



## **CONCERTATIONS ORCHESTRÉES OU NÉGOCIATIONS DÉCISIVES ?**

### **tome 1 : moments et modes de recherche d'accord sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles**

Laurent Mermet ; avec la collaboration de Bérengère Charnay, Isabelle Dubien, Alexandre Emerit, Yann Laurans, Sylvain Maestracci, Franck Petrucci

*Programme « Concertation, Décision et Environnement »*

*Première partie du rapport final de la convention :*

« Choix d'aménagements hydrauliques : transformation des procédures et évolution des processus de décision - Quels enseignements pour la concertation et pour la gestion globale de la ressource en eau ? »

7 juin 2005



## **Présentation du document**

Dans le cadre du Programme « Concertation, Décision et Environnement » du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, la recherche « Choix d'aménagements hydrauliques : transformation des procédures et évolution des processus de décision - Quels enseignements pour la concertation et pour la gestion globale de la ressource en eau ? » porte sur les processus de décision et de négociation qui conduisent à la réalisation de projets d'infrastructures, en particulier de barrages réservoirs. La recherche vise à analyser (1) la manière dont ces projets sont conçus et portés par leurs promoteurs, ainsi que (2) les instances et processus de négociation et de décision où ils peuvent être mis en discussion entre les acteurs concernés par leur réalisation (que ce soit en tant que bénéficiaires, bailleurs de fonds, ou victimes d'impacts négatifs). L'enjeu et l'objectif de ce travail est de définir des méthodes pour mieux identifier et mieux assurer les prises que les processus de décision complexes concernant les infrastructures offrent (1) à une évaluation du caractère plus ou moins négocié de la décision publique, et (2) à des modifications dans la conduite et la mise en discussion des projets qui puissent déboucher sur des décisions plus et mieux « négociées ».

Placé initialement sous la responsabilité de S. Allain dans le cadre de l'équipe RGTE<sup>1</sup> du CIRED<sup>2</sup>, le projet a été divisé en 2002, après son départ de l'équipe, en deux projets indépendants : l'un sous la responsabilité de S. Allain dans le cadre du GAPP<sup>3</sup>, l'autre sous celle de L. Mermet, dans le cadre de RGTE<sup>4</sup>.

Le présent document constitue le rapport final du second de ces nouveaux projets.

Il se présente en deux tomes.

Le premier sous-titré "les moments de recherche d'accord dans les projets d'infrastructure qui mettent jeu l'environnement et les ressources naturelles", porte sur la place et le rôle de la négociation dans les processus de décision.

---

<sup>1</sup> Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement (responsable, Laurent Mermet)

<sup>2</sup> Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (UMR CNRS-EHESS-ENGREF-ENPC, directeur Jean-Charles Hourcade).

<sup>3</sup> Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (Ecole Normale Supérieure de Cachan, directeur Patrice Duran)

<sup>4</sup> Nous remercions donc les chercheurs impliqués dans le projet initial – Sophie Allain, Denis Bayart, Annie Borzeix, Nathalie Raulet-Croset – pour leur contribution et pour les discussions qui ont entouré la proposition de recherche et le lancement du projet.

Le second, sous-titré “comptabiliser les enjeux pour éclairer les processus”, porte sur les enjeux théoriques et méthodologiques de la mise en évidence des enjeux, en particulier distributifs, des négociations et processus de décision.

Les deux volumes peuvent être lus indépendamment, dans un ordre indifférent. Le second porte sur l’approfondissement d’un point particulier de la problématique d’ensemble du projet. Le premier présente un cadre d’analyse beaucoup plus large. Il faut noter cependant que le deuxième volume ayant été rédigé avant le premier (il a été présenté comme rapport intermédiaire du projet, fin 2003), il ne fait pas allusion aux résultats de la recherche présentés dans celui-ci. La conclusion du tome 1 constitue ainsi la conclusion générale du projet.

Rappelons enfin que deux mémoires de DEA ont été conduits dans le cadre du projet, réalisés par trois étudiants. Nous reprenons des éléments de ces mémoires, et renvoyons le lecteur à leur lecture pour plus de précision sur les cas dont ils traitent<sup>56</sup>.

---

<sup>5</sup> Il s’agit de mémoires réalisés dans le cadre du DEA Economie de l’Environnement et des Ressources Naturelles :

- Bérengère Charnay, Franck Petrucci, *Transferts financiers et négociations dans un processus de décision complexe : le cas de la construction des routes forestières de montagne*, 2002
- Sylvain Maestracci, *Transferts financiers et processus de décision associés à la réalisation d’un ouvrage d’aménagement : exemples de l’alimentation en eau potable de l’agglomération rennaise et du barrage de la Trézence*, 2002

<sup>6</sup> Rappelons par ailleurs que le mémoire d’Alexandre Emerit, *Etude des processus de décision collective de choix d’implantation de barrages-réservoirs – exemples de l’alimentation en eau potable du bassin rennais et du projet de barrage de la Trézence (Charente-Maritime)*, co-encadré par S. Allain et L. Mermet et réalisé en 2001 avait été le principal résultat du premier projet (avant sa séparation en deux nouveaux projets). Les trois mémoires sont disponibles sur le site internet RGTE ([www.rgte.centre-cired.fr/rgte/](http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/)).

## **Remerciements**

Nous voulons d'abord remercier Yann Laurans et Isabelle Dubien. Depuis plus de huit ans, leur travail sur les liens entre négociations et processus de décision, souvent conduit avec nous dans des configurations de collaborations diverses, est déterminant pour l'avancement de la voie de recherche dans laquelle s'inscrit le présent travail. Ce rapport final doit beaucoup aux discussions approfondies tenues avec eux.

Alexandre Emerit a joué un rôle important dans ce projet. Il avait en effet réalisé, dans le cadre du projet précédent, le mémoire sur les deux études de cas d'aménagement hydraulique que la présente recherche s'est attachée à approfondir. A cet exercice il a participé avec continuité, depuis sa contribution à l'encadrement des travaux de Bérengère Charnay, Franck Petrucci, Sylvain Maestracci, jusqu'à la relecture du présent rapport et à la discussion de l'interprétation des études de cas qui y est proposée.

Bérengère Charnay, Franck Petrucci et Sylvain Maestracci méritent toute notre reconnaissance. Ils se sont attaqués avec succès à un travail important et difficile, sur une problématique nouvelle où les chausse-trappes étaient nombreux. Ils ont mené à bien leurs investigations et leurs analyses, comme on le verra dans les deux tomes du rapport, de façon extrêmement fructueuse.

Nous voudrions remercier ensuite les multiples personnes qui, en nous accordant des entretiens, nous ont donné accès aux dossiers traités ici et nous ont aussi permis dans une certaine mesure de partager leurs raisonnements, leurs convictions ou leurs doutes, au sujet des projets étudiés.

Notre dette à l'égard de Christophe Chauvin, du CEMAGREF, est particulièrement importante. En associant Bérengère Charnay à une mission d'expertise particulièrement déterminante, en discutant avec ses rapports avec les membres du projet, il a beaucoup apporté sur la compréhension des enjeux des routes forestières de montagne.

Merci à Maya Leroy et Alexandre Emerit, dont les commentaires sur le manuscrit ont été particulièrement utiles pour l'améliorer. Pour ce qui concerne les autres collaborateurs à ce rapport, les impératifs de délai ne nous ont pas permis de leur faire commenter le manuscrit : aucune de ses insuffisances ne peut leur être imputée, alors que bien des points positifs leur sont dus.

Enfin, nous souhaitons remercier Christophe Dupont et Guy-Olivier Faure, nos éminents complices du Groupe Français de Négociation. Sans leur érudition en matière de négociation,

sans leur disponibilité toujours renouvelée pour l'échange intellectuel, la trame des recherches ici exposées se serait sans doute depuis longtemps perdue.

## INTRODUCTION

Les acteurs concernés par un projet d'infrastructure (route, pont, barrage,...) sont liés entre eux, du fait même de l'existence du projet, à la fois par des intérêts divergents et par des relations d'interdépendance. Cela les place dans des situations qu'ils peuvent traiter par plusieurs modes d'interaction. Ils peuvent s'affronter ou s'éviter, recourir à un arbitrage extérieur (judiciaire par exemple), ou encore négocier, c'est-à-dire, interagir pour « rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable » (Dupont, 1994)<sup>7</sup>. Tout le mouvement de développement de la concertation que l'on observe depuis des années renvoie à un principe de préférence, parmi les divers modes d'interaction possibles, pour la négociation. Cette préférence s'argumente (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) à la fois sur le plan des processus de décision et sur le plan de la conception même des projets d'infrastructure. Du point de vue du processus, une décision négociée renvoie à des principes d'information, de participation, d'acceptation des projets par les parties concernées. Du point de vue de la conception des projets, la négociation permet en principe d'enrichir l'espace des problèmes et des solutions pris en compte, et donc *in fine* la qualité des projets.

Pour autant, les processus de décision ne peuvent pas, dans le cas général, se ramener concrètement à une grande négociation où – pour reprendre ce qui semble aujourd'hui être un véritable leitmotiv de la vie publique française - « tout le monde se mettrait autour de la table ». Rechercher une décision publique davantage négociée, c'est donc plutôt, lors de l'analyse, de l'évaluation ou de la conduite du processus de décision (1) porter attention aux multiples formes de négociation par lesquelles les acteurs recherchent (ou pourraient rechercher) des accords mutuels même partiels et (2) considérer le processus de décision pris dans son ensemble sous l'angle de sa capacité à permettre des interactions pertinentes au regard des divergences et des interdépendances entre acteurs et à déboucher sur un résultat global aussi mutuellement acceptable que possible.

Telle est du moins la voie de recherche dont nous avons il y a quelques années proposé le principe<sup>8</sup> et pour laquelle nous avons proposé un cadre d'analyse (Mermet, 1998). Elle a donné lieu à une succession de travaux portant sur des objets divers : localisation d'incinérateurs de déchets (Laurans et Dubien, 2000; Laurans, Dubien et al., 2001), restauration de terrains acquis

---

<sup>7</sup> On trouvera dans l'ouvrage de synthèse de Dupont une discussion approfondie des différentes définitions de la négociation.

<sup>8</sup> En l'illustrant déjà par l'exemple des barrages-réservoirs.

par le conservatoire du littoral (Laurans, 2000), critique de la concertation sur des aménagements ruraux en zone à ours (Mermet, 2001), tracés de lignes électriques (Dubien, Jacq et al., 2001), négociations liées à l'accès du public aux espaces naturels (Michel, 2003)<sup>9</sup>. Ces recherches successives ont permis d'approfondir différents aspects de la problématique de départ.

Rappelons simplement ici qu'elles ont été guidées par deux grandes préoccupations :

- ne jamais considérer (analyser, évaluer, conduire) la négociation en la coupant des situations stratégiques (ou des systèmes d'action) plus larges dont elle ne constitue jamais qu'une dimension, un aspect, ou un moment ; c'est là le thème principal du premier tome du rapport ;
- ne pas analyser des processus de décision et de négociation indépendamment des enjeux de substance sur lesquels ils portent ; c'est le thème auquel est consacré le second tome du rapport.

Le projet de recherche sur les barrages réservoirs dont ces deux tomes constituent le rapport final clôt, d'une certaine façon, cette série. Il y joue donc un double rôle. D'une part il apporte, par de nouvelles recherches de terrain, sur le barrage de la Trézence, sur le bassin rennais, sur des projets de routes forestières en montagne, de nouveaux éléments et de nouveaux développements thématiques. D'autre part, il donne l'occasion de rassembler les conclusions auxquelles l'ensemble de notre voie de recherche nous conduit aujourd'hui, pour mettre ce panorama d'ensemble à l'épreuve concrète de ces cas. C'est cette seconde logique – celle de la vue d'ensemble mise à l'épreuve des cas et nourrie par eux - que suivent les deux tomes du présent rapport final.

Le plan en découle.

Pour ce qui concerne le premier tome, dans une première partie, nous nous attacherons à approfondir, sur un plan général, la problématique de la négociation dans ses rapports avec la décision et avec les systèmes de gestion (notamment de l'environnement, des ressources et des territoires). Pour cela, nous procéderons en quatre étapes. (1) Nous commencerons par un panorama rapide du champ des recherches sur la négociation, qui permettra à la fois de rappeler quelques acquis essentiels pour notre domaine, et de préparer la discussion des enjeux de l'articulation entre étude de la négociation, concertation, et décision. (2) Nous présenterons ensuite un ensemble de résultats issus de la présente recherche sur les concepts qui permettent d'articuler la négociation avec les autres modes de traitement des situations d'interdépendance

---

<sup>9</sup> Travail qui porte sur des enjeux très différents de ceux traités dans le présent rapport, mais auquel nous ren-

à enjeux distributifs. (3) Nous replacerons alors la problématique de la négociation dans les thématiques de la recherche sur la concertation, en revenant notamment sur les questions soulevées par le programme CDE. Enfin (4), nous aborderons en détail une question dont nos recherches montrent qu'elle est centrale : celle des ambiguïtés essentielles de la négociation et du rôle irréductible que joue, dans son étude, l'engagement inévitable du chercheur au regard de la situation qu'il étudie.

Dans une deuxième partie, nous présenterons les « outils pour une analyse située de la négociation sur les ressources, l'environnement et l'aménagement », qui constituent un autre ensemble de résultats de notre recherche. Nous proposerons ainsi (1) une grille d'analyse et d'évaluation de la concertation sur les projets ; nous approfondirons (2) les notions de places et de rôles de la négociation prise comme « moment » de la décision ou des systèmes de gestion, en développant en particulier la notion de « trame ».

Dans la troisième partie, nous tirerons de ces développements des propositions méthodologiques (1) que nous appliquerons ensuite aux trois études de cas, respectivement, (2) la route forestière du Bois Noir à Breil sur Roya, (3) l'approvisionnement en eau de l'agglomération rennaise, et (4) le projet de barrage de la Trézence. Cette partie s'achèvera (5) sur une proposition de formulation des principes généraux qui régissent des exercices de « tramographie » comme ceux expérimentés dans les études de cas de notre recherche.

La conclusion du premier tome récapitule les acquis de l'ensemble du projet et propose des perspectives pour les chercheurs comme pour les praticiens.

Pour ce qui concerne le deuxième tome, nous renvoyons le lecteur à l'exposé du plan dans son introduction. On trouvera dans ce tome un développement théorique approfondi de la problématique des effets distributifs des processus de décision et de négociation complexes, ainsi que les résultats de trois études de cas, envisagés sous cet angle précis (on retrouvera les deux projets d'aménagement hydraulique, et un autre projet de route forestière, celui du bois des Coudres, dans les Pyrénées-Atlantiques).

---

voyons le lecteur intéressé de façon plus large à la négociation dans la gestion des territoires.



# **I      CONCERTATION ET DECISION :**

## **QUELLES PROBLEMATIQUES POUR UNE ANALYSE**

### **EN TERMES DE NEGOCIATION ?**

Les discussions pour faire évoluer la gestion des problèmes publics ont été dominées, des années 50 au milieu des années 70, par la quête intense de « la bonne décision ». A travers des approches comme la recherche opérationnelle, les études coûts-avantages, etc., l'enjeu de la gestion était posé comme celui de la découverte de la décision optimale, dans une situation donnée, pour un décideur considéré comme unique (même dans le cas où il s'agit d'une collectivité d'acteurs). A partir du début des années 60, ce modèle a été progressivement battu en brèche pour être remplacé, d'abord partiellement, puis aujourd'hui presque totalement, par d'autres conceptions, qui mettent au centre de l'attention la multiplicité des acteurs impliqués dans les problèmes publics. Dès lors, l'enjeu mis au centre n'est plus le choix de « la bonne décision », mais l'étude de la façon dont des acteurs hétérogènes peuvent agir et décider ensemble. Au delà de ce fil conducteur commun, la diversité des conceptions et des travaux est immense, depuis les approches de sciences politiques sur l'action collective jusqu'aux modèles multi-agents et aux jeux de rôles, depuis le relativisme militant des mouvements post-modernes jusqu'aux conceptions morales qui cherchent à fonder la possibilité de vivre et d'agir ensemble sur les capacités de délibération qui sont pour elles au fondement de l'humain.

Cette évolution des idées est concomitante d'une évolution des modes de traitement des problèmes publics où la décentralisation, la participation du public, la distribution de la capacité d'agir entre des entités toujours plus nombreuses, nous éloignent toujours plus, concrètement, de la situation où règne une autorité publique, qui agit pour traiter des problèmes publics. C'est le monde des actions partenariales, des conventions internationales, de la concertation, des débats publics, de la « gouvernance ».

Les notions sont aussi foisonnantes que les pratiques qu'elles essaient d'analyser ou d'encourager. Participation, débat public, concertation, négociation, action collective, etc., sont autant de directions différentes pour penser et pratiquer la pluralité des avis. De plus, selon les écoles de pensée et les conceptions, chacune des ces notions peut prendre, à son tour, des sens tout à fait différents.

En centrant l'analyse sur les liens entre négociation et décision, et sur le rôle des dispositifs de concertation dans ce contexte, la présente recherche repose sur un angle d'analyse très spécifique. Dans cette première partie du rapport, nous nous attacherons d'abord à préciser le

concept de négociation, à montrer les ressources que lui ont attaché les recherches des dernières décennies sur la négociation. Nous présenterons ensuite les principaux résultats de la présente recherche sur un point de théorie de la négociation qui nous tient particulièrement à cœur : l'analyse des liens entre la négociation et les autres modes de traitement des situations d'interdépendance/divergence (affrontement, coopération, évitement et recours à un tiers). Puis nous reviendrons sur la construction de la double problématique sur laquelle repose notre recherche : d'un côté, l'analyse du processus de décision (pris dans son ensemble) à la lumière de la négociation prise comme modèle, de l'autre côté, l'étude des négociations (concrètes) qui se déroulent en lien avec le processus de décision et qui peuvent (ou non) être « décisives ».

## **I.1 Mobiliser les ressources de la recherche en négociation**

Nous commencerons par un passage en revue rapide du domaine des recherches spécialisées sur la négociation. L'exercice nous paraît utile parce que le concept de négociation est au cœur de l'approche que nous avons suivie, parce que les travaux de ce domaine sont assez mal connus des chercheurs français, et enfin parce que cela permettra d'introduire des notions qui seront indispensables pour la suite. Nous passerons plus rapidement sur les notions de décision et de concertation.

### **I.1.a Un domaine interdisciplinaire de recherche qui s'est constitué au cours des 40 dernières années**

Des auteurs se sont intéressés depuis très longtemps à la négociation, comme le montre notamment l'analyse par Lempereur des écrits des 17 et 18<sup>ème</sup> siècle français sur la diplomatie<sup>10</sup>. Mais c'est seulement depuis une quarantaine d'années que la négociation devient peu à peu un domaine de recherches en sciences sociales.

Les décennies 60 et 70 ont été celles des travaux fondateurs, par des auteurs venant de disciplines différentes et travaillant de manière disjointes. Comme le montre une vue d'ensemble du domaine de la négociation (Dupont, 1994) ces recherches couvrent déjà des domaines de négociation divers et on y trouve une grande partie des questions, des concepts, des enjeux théoriques qui sont aujourd'hui au cœur des études sur la négociation.

Mais c'est seulement à la fin des années 70 et au début des années 80 que celles-ci en viennent à s'amplifier et à s'entrecroiser pour former un champ de recherche structuré (Zartman, 78, cité par Dupont p145-46). Dans ce contexte, quelques pionniers américains organisent des instances de travail interdisciplinaires et rédigent des ouvrages de synthèse qui donnent une vision transversale de la négociation (Fisher et Ury, 1982; Raiffa, 1982; Zartman, 1982). Au milieu des années 80, Howard Raiffa lance le développement du projet « Processes of International Negotiations ». L'objectif est d'internationaliser le champ naissant de la recherche en négociation. La mise en œuvre passe par un projet à l'IIASA<sup>11</sup> et par la création d'un réseau international<sup>12</sup>, dont l'action est relayée dans certains pays par des groupes nationaux<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Colloque « Talleyrand, prince des négociateurs », Paris, février 2004, organisé par Alain Lempereur.

<sup>11</sup> International Institute of Applied Systems Analysis, Laxenburg, Autriche

<sup>12</sup> Qui diffuse notamment la « PIN newsletter » (IIASA, A-2361, Laxenburg, Autriche ; pin@iiasa.ac.at).

<sup>13</sup> C'est notamment le cas en France avec le groupe français de négociation (GFN).

Le domaine de la négociation se présente alors à la fois comme multi-thématique (commercial, diplomatique, social, environnemental, etc...), multi-disciplinaire (sociologie, sciences politiques, gestion, psycho-et psycho-sociologie, histoire, mathématiques de la décision,...) et aussi, comme nous y avons insisté ailleurs (Faure, Mermet et al., 1998), multi-culturel (la pratiques et la perception de la négociation variant selon les cultures).

Pour soutenir son développement, il s'est doté de structures organisationnelles (réseau PIN, revues) mais aussi de repères théoriques partagés, qui permettent d'articuler ensemble des travaux qui diffèrent entre eux par tant d'aspects fondamentaux.

Sans aller plus loin dans la présentation de ce champ de recherche, nous reviendrons ici simplement sur quelques acquis essentiels.

### **I.1.b Une réflexion approfondie sur les traits constitutifs et distinctifs de la négociation, sur les enjeux de ce processus**

Un premier acquis de domaine est la discussion approfondie des éléments constitutifs du concept de négociation, à travers un débat définitionnel poussé dont Dupont (1994) donne une vue d'ensemble très utile.

En ce qui concerne la définition, on retiendra ici celle de Dupont : « la négociation est un système de décision par lequel les acteurs s'entendent de commun accord au lieu d'agir par voie unilatérale ». Dupont complète cette formule par une citation de Kissinger – « La négociation est un processus qui combine des positions conflictuelles dans une position commune, la règle de décision étant l'unanimité ». Puis il propose une autre définition de la négociation comme « activité qui met face à face deux ou plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable qui leur permette de créer, de maintenir ou développer (ne fût-ce que temporairement) une relation ».

Dans ces quelques citations, on trouve l'essentiel des éléments constitutifs du concept de négociation. Les lignes qui la distinguent d'autres systèmes de décision sont explicitées – en particulier, le « commun accord », l'interaction effective, la présence active de divergences, qui crée une ambivalence dans les relations entre acteurs. Les critères d'une négociation réussie sont esquissés : elle débouche sur des décisions acceptables par chaque acteur de la négociation ; elle intègre dans son contenu les divergences et les interdépendances ; elle est la plus positive possible (au regard de la situation) pour les relations entre les acteurs.

### **I.1.c Une analyse des structures et de leur lien avec les enjeux de communication**

Dans les ouvrages fondateurs de la fin des années 50 à celle des années 70, les analyses inspirées par le théorie de jeux jouent un rôle déterminant. Cette dernière fournit en effet des modèles à la fois très simples et très clairs de situations dans lesquelles des acteurs sont liés par des intérêts divergents et convergents, et dans lesquelles la gestion de ces deux aspects est indissolublement liée.

Par rapport aux purs travaux de théorie des jeux sur cette question (Nash, Raïffa et Luce), les recherches sur la négociation prennent leur envol lorsque l'on essaie de coupler (1) l'analyse d'une situation formulée en termes de théorie des jeux avec (2) celle de la manière dont les acteurs communiquent entre eux pour la gérer : c'est en particulier le thème du livre pionnier de Schelling (1960), de l'ouvrage fondamental de Walton et McKersie (1965), du livre de Raïffa sur « l'art et la science de la négociation » (1982). Rappelons simplement ici quelques acquis fondamentaux.

Dans un contexte où les acteurs peuvent communiquer, même le jeu le plus simple – un jeu à somme nulle, avec un seul enjeu en négociation<sup>14</sup> - peut donner lieu à des situations complexes. C'est le modèle du marchandage (voir les développements proposés par Raïffa, 1982), qui introduit les notions de valeurs de réserve, de valeurs d'annonce, de « danse de la négociation » (c'est à dire de propositions progressivement convergentes à partir de valeurs d'annonces initiales éloignées). C'est la possibilité qu'un accord ne soit pas conclu alors qu'il existait une solution satisfaisante pour les deux partenaires. C'est aussi le constat que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le fait de disposer d'une information parfaite sur les positions de chacun ne facilite pas forcément la résolution (puisque chacun se rend compte qu'une solution plus avantageuse pour lui serait encore acceptable pour l'autre...).

C'est avec le jeu à somme positive que l'entrelacement des divergences et convergences d'intérêts prend cependant toute sa dimension. Walton et McKersie introduisent les notions de négociation à orientation distributive (celle qui met l'accent sur le traitement de la divergence des intérêts) et à orientation intégrative (celle qui met en avant la recherche des convergences). Ces notions d'intégratif et de distributif, qui peuvent désigner soit des dimensions de la structure de la situation de négociation (convergences potentielles, divergences), soit comme on vient de le signaler, des stratégies s'appuyant sur l'une ou l'autre dimension, constituent un thème récurrent de toute recherche sur la négociation.

---

<sup>14</sup> C'est l'exemple rituel de la vente d'une voiture d'occasion à quelqu'un que l'on ne reverra jamais.

Schelling introduit un autre thème fondamental, moins souvent souligné : la difficulté des jeux de coordination. Il s'agit du cas de figure où les intérêts des acteurs sont purement convergents, mais où des difficultés de communication rendent difficile la découverte de la solution. L'exemple simple donné par Schelling est celui de deux époux, accidentellement séparés dans une grande ville, et qui, sans pouvoir communiquer (en 1960, il n'y a pas de téléphones mobiles...) essaient chacun de deviner où l'autre se rendra en espérant avoir tous deux la même idée. L'évitement de la guerre nucléaire, thème central de l'ouvrage de Schelling (en 1960, on est en pleine guerre froide), correspond d'une certaine manière à ce cas de figure. Mais d'où vient la difficulté de communication ? Il y bien des téléphones, à la Maison Blanche et au Kremlin ! La difficulté vient du fait qu'en communiquant de manière directe et sans ambiguïté pour se coordonner et éviter le pire, les joueurs craignent de livrer des informations et/ou de faire des concessions qui rejailliront sur les intérêts divergents qui les séparent. Le jeu n'est pas un jeu de coordination pure – aucun jeu ne l'est jamais dès qu'un champ est politique. Mais plus encore, même si la dimension de coordination est prédominante, et de loin, par son importance absolue, les dimensions distributives restent déterminantes pour les stratégies des acteurs et le déroulement du jeu. Une problématique, on le verra plus loin, qui est à la fois fondamentale et parfois oubliée ou éludée, lorsqu'il s'agit d'environnement, de gestion de ressources, de développement durable.

Dans cette lignée de travaux, les acteurs en négociation sont vus comme essayant par une communication prudente, exploratoire, de trouver des solutions communes et de défendre discrètement leurs intérêts propres, dans des champs d'action où les intérêts sous-jacents n'effleurent que partiellement dans les représentations et la communication. Le chercheur se livre à une analyse précise des différents cas de figure possible, en étant attentif aux décalages entre la manière dont la situation se présente à l'observateur, et aux protagonistes, qui sont par construction moins bien informés.

#### **I.1.d Etudes monographiques et approches centrées sur le processus**

A l'opposé de tels travaux, qui essaient, en partant des modèles abstraits et simples de la théorie des jeux, de retrouver les ambiguïtés et complications de la négociation, d'autres approches partent de l'observation de négociations réelles dans leur contexte. C'est le cas, notamment, de travaux d'histoire, de relations internationales, de sciences politiques. Les auteurs de telle monographies sont immédiatement confrontés à la complexité des négociations, à l'hétérogénéité et au caractère contingent des éléments qui peuvent entrer en jeu. Ils doivent

s'efforcer d'obtenir les informations nécessaires pour retracer les événements – un premier défi puisque la négociation étant un mode de décision largement informel, où le secret et l'ambiguïté jouent un grand rôle, l'observation et la quête d'informations fiables sont difficiles. Il leur faut ensuite organiser la masse des informations obtenues dans le cadre d'un récit, moyens entre tous de la « synthèse de l'hétérogène » (pour reprendre une formule de Ricoeur, 1983). Il peuvent, ce faisant, entreprendre l'interprétation de la négociation qu'ils étudient. Facteurs stratégiques, culturels, économiques, profils personnels des négociateurs, etc., tout peut rentrer en jeu. La difficulté n'est plus tant ici de trouver des éléments d'explication que de les hiérarchiser et de les organiser.

Au bout du compte, c'est le passage du temps qui tend à fournir le fil conducteur. Le récit met en lumière des phases successives que l'on retrouve, dans leurs grandes lignes, d'une négociation à l'autre. La situation conduit les acteurs, non sans rebondissements et atermoiements, à entreprendre de négocier. La négociation se structure. Elle permet dans un premier temps d'esquisser une « formule », forme générale de la solution du problème qui fait l'objet de la négociation. Puis les détails de l'accord sont marchandés en profondeur. Enfin, vient le moment, pas toujours le plus facile ni le plus concluant, de l'application de l'accord.

Sous des variantes multiples, tels sont les thèmes principaux des approches de la négociation centrées sur le processus. Sur un plan théorique, elles se distinguent par l'hypothèse que le déroulement et le résultat d'une négociation ne découlent pas seulement de la structure de la situation, mais dépendent aussi (surtout ?) du déroulement même des interactions entre les négociateurs. Sur le plan méthodologique, elles consistent à partir de l'étude (en général, monographique) du processus de négociation, qui va fournir l'essentiel du matériau de la recherche. C'est à partir de là, que l'on examinera, dans un deuxième temps, les aspects de structure, de stratégie, de comportement des négociateurs, etc.

Portées sur le devant de la scène dans la seconde moitié des années 70 (Zartman, 1978), ces approches centrées sur le processus sont devenues depuis le début des années 90 le paradigme dominant des recherches sur la négociation. Nous verrons au fil de la présente recherche que, tendant à devenir trop exclusive, cette domination peut déboucher sur des visions tronquées, voire mystificatrices, de la négociation. Qu'il suffise pour le moment de souligner que ces approches sont porteuses, de façon explicite ou implicite, ne serait-ce que par leurs hypothèses fondatrices et leurs modes d'investigation, d'un message normatif qui peut virer à la ritournelle idéologique. Mal comprises elles peuvent en effet donner à croire qu'un processus approprié de négociation permet de dépasser les asymétries de pouvoir et les stratégies adversives et distri-

butives. Elles tendent à induire l'idée que si un acteur se trouve mal des résultats d'un processus que l'on présente comme une négociation, c'est qu'il n'a pas interagi d'une manière adéquate avec les autres protagonistes. En laissant la dérive aller à son terme, on débouche sur le commandement de la société de gouvernance : « si tu es perdant, c'est que tu as mal interagi ! » (ne t'en prends donc qu'à toi même, et montre toi encore plus coopératif).

### **I.1.e Les approches expérimentales**

Une autre manière d'explorer les relations entre acteurs placés dans des situations d'intérêts divergents/convergents est la réalisation de simulations de négociations.

Les recherches ont été très nombreuses dans ce sens dans le domaine de la psychologie sociale. Une situation théorique (de théorie des jeux) est traduite en un dispositif expérimental, et l'on fait négocier des sujets, pour tester l'influence sur la négociation de variables que ces dispositifs entendent isoler (variables de personnalité des négociateurs, variables de temps disponible, variables tenant à des instructions de stratégie pour certains sujets, etc.).

Dans le domaine de l'environnement et des ressources, l'ouvrage d'Ostrom, Walker et Gardner (1994) donne un exemple particulièrement intéressant de couplage entre :

- une approche théorique des problèmes de coordination pour la gestion des ressources en bien commun, proche de l'économie et de la théorie des jeux,
- une approche monographique, reposant sur des études de cas nombreuses,
- une approche expérimentale, directement inspirée des recherches de psychologie sociale, ou d'économie expérimentale.

D'autres formes de simulation jouent un rôle important dans les recherches sur la négociation et dans la formation à la négociation. Il s'agit de simulations qui permettent de mettre des personnes dans des situations où elles ont à gérer, éventuellement de façon négociée, un bien environnemental. Dans le « jeu de la réserve » ( créé par L.Patton et G.Cormick), quatre équipes doivent aménager une forêts et répartir les zones à vocation écologique, touristique, productive ; les modèles de théorie des jeux sont ici sous-jacents, mais pas explicités. Dans Fishbanks (créé par Dennis Meadows, l'un des principaux auteurs du rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance de 1972 !)<sup>15</sup>, chaque équipe gère une entreprise de pêche ; le stock, limité, est représenté par une simulation informatique qui permet de calculer les conséquences des décisions de pêche prise par les joueurs. Devant le risque d'épuisement de la

---

15 Pour plus d'information : [www.unh.edu/ipssr/FishBank.html](http://www.unh.edu/ipssr/FishBank.html)

pêcherie, ceux-ci se mettent en général à négocier, mais trop tard, le plus souvent... Dans ce type de simulation, l'objectif n'est plus expérimental, mais expérientiel : il s'agit pour les participants de faire l'expérience concrète de la difficulté de participer à la gestion d'un bien commun tout en défendant un intérêt particulier ou une préoccupation spécifique (et vice versa...).

### **I.1.f Le cadre conceptuel du PIN**

Au total, le domaine des recherches sur la négociation se présente comme multidisciplinaire (de la théorie des jeux aux sciences politiques, de la psychologie à la gestion, etc.). La collaboration sur plus de deux décennies de disciplines très différentes a reposé sur l'émergence de thématiques et de concepts partagés.

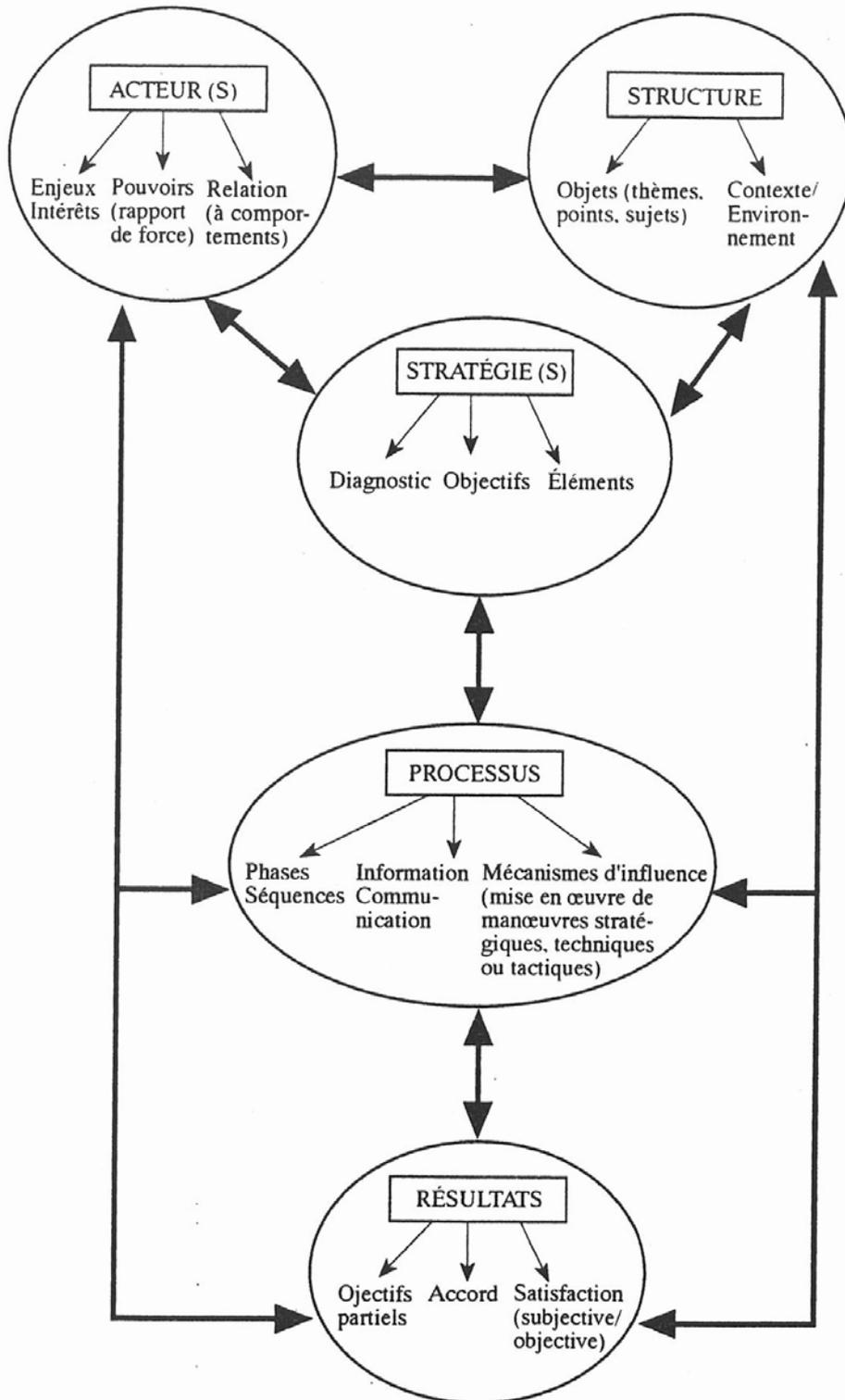
Pour y contribuer, le réseau PIN a proposé<sup>16</sup> un cadre conceptuel qui propose cinq entrées complémentaires pour l'étude d'une négociation :

- la structure,
- les acteurs,
- les stratégies,
- le processus,
- le résultat (*outcome*).

Il va de soi que chacune de ces entrées trouve, dans chaque discipline, une traduction conceptuelle tout à fait différente, que son étude relève de méthodologies spécifiques. Mais le tenue dans la durée d'échanges autour de ces thèmes, soutenus à la fois par la discussion de monographies de plus en plus nombreuses et riches, et par l'élaboration d'un cadre conceptuel (*framework*) commun, permet un approfondissement collectif des problèmes liés à la négociation.

---

<sup>16</sup> Texte de Faure et Rubin dans Sjöstedt (1993).



**Figure 1 : Le cadre conceptuel du réseau « Processes of International Negotiations » (source : Dupont (1994), d'après Faure et Rubin dans Sjöstedt (1993))**

### **I.1.g Les écrits de praticiens ; les débouchés prescriptifs de la recherche**

Un autre « genre » de la littérature sur la négociation joue un rôle important : les écrits des praticiens réflexifs : diplomates, vendeurs, formateurs, qui livrent les fruits de leur expérience, soit en décrivant les négociations où ils ont été impliqués, soit surtout en livrant à leurs lecteurs un ensemble de réflexions sur les enseignements qu'ils en ont tiré et l'art de bien négocier voir par exemple Plantey (1980), (Audebert, 1999), ou encore l'ouvrage de Cohen (1982), dont le titre à lui seul (« Vous pouvez tout négocier ! ») constitue tout un programme, et qui ne déçoit nullement à la lecture !

D'autres ouvrages, à l'interface entre recherche et pratique, proposent des méthodes de négociations spécifiques. Celui de Fisher et Ury (1982), par exemple, a connu un écho majeur et fait l'objet de nombreuses controverses chez les chercheurs. Il recommande une méthode de « négociation raisonnée ». Celle-ci repose sur des principes qui permettent au négociateur d'organiser la conduite stratégique et la gestion tactique de la négociation. Ils visent à agir de manière (1) à transformer le marchandage en résolution de problème et (2) à s'appuyer, pour traiter les aspects distributifs, sur des « critères objectifs et des principes légitimes ».

Une grande place est faite dans d'autres écrits à des techniques issues de l'expérience, comme celle du texte de négociation unique (voir par exemple le développement de ce thème dans Raiffa, 1982), qui consiste pour les négociateurs à travailler en amendant un texte jusqu'à ce qu'un accord puisse être trouvé sur la n<sup>ième</sup> version – une technique fondamentale dans la diplomatie multilatérale. Ce sont de telles techniques qui constituent la compétence spécifique des négociateurs professionnels d'un domaine.

Dans le domaine de l'environnement, c'est sans doute les écrits liés au développement de la médiation environnementale aux Etats-Unis qui constituent le corpus de recommandations pratiques le plus riche (voir en particulier Carpenter et Kennedy, 2001).

### **I.1.h La constitution de corpus de plus en plus riches dans des domaines divers**

Il faut aussi resituer les écrits sur la négociation dans les grands domaines pratiques où elle s'inscrit, les plus importants étant la négociation internationale, commerciale, sociale (entre patronat et syndicats).

Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure la dynamique et les techniques de la négociation sont similaires d'un domaine à l'autre ou bien, au contraire, spécifiques à chaque domaine. Dans une conférence délivrée en 1988, Rubin (2003) distingue une évolution en trois

phases. Avant les années 70, les écrits et les compétences sur la négociation se développent de manière séparée dans chaque domaine, sans grande communication. A l'émergence des recherches sur la négociation (années 70 et 80), le principe suivi est « qu'un ensemble commun de processus régit toutes les formes de conflits et leur résolution ». A la fin des années 80, ayant engrangé les bénéfices de la vague de travaux nés de cette mise en commun des problèmes, les chercheurs s'intéressent de nouveau aux spécificités propres à chaque domaine.

Cette question du caractère générique ou spécifique de la négociation est d'importance pour notre domaine de l'environnement, qui émerge comme domaine important de pratique et d'étude de la négociation au début des années 90 (voir par exemple Sjöstedt (1993). Elle débouche sur deux enjeux. Le premier est d'accumuler un corpus de travaux de genre divers sur les négociations environnementales, pour servir d'appui à une professionnalisation des négociateurs et des médiateurs du champ de l'environnement ; il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Le second est de faire profiter le domaine de l'environnement du développement plus large des travaux sur la négociation. C'est dans cette double perspective que s'inscrit la présente recherche.

Son fil conducteur central part du constat de ce qui semble, en première analyse, une différence importante entre le champ de l'environnement et les trois domaines historiques du développement des recherches sur la négociation (Mermet, 1998). En matière internationale, commerciale, et sociale, la négociation est instituée, ritualisée, et constitue un temps fort – voire *le* temps fort – dans le traitement des problèmes. Elle relève d'une activité assez fortement codifiée. Dans le champ de l'environnement, les choses se présentent différemment. Les temps forts déterminants pour l'état de l'environnement (pour le préserver ou pour le dégrader) ne relèvent que rarement du commun accord, mais plutôt de l'autorisation administrative, de la planification budgétaire, de la production législative, ou de l'initiative d'un acteur économique. Ce n'est pas que la négociation soit absente, ou peu importante, loin de là, mais elle s'inscrit dans les processus de décision et dans les systèmes de gestion de manière « interstitielle », alors que dans d'autres domaines, le chercheur peut se pencher directement sur une négociation qui a été directement isolée et autonomisée par les acteurs eux-mêmes<sup>17</sup>, dans le domaine de l'environnement il lui faut d'abord cerner les négociations dans les rôles et places qu'elles occupent ; c'est seulement ensuite que les ressources du champ des recherches sur la négociation

---

<sup>17</sup> Quitte à insister ensuite sur le fait que cette autonomisation est toute relative et que la négociation doit être replacée dans les systèmes d'action où elle s'inscrit (comme le fait très bien par exemple Sheppard, 2003, dans l'ouvrage collectif de Lewicki et al.).

pourront être mobilisées avec profit pour analyser (ou pour mieux conduire) les multiples négociations que suscite une situation de gestion de l'environnement.

Il est à noter d'ailleurs que les négociations interstitielles ne sont pas propres au champ de l'environnement : elles sont omniprésentes dans toutes les organisations, et fondamentales pour leur fonctionnement (Strauss, 1978). Nous voulons seulement signaler que les travaux sur la négociation se sont, pour l'essentiel, focalisés sur les négociation relativement « autonomes ». Les travaux que nous conduisons dans le champ de l'environnement devraient d'ailleurs pouvoir trouver en retour des déclinaisons et applications dans d'autres domaines de la gestion, et notamment pour l'étude des négociations intra-organisationnelles.

## ***1.2 Une conception de la décision fondée sur le couplage intervention stratégique / résultats***

Au centre de notre problématique se situe donc la mise en relation entre des négociations et les systèmes plus larges<sup>18</sup> au sein desquels elles s'inscrivent et qu'elles font vivre. Le traitement de cette question, nous essaierons ici de le montrer, doit reposer sur une double approche, de la négociation d'une part, du système d'action large, d'autre part. Notre traitement de cette problématique est donc en relation étroite avec nos travaux sur l'analyse stratégique des systèmes de gestion environnementale (Mermet, Billé et al., 2005). Avant d'aller plus loin, il nous faut donc en rappeler rapidement les termes. Nous insisterons ici sur la différence de perspective qui oppose d'un côté une approche stratégique comme celle que nous développons (centrée sur l'idée que le changement d'un système passe avant tout par l'action stratégique d'un acteur sur les autres) et de l'autre des approches centrées sur ce que nous résumerons ici comme l'action collective (centrées sur l'idée que le changement d'un système passe par l'action en commun des acteurs du système). Bien sûr, s'agissant d'une question aussi vaste et ne pouvant la traiter ici qu'au passage, notre traitement sera quelque peu caricatural. En opposant d'un côté des approches qui insistent sur l'agir ensemble et de l'autre la centralité que nous donnons à la dimension dissymétrique de l'action, nous simplifions le débat. Mais, même si nous le faisons « à la serpe », cela est nécessaire. En effet, l'approche des problèmes de négociation dans les systèmes d'action est profondément affectée par la théorie de ces systèmes sur laquelle on s'appuie, implicitement ou explicitement. Et c'est un enjeu central du présent rapport de montrer qu'une approche de l'action exigeante sur le traitement des dissymétries, des épreuves de forces, des stratégies de ruse et d'évitement, a beaucoup à apporter au traitement de la question de la négociation. Nous savons, bien sûr, que la plupart des auteurs de travaux sur les collectifs, sur l'action collective (en particulier ceux que nous citons plus bas) ont pleine conscience de la dimension adverse des systèmes d'action. S'ils lisent ces lignes, nous leur demanderons simplement d'excuser la caricature, au bénéfice d'un approfondissement de la question qui viendra au fil du texte (voir conclusion générale). Mais aussi, parce qu'il faut prendre conscience du fait que les travaux qui centrent l'attention sur la construction collective de l'action peuvent faire – et font – l'objet de développements et d'instrumentalisations qui reviennent à occulter la dimension adverse des situations de gestion environnementale, avec des conséquences très négatives sur l'évolution de la théorie et de la pratique de la négociation dans notre domaine.

---

<sup>18</sup> Que l'on peut voir comme organisations, systèmes d'action, systèmes de gestion, processus de décision, etc.

Ce qui dans notre présentation est caricature des auteurs cités, est simplement portrait critique de ceux qui exploitent leurs écrits pour nous faire prendre le pouvoir de certains pour le consensus de tous.

### **I.2.a Du « modèle classique » de la décision au leitmotiv de l'action collective**

Comme nous y avons insisté dans l'introduction du rapport, pendant plusieurs décennies a dominé l'idée d'un décideur unique (l'Etat, le dirigeant) qui, face à une situation-problème, cherche la meilleure solution. La charge violente de Sfez (1981) montre la mise en difficulté déjà avancée de cette conception, il y a déjà presque trente ans. Aujourd'hui, on a parfois l'impression que la notion de décision serait tombée en désuétude.

Pourtant, le fait reste que des actes décisifs sont accomplis, que certaines réalisations ferment un univers de possibles pour en ouvrir peut-être d'autres (la construction d'une centrale nucléaire, d'un barrage, l'exploitation d'un massif de forêt primaire, la création et le maintien d'une prime au maïs ensilage). Comment appréhender cela ?

Une première perspective, la plus influente sans doute aujourd'hui chez les chercheurs français du champ de l'environnement est celle de l'action collective. Il n'y aurait alors plus d'un côté un « décideur » et de l'autre des « décidés », pour reprendre les mots de Sfez, mais une communauté d'action. Il n'y aurait donc plus à parler de décision, mais des actes, collectifs, de cette communauté. Plusieurs modèles peuvent décrire celle-ci, depuis l'idée d'une communauté délibérative, où l'échange libre, public et égalitaire des arguments se substitue à l'intra-psychisme du « décideur », jusqu'à la formation de réseaux (voir par exemple une mise en oeuvre de cette perspective dans Mougenot, 2003), Pour s'éloigner un peu plus encore du modèle du décideur, on peut préconiser en outre l'évitement des actes lourds, irréversibles, dont on sent bien que, en l'absence d'unanimité, ils peuvent mettre à mal le modèle d'une action qui engage tout le monde. C'est ainsi que Callon, Lascoumes et Barthe (2001) défendent des modes d'action « mesurés », et Pennanguer (2005), une « petite gestion ».

Nous n'entrerons pas ici dans les multiples variantes de cette perspective, sauf pour indiquer que nous y avons regroupé deux conceptions très différentes. La première est celle qui part du système formel (« décideurs/décidés ») pour réclamer – et observer dans la réalité – son ouverture, son élargissement progressif. C'est la prise en compte des stratégies individuelles et des relations « concrètes » pour analyser le fonctionnement des organisations (Crozier et Friedberg, 1977). C'est l'élargissement de la politique publique (action des pouvoirs publics) à l'action publique, vue par exemple comme « institutionnalisation de l'action collective (Duran

et Thoenig, 1996). C'est l'ouverture des cénacles scientifiques aux profanes avec la *post-normal science* (Ravetz et Funtowicz, 1999). C'est la principe de participation du public à la décision, dans ses multiples déclinaisons. La seconde décentre l'attention par rapport au système formel, pour s'intéresser directement au fonctionnement des collectifs qui sont à la fois le sujet et l'évaluateur de l'action collective. Tels sont par exemple le modèle cosmopolitique de Bruno Latour (1999), les réseaux de Callon (1986), les modèles délibératifs (Blondiaux, 2004).

N'entrons pas plus avant dans ces discussions. Toujours est-il que le point de vue de l'action collective a donné naissance depuis une quinzaine d'années à des travaux très intéressants dans le champ de l'environnement. Toutefois, il n'est plus tenable, à nos yeux, dès lors qu'il s'agit d'évaluer les résultats de l'action collective – par exemple, de la gestion environnementale. En effet, il conduit à considérer que les buts de l'action et donc les critères de son jugement sont eux aussi pris dans une renégociation permanente, qui priverait de légitimité toute évaluation sur des critères posés *a priori*. On voit la force de l'argument : puisque le sujet de l'action est encore en cours de construction, les buts et critères le sont aussi. Et d'ailleurs, ne jugeons nous pas les actions d'hier selon nos critères d'aujourd'hui ? Mais ce raisonnement débouche pourtant sur une circularité qui devient vite indéfendable.

Il revient en effet à évaluer les résultats du processus de formation de collectif au regard de critères qui ne sont que le reflet de ces résultats. En d'autres termes, à postuler que ce qui sortira du processus – qu'on l'appelle délibération collective, négociation patrimoniale, formation de réseaux socio-techniques, ... - convient *a priori*. En d'autres termes encore, si cette perspective d'action collective est utile *ex ante* pour chercher des chemins de collaborations, quand il en existe, dès qu'elle est utilisée *ex post* pour décrire un processus ou évaluer ses résultats, elle revient à écrire une histoire depuis le point de vue des vainqueurs – c'est à dire de ceux dont les objectifs initiaux se retrouvent les mieux servis dans les buts comme dans les réalisations de gestion qui ont émergé des processus de constitution du collectif.

Inversement, ce point de vue fonctionne comme une machine à renvoyer à la marge les revendications et les acteurs qui les portent. Par exemple dans le champ de l'environnement, lorsque vingt ans de lutte associatives finissent par rendre impossible de prolonger la dénégation des effets polluants des pratiques promues par le développement agricole, en vient-on à poser le problème à nouveau frais : « commençons par construire ensemble le problème ». Par une telle reformulation, les mouvements environnementaux se voient confisquer la cause qu'ils ont portée : avant, elle n'était que la leur, maintenant elle ne serait plus du tout la leur. Quant à la substance du problème, on raye, d'une reformulation, tout le travail d'élaboration de la problé-

matique, toutes les connaissances apportées, toutes les attentes spécifiques dont ces formulations étaient aussi porteuses, comme si cela ne comptait plus, maintenant que les « choses sérieuses » – le travail du collectif – ont commencé – lentement, certes, en repartant de zéro, certes, mais c’est une élaboration collective ! Il suffit de penser aux dérives qui en quelques années peuvent vider la notion de biodiversité, ou celle de développement durable, de leur contenu environnemental, pour voir l’ampleur du phénomène, et l’importance fondamentale qu’il revêt à la fois pour l’analyse et la pratique des processus liés à la gestion de l’environnement.

### **I.2.b Une conception liée à l’analyse stratégique de la gestion environnementale**

Pour fonder des analyses qui ne se prêtent pas à de telles dérives, il faut un changement profond de cadrage. C’est celui qui a motivé le cadre théorique d’analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE) qui est au centre de nos recherches (Mermet, 1991; Mermet, 1998; Mermet, Billé et al., 2005). Nous n’en exposerons ici brièvement le principe que très rapidement, parce qu’il est utile pour la suite de notre raisonnement. Il repose notamment sur les idées suivantes :

- le changement d’un système de gestion ne peut résulter de l’action de ce système de gestion lui-même, mais résulte de l’action d’une minorité sur lui (changement d’un tout par l’action d’une de ses parties ; c’est la gestion intentionnelle)<sup>19</sup>,
- le système de gestion effective (gestion de fait) est responsable des résultats d’ensemble (écologiques notamment) de son fonctionnement vis à vis de l’un quelconque de ses membres qui est porteur d’attentes quant au résultat de ce fonctionnement ; dès lors, si l’on peut fonder une évaluation du fonctionnement du collectif de fait que constitue la gestion effective, c’est sur des attentes spécifiées a priori, portées par un moins un membre du collectif (c’est l’évaluation du tout par la partie),
- dans la mesure où les analyses du chercheur sont inévitablement porteuses (implicitement ou explicitement) de points de vue normatifs quant aux performances attendues ou réelles du système de gestion, le travail du chercheur se construit en lien avec une perspective partielle (et partiale) dont il est important qu’elle soit construite et assumée de façon à contribuer de la manière la plus utile possible au fonctionnement pluraliste

---

<sup>19</sup> On part en effet du principe qu’un système n’agit pas, mais fonctionne, et que ce sont les acteurs qui agissent ; de leurs actions émerge (niveau d’organisation supérieur) le fonctionnement – et donc les performances – du collectif.

du système de gestion (duquel il fait partie, *nolens volens*). Il délivre une lecture, qui contribue à l'enrichissement du fonctionnement du système de gestion.

- S'agissant de l'ASGE, cette lecture se fonde sur la considération d'un résultat écologique attendu de la gestion (par exemple, des nappes phréatiques propres, la conservation de telle espèce animale ou végétale, de tel type de milieu, etc.), et de la capacité du fonctionnement à délivrer ou non ce résultat attendu.

En d'autres termes, à partir d'un résultat spécifiquement attendu par au moins un membre d'un collectif de fait, l'analyste (le chercheur, par exemple) construit une lecture du fonctionnement du collectif en tant qu'il est déterminant pour ce résultat. Cette lecture est une contribution à la compréhension du fonctionnement du collectif. Elle peut fonder une évaluation claire du collectif par ceux de ses membres qui sont intéressés au résultat qui la fonde (c'est le concept d'*accountability*).

On mesure la différence avec certaines des conceptions fondées sur l'action collective, qui se revendiquent pluralistes dans la mesure où elles prennent soin de s'appuyer sur un point de vue d'ensemble qui intègre – tant que faire se peut<sup>20</sup> – une pluralité de points de vues partiels des acteurs (voir par exemple l'évaluation pluraliste défendue par Monnier, 1992). Alors que l'ASGE se considère pluraliste dans la mesure où elle assume le fait que l'analyse elle-même repose sur un point de vue situé, qui n'est qu'un point de vue parmi d'autres (actuels ou possibles), qui n'est, comme tout point de vue (de citoyen ou/et de chercheur) que celui d'une « minorité » donnée sur la « majorité »<sup>21</sup> que constitue le fonctionnement global du collectif.

A nos yeux, certaines interprétations des approches fondées sur l'action collective, qui voudraient se présenter comme étant (parce que « collectives ») d'une portée plus générale qu'une approche comme la nôtre (figure parmi d'autres sur un fond pluraliste) n'en constituent au contraire qu'un cas particulier : celui où l'analyste choisit stratégiquement de se situer lui-même au point où cristallisera le pouvoir majoritaire (voir sur le développement de ce point dans le cadre du séminaire CDE : Mermet, à paraître), soit en partant de l'actuel point d'équilibre (lorsqu'il fonde sa critérogie sur l'état actuel des compromis et des rapports de force), soit en se rangeant d'avance du côté des vainqueurs, quels qu'ils soient (lorsqu'il s'installe au centre de la circularité entre les buts-les moyens-les résultats-à construire-et-à-juger-ensemble). C'est parce que ce positionnement – certes avantageux pour le chercheur à

---

<sup>20</sup> - puisqu'il est limité par le fait que nombre de points de vue s'annulent les uns les autres -

<sup>21</sup> Nous utilisons ces termes ici dans le sens que leur donnent G. Deleuze et Guattari (1981 pp.133-134 et 586-588).

bien des égards – ne nous semble pas de nature à jeter une lumière très utile sur les problèmes qui affligent notre société empêtrée dans les ambiguïtés et les brouillages de la gouvernance, qu’il nous semble nécessaire de le replacer dans un cadre de principe plus large, au sein duquel chaque analyse (par exemple, une analyse stratégique de gestion environnementale) doit assumer ses fondements situés<sup>22</sup>. Au total, le qu’une analyse assume son caractère situé est à nos yeux le seul gage recevable de son inscription dans une vision pluraliste du monde.

Ces précisions étant apportées, revenons au problème des processus de décision et des systèmes de gestion dans leur relation avec la négociation.

Pour appréhender le système de gestion d’un objet environnemental, rappelons que deux regards complémentaires sont selon nous nécessaires.

Le premier propose une lecture en termes de gestion effective et embrasse le système composé par l’ensemble des éléments qui concourent à la performance au regard d’un critère posé a priori. Parmi ces éléments, on peut situer les actes et les interactions des acteurs. Et parmi elles, les négociations. En d’autres termes, l’analyse d’un système de gestion effective va nous permettre d’identifier toutes sortes de négociations, visibles ou cachées, rapides ou longues, insignifiantes en apparence ou spectaculaires, instituées par des procédures ou dues à l’initiative des acteurs, ... Insistons sur le fait que dès leur identification, ces négociations sont situées d’emblée dans l’ensemble plus large du système d’action qui détermine concrètement la performance. Nous développerons plus loin les conséquences de cette insertion de la négociation « composante » ou « interstitielle » dans un système d’action.

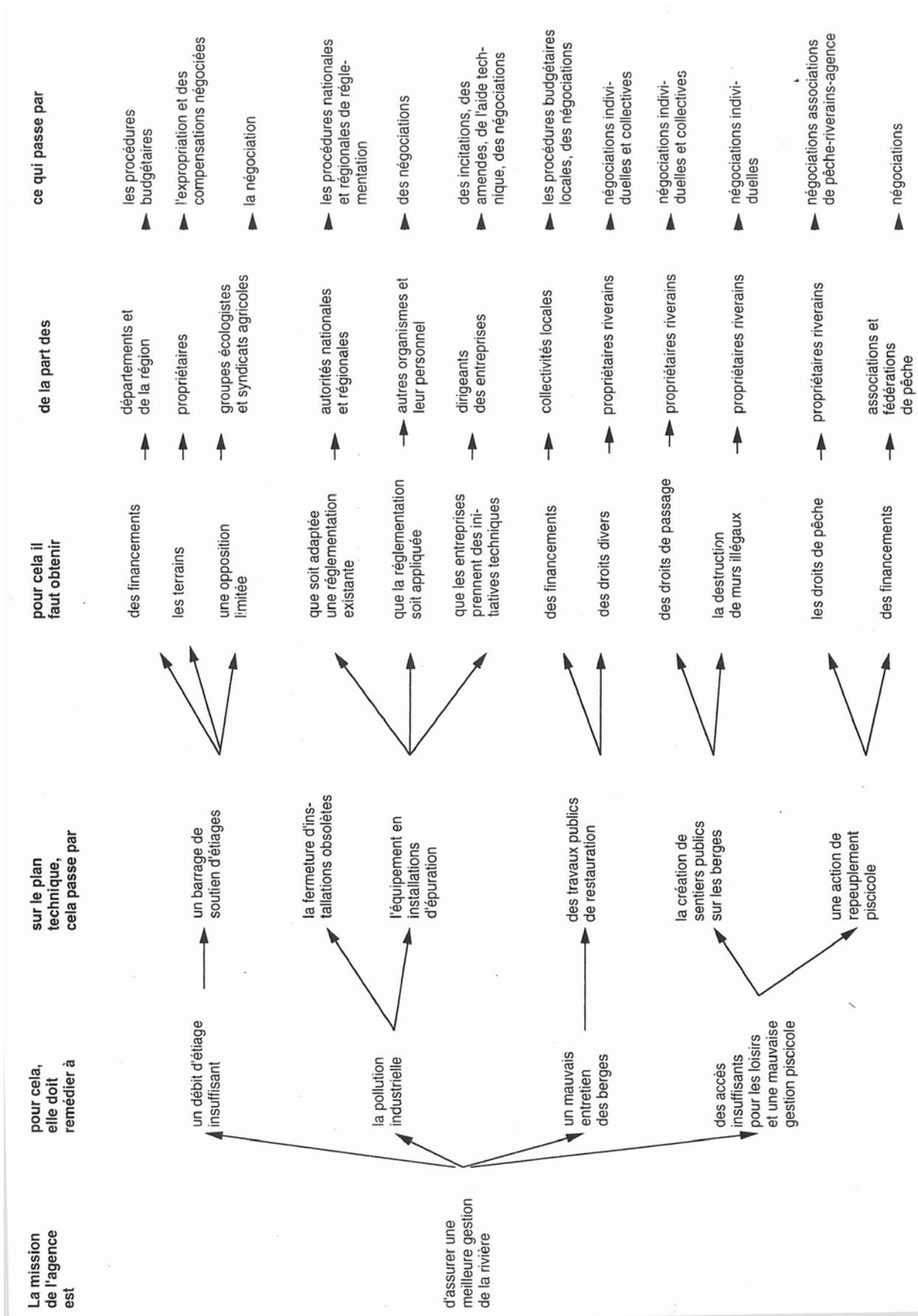
Le second niveau de lecture du système de gestion est celui de la gestion intentionnelle, c’est à dire de l’action d’un intervenant « minoritaire » pour changer certains aspects de la gestion effective, en vue d’objectifs de performance dont il est porteur. Cette gestion intentionnelle

---

<sup>22</sup> Les débats que suscite cette conception sont révélateurs de la tyrannie qu’exercent sur les esprits les deux conceptions de l’action collective que nous avons résumées plus haut. Lorsque nous refusons de nous rallier au modèle du collectif-en-constitution-qui-va-bientôt-(laissez-lui-le-temps)-définir-ses-objectifs-et-ses-actions, du collectif-qui-s’évalue-lui-même, on nous renvoie automatiquement au modèle du jugement que jette le décideur central sur les systèmes concrets dont l’évolution le déborde. En d’autres termes, si la prise en charge de l’environnement n’est pas conçue comme auto-saisine par des collectifs organisés autour des pollueurs, alors, elle ne pourrait être que l’expression technocratique de l’Etat. Est-il donc si difficile de concevoir que le terrain solide de la gestion – et donc, de l’analyse de la gestion - est celui où une minorité agit sur la majorité, en analyse et en juge le fonctionnement sur ses résultats effectifs au regard de ses préoccupations propres, aussi « minoritaires » soient-elles ? Est-il devenu si difficile de voir que le principal moteur de la gestion environnemental, c’est le mouvement environnemental ?

correspond à une situation où l'acteur entreprend d'obtenir d'autres acteurs qu'ils changent certains de leurs comportements (ou de leurs choix). Parmi les modes d'interaction qui permettent d'espérer un tel résultat, la négociation occupe une place de choix. Là aussi, à partir de l'analyse détaillée d'une situation d'intervention intentionnelle de gestion, on débouche sur l'identification d'une multitude de négociations, reliées entre elles indirectement par le fait qu'elles concourent potentiellement à la même stratégie de changement. C'est la notion d'arbre de négociation (Mermet, 1992, page 150).

Figure 2 : Un graphe stratégie/négociation (source : Mermet, 1992)



Pour résumer, l'analyse de la gestion effective et de la gestion intentionnelle d'un objet environnemental débouche sur l'identification d'une multitude de négociations très diverses, qui sont à analyser à la fois dans leur dynamique propre et dans leur inscription dans les ensembles plus large de la gestion effective et intentionnelle. C'est ici que la théorie de la gestion rejoint le théorie de la négociation.

### **I.2.c Processus de décision de construction d'infrastructure et système de gestion environnementale**

Comment l'objet de la présente recherche – les négociations dans les processus de décision d'infrastructures – s'inscrit-il dans ce cadre, plus large, de la place de la négociation dans les systèmes d'action en général ? Nous le précisons en deux étapes, en analysant d'abord les relations entre système de gestion et processus de décision, puis en examinant les liens entre la problématique des équipements structurants et celle de la gestion environnementale.

En ce qui concerne la décision de construire une infrastructure, nous l'abordons selon la logique de l'analyse stratégique de gestion résumée plus haut. Le point d'ancrage de l'analyse est le résultat, par exemple, le fait que l'on construise un ouvrage. Le processus de décision est alors l'ensemble des éléments ayant concouru à ce résultat. Parmi ces éléments, on pourra identifier toutes sortes d'actes (des manifestations de rue, des autorisations administratives, des décaissements, ...) et d'interactions (la répression de manifestations, des procès, ...), dont un certain nombre de négociations. Ces négociations sont à analyser chacune en même temps dans sa logique propre, et en tant qu'elle s'inscrit dans le processus qui conduit, de fait, au résultat. On parlera d'interventions ou d'interactions décisives pour désigner celles dont l'analyse montre qu'elles ont été (ou pourraient être, dans le cas d'une analyse *ex ante* ou *in itinere*) déterminantes pour le résultat.

Il va de soi que, dans ce contexte, le caractère « décisif » d'une interaction ou d'un acte donnés (par exemple d'une négociation) est relatif à une situation et que, pour une décision donnée, de nombreux éléments puissent revendiquer un caractère décisif. Reste que la question de savoir dans quelle mesure, sous quel aspect, avec quel type de contribution au résultat, une négociation donnée peut être dite décisive pour une décision (de fait) d'aménagement nous tient au cœur des enjeux du développement de la négociation dans la vie publique, dans la gestion de l'environnement, dans l'aménagement.

Quant au modèle « classique » de la décision – un « décideur », qui recherche, ou choisit, la meilleure action possible, au nom de l'ensemble qu'il dirige - il constitue simplement un cas de figure particulier : celui où l'on pense pouvoir, ou devoir, assigner à un acte (d'un décideur) ou à une délibération (d'une instance) la globalité du caractère décisif, en faire *le* moment déterminant pour le résultat du processus.

Le processus de décision en matière d'infrastructure constitue finalement un cas particulier de système de gestion. Ce cas se prête particulièrement bien à l'étude. En effet une difficulté majeure de l'étude d'un système de gestion réside dans la caractérisation des performances (voir par exemple la place qu'occupe cette question dans le travail pionnier de Maya Leroy sur le fleuve Sénégal (Leroy, 2004) ainsi que les controverses suscitées inévitablement par les choix de l'analyste en la matière). Or ici, soit l'infrastructure est construite, soit elle ne l'est pas ; la question se présente donc dans des conditions plus simples, même s'il faudra prendre en compte les variations possibles dans la conception de l'ouvrage. Notre recherche porte donc sur l'étude d'un cas particulier où certains aspects du travail sont simplifiés : cela nous permettra de concentrer l'effort sur d'autres.

Soulignons simplement que ce « retour à la décision » tire aussi son sens du souci pour les questions de substance ; c'est en ce sens que le processus peut-être dit décisif, alors que dans d'autres perspectives, la transformation permanente des relations est jugée plus intéressante que les résultats « concrets » des actions.

Reste à préciser les relations que nous faisons entre les décisions en matière d'infrastructure et l'environnement. Là encore, elles renvoient aux orientations plus générales de notre travail sur la gestion stratégique de l'environnement.

Celui-ci dirige d'abord le questionnement sur les actions qui sont déterminantes pour l'état de l'environnement – et non pas sur les actions qui se revendiquent particulièrement du domaine de l'environnement. Pour prendre l'exemple de l'agriculture (Poux, 2001) : c'est la politique agricole dans son ensemble qui est déterminante pour l'état des systèmes écologiques ruraux, par les techniques qu'elle encourage, les conditions de marché qu'elle instaure et les conséquences qui en découlent pour l'évolution des systèmes de production, par les aides qu'elle dispense pour des aménagements aux forts impacts écologiques (drainage, irrigation, remembrement). Le sous-domaine de l'agri-environnemental n'est déterminant qu'à un bien moindre degré pour l'état de l'environnement. En bref, une recherche centrée sur le souci de

l'environnement se doit donc d'organiser son investigation pour couvrir l'ensemble de éléments les plus déterminants pour l'état de l'environnement.

Or il est peu d'actes de gestion (effective) de l'environnement plus déterminants que la construction de certains types d'infrastructures. Par l'ampleur de leurs impacts, négatifs et positifs, sur l'ensemble de l'hydrosystème où ils s'inscrivent, les barrages en fournissent un des exemples les plus frappants. La mise en discussion du processus qui conduit à de tels ouvrages, au principe de leur réalisation, aux données de leur conception, est une question fondamentale du point de vue environnemental<sup>23</sup>.

Pour conclure l'ensemble de cette discussion, nous écrivons donc (1) que nous appellerons décision la clôture du processus d'interactions lié à un projet d'ouvrage, clôture qui se réalise par la construction ou non de l'ouvrage<sup>24</sup>, (2) que nous nous intéresserons aux négociations qui s'inscrivent dans ce processus, et en particulier à leur contribution à la clôture de la décision et aux conditions précises dans lesquelles elle s'effectue.

---

<sup>23</sup> Un peu comme, dans un tout autre domaine, la fermeture d'une usine au personnel nombreux dans une zone rurale est une question fondamentale d'un point de vue social.

<sup>24</sup> En même temps, et c'est un aspect fondamental du domaine environnemental, ce n'est pas parce que le processus se clôt par la négative (non réalisation des travaux), qu'il se clôt définitivement... les acquis de l'environnement sont, semble-t-il, toujours re-négociables.

### ***1.3 La négociation dans le traitement des situations d'interdépendance à enjeux distributifs***

Quelles négociations peuvent être dites décisives, et en quoi, au sein de l'ensemble d'actions et d'interactions qui aboutit à la construction (ou non) d'une infrastructure ? Après la discussion préliminaire qui nous a permis de préciser les termes de la question, nous pouvons maintenant nous engager dans la première étape du travail. Elle va consister à une première série de propositions conceptuelles sur les apports possible d'une négociation à un processus de décision, sur les manières dont l'analyse d'une négociation peut renvoyer aux systèmes d'action plus larges au sein desquels elle s'inscrit.

#### **1.3.a Au cœur de la problématique : résolution des interdépendances/divergences en situation de responsabilité collective**

Il faut d'abord revenir sur l'idée que l'on retrouve, au cœur du problème que pose la décision de construction d'une infrastructure, la même situation d'intérêts « mixtes » qui est au cœur de la théorie de la négociation. Les acteurs sont en situation à la fois d'interdépendance (sans quoi celui qui veut construire construirait sans autre forme de procès) et de divergence d'intérêts (sans quoi tout le monde se mettrait d'accord sans problème pour construire ou ne pas construire).

Cette interdépendance et ces divergences prennent tout leur sens si on les considère comme des obstacles. L'interdépendance fait obstacle à la réalisation simple des projets de l'acteur. La divergence fait obstacle à mise en place simple d'une action qui pourrait être vue comme collective. Le processus de décision se présente alors comme un faisceau de tentatives, de la part des principaux acteurs, pour surmonter, gérer, contourner ces obstacles, ou au contraire pour les renforcer de manière à leur permettre de « tenir » face aux tentatives des autres acteurs pour la dépasser.

Dans la perspective de l'action collective, l'enjeu majeur de la clôture est de surmonter l'impuissance collective, et les divergences sont vues comme des dilemmes pour le collectif, des problèmes de pertes, de choix. Bref, comme un ensemble d'éléments qu'il va falloir composer, ramener dans le plan d'une vue et d'une action d'ensemble.

Dans la perspective pluraliste qui est la nôtre, l'enjeu majeur de la clôture est celui de savoir quel réseau d'acteur l'emportera, et dans quelle mesure, de ceux qui en viennent à soutenir un projet ou de ceux qui en sont venus à s'y opposer. Les divergences sont lues comme des désaccords, des différences d'identités, de situations concrètes spécifiques, de vision du monde,

de projet pour l'avenir. Mais étant donnée la situation d'interdépendance, les acteurs devront, jusqu'à un certain point, composer avec les autres.

Que l'on prenne la composition dans le premier sens, comme « formation d'un assemblage, la combinaison de parties », ou dans le second, comme « faire des concessions, transiger », elle est bien au cœur du problème d'infrastructure : c'est un problème de composition, terme que nous retiendrons pour désigner le traitement des situations d'interdépendance/divergence, qu'ils soient vu par les parties (qui doivent composer) ou par un acteur régulateur (qui cherche une composition).

### **I.3.b La négociation doit être analysée comme l'un des termes d'une configuration limitée de modes de composition**

C'est un lieu commun de remarquer que négocier n'est que l'une des manières de composer. Devant un conflit de voisinage, par exemple, on peut négocier, on peut aller au tribunal, chercher la médiation du maire, faire comme si de rien n'était, se lancer dans une escalade de pressions et de représailles, ... Mais, si les théories de la négociation mentionnent toutes cette évidence<sup>25</sup>, elles ne vont pas assez loin dans son analyse et dans les conséquences qu'elles peuvent en tirer. Elles se contentent en général de noter que si d'autres modes d'action permettent au négociateur d'obtenir plus que la négociation où il est engagé, il n'aura qu'à quitter la table de négociation (c'est le *walk away point*). Le concept a été thématiqué de manière simple mais extrêmement opératoire par Fisher et Ury (1982). Pour ces auteurs, en situation de négociation, chaque négociateur doit avoir une connaissance aussi précise que possible de la meilleure résolution du problème qu'il puisse obtenir, en dehors d'un accord négocié (c'est la *BATNA*, *best alternative to negotiated settlement*). Il soulignent d'ailleurs qu'il est de bonne stratégie non seulement de réfléchir à sa BATNA, mais aussi de prendre des mesures actives pour la rendre aussi attractive que possible puisque, en dernière analyse, c'est elle qui détermine le pouvoir dont le négociateur dispose dans la négociation, le point au-delà duquel il ne pourra être forcé à composer.

Autant reconnaître que le négociateur est toujours pris dans plusieurs modes de composition en même temps : il lutte, il est en justice, il cherche de nouvelles alliances, etc.

---

<sup>25</sup> L'une des meilleures expositions est celle de Dupont (Dupont, 1994), qui situe la négociation dans un graphique où figurent les modes alternatifs de traitement des interdépendances/divergences. Des analyses similaires sont proposées dans le champ des décisions d'aménagement et d'environnement (Vodoz, 1992) et dans nos travaux (Mermet, 1992, pages 149-157).

Pour les recherches centrées sur l'étude de négociations plus ou moins autonomes, il suffit d'en rester là : on « muscle » sa BATNA en dehors de la négociation. Mais lorsque l'on veut – et c'est ici notre cas, étudier des négociation prises dans les écheveaux serrés et complexes de processus de décision où les différents modes de composition sont étroitement mêlés, on ne peut s'en tenir là. Il est nécessaire de se représenter l'ensemble des interactions où sont engagés les protagonistes qui vont avoir à composer. Plus précisément, il faut se donner un modèle qui permette de se représenter ensemble ces modes d'interaction. Il faut repartir de l'endroit où aboutit la démarche de Strauss (1978, p.262) et relever le défi qu'il jette en conclusion de son ouvrage : « Partout où il y a des ordres sociaux, il n'y a pas seulement des ordres négociés, mais aussi des ordres forcés (*coerced*), des ordres manipulés, et ainsi de suite. [...] Le défi, c'est montrer les connections entre eux<sup>26</sup> ». C'est ce que nous avons fait dans la présente recherche, d'abord en proposant un modèle de la façon dont les différents modes de composition sont dès l'origine maillés ensemble (c'est le thème que nous développons ci-dessous), ensuite (on le verra dans le chapitre II), avec les développements sur les trames et les tramographies, en oeuvrant à dégager les voies d'un repérage systématique des moments et des modes de composition, de leurs rôles et de leurs places.

Présentons donc la manière dont nous proposons de traiter la question du maillage entre les différents modes de composition<sup>27</sup>. Pour cela, nous voulons souligner au préalable, trois constats ou, si l'on préfère, trois propositions.

#### *Un nombre limité de modes de composition*

Une première constatation est que les modes de composition sont en nombre très limité – même si la liste peut varier en regroupant ou en divisant certaines catégories. Nous retiendrons cinq modes principaux<sup>28</sup> :

- l'évitement (les protagonistes adaptent leur comportement pour ne pas avoir à interagir),
- l'épreuve de force (leur interaction est guidée par le but de supprimer l'autre comme obstacle, soit en le rayant de la carte, soit en le forçant à s'incliner),

---

<sup>26</sup> Traduit par LM.

<sup>27</sup> Même si nous les présentons ici de manière très succincte, ces propositions théoriques constituent une part importante des résultats de la présente recherche.

<sup>28</sup> On verra un peu plus loin que le premier et le dernier regroupent des sous-catégories importantes pour l'analyse que nous conduisons ici.

- la coopération (ils mettent de côté les divergences pour guider leur interaction sur ladécouverte et la mise en œuvre de convergences),
- la négociation (ils entrent dans une interaction où ils traitent en même temps divergences et interdépendances),
- le recours à un tiers (ils choisissent une interaction indirecte par le truchement d'un tiers, supérieur hiérarchique, juge, électeur).

On ne mesure pas toujours l'importance du fait que le nombre des modes de composition alternatifs à la négociation soit très limité. Or c'est ce constat qui motive et légitime le fait de rechercher, sous-jacents à ces modes de composition, des logiques fondamentales de composition. Ce sont elles qu'il faut dégager pour avancer sur ce point de théorie de la négociation, et c'est ce que nous avons tenté ici.

#### *Des passages discontinus d'un mode de composition à l'autre*

Un deuxième constat, tout aussi fondamental, et que nous devons à Gilles Barouch, va dans le même sens : c'est celui de la discontinuité entre ces modes d'interaction (Barouch et Theys, 1987). Même si plusieurs de ces interactions peuvent se dérouler en parallèle dans nombre de situations, elles ne se déroulent pas moins dans des espaces disjoints, dont les logiques sont différentes. On ne passe pas de l'une à l'autre sans franchir des seuils tout à fait perceptibles, souvent, difficiles à passer. Par ailleurs, chacun des modes d'interaction est porté par une logique auto-renforçante. Barouch montre bien, par exemple, comment l'affrontement induit des règles de communication qui renforcent l'affrontement ; il en va de même pour les autres modes.

#### *Des modes de composition ancrés dans des principes fondamentaux*

A ces deux constats, il faut ajouter la considération suivante : chaque mode correspond au déploiement d'un principe d'interaction (voir tableau). Or chacun de ces principes possède à la fois une forte légitimité (sur le plan normatif), un caractère opératoire spécifique (sur le plan prescriptif ou stratégique), et (sur le plan descriptif ou analytique) une capacité à structurer un espace d'action qui correspond à sa logique propre.

**Tableau 1 : Les modes de composition, expression de principes d'action, de jugement et d'analyse**

Mode de composition	Principe en jeu
Affrontement	Epreuve de force
Négociation	Négociation

Coopération	Action et résolution de problème en commun
Recours au tiers	Organisation
Évitement	Autonomie

Nous n'irons pas plus loin ici dans le développement des conséquences – diverses et profondes - de cette proposition. Nous retiendrons simplement ici qu'elle permet de s'affranchir – comme nous en avons souligné plus haut la nécessité – des visions qui voudraient ne voir de fondements qu'à la négociation et à la résolution de problèmes en commun.

### **I.3.c Pour articuler les modes de composition : le modèle de la configuration de composition**

Une fois ces constats (pro)posés, il reste à construire un modèle qui dégage les fondements communs qui articulent et différencient à la fois les différents modes de composition. Le modèle que nous proposons ici repose sur l'idée que les modes de composition sont les facettes – toujours présentes ensemble - d'une configuration de composition. Celle-ci est agencée autour de deux problèmes essentiels.

Le premier problème est le suivant. L'interaction de composition (une négociation, un affrontement, etc.) doit pouvoir être replacée dans agencement plus large<sup>29</sup> que cette interaction construit en même temps qu'elle est configurée par lui. Composer, c'est nouer une maille dans un maillage. L'opération peut, au niveau le plus élémentaire de constitution de l'agencement, suivre trois règles : nouer directement entre deux acteurs (par une interaction entre eux), nouer indirectement (par rattachement à un tiers acteur), ne pas nouer (c'est à dire, renvoyer au fond que constitue l'ensemble des autres nœuds, des autres interactions, renvoyer sur d'autres nouages, par exemple en agissant sur les choses, qui à leur tour agiront sur d'autres choses, d'autres acteurs, d'autres agencements). Pour les modes de composition, cela se traduit par les interactions directes (négociation, affrontement, coopération), par les modes de recours à un tiers, et par l'évitement.

Le second problème, nous le posons comme suit. La négociation, pas plus que la concorde, ne se décrète pas unilatéralement. En d'autres termes, le fait que ce soit tel mode de composition qui sera effectivement actualisé, plutôt que tel autre, résulte lui-même de l'interaction entre les acteurs. La configuration de composition configure une situation d'interaction où le mode

---

<sup>29</sup> Que l'on appelle ce système un « ordre social » (Strauss), une organisation, un système de gestion, un processus de décision, etc. n'est pas ici la question.

d'interaction et les enjeux de l'interaction sont en jeu conjointement. Les acteurs agissent aussi pour proposer (ou pour imposer) d'actualiser un mode de composition, plutôt qu'un autre (par exemple, lorsqu'ils « créent le rapport de force pour aller à la négociation »). Selon nous, la logique propre de cette interaction sur le mode d'interaction est à la racine du double constat posé plus haut de la discontinuité des modes d'interaction et de leur nombre limité. Discontinuité parce que l'interaction semble basculer d'un mode à l'autre à la suite d'interactions que ni l'un ni l'autre des protagonistes ne peut maîtriser, doser, de façon unilatérale. Nombre limité parce que chaque mode se guide sur un principe sous-jacent qui guide les deux acteurs<sup>30</sup>. Or, même si les acteurs ne cessent d'en parler, le(s) principe(s) qui guident les acteurs restent toujours en partie l'objet d'un jeu de coordination implicite : on ne peut tout simplement pas tenir jusqu'au bout, toujours et partout, l'hypothèse que les arrière-pensées stratégiques sont sans puissance dans un processus de composition toujours politique. Cette implication partielle mais déterminante de la coordination sur le mode d'interaction qui sous-tend selon nous la logique bi-polaire qui délimite les trois grandes lignes qui guident les modes de composition : compositions qui se guident sur l'actualisation des divergences ; compositions qui se guident sur l'actualisation des convergences ; compositions à guidage « mixte », qui naviguent (c'est notamment l'élément de la négociation) dans la co-présence ambivalente des divergences et des convergences.

En croisant les deux problèmes, on débouche sur un modèle de la configuration de composition qui articule six modes.

---

<sup>30</sup> Ou mieux, un principe polaire, pour appliquer au niveau de la coordination sur les principes d'interaction le même qualificatif que Schelling (à qui cette analyse doit beaucoup) applique aux valeurs en jeux dans la négociation.

**Tableau 2 : Les modes de composition, entre maillage des interactions et coordination sur le mode d'interaction**

	Interaction guidée sur les divergences	Interaction à guidage ambivalent (divergences et convergences)	Interaction guidée sur les convergences
Evitement de l'interaction entre acteurs	Concurrence, affrontement tacite	Négociations tacites, ajustements	Coopération objective
Interaction directes entre acteurs	Affrontement	Négociation	Coopération
Interactions via un tiers acteur	Procès, recours	Médiation,	Coordination par un leader

On retrouve évidemment dans cette analyse, présentée ici très vite (ce dont nous prions le lecteur de nous excuser), de nombreux thèmes clés de la littérature sur la négociation. Mais ce modèle permet à la fois, par rapport à cette littérature, (1) de mieux tenir ensemble en même temps la négociation et les autres modes de composition, (2) de lier clairement l'articulation entre ces modes à la question de la place de la négociation dans les systèmes d'action (ou des les ordres sociaux, ou les organisations, ou les processus de décision, etc.) et (3) d'ancrer le choix de la négociation comme mode d'interaction et la dynamique de la négociation (quand elle fonctionne, comme mode d'interaction) au sein d'un même modèle théorique.

Les développements de ces propositions dépassent le cadre que peut leur réserver l'exposé de la présente recherche. Poursuivons cependant le fil de notre argumentation, par les quelques commentaires suivants sur le tableau, destinés à éviter des malentendus dans la suite de notre exposé.

En ce qui concerne le choix d'interagir, il faut évidemment garder à l'esprit que même si les acteurs évitent l'interaction avec les autres, ils n'en interagissent pas moins indirectement par le truchement du monde des objets auxquels ils ont affaire. Avant même – ou sans même – qu'ils entreprennent éventuellement de communiquer avec les autres acteurs au sujet d'un problème, il se passe déjà énormément de choses, et déterminantes. Le jeu stratégique bat son plein, et continuera d'ailleurs à fonctionner même si les acteurs mettent en place des dispositifs d'interaction pour se coordonner – ce que certaines analyses de la concertation tendent à laisser de côté.

Le choix de ne pas interagir n'est donc pas forcément un choix par défaut. Dans nombre de situations, il possède des bénéfices stratégiques notables, qui le font choisir. Prenons l'exemple : la coopération objective. Imaginons un acteur (un chercheur, par exemple !) qui a

des intérêts communs avec un lobby technique et économique très puissant mais dont les valeurs sont fort lointaines de celles dont il se réclame (ou que ses pairs peuvent exiger). Dans ces conditions, s'engager dans une interaction visible avec ce lobby peut poser problème à de nombreux égards. Alors que tant que la coopération reste tacite, qu'elle ne peut être attribuée à une volonté, qu'elle ne peut être imputée en responsabilité, elle est avantageuse : et de fait, on observe souvent qu'elle est alors cultivée... Le comportement d'évitement entre des personnes ou des structures qui sont en concurrence relève de logiques similaires : s'engager dans une interaction, c'est prendre le risque de provoquer une coordination non voulue, qui aggravera à terme la concurrence, ou bien le risque de transformer en affrontement ce qui était de l'ordre de l'autonomie compétitive.

Si l'interaction s'engage, la question principale qui se pose est celle de la nature et des règles de leur interaction. Commençons par le cas de figure d'une interaction sans tiers. Chaque acteur a le choix entre guider sa stratégie d'interaction sur la recherche des convergences, sur la meilleure gestion des divergences, ou sur un équilibre donné entre les deux. Or il est capital que les acteurs se retrouvent sur le même registre, pour pouvoir s'engager dans une interaction réglée. Faute d'une telle coordination sur le mode d'interaction, les cas de figures sont multiples, mais ils ont toute chance de tourner au désavantage de l'un des acteurs.

Or, dans un contexte d'interdépendance/divergence, il est très difficile, et souvent désavantageux, répétons-le, de s'exprimer de manière directe sur l'ensemble des facteurs en jeu dans la situation. Les acteurs ne peuvent pas se faire confiance a priori l'un à l'autre à un point tel qu'ils puissent coopérer pour le choix d'un mode d'interaction stabilisé. Le choix du mode d'interaction est lui-même d'ordre stratégique ; chaque acteur suivra les règles stratégiques de l'espace où il lui paraît stratégiquement approprié de se situer, en fonction de ce qu'il perçoit – ou anticipe – des choix de l'autre, et des données de la situation. Le choix du mode d'interaction, quelles que soient d'ailleurs les protestations de coopération et les gesticulations de toutes natures, est donc de l'ordre d'un jeu tacite. Ce jeu est marqué par toutes les ambiguïtés qu'analyse Schelling (1960) pour les jeux de coordination mêlés d'enjeux distributifs. Il en résulte que les signes jouent un rôle majeur et surtout, pour notre propos, que l'espace d'interaction tend à se structurer autour de valeurs polaires : celles qui saillent lorsque l'un des acteurs essaie d'imaginer ce qui guide l'autre. C'est en ce sens que l'affrontement (qui se guide sur la recherche de moyens de mettre l'autre en échec), la coopération (qui se guide sur la confiance et l'intérêt commun), et la négociation, qui se guide sur un principe « d'égoïsme

éclairé » (Rubin, 2003) et « une confession de besoin mutuel » (Kolb et Williams, 2003)), tendent à installer et à stabiliser leurs propres règles d'interaction.

Pour passer d'un mode d'interaction à l'autre, il faut soit se coordonner pour le faire, soit (ce n'est pas exclusif) que l'un des acteurs déploie une stratégie efficace pour déclencher ce passage. Dans la littérature, deux approches de ce problème sont particulièrement célèbres : le *tit for tat* d'Axelrod (1984), et l'approche de négociation raisonnée de Fisher et Ury (1982). Pour ces derniers auteurs, l'enjeu de la stratégie de négociation est d'éviter que l'on retombe dans la logique de l'affrontement (la stratégie « dure ») ou dans celle de la coopération (la stratégie « douce ») qui ouvre la porte à toutes les exploitations si elle n'est pas mutuelle (et par définition, dans le cadre d'une négociation, elle ne l'est pas). C'est pour assurer cette stabilisation d'une logique profonde de négociation qu'ils proposent leur stratégie « raisonnée » ; celle-ci n'est pas seulement une stratégie pour gérer une négociation instaurée comme telle, mais aussi, peut-être surtout, pour amener et stabiliser un régime d'interaction qui soit vraiment une négociation. Le fait qu'il n'y ait pas de négociation sans négociation de la négociation est selon nous le cœur de la théorie de la négociation.

C'est également la difficulté pour les acteurs de se coordonner dans le choix même de leur mode d'interaction qui conduit souvent aux interactions par le truchement de tiers. Dans ce cas, ces tiers apportent à la fois des règles d'interactions (des plus formelles, c'est le cas du juge, aux plus informelles, c'est le cas du leader) et l'action stratégique de stabilisation de l'espace d'interaction. C'est surtout la médiation qui nous intéresse ici, conçue alors comme contribution par un tiers à l'instauration et à la stabilisation (dynamique) d'un espace de négociation.

### **I.3.d La négociation, mode de composition par (ou dans) l'indifférenciation**

Une fois posés les termes de l'articulation de la négociation avec les autres modes de composition, nous voudrions encore introduire rapidement un dernier thème de théorie de la négociation qu'il nous a semblé nécessaire d'approfondir, pour préparer l'étude des rôles de la négociation dans les processus de décision.

La spécificité de la négociation comme mode de composition peut être utilement abordée, selon nous, à partir d'une de ses caractéristiques centrales : l'ambivalence, le flou, aussi bien sur la nature des relations que sur les objets en discussion. La négociation peut être considérée, de manière fondamentale, comme une forme relativement indifférenciée d'interaction, par comparaison avec les interactions hiérarchiques, avec la concurrence ou la coopération, avec les structures polaires de l'affrontement. Nous entendons par là que les règles sont flottantes,

l'interaction sous-codée (ou brouillée par un empilement de codages contradictoires) ; les négociateurs pataugent, tâtonnent, à la recherche d'un terrain plus solide : celui de l'accord, qui permettra de passer à autre chose. Cette indifférenciation peut correspondre au fait que les acteurs s'aventurent sur un terrain nouveau pour eux (agencement nouveau, places nouvelles, recherche d'effets nouveaux), ou bien au fait que les interactions bien structurées, différenciées, cèdent le pas et que l'on assiste à une dédifférenciation des relations. Quelques exemples : la coopération sans faille se lézarde et une « mise au point » (il y a un flou, un flottement) devient nécessaire ; la structure implacable de l'affrontement, force contre force, marque le pas (les « troupes » sont fatiguées, les conséquences deviennent dissuasives, on peine à raviver complètement le manichéisme fondateur, ...) ; l'évitement, avec ses sentiers battus et les limites familières qui permettent de vaquer avec sûreté à ses occupations, ne fonctionne plus bien (il y eu intrusion, ou bien les trajectoires fondées sur l'évitement ne sont plus productives,...).

A contrario, il est clair que les autres modes de composition sont régis par des mouvements de (re)différenciation : la polarisation liée à l'affrontement, la culture des différences ou de la concurrence dans l'évitement, la cohésion de la coopération (qui renvoie toujours à une différenciation par rapport aux autres). C'est notamment parce que la négociation ne peut être pensée que dans le cadre plus large des mouvements de différenciation / dé-différenciation / redifférenciation qu'elle ne peut être étudiée qu'au sein de la « configuration de composition » dont elle régit des moments d'indifférenciation.

Entre indifférenciation et dédifférenciation, nous proposons d'envisager, sur un plan très général, sept grands types<sup>31</sup> de situation où la négociation (comme mode de composition) joue un rôle majeur dans les situations, les processus, les systèmes, les organisations, les ordres, les modes, qu'il s'agit de composer.

- « négociation-initiation » : la création d'un nouveau système d'action,
- « négociation-extension » : l'extension d'un système d'action (d'un réseau, etc.),
- « négociation-ajustements institués » : le maintien institué, à des places déterminées d'un système d'action, de situations relativement indifférenciées dont la résolution périodique par la négociation est prévue, instituée, organisée,
- « négociations-ajustements informels » : la permanence informelle, aux interstices du système d'action, de situations qui requièrent des ajustements négociés de la part des acteurs,

---

<sup>31</sup> Que nous ne pouvons, là encore, présenter que de manière sommaire.

- « négociation-réparation » : l'intervention pour surmonter des défaillances ou des ruptures du système d'action,
- « négociation-changement » : les négociations liées au changement, d'un état d'organisation à un autre, et notamment à l'intervention de changement,
- « négociation-désorganisation » : la crise généralisée (la dé-composition) d'un système d'action dont les mécanismes organisationnels sont de plus en plus défaillants.

Dans ces grandes situations de passage par une relative indifférenciation, on voit fonctionner la négociation en relation avec les autres modes de composition, mais on perçoit bien les rôles spécifiques qu'elle peut jouer dans les configurations qu'ils forment ensemble. Par exemple dans la « négociation-désorganisation », la négociation se substitue aux possibilités de résolutions des problèmes guidés simplement par les règles de l'organisation (et activés soit par des parcours d'évitement rodés, soit par des recours). La « négociation-initiation », pour sa part, n'a guère de substitut : on voit mal, par exemple, la création d'une entreprise autrement que fondée sur une négociation entre les fondateurs. Une telle phase d'intense négociation assure le passage vers le moment où, l'organisation sera « sur les rails » des modes de résolution plus différenciés. On voit bien que la situation est plus complexe pour les « négociations-extension » : l'organisation peut étendre ses structures différenciées par leur progressive généralisation implicite (les « colonisés » évitent la friction), par le ralliement (ils s'acculturent par adhésion), par l'affrontement (ils sont sommés de se soumettre), ou par la négociation comme mode de transition. Nous ne développerons pas davantage ici les différentes situations. Il suffit de lire un livre d'histoire, un recueil de cas sur des entreprises, ou une pile de rapports de recherche sur « Concertation, Décision et Environnement », pour mesurer combien les combinaisons sont variées, et déterminantes. Ces trois exemples auront suffi pour articuler deux thèmes essentiels : d'une part, la négociation comme un des modes de composition formant combinaison avec d'autres (combinaison et/ou alternative) au sein d'une configuration de composition, et d'autre part la nécessité d'une analyse de la négociation en relation avec la dynamique d'ensemble du processus de composition (pour notre recherche, du processus de décision), où elle s'inscrit.

### **I.3.e Des modes d'interaction présents en parallèle**

Dans les paragraphes précédents, nous nous sommes attachés à faire des propositions précises pour articuler la négociation, comme un mode d'interaction, avec les autres modes d'interactions sur lesquels les acteurs peuvent aussi se situer. Nous avons rappelé l'enjeu ma-

jeur que constitue le passage d'un mode à l'autre. Cette notion est familière (« ouvrir les hostilités », « fumer le calumet de la paix », « agir en douce », ...). Mais nous savons aussi que les acteurs d'une situation peuvent aussi être engagés dans des interactions sur plusieurs modes à la fois (« la grève continue, les négociations suivent leur cours, selon Mr x, « tout le monde est soucieux d'éviter le pire » »). Il est évident pour tous que « la grève qui continue » est d'une importance capitale pour « les négociations en cours ».

Mais comment pousser plus loin l'analyse ? On a vu plus haut, en discutant la BATNA, que le thème était très présent dans la littérature sur la négociation, notamment bien sûr dans les études de cas, mais il est traité de façon diffuse ou elliptique.

Notons au passage que c'est dans l'ensemble par sa motivation même que la littérature spécialisée sur la négociation se concentre essentiellement sur les moyens de désinvestir les autres modes d'interaction, pour passer à la négociation. La même tendance peut d'ailleurs se lire dans les travaux sur la concertation en matière d'environnement : nous avons lu fort peu de textes où l'on nous explique à la fois comment négocier davantage, et comment déployer les actions stratégiques nécessaires pour que telle ou telle cause environnementale puisse surmonter les obstacles politiques déployés par les acteurs qui lui sont opposés (sur ce thème, voir notamment Benhammou et Mermet, 2003).

L'un des ouvrages les plus intéressants sur ce point est le livre fondateur de Schelling (1960). Son sujet central, les négociations liées aux stratégies de dissuasion nucléaires de la fin des années 50, installe d'emblée la réflexion à l'interface entre les deux modes d'interaction que sont l'affrontement (ici sous sa forme extrême, la guerre nucléaire) et la négociation. Nous retiendrons ici comme point fondamental que la guerre de dissuasion est une guerre virtuelle. Elle n'a pas besoin de s'actualiser comme interaction concrète pour produire ses effets dans le champ de la négociation et des relations internationales. Mais la production de ces effets n'est pas pour autant « automatique ». Il ne suffit pas d'empiler des bombes de part et d'autre pour bénéficier de l'équilibre de la terreur. Il faut aussi convertir cette situation de force latente en situation de négociation. Dans l'ouvrage de Schelling, l'analyse de cette conversion est centrée sur une discussion merveilleusement subtile et approfondie de l'usage de la menace dans la négociation.

Appuyons-nous simplement ici sur cet exemple pour avancer, comme principe conducteur de la réflexion, que c'est toujours l'ensemble de la configuration de composition qui est active, que les modes de composition sont à l'œuvre en même temps, même si certains seulement s'actualisent, à un moment donné, dans des interactions effectives entre les acteurs.

Nous nous proposerons ici, pour éclairer la suite de la présente recherche, les déclinaisons suivantes de ce principe.

- 1) Lorsque des acteurs sont pris ensemble dans une situation donnée, il leur est loisible à tout moment d'envisager les conséquences qu'ils pourraient craindre ou espérer si une interaction (où un comportement fondé sur l'évitement) s'engageait sur chacun des modes virtuellement présents en parallèle.
- 2) Dans une certaine mesure, les acteurs peuvent agir de façon à activer ou à ne pas activer l'interaction (ou l'évitement) sur un mode donné.
- 3) La structure, les acteurs, les stratégies, les processus et les résultats de l'interaction (ou de l'évitement) dans un mode donné sont profondément liés à ce qu'ils sont en parallèle, ou qu'ils pourraient être, virtuellement, sur les autres modes.
- 4) Pour autant, ils ne se réduisent pas aux influences de ces autres modes d'interaction actuels ou possible. Chaque mode d'interaction possède ses propres potentialités, qui lui permettent d'obtenir des résultats qui peuvent ne pas être accessibles sur d'autres modes d'interaction.
- 5) Le fait qu'un mode de composition ne soit pas activé n'empêche pas un acteur de prendre des mesures pour améliorer la situation qui serait la sienne, par rapport aux autres acteurs et aux objets en jeu, si ce mode de composition venait à être activé (rappelons nous l'adage : « *si vis pacem, para bellum* »).

De ces principes en résultent d'autres :

- 6) Les conduites et les relations des acteurs engagés dans une situation ne peuvent être pensées (que ce soit par un observateur, qui essaie de comprendre, ou par les acteurs eux-mêmes, pour définir leur conduite) qu'en prenant en considération l'ensemble des modes d'interaction actuels ou virtuels que la situation porte en elle et les conséquences qu'ils pourraient emporter – c'est à dire, de la configuration de composition.
- 7) Ces conséquences sont à envisager de façon globale : elles concernent non seulement les gains et pertes (intérêts) des acteurs, mais aussi les évolutions de leurs identités, de leurs relations entre eux et avec les choses en jeu dans la situation.
- 8) Ces conséquences sont à envisager en tant qu'elle créent une situation nouvelle qui, à son tour, pourra donner lieu à des évitements, à des affrontements, à des négociations, etc. La nouvelle situation créée, avec l'ensemble des potentialités pour lui des interactions futures (sur les différents modes) dont elle est grosse, est l'enjeu global de la gestion de la situation par un acteur.

Ces principes pris ensemble déclinent les conséquences du fait que des acteurs pris dans une situation d'interdépendance/divergence sont pris dans une situation politique – géopolitique, s'agissant de gestion des territoires, écopolitique ou cosmopolitique, s'agissant d'écosystèmes et de ressources<sup>32</sup>.

Ces principes emportent encore d'autres conséquences importantes.

L'acteur qui entreprend d'avoir une action stratégique raisonne à plusieurs niveaux emboîtés :

- la situation globale de composition ; c'est le niveau de la « grande stratégie » (Luttwak, 1987), où les investissements de négociation, d'affrontement (latent ou actuel), de coopérations, etc. sont articulés par l'acteur dans une stratégie d'ensemble,
- la stratégie sur un mode donné (par exemple, la stratégie de négociation, ou la stratégie militaire) ; c'est le niveau de la conduite d'ensemble de l'interaction au sein d'un mode de composition donné,
- la tactique ; c'est le niveau des choix effectués, moment après moment, dans cette interaction (par exemple, l'annonce de position, parmi les thèmes les plus étudiés des recherches sur la négociation des années 60 et 70).

Pour le chercheur qui étudie une négociation, la prise en compte de la configuration de composition dans son ensemble, incluant ses différents modes et ses enjeux, est très importante. Il doit le faire en évitant à la fois de rabattre toute la logique de l'interaction comme si elle était dominée par un seul mode (par exemple, surdéterminée par les rapports de force), ou au contraire de raisonner sans tenir compte de l'un des modes (par exemple, en analysant des dispositifs de concertation sans s'intéresser aux conséquences qu'ils produisent sur la distribution des forces et des intérêts, pour la suite, entre les acteurs).

C'est ici que nous retrouvons l'une des spécificités liées à notre problématique de recherche : les négociations dans des processus de décision d'infrastructure. En effet, dans les domaines classiques de l'étude de la négociation – l'international, le commercial, le social – il n'y a guère de confusion possible sur la nature, les dynamiques, les enjeux de la situation, de la configuration de composition. Il ne viendrait à personne, par exemple, d'analyser des négociations internationales sans que soient pris en compte au premier plan les rapports de forces militaires, les relations commerciales, les enjeux de maîtrise du territoire, la défense des identités et de l'autonomie politique.

---

<sup>32</sup> Pour une articulation entre nos approches de stratégie environnementale et les approches géopolitiques, voir

Or dans le champ de la concertation sur l'environnement et l'aménagement, c'est précisément cette erreur impensable que l'on risque de faire – et que l'on fait, trop souvent. Les acteurs sont moins bien définis que des Etats, des firmes ou des syndicats. Les dimensions conflictuelles, concurrentielles, de relation entre les acteurs sont moins bien cernées ; les ambiguïtés dans les identités ou les stratégies sont partout. Le résultat : que ce soit par ignorance des enjeux, par volonté de minimiser les phénomènes de pouvoir, par désir de promouvoir exclusivement la coopération, que ce soit parce que l'on a dans la tête l'image d'un intérêt commun qui transcende les divisions entre acteurs (intérêt de l'Etat, intérêt « patrimonial »), ou encore parce que l'on est si bien acculturé aux vues d'une filière que l'on finit par ne plus voir clairement les acteurs dont l'activité la dérange, on finit trop souvent par penser la négociation – ou la concertation – en elle-même, comme si elle pouvait finalement se substituer à la configuration de composition prise dans son ensemble, comme si l'on pouvait ne plus (ou si l'on ne devait plus) envisager clairement les dimensions concurrentielles, conflictuelles, de toute situation géopolitique.

C'est évidemment le projet inverse qui nous anime : étudier le caractère décisif ou non de négociations dans des processus de décision, en donnant à ces négociations toute leur place – et rien que leur place - dans les processus géopolitiques dont elles sont un moment, un mode, une potentialité.

Cependant, une telle entreprise est-elle bien justifiée ? En effet, si l'étude d'une négociation renvoie à celle de l'ensemble de la situation, voire du système social où elle s'inscrit, ne vaudrait-il pas mieux étudier d'emblée l'ensemble du système ? Si les négociations ne sont que le reflet d'un système d'ensemble, il y a en effet un risque à n'examiner que ce reflet.

Retenons d'abord ici que l'étude des négociations associées à un système (qu'on nomme celui-ci géopolitique, ou système de gestion de l'environnement, ou système social, ou autre) ne peut se substituer à l'étude de ce système lui-même. Une théorie de la négociation se présente donc comme un complément d'une théorie plus large du système d'action et de relation dont ces négociations sont un moment. Nous n'irons pas plus loin sur ce thème, renvoyant le lecteur au lien, déjà évoqué plus haut, qui relie certaines approches de négociation sur l'environnement avec des théories de l'action collective, et celui qui unit, dans nos travaux, les approches de la négociation et le cadre théorique de l'analyse stratégique de la gestion envi-

ronnementale, avec l'arrière-plan pluraliste radical qui est le sien, et la place importante qu'il réserve aux dimensions dissensuelles de la gestion (Mermet, à paraître).

Ceci étant, il reste à voir en quoi une théorie sur un système de gestion (ou une organisation, ou un processus, etc.) peut trouver des compléments intéressants dans des approches spécifiques, approfondies, sur la négociation. Qu'est-ce qui justifie donc de se focaliser ainsi sur les moments de négociation ? C'est en précisant les raisons de son intérêt pour la négociation – de son intéressement à l'explicitation des moments de négociation – que le chercheur peut, selon nous, tirer dans l'écheveau des ambiguïtés de la négociation, les fils conducteurs et les trames organisatrices d'une démarche à la fois lisible et cohérente.

## ***1.4 Une problématique qui croise négociation et décision***

### **I.4.a La négociation comme modèle**

Nous avons posé plus haut comme l'un des principes qui régissent les modes de composition que chacun d'eux possède des potentialités propres, non réductibles au seul jeu des autres modes à travers lui. Ainsi pour la négociation, elle permet dans de nombreuses situations d'ouvrir des voies d'action nouvelles et spécifiques, d'obtenir une issue meilleure que celle que pourraient procurer d'autres modes de composition.

A partir de l'étude de négociations concrètes très diverses, les théories de la négociation<sup>33</sup> que nous avons évoquées dans la première section du rapport permettent de dresser un portrait robot des potentialités spécifiques de la négociation. Celle-ci doit permettre – ou au moins, attendre et favoriser – des décisions :

- équilibrées,
- reposant sur des concessions réciproques (un effort réciproque de composition) de la part des parties prenantes,
- acceptées par les parties,
- efficaces (c'est à dire, laissant le moins possible de gains communs sur la table, car intégrant les préoccupations et les connaissances des parties),
- respectant autant que possible l'autonomie stratégique, dans la durée, des parties prenantes.

Les théories de la négociation travaillent en outre à élaborer tout un ensemble de concepts, de modèles, de schémas, qui permettent de se repérer dans un espace d'interaction ainsi défini.

Au total, on peut donc parler de la négociation comme étant l'un des modèles possibles pour envisager les situations de décision en interdépendance/divergence.

Modèle normatif d'abord, dans la mesure où il affirme des principes pour qualifier une « bonne interaction » et ses résultats. A l'énumération des principes que nous venons de rappeler

---

<sup>33</sup> Citons simplement à titre d'exemple l'approche de Lax et Sebenius (1986), centrée sur les possibilités spécifiques que la négociation offre aux acteurs de ne pas « laisser sur la table » des bénéfices joints possibles, tout en ayant le sentiment qu'ils ont fait au mieux pour s'approprier la plus grande part possible des gains créés. Ni la coopération (qui laisse peu de place au fait de pousser son avantage vis-à-vis de l'autre) ni l'affrontement ou l'évitement (car il est difficile dans les contextes qu'ils créent de ne pas laisser des bénéfices joints sur la table), ne remplissent ces conditions

ler, il ressort qu'ils décrivent finalement un ensemble d'attentes qui prévalent aujourd'hui dans le domaine du développement durable. A titre d'exemple, la directive cadre sur l'eau, avec ses exigences de gestion équilibrée, de participation, etc., comme de nombreux autres textes normatifs sur la gestion des ressources et de l'environnement, donne au place importante à ces principes. Elle illustre leur prévalence, et leur institutionnalisation progressive dans de nombreux contextes. Ici, le modèle de la négociation devrait nous être utile pour juger les décisions d'infrastructure.

Modèle analytique ensuite, puisqu'il fournit toutes sortes d'outils pour investiguer, décrire, comprendre des situations et des processus. Dans le contexte actuel, tel que nous l'avons décrit en introduction, multi-partenarial, où non seulement tout le monde est « autour de la table », mais où tout le monde « se tient par la barbichette » (et où le premier qui fera mine de ne plus croire à ces modes de gouvernance « aura une tapette »), peut-être les modèles de la négociation pourraient-ils être de quelque utilité pour y voir plus clair.

Modèle prescriptif, ou stratégique enfin, qui fournit des repères et des orientations pour la conduite stratégique de l'action dans des contextes où prévaut le registre de la négociation. La question posée ici est de savoir si ces repères du champ de la négociation sont de quelque utilité, et à quelles conditions, pour guider l'action dans les processus de décision d'infrastructure (toujours pris, rappelons-le, comme exemple de situations de gestion environnementale des territoires).

Résumons la question : en quoi les concepts de la négociation – la négociation prise comme modèle - peuvent-ils donc nous servir pour juger, pour comprendre, pour intervenir sur, les processus de décision en matière d'infrastructure ? Ajoutons aussi que l'on attend également d'un tel exercice qu'il enrichisse en retour le répertoire théorique, méthodologique et casuistique, des recherches sur la négociation.

Pour traiter cette question, deux grandes voies sont à explorer (nous développons ici les idées proposées dans : Mermet, 1998).

#### **I.4.b La négociation comme modèle pour appréhender un processus de décision pris dans son ensemble**

La première voie consiste à appréhender l'ensemble du processus de décision à la lumière de la négociation prise comme modèle. En d'autres termes : dans quelle mesure peut-on aller vers une « décision négociée » ? Nous avons déjà insisté dans notre texte de 1998 sur le fait que dans la grande majorité des cas, en particulier en France, il serait vain de vouloir ramener

l'ensemble de la gestion d'un territoire, ou l'ensemble d'un processus de décision d'infrastructure, à une « grande négociation » concrète (tout le monde interagit effectivement, du début à la fin, dans le cadre d'une négociation), qui engloberait l'ensemble du processus (les affrontements, etc., seraient inclus, comme secondaires, dans un processus qui serait essentiellement une négociation) et qui terminerait par l'accord de tous. S'agissant de la réalisation d'infrastructures, comme le confirmeront les cas, la négociation entre les acteurs concernés ne fait même pas partie de la procédure.

Utiliser la négociation comme modèle, ici, c'est examiner le processus de décision *comme si* il avait consisté essentiellement en une négociation<sup>34</sup>. En d'autres termes, les développements du concept de négociation (et donc les ressources du domaine de la recherche en négociation) sont utilisés comme normes, comme grilles de lectures, comme repères d'action, pour lire le processus de décision. A-t-il donné lieu à des concessions réciproques, par exemple ? A-t-il permis aux protagonistes de faire émerger des « gains réciproques » (*joint gains*) ? A son terme, les relations entre acteurs sont-elles telles qu'ils sont en mesure de continuer à interagir sur des principes « d'égoïsme éclairé » et « d'aveu de besoin réciproque » ? Quels sont les traits du processus de décision qui ont permis, ou non, d'obtenir de tels effets ?

#### **I.4.c La négociation comme modalité concrète d'interaction à certains moments du processus de décision**

La seconde voie consiste à rechercher dans l'ensemble du processus de décision les moments où les interactions entre les acteurs ont effectivement consisté en négociations – par exemple, une réunion organisée informellement par le préfet pour rapprocher les points de vue, en marge d'une instruction mixte administrative d'un projet, qui s'annonce difficile ; ou encore, des opposants à un projet qui se rencontrent pour mettre de côté leurs divergences et organiser ensemble une plate-forme commune d'action pour obtenir des modifications au projet. On verra avec les études de cas, comme l'avaient déjà montré les recherches de Y. Laurans et I.

---

<sup>34</sup> C'est dans ce sens que nous utilisons le terme de négociation comme « modèle », par opposition à la négociation comme « modalité », c'est à dire à une situation où l'interaction entre les acteurs se présente concrètement comme une négociation (ils marchandent, ils se concertent, ils se cachent des choses et s'en disent d'autres, etc.), ils formalisent un accord commun (voir Mermet, 1998).

Dubien (2001) l'extraordinaire diversité des négociations associées à un processus de décision<sup>35</sup>.

Dans cette seconde voie, l'enjeu est (1) d'identifier et d'analyser les négociations liées à un processus de décision et (2) de cerner dans quelle mesure elles ont été décisives, c'est à dire ont contribué aux modalités et au contenu de la clôture du processus.

#### **I.4.d Un espace analytique en deux axes complémentaires : la négociation comme regard d'ensemble sur la décision, les négociations comme moments significatifs ou décisifs**

Ces deux voies de recherche se complètent pour ouvrir un espace d'analyse à deux dimensions. Il s'agit à la fois d'examiner le caractère négocié d'un processus pris dans son ensemble, et d'identifier et d'analyser les composantes de ce processus qui se présentent comme des négociations. Les deux dimensions sont irréductibles l'une à l'autre. Si des acteurs sont pris dans une situation où la force ou l'évitement offrent de maigres perspectives, des négociations décisives tendront à se tenir, instituées ou pas, même si elles doivent se cacher dans des interstices. Lorsqu'au contraire une situation est structurée de façon très asymétrique en termes de pouvoir et offre de larges avenues à l'évitement (le domaine de l'environnement et du développement durable foisonne d'exemples de cette sorte), les dispositifs de concertation peuvent proliférer jusqu'à sembler remplir le paysage des interactions visibles, sans qu'émergent pour autant de résultats significativement négociés – en d'autres termes, sans qu'aucune de ces négociations puisse être jugée décisive.

Ces deux dimensions se donnent sens l'une à l'autre, lorsqu'il s'agit de rechercher en quoi des négociations ont pu (ou pourraient) être décisives pour déboucher sur une solution

---

<sup>35</sup> Rappelons simplement :

- que nous avons proposé de parler de négociations composantes lorsqu'elles occupent une place et une visibilité notables, comme une étape, une composante, du processus de décision, et de négociations interstitielles, lorsqu'elles occupent une place ponctuelle, souvent peu visibles, mais pas pour autant moins décisive,
- que là encore il nous semble utile de distinguer la négociation comme « modèle » et comme « modalité » ; l'utilité en est principalement de ranger dans des catégories séparées des exercices qui ressemblent à des négociations par la forme, mais pas par le modèle qui guide les participants (pseudo-négociations (Dupont, 1994)), des négociations dont la modalité n'est pas manifeste (faute d'information, par exemple) mais dont la dynamique et les résultats répondent bien au modèle de la négociation (négociations cachées ou tacites), des négociations qui en sont bien, à la fois dans la forme et le fond.

d'ensemble « négociée ». C'est ce lien entre une (ou des) négociations partielles et l'émergence globale d'une décision « négociée » qui fait toute la richesse de la question des négociations décisives.

Dans notre recherche, nous suivons donc de conserve, en les articulant, les deux voies – le processus dans son ensemble vu sous l'angle de la négociation, les moments de négociation qui trouvent place dans ce processus.

#### **I.4.e Négociation, débat public, participation, concertation**

Pour compléter ces développements sur la négociation et la manière de la mettre en relation avec la décision, il nous faut introduire ici une discussion pour situer la négociation par rapport à d'autres notions et d'autres pratiques qui occupent une place importante dans les recherches sur « Concertation, Décision et Environnement », en particulier le débat public, la participation et la concertation.

Le débat public met en avant (1) le caractère public et (2) la nature délibérative, argumentative, de la communication entre les acteurs. On voit les points communs avec la négociation : dans les deux cas il y a un échange de vues et d'arguments, souvent, une partie de la négociation est publique. Mais les différences sont également évidentes : les échanges d'arguments dans la négociation peuvent difficilement être vus comme une délibération ; une part décisive de la négociation échappe par ailleurs à la vue du public. On s'inscrit aussi, a priori, dans des visions (théoriques notamment) tout à fait différentes de la coexistence entre les acteurs. Le débat public tend à renvoyer à des modèles de communauté délibérante, à l'échange de parole qui fait émerger une raison commune, à un espace d'action public, plus ou moins stable, partagé en commun. Ce n'est pas que ces dimensions soient absentes de la négociation, en particulier dans les conceptions qui mettent l'accent sur la dimension intégrative ou sur les changements que le processus induit chez les négociateurs. Mais la dimension « d'égoïsme éclairé », le caractère précaire et instable de l'interaction négociée et des scènes où elle se déroule, les principes d'autonomie stratégique des acteurs, jouent ici un rôle incompressible.

Pour autant, les deux enjeux, les deux types d'interactions, sont liés. Il est facile de voir en particulier que l'existence d'un débat public modifie la configuration de composition. En rendant impossible d'ignorer certaines objections, de faire comme si des alternatives n'avaient pas à être envisagées, en permettant aux objecteurs de faire ressortir les limites de la réflexion des porteurs de projets, les procédures de débat public (ainsi d'ailleurs que le débat public hors procédure, le débat de presse, par exemple) restreignent les trajectoires que pourront prendre

les trajectoires d'évitement, modifient les données d'un éventuel affrontement, bref, restructurent profondément les conditions de négociation.

Les ajustements qui s'ensuivront pourront prendre la forme de négociations entre les protagonistes, ou non : ceux-ci peuvent, tout simplement, modifier leurs projets et leurs positions au vu des contenus et de l'expression des forces en présence dans le débat public. Dans les deux cas, il est fort possible que le débat public concoure à l'émergence, dans l'ensemble, d'une décision davantage « négociée ». On peut cependant imaginer aussi des cas où un débat public, en ouvrant la porte à l'expression d'oppositions tranchées, à des stratégies politiques de recherche de l'affrontement, compromette (pour le meilleur ou pour le pire du point de vue du résultat de la décision) des négociations en cours.

Retenons simplement que débat public et négociations sont irréductibles l'un à l'autre, jouent des rôles différents, mais reliés entre eux dans les processus de décision, et peuvent apporter l'un et l'autre leur contribution à une décision « négociée »<sup>36</sup>.

En ce qui concerne la participation du public, son principe est celui de l'ouverture des processus de décision à des acteurs, y compris des membres du public, qui jusque là n'y avaient pas accès. Cette ouverture ne conduit pas nécessairement à un débat public, ni à des négociations. Mais là encore, elle a pour principe de modifier la configuration de composition prise dans son ensemble. C'est encore plus net si on l'envisage au sein du triptyque de la convention internationale d'Aarhus : droit à l'information, droit à la participation du public et droit de recours à la justice, pour ce qui concerne les décisions ayant trait à l'environnement<sup>37</sup>. Ces trois droits se soutiennent l'un l'autre et concourent chacun à modifier les conditions d'une éventuelle négociation ou d'un éventuel débat public (organisé, ou déclenché dans l'espace politique). Là encore, participation et négociation ne sont pas réductibles l'une à l'autre, jouent des rôles différents mais reliés dans les processus de décision, ...

Enfin, il nous faut préciser la manière dont nous envisageons ici la concertation, en relation avec la négociation et la décision. Le lecteur aura sans doute déjà présente à l'esprit, pour l'avoir lue partout, une échelle qui classe les échanges entre les protagonistes de l'aménagement depuis ceux qui seraient les plus anodins, jusqu'à ceux qui auraient la plus grande portée. On passerait ainsi du stade de l'information à celui de la consultation, puis de la

---

<sup>36</sup> Nous laisserons ici de côté la question réciproque, qui est de savoir si les négociations contribuent ou nuisent à l'émergence d'un processus de décision « délibéré », qui réponde dans son ensemble aux principes propres du débat et de la délibération publics.

<sup>37</sup> C'est-à-dire, rappelons-le, qui ont un impact sur l'environnement.

concertation, puis de la négociation, pour aboutir enfin, *nec plus ultra* de l'action collective et de la coopération généralisée, à une forme ou une autre de co-conception des projets.

On devine que cette conception linéaire et hiérarchisée de l'interaction, qui met au sommet de la pyramide un modèle de coopération n'est pas compatible avec les conceptions théoriques que nous avons introduites plus haut et que nous développerons plus bas. Elles permettent néanmoins d'introduire la discussion sur la concertation.

Ici, un peu de sémantique s'impose. Le dictionnaire le Petit Robert définit le verbe concerter comme projeter de concert, c'est-à-dire « en accord ». Autant dire que concerter un projet (le verbe est ici transitif) est une manière de dire : coopération, action collective. Se concerter, dans le même sens, est défini comme « s'entendre pour agir de concert » ; le Robert fournit comme exemple d'usage : « *les faux témoins ont eu le temps de se concerter* » et donne comme synonymes, notamment, *combiner, préméditer* ; le second exemple d'usage donné par le Petit Robert et attribué au vocabulaire spécialisé de la politique : « *Concertation politique entre les grands* »<sup>38</sup> ! Cependant sous l'entrée *concertation* cette fois, le Robert précise que ce terme a pris dans la vie publique un sens spécialisé de « politique de consultation des intéressés avant toute décision » et donne comme exemple d'usage : « *concertation et participation* »<sup>39</sup>.

Son usage général et ancien installerait donc la notion de concertation au sommet de l'échelle de la coopération<sup>40</sup> ; en revanche son usage spécialisé dans notre domaine la ravalerait au plus bas échelon de la participation, comme simple consultation. Entre les deux, on pourrait situer l'usage du terme concertation pour désigner une pratique, fondamentale dans le fonctionnement de l'action publique française, qui engage un échange plus approfondi qu'une sim-

---

<sup>38</sup> Si ces exemples et synonymes ne sont pas indispensables pour la présente discussion, nous ne résistons pas au plaisir de les citer. Ils prennent tout leur sel dans la mise au jour critique de la capacité de dispositifs qui se présentent dans les termes de la coopération et de l'action collective, à occulter certains faits cruciaux, à étouffer dans l'œuf le jugement sur une situation (voir les études de cas, plus bas, et une discussion théorique dans (Mermet, à paraître)).

<sup>39</sup> Il est d'ailleurs amusant de constater que l'on entend souvent, dans les discussions sur la participation, des formules comme : « le public n'a pas vraiment été concerté ». Le glissement vers la consultation se lit ici jusque dans la construction de phrase (on ne concerte pas quelqu'un, on se concerte entre acteurs, ou on concerte un projet).

<sup>40</sup> C'est là que J.E. Beuret entend la réinstaller dans ses travaux (Beuret, 2005).

ple consultation, sans cependant aller jusqu'à l'exigence d'une décision d'un commun accord, comme dans une négociation, encore moins, d'une action en commun<sup>41</sup>.

La notion a fini par prendre dans l'usage un sens relativement général ou, si l'on préfère, par s'entourer d'un certain flou.

C'est de ce sens très général que s'autorise l'intitulé du programme « Concertation, Décision et Environnement », pour désigner toutes les formes d'action publique qui favorisent les échanges de vues et recherches d'accord. Dans ce contexte, le terme est utilisé non plus pour définir un type donné de pratique (opposable, par exemple, à débat public, négociation, participation ou consultation), mais bien pour désigner l'ensemble de telles pratiques et indiquer qu'elles s'inscrivent dans un champ plus large, ou prévaut une diversité de conceptions, de dispositifs, et de modes d'interaction. A l'intérieur de ce terme générique, les chercheurs du programme peuvent, précisément, faire jouer les précisions et les différences de leurs approches. Le flou de la notion est alors gage de liberté.

Dans le cadre de la présente recherche, en revanche, il nous semble utile d'examiner ce flou de plus près. Tient-il à une élaboration insuffisante du concept de concertation, à la dérive de son usage ? Ce ne sont pas ces hypothèses que nous retenons. Pour nous, ce flou exprime plutôt la complexité, les ambiguïtés, le jeu laissé ouvert des processus de décision et du foisonnement de négociations (de débats, etc.) qui y sont associés. Il ne s'agit pas d'un flou à dissiper, comme on ferait d'un brouillard importun, en rabattant la concertation sur la définition d'une pratique précise, mais d'un flou dont la conceptualisation même est au centre de l'exploration des liens entre négociation (débats, etc.) et décision. Nous pourrions alors définir la concertation comme un régime de décision (ou d'action, ou de gestion) marqué par la recherche partielle d'accord. On peut alors qualifier de (plus ou moins) concerté un processus de décision (ou plus largement, des pratiques de décision) qui laisse (plus ou moins de) place à des pratiques et à des moments de recherche d'accord : négociations, délibérations publiques, participation, etc., et où ces accords partiels sont susceptibles d'affecter les résultats de la décision (en termes de contenu, d'identité acteurs et relations entre eux) – dans nos termes, d'être « décisifs ». On peut alors identifier et analyser comme pratiques et dispositifs de concertation ces moments ou ces procédures de recherche d'accord, partiels parce qu'englobés au sein d'un processus de décision (d'un système de gestion ou d'action, plus généralement) plus large.

---

<sup>41</sup> C'est ce dernier usage que nous avons retenu dans les premières étapes de notre démarche de recherche sur négociation et décision (Mermet, 1998).

Si l'on prend la concertation en ce sens, la décision négociée est un des aspects de la décision concertée, et ses deux dimensions – la négociation comme modèle d'ensemble pour examiner la décision, les négociations comme pratiques insérées dans le processus de décision – s'inscriraient dans le cadre général (construit sur les mêmes lignes que nous avons développées plus haut) d'une articulation entre décision concertée et dispositifs et pratiques de concertation<sup>42</sup>.

Notons aussi que cette conception de la concertation installe des balises précises dans le champ instable des processus de décision, sans croire lever le jeu et les ambiguïtés intrinsèquement associés à toute décision qui possède, dans le sens le plus large, un caractère politique. Notons aussi que cette conception plus précise de la concertation est compatible avec le sens très général donné au terme dans l'intitulé « Concertation, Décision et Environnement » (il n'en décline, bien sûr, qu'une conception possible). Elle indique bien – il sera temps d'y revenir dans la conclusion du rapport – en quoi notre recherche espère contribuer aux objectifs généraux du programme.

#### **I.4.f Les difficultés spécifiques de l'évaluation d'une négociation et de son impact**

Si nous continuons maintenant à sonder le flou des processus de décision négociés, nous pouvons relever les difficultés spécifiques que pose l'analyse et surtout l'évaluation d'une négociation. Pour toucher du doigt ce dont nous parlons ici, le lecteur peut penser à l'ONU, au sentiment que donnent alternativement les réalisations et les attermoissements de cette institution – fondée s'il en est sur la négociation - d'osciller entre le décisif et l'insignifiant, entre l'équilibre et l'impuissance, entre le modérateur des puissances ou leur simple courroie de transmission. Quelles sont donc les principales difficultés d'analyse et d'évaluation de la négociation et de sa portée ?

- a) Il n'y a pas de lien univoque entre la durée et l'intensité de l'effort de négociation et ses résultats, que ce soit en termes de degré d'accord auquel on parvient, comme en termes d'importance du contenu de l'accord. Ce point est important pour les relations entre négociation et décision, dans la mesure où souvent les négociations les plus visibles et intenses tendent à attirer l'action des chercheurs ; comme on le verra plus loin, on ne peut nullement faire l'hypothèse qu'elles soient particulièrement décisives.

---

<sup>42</sup> Nous passerons régulièrement, dans la suite du rapport, de l'un à l'autre mode d'analyse.

- b) Ce problème est renforcé par le fait que la négociation est marquée, dans son fonctionnement même, par de véritables jeux de cache-cache entre visibilité et discrétion, publicité et secret.
- c) Sur un plan un peu différent, la prévalence actuelle du modèle normatif de la négociation (l'accord des parties sur la décision, etc.), induit la prolifération de situations où des décisions sont mises en scène dans les formes (les modalités) de la négociation.
- d) Finalement, qu'est-ce qui fait acte de l'accord ? Faut-il s'appuyer sur l'explicitation de l'accord ? Tantôt oui, mais on voit bien les exemples contraires où le discours de l'accord n'a pas de lien décisif – c'est un euphémisme – avec les pratiques. Peut-on s'appuyer sur l'absence d'expression des désaccords ? Parce que des citoyens arrêtent de protester contre une décision, peut-on en conclure que celle-ci est acceptable à leurs yeux, par exemple ?

#### **I.4.g Une intervention d'interprétation qui engage le chercheur**

Acceptons donc le caractère complexe, ambigu, ambivalent, ou plutôt plurivalent, de la négociation. Prenons acte que si une *lecture* claire d'une négociation (et a fortiori, d'un ensemble de négociations enfouies dans l'écheveau d'un processus de décision) est en effet possible, il s'agit bien d'*une* lecture, construite par l'analyste. Elle engage son activité d'interprétation ; elle ne prend son sens qu'au regard de ce que l'analyste cherchait ; elle paie sa clarté du coût de ce qu'il a renoncé ou refusé (explicitement ou implicitement) de voir.

Sans pouvoir ici nous engager très avant dans la réfutation des discours habituels sur la neutralité du chercheur (là encore nous renvoyons à Mermet, 1998), ni dans la déclinaison des conséquences qu'il faut en tirer, notons-en simplement quelques éléments importants pour la suite de la présentation de notre recherche.

D'abord, l'interprétation par les analystes fait partie intégrante de la négociation et de son résultat, de l'accord et de sa stabilité. Dans un contexte marqué par la norme du « négocié », le chercheur qui accorde le label « négocié » à une décision prend d'une certaine manière parti en faveur du contenu de cette décision et accentue la situation qui en résulte, y compris dans ses déséquilibres éventuels. A l'inverse, montrer la part toute relative qu'ont prises, dans une décision donnée, des négociations bruyamment mises en avant joue dans le sens inverse et renforce la position de ceux qui estiment avoir perdu à cette décision.

Ensuite, l'échappatoire que constituerait un parti pris de neutralité par symétrie – considérant à égalité les parties de la négociation – ne peut conduire que jusqu'à un certain point. Raïf-

fa (1982, pp. 20-25) analyse de manière simple mais extrêmement convaincante le fait que l'analyste ne peut émettre des conclusions opératoires, publiques, sur une situation de négociation, qui seraient destinées à l'usage des deux parties. Ou plutôt, il ne peut le faire que sur la dimension intégrative, et non pas sur la dimension distributive de la négociation. C'est bien tout un pan décisif de la négociation qui tend alors à être perdu, si l'on se rallie à des modèles de la recherche qui ne peuvent envisager de produire qu'un discours public également utile pour tous. On pourrait objecter que le chercheur peut aussi, d'une certaine façon, rétablir une sorte de symétrie en adoptant nettement, mais successivement le point de vue de chaque partie. Passons sur les difficultés que masque un tel parti, au regard des préférences, des acculturations, des intérêts réels ou symboliques du chercheur. Il reste que cette méthode l'oblige aussi à établir lui-même une sorte de point d'équilibre qui définit une égalité de traitement entre les parties. Où poser ce point d'équilibre ? En fait, cette méthode revient, pour l'analyste, à se mettre dans une position d'arbitrage. C'est bien là un engagement qui n'est ni moins problématique, ni plus immédiatement légitime, que celui qui consiste pour le chercheur à assumer une fois pour toutes que son point de vue, explicité ou non, le *situe*, dans le cadre d'un pluralisme fondamental – et c'est bien là une des raisons qui nous a conduit à adopter cette position que nous avons exposée plus haut.

De plus, toute l'activité de recherche de l'analyste, dans ses détails et sa mise en œuvre, est marquée par les jeux d'influences partisans dans lesquels il est, qu'il le veuille ou non, engagé. La difficulté d'obtenir de l'information sur les négociations cachées, sur l'articulation entre ce qui s'est dit et ce qui a été joué, est telle que l'information obtenue par l'analyste est dans une forte dépendance par rapport à sa propre insertion concrète dans des réseaux institutionnels, interpersonnels, socioprofessionnels, culturels, sociaux, etc.. Qui se porterait garant de la neutralité, ou même de l'équilibre, de ces insertions ?

Pour conclure sur ce point, on peut relever que, certes, ces problèmes se posent pour toute recherche en science sociale. Mais la négociation les porte à un degré supérieur d'intensité. En effet, par les ambivalences qui la fondent (entre intérêts communs et divergents, entre discours et non-dit, entre signe et ruse, ...) elle est particulièrement perméable aux discours, parce que ceux-ci, en qualifiant les situations de négociation, peuvent d'autant plus les structurer effecti-

vement, que la négociation ne repose pas au départ, comme d'autres situations d'action ou d'interaction sur une pré-structuration claire et explicite de la situation<sup>43</sup>.

En ce sens, la recherche sur la négociation est organisatrice par ses impacts. Le chercheur est un intervenant. Il ne peut pas se réclamer d'une extériorité postulée, pas plus qu'il n'est suffisant qu'il se réclame de l'accord en soi comme point de référence ou de justification de son analyse. On ne peut rechercher et consolider en sous-œuvre les fondations d'une analyse d'un processus de décision et de négociation sans dégager les intéressements propres qu'y possède (ou qui possèdent) le chercheur, sans que ressorte ce qui est jeu pour lui, que ce soit sur le plan réel ou symbolique, que son enjeu porte sur les contenus de la décision, sur l'identité des acteurs, sur la sienne propre, sur les relations mises en jeu, ou sur la promotion de ses propres intérêts stratégiques.

---

<sup>43</sup> C'est, entre autres, l'une des raisons pour lesquelles il nous semble très important de conserver une vigilance critique par rapport au mouvement de pensée, prévalent aujourd'hui dans les recherches sur concertation et environnement, qui s'attache (nous écrivions volontiers : qui s'acharne) à qualifier *a priori* toutes sortes de situation comme situations de recherche d'accord et de coordination. Ce mouvement produit des effets concrets qui, s'ils peuvent sembler entièrement positifs en première analyse (qui peut être contre l'accord en soi ?), peuvent s'avérer beaucoup plus critiquables si on les examine en profondeur ; on en verra plus loin des exemples dans les études de cas.

## **II DES OUTILS POUR UNE ANALYSE « SITUEE » DE LA NEGOCIATION SUR LES RESSOURCES, L'ENVIRONNEMENT, L'AMENAGEMENT**

Dans la première partie du rapport, nous avons évoqué brièvement la diversité des ressources offertes par le champ des recherches sur la négociation. Nous avons ensuite soulevé le problème que pose l'analyse de la contribution à la décision de négociations prises dans des processus de décision complexes. Nous avons alors consacré l'essentiel de notre effort à construire et à clarifier cette problématique. Rappelons-en les articulations essentielles : replacer la négociation dans l'ensemble plus large d'une configuration de composition (traitement des situations d'interdépendance/divergence), référence à la négociation comme modèle pour examiner dans quelle mesure un processus de décision, dans son ensemble, peut être dit « négocié », analyse de négociations concrètes au sein du processus de décision et examen de leur caractère plus ou moins « décisif ».

Dans cette deuxième partie, nous allons maintenant présenter et développer les outils d'analyse – les modèles et méthodes – que nous avons développés, au cours de la recherche, pour mettre en œuvre l'étude de la négociation dans la perspective dont la première partie relate la construction et pour laquelle elle faisait déjà un certain nombre de propositions théoriques sur la négociation. Il est sans doute utile de rappeler que ces outils ont été élaborés au fur et à mesure que nous conduisions des recherches de terrain, les unes avant la présente recherche, les autres, au cours de cette recherche. Ce que nous présentons ici est donc un développement qui reprend et approfondit un ensemble de résultats de la présente recherche, et non pas un cadrage préalable aux études de terrain. Nous espérons en revanche que les outils présentés ici pourront être de quelque utilité pour des travaux ultérieurs, que ce soit pour des recherches, ou pour la conduite pratique de la négociation (qui s'avère souvent un exercice encore bien plus délicat !).

Nous aborderons successivement des outils qui correspondent aux grandes articulations de la problématique construite en première partie. Leur exposé sera organisé en trois volets. (1) Nous commencerons par examiner les modèles auxquels on voudrait que se conforme la décision dans son ensemble ; nous proposerons alors un modèle que nous avons nommé « proposer, écouter, requalifier » ; à partir de ce modèle nous proposons des critères pour analyser et évaluer le caractère concerté d'un processus de décision. (2) Nous développerons ensuite les concepts de « place » et de « rôle » de la négociation dans un processus de décision, pour tra-

vailier sur la contribution de négociations concrètes à la formation de la décision ; nous les replacerons dans une discussion de la notion plus large de trame, qui servira de base aux développements méthodologique de la troisième partie et du deuxième tome du rapport.

## **II.1 La négociation comme lecture d'ensemble du processus de décision**

Nous avons évoqué, dans la première partie, l'idée d'utiliser la négociation comme modèle pour examiner l'ensemble d'une décision négociée. Il s'agit maintenant de développer cette idée, notamment pour la mettre en relation avec les modèles de la décision qui prévalent dans les débats actuels, que ce soit pour préconiser de « bons » modes de décision, ou analyser les décisions que nous présente la pratique. Nous aborderons ce travail avec une hypothèse de départ, que nous avons proposée, en 1996, en conclusion d'un dossier de Responsabilité & Environnement<sup>44</sup> sur l'amélioration des processus de décision d'infrastructure hydrauliques. Nous recommandions d'adopter, pour approfondir ces réflexions, une perspective centrée sur la confrontation entre les porteurs de projet et les attentes sociales exprimées par leurs oppositions. Il s'agissait notamment (thème que nous avons développé plus haut) de ne plus consacrer l'essentiel de l'analyse aux procédures de décision ou de concertation affichées comme telles mais à tous les moments (affichés ou cachés, structurants ou interstitiels, innovants d'apparence ou non) où les porteurs d'un projet sont confrontés à des réticences ou à des résistances de la part d'interlocuteurs qui cherchent à peser sur la décision – que ce soit sur le mode de la négociation ou sur celui de l'affrontement. Cette orientation repose notamment sur l'hypothèse que ce qui mesure la portée de la concertation (ou des négociations) autour d'un projet, c'est la place donnée à (ou prise par) la possibilité que ce projet soit finalement refusé ou profondément re-qualifié.

Cette hypothèse est ancrée essentiellement dans des considérations théoriques. En effet, la négociation n'a guère d'espace où se déployer si, quel qu'en soit le cours l'une des deux parties est assurée d'obtenir ce qu'elle souhaite, alors que l'autre non. Puisque dans de nombreux cas les objecteurs à un projet seront amenés au terme du processus à renoncer à des intérêts auxquels ils tiennent, la possibilité qu'il puisse en aller de même dans certains cas pour les porteurs du projet correspond à une exigence minimale de symétrie sans laquelle on ne peut, à notre sens, parler de négociation. Ce souci théorique rencontre un écho croissant dans l'expérience des praticiens : les discussions que nous avons eues avec des responsables de la concertation dans des organismes maîtres d'ouvrage ou maître d'œuvre nous ont ainsi confirmé – par l'intensité des réactions et la richesse des discussions – que l'acceptation réelle par les porteurs d'un projet de l'éventualité que celui-ci puisse être refusé était bien un enjeu central dans l'évolution actuelle des pratiques.

---

<sup>44</sup> - numéros 1 et 2, janvier et avril 1996 -

## II.1.a Quel modèle de la décision pour guider la sortie du modèle classique d'aménagement<sup>45</sup> ?

*Deux « modèles de décision » en opposition : « Décider, Annoncer, Défendre » et « Concerter, Analyser, Choisir »*

Commençons par résumer le débat qui depuis quelques années met en opposition deux conceptions de la décision, l'une technocratique, l'autre plus collégiale. En effet, au-delà de la diversité des problématiques et des points de vue passés en revue par Dubien et Bouni [8], ces auteurs montrent que nombre de chercheurs travaillant sur les questions de décision et de débat public en France se retrouvent dans une critique du « modèle classique d'aménagement », surnommé DAD, pour « Décider, Annoncer, Défendre » (Barbier, Waechter et al., 2000). Dans ce modèle, le processus est poussé par l'offre. Le(s) porteur(s) de projet<sup>46</sup>, qui après avoir « décidé » des caractéristiques technico-économiques de l'ouvrage, va « annoncer » son projet pour des besoins de financements et de procédures administratives (déclaration d'utilité publique par exemple) et le « défendre » contre les acteurs sociaux et les membres du public qui remettraient en cause les critères de définition et de choix du projet, n'acceptant de l'adapter qu'à la marge.

Comme le soulignent Lascoumes et Le Bourhis (1996), ce type de décision appelle deux grands types de critiques : son manque d'adaptabilité et sa faible ouverture démocratique. Son manque d'adaptabilité est souligné depuis longtemps par les chercheurs du champ de la théorie des organisations qui montrent le porteur de projet enfermé dans sa rationalité limitée, souffrant de multiples biais cognitifs – pour n'en citer que quelques-uns : ancrage du décideur à son jugement initial, raisonnement par analogie à des cas simples et connus, focalisation sur une solution technique, mauvaise prise en compte de la transformation de l'environnement et donc mauvaise prise en compte du long terme. On débouche alors sur des projets dont la conception

---

<sup>45</sup> Le texte des sections II.1.a à II.1.d est repris d'un article publié dans le cadre de la valorisation des résultats de la présente recherche (Mermet, Dubien et al., 2004).

<sup>46</sup> S'agissant de grands équipements publics, le terme *porteur de projet* regroupe désigne au départ deux types d'opérateurs : le maître d'ouvrage, commanditaire principal du projet (en général, une collectivité ou une entreprise publique) et maître d'œuvre, responsable technique de la conduite du projet, mandaté par le maître d'ouvrage (une entreprise publique ou privée, un service administratif d'ingénierie,...). Cependant, au-delà de l'affichage juridique et institutionnel des maîtrises d'ouvrage et d'œuvre, il est essentiel pour une bonne appréciation des situations de projets d'identifier les acteurs qui jouent les rôles principaux dans le portage concret (technique, financier, politique,...) du projet. Nous reviendrons sur ce thème plus bas, dans la discussion.

technique, économique, sociale, est inadéquate parce que reposant sur une vision trop limitée des problèmes à résoudre. Quant à l'ouverture démocratique, elle est naturellement jugée insuffisante, puisque la décision est essentiellement le fait d'un acteur unique (ou d'un petit groupe fermé) et tend donc à ne pas prendre en compte de manière suffisante les intérêts d'autres parties prenantes, que ce soit dans la définition du problème à résoudre, dans les méthodes de travail pour faire émerger des solutions ou dans la décision finale.

S'il existe un large accord sur cette critique du « modèle classique d'aménagement », les propositions alternatives sont plus diverses et s'expriment souvent de manière moins tranchée. Mais au-delà de leur diversité, elles nous semblent très marquées par un autre modèle de décision, plus collégial, qui se rattache au modèle théorique, évoqué dans la première partie du rapport, de l'action collective comme action entreprise en commun, qui engage toute une communauté. Ce modèle est parfois surnommé CAC pour « Concerter, Analyser, Choisir ». Pour contrôler un promoteur de projet dont la rationalité est trop limitée (et qui est notamment partial parce que ses propres intérêts sont en jeu), ce modèle propose que le processus de décision soit structuré non plus par l'offre d'aménagement, mais par la demande des parties prenantes<sup>47</sup>. On est alors conduit à inverser les étapes du processus. On commence par la « concertation » de l'ensemble des acteurs impliqués, pour déboucher sur une définition négociée du problème (en quelque sorte, un « cahier des charges »). Ensuite les parties prenantes se concertent à nouveau pour « analyser » l'ensemble des solutions possibles. Enfin, une troisième phase de concertation permettra un « choix » de projet sur des critères transparents donc moins partiels et moins partiels.

Ce modèle de décision permet en principe de répondre aux deux principales critiques faites au modèle DAD. En croisant les points de vue, un processus de décision fondé dès le départ sur la concertation permet d'avoir une vision globale du problème et des solutions envisageables : il est donc en théorie plus adapté au problème à résoudre et plus adaptatif, car plus à même de

---

<sup>47</sup> Le terme de parties prenantes (en anglais, *stakeholders*) regroupe l'ensemble des acteurs concernés par le traitement un problème. Prenons l'exemple d'un assec dans une rivière, l'ensemble des parties prenantes regroupe, de façon non exhaustive : les agriculteurs irrigants, la profession et l'administration agricoles, les pêcheurs, la filière assainissement de l'eau, l'association de sports nautiques, l'association de protection de la nature, la DIREN (Direction régionale de l'environnement), l'institution interdépartementale qui doit gérer la rivière, les ostréiculteurs qui ont besoin d'eau douce pour l'affinage des huîtres, les élus qui veulent construire un barrage pour stocker l'eau, etc .

réagir à des transformations de l'environnement. En permettant à tous les stades de la décision l'expression de l'ensemble des parties prenantes, il paraît à l'évidence plus démocratique.

*Portage du projet par l'offre ou par la demande :*

*est-ce vraiment la question ?*

Même si son côté caricatural est peut-être accentué ici par la concision de la présentation, il nous semble que l'opposition entre modèle DAD et CAC reflète, à travers la promotion de ce dernier, une vision largement partagée de ce que serait un processus de décision idéal : une procédure portée par la demande (les parties prenantes) et capable de soumettre à examen de nombreuses alternatives, dans le cadre d'une réflexion collégiale, avec un horizon de long terme. Or notre recherche nous incite à soumettre cette vision à une discussion critique.

En première analyse, modèle repoussoir et modèle idéal sont opposés sur la base de la question suivante : qui porte l'initiative dans le processus de décision ? Dans le modèle DAD, ce sont les porteurs du projet ; dans le modèle CAC, ce sont les parties prenantes concernées par la décision. Or il est trompeur de centrer l'analyse sur ce seul critère. En effet, les dérives de la décision qu'analysent et dénoncent les critiques du modèle classique d'aménagement nous paraissent dues au moins autant à une asymétrie excessive de pouvoir entre les porteurs de projet et les parties prenantes – en clair, au fait que les porteurs de projet sont capables d'imposer la décision aux parties prenantes - qu'au rôle d'initiative dévolu au premier. Nous proposons donc de prendre en compte non plus un, mais deux critères d'analyse.

- Qui impulse le processus de décision ?
- Quelle est l'ampleur de l'asymétrie de pouvoir ? Ou pour être plus précis : jusqu'à quel point les asymétries de pouvoir existantes sont-elles exploitées ?

On obtient alors non plus deux, mais quatre modèles de processus de décision<sup>48</sup>, comme le montre le tableau 1. Ce tableau montre que la critique du modèle DAD par les tenants du modèle CAC tend à fusionner deux problèmes qui se situent sur des plans différents : d'un côté une conception et un portage du projet par un faible nombre d'opérateurs, de l'autre la situation de forte asymétrie de pouvoir dans la relation entre ces porteurs et les autres parties prenantes de la décision. Ce faisant, on risque de passer à côté de ce que nos études de cas et nos analyses font ressortir comme étant une source centrale de dysfonctionnement dans de nombreux processus de décision. Pour le montrer, analysons successivement les deux configurations présentées dans le tableau et qui échappent à l'alternative DAD-CAC. On reviendra ensuite sur la notion de « forçage » - ou d'exploitation des asymétries de pouvoir - qui constitue le pivot de ces analyses.

**Tableau 3 : Quatre modèles de processus de décision de choix de grands aménagements.**

	Processus de décision mené par un porteur de projet	Processus de décision mené par les parties prenantes du projet
Fortes asymétries de pouvoir entre l'offre et la demande de projet, fortement exploitée	Décider, Annoncer, Défendre DAD	Instituer, Délibérer, Eluder IDE

<sup>48</sup> Si nous nous concentrons ici sur les décisions d'équipement, concernant la réalisation d'ouvrages, ces modèles de décision peuvent aussi s'appliquer à des décisions de planification, qu'il s'agisse de planification spatiale, ou de planification de l'action. Les modèles de la seconde colonne renvoient alors aux pratiques, en plein développement aujourd'hui, de planification concertée et ceux de la première à des pratiques de planification plus dirigistes, qui sont encore bien présentes (même si elles sont rarement vantées). Planification et projets d'équipements sont évidemment liés, à des degrés divers et selon des modalités variées. Le modèle IDE se réalise souvent lorsque le processus de décision au sujet d'un équipement passe par un détour affiché comme un moment de planification, qui se révèle à l'usage dysfonctionnel. Par ailleurs l'un des moyens de promouvoir le modèle CAC et d'améliorer (on y reviendra) la « largeur » du projet, est d'inscrire le projet dans une démarche adaptée de planification. Mais les processus de type IDE ou CAC ne passent pas pour autant nécessairement par des démarches de planification.

Faible asymétrie entre l'offre et la demande de projet, ou asymétrie faiblement exploitée	Proposer, Ecouter, Requalifier PER	Concerter, Analyser, Choisir CAC
-------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------	-------------------------------------

*Quand la concertation en amont n'échappe pas à l'exploitation des asymétries de pouvoir : le modèle « Instituer, Délibérer, Eluder »*

Que se passe-t-il lorsque l'on met en place un dispositif de concertation en amont destiné à définir un cahier des charges (ou un cadre de planification) négocié pour un aménagement, alors que certains aménageurs sont en position d'exploiter de fortes asymétries de pouvoir pour imposer leurs vues, et sont prêts à le faire ? C'est à ce cas de figure que correspond le modèle IDE, pour « Instituer, Délibérer, Eluder ». Loin d'être une simple vue de l'esprit, proposée juste pour la symétrie du tableau, il correspond à des situations bien réelles. Par exemple dans certains cas, les maîtres d'ouvrage qui auraient les moyens d'agir ne souhaitent pas se mettre sous les fourches caudines d'une instance de concertation face à laquelle ils ne sont pas sûrs de pouvoir préserver leurs intérêts ; celle-ci concerte et analyse, mais la situation mystérieusement s'enlise au lieu de déboucher sur l'action. On observe alors des dispositifs de concertation très structurés, activement mis en avant, mais qui débouchent sur un traitement du problème concerné seulement à minima : le travail de coopération se focalise sur des objectifs de procédures, sur des objectifs facilement réalisables ou sur de « faux problèmes » (Brower, Ready et al., 2001; Mermet, 2001; Busca et Salles, 2002). Dans d'autres cas, des porteurs de projets présentent de tous leurs moyens pour circonvenir les représentants des parties prenantes, au point que finalement la concertation n'est plus qu'un affichage derrière lequel les procédés du modèle classique d'aménagement se déroulent inchangés, même si c'est de façon plus discrète. Dans ce deuxième cas, « éluder » revient à « forcer » discrètement la décision : les analyses que nous proposerons plus bas sur le « forçage » englobent ce cas de figure.

Nous ne développerons pas davantage pour le moment ces dynamiques, que nous avons regroupées sous le terme « éluder » : on les verra prospérer dans certaines études de cas présentées dans la troisième partie du rapport. Notons simplement que la fréquence de telles dynamiques sur le terrain montre bien les dérives auxquelles peut aboutir le fait d'espérer améliorer la concertation en instaurant des dispositifs nouveaux qui mettent tout le monde « autour d'une

table », tout en laissant inchangés les comportements de « forçage » qui sont selon nous au cœur du problème.

*Refuser le « forçage » de la décision : la base du modèle PER (Proposer, Ecouter, Re-qualifier)*

Qu'en est-il alors lorsque l'on remet en cause le modèle classique d'aménagement non pas sur le rôle des porteurs de projet, mais sur leur capacité et leur propension à « forcer » la décision ? C'est le cas de figure que nous proposons de surnommer PER, pour « Proposer, Ecouter, Requalifier ». Ici, le processus de décision reste impulsé par le porteur de projet, mais celui-ci se trouve dans une position qui ne lui permet pas de « forcer » la décision – ou bien il s'abstient de le faire. Dans ce cas le projet est « proposé » par le porteur de projet, qui espère recevoir un accueil favorable de la part des parties prenantes. Dans un second temps il s'établit un dialogue critique qui permet aux parties prenantes d'exprimer leurs réactions au projet – y compris le cas échéant des réactions de refus. Sur la base d'une « écoute » des positions et propositions des uns et des autres, les porteurs du projet reprennent l'initiative, soit pour abandonner le projet, soit pour le re-qualifier (et entamer des négociations sur cette base) – soit évidemment pour le mener à bien s'il a rencontré un accueil essentiellement favorable.

Plusieurs arguments plaident en faveur de ce modèle.

Sur le plan normatif d'abord, il nous semble que c'est l'asymétrie excessive de pouvoir, plutôt que le portage actif du projet, qui rend le modèle DAD inacceptable. Pour chercher une analogie dans un autre domaine, ce qui fait problème dans la vente forcée, ce n'est pas qu'elle repose sur un démarchage actif. Le problème est dans le « forçage », c'est-à-dire dans les procédés qui rendent difficile au client de refuser le produit ou le service même s'ils ne lui conviennent pas. Pour nous, c'est la limitation des possibilités de « forçage » qui constitue l'enjeu crucial de l'amélioration des procédures et des processus de décision.

Sur le plan de l'action ensuite, la conception et la mise en oeuvre de nouvelles procédures doivent tenir compte des structures réelles de pouvoir au sein du système d'action et de décision français. Or, comme nous l'avons souligné ailleurs, « compte tenu de la force et de l'influence politique du secteur des travaux publics et de l'ingénierie publique dans notre pays, il est sans doute vain, et néfaste, de chercher à mettre fin au rôle central que joue l'offre technique dans les processus de décision » (Mermet, 1996). Le « vendeur » est aussi une force de proposition qui personnalise l'offre technique. Il est souvent le mieux placée pour concevoir un

équipement. Les usagers parties prenantes, même s'ils peuvent exposer en détail leurs besoins, ne sont pas toujours à même de le transformer en solution technique. La question est alors de savoir comment les porteurs de projet peuvent être conduits à choisir des stratégies qui, tout en conservant une forte capacité d'initiative, recourent moins au « forçage » de la décision. Nous observons d'ailleurs un début d'évolution dans ce sens