien entre démocratie et développement

De nombreux auteurs – Sen, Barro, Hirschman entre autres- ont porté leur attention sur les relations entre développement économique et démocratie. Le moins que l'on puisse dire est que ces travaux sont loin de conclure de manière concordantes. Dans cette exercice de comparaison entre systèmes nationaux, il nous semble intéressant de mobiliser le point de vue "régulationniste" qui a mis au cœur de son programme la question des systèmes de régulation dans leur dimension aussi bien économique que politique.

La délibération

L'acte démocratique par excellence, outre le vote, nous semble être la délibération. On entend par là le fait de réunir un certain nombre de personnes en vue de proposer, discuter, protester, d'influer sur le cours des choses. Les exemples à tout les échelons de la décision, aussi bien économique que politique, sont nombreux.

Le champ couvert dépasse donc la question de la démocratie pour aborder le rôle des dynamiques spécifiques induites par le recours à la délibération. L'importance de la dimension temporelle dans ces processus nous semble mériter une attention accrue. François Perroux ne notait-il pas, en introduction de son ouvrage sur l'économie du XXème siècle, que le caractère fondamentale de nos économie est d'être *discuté* ? Les travaux qui ont suivi les analyses de Boltanski et Thévenot autour des économies de la grandeur, ne nous invitent-ils pas également à approfondir cette question de la délibération ?

Les projets d'aménagements

Les projets d'aménagements (canaux, routes, lignes haute tension, etc) nous semble avoir un statut particulier dans la théorie économique. En effet, la lignée des ingénieurs-économistes a fortement mobilisé la théorie économique jusqu'à en extraire des modalités pratique d'action. Cette longue tradition, qui s'ouvre avec Jules Dupuit et trouve ses prolongements contemporains dans les méthodes d'évaluation contingente, nous paraît très représentative d'inclure dans la théorie économique, et la pratique qui en découle, la question de l'acceptabilité des décisions. En lien avec la partie précédente, il est intéressant de noter que les réflexions actuelles au sein de ce courant de pensée abordent explicitement la question du débat public et, partant, celle de la délibération.

Légitimité et acceptabilité des décisions économiques

Il est notable que la littérature économique regorge, explicitement ou non, de recommandations sur ce que pourraient être de " bonnes " décisions économiques. Cette abondance nous semble contraster fortement avec la rareté des travaux qui traitent de la question de l'acceptabilité sociale des décisions. En d'autres termes, peut-on au sein de la théorie économique penser le devenir politique des décisions économiques ? Cette question fut abordée en son temps par des auteurs tels que Pareto ou Stakelberg (entre autres). Elle nous paraît remise sur l'agenda avec les développements autour de la notion de gouvernance.

La nouvelle économie politique

L'appellation de " nouvelle " ne fait ici que qu'accréditer l'idée d'un resurgissement de questions anciennes. Le lien entre cycle économique et cycle politique notamment trouve de nouveaux développement tandis que les analyse plus anciennes, on pense à Simiand par exemple, demeurent encore dans l'oubli. Là encore, la tendance actuelle nous semble à mettre au crédit de tentatives qui ont émaillés l'analyse économique de penser le politique conjointement avec les phénomènes économiques.

DÉBAT, DÉLIBÉRATION, DÉMOCRATIE. QU'A-T-ON APPRIS SUR LE RAPPORT ENTRE ÉCONOMIE ET DÉMOCRATIE DEPUIS SCHUMPETER ?

JEUDI 16 JANVIER 2003

Session 1 – 10h 13h : Évaluation et débat public : complémentarité ou substituabilité ?

Les économistes ont depuis longtemps recherché les moyens d'asseoir la décision publique sur le calcul économique. Des méthodes d'évaluation de type " coût avantage " s'appliquent désormais dans différents domaines de la décision publique (aménagement, santé, environnement,...). Or, dans ces mêmes domaines nous assistons actuellement à une montée en puissance de procédures qui instaurent une phase de délibération avec le public. L'articulation de ces deux approches soulève nombre de questions qui paraissent représentatives des difficultés de l'analyse économique à rendre compte des procédures de débat public.

Bruno Faivre d'Arcier (Université Lyon II) : L'analyse en termes de surplus

Yves Crozet (directeur du Laboratoire d'économie des transports) : Les justifications du calcul économique

Olivier Godard (Laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique) : Autour des conflits à dimension environnementale - Evaluation et coordination dans un monde complexe

Président **Jean-Michel Fourniau** (directeur de recherche à l'INRETS)

13h-14h30 Déjeuner

Session 2 - 14h30-17h30 : La démocratie vue par les économistes. Revue de quelques courants de pensée.

La théorie économique aborde la question de la démocratie à de multiples reprises, d'ailleurs souvent marquées par un contexte historique précis (la révolution française, la mise en place des régimes communistes, l'arrivée au pouvoir des partis fascistes, la transition dans les pays de l'Est, etc). Périodiquement sollicitée sur ces questions, la théorie économique a produit une série d'analyses dont il est intéressant de pointer les forces et les faiblesses.

Jean-François Laslier (Laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique) : L'apport des théories du choix social à l'analyse de la démocratie

Odile Lakomski et Stéphane Longuet (Université de Picardie) : Schumpeter et la démocratie : la fin d'un mythe

Alain Marciano (Université de Reims, Gréqam) : De Hayek à Sen

Président : **Michel Rosier**, *Cahiers d'économie politique*

VENDREDI 17 JANVIER 2002

Session 3 - 10h-13h : Développement et démocratie : retour sur une vieille question à la lumière d'expériences récentes

De nombreux auteurs - Sen, Barro, Hirschman entre autres - ont porté leur attention sur les relations entre développement économique et démocratie. Le moins que l'on puisse dire est que ces travaux sont loin de conclure de manière concordante. Cette question qui traverse l'histoire de l'analyse économique revient sur le devant de la scène à la faveur des débats entraînés par la transition en cours dans les pays de l'Est.

Jacques Sapir (EHESS) : L'économie est-elle une anti-politique ?

Guillaume Cheikbossian (Grémaq, Toulouse) : (Sous)-Développement Institutionnel, anarchie, crime et trappes de pauvreté dans les Sociétés Post-Communistes

Président : **Guillaume Hollard**, Université de Marne-la-Vallée

13h-14h30 Déjeuner

Session 4 - 14h30-17h30 : Argumentation et débat : vers un modèle économique ?

Un des principaux obstacles à la prise en compte des questions d'argumentation et de débat dans la théorie économique semble être l'absence d'un modèle de la délibération. Ce problème avait été abordé en son temps par Pareto et mentionné par d'autres auteurs. Il semble intéressant de passer en revue les difficultés spécifiques soulevées par la prise en compte des questions d'argumentation, ainsi que d'explorer quelques pistes de recherche actuelles sur cette question.

Alban Bouvier (Gémas, Paris V) : La dimension cognitive et épistémique dans les débats publics. Réflexions sur quelques prolongements possibles de la Théorie du Choix Rationnel à partir d'un exemple

Francis Chateauraynaud (GSPM-EHESS) : Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments

Guillaume Hollard (Université de Marne-la-Vallée) : Un modèle de débat

Président :

Cahiers d'économie politique n° 47, automne 2004

« Les économistes et la démocratie. Qu'a-t-on appris depuis Schumpeter ? »

Sommaire

Hollard, Guillaume : Présentation

Lakomski, Odile et Longuet, Stéphane : « Une approche subjectiviste de la démocratie : l'analyse de J.A. Schumpeter »

Martin, Matthieu et Merlin, Vincent : « Les apports de la théorie du choix social pour l'analyse de la démocratie »

Marciano, Alain : « Repenser l'économie du politique à partir de l'économie politique »

Cheikbossian, Guillaume : « (Sous)-développement institutionnel, anarchie, crime et trappes de pauvreté dans les sociétés post-communistes »

Sapir, Jacques : « L'économie est-elle une anti-politique ? »

Godard, Olivier : « Autour des conflits à dimension environnementale. Évaluation économique et coordination dans un monde complexe »

Crozet, Yves : « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique »

Hollard, Guillaume : « La délibération dans la théorie économique »

Chateauraynaud, Francis : « Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments »

Bouvier, Alban : « Dimensions axiologique, épistémologique et cognitive de la délibération publique »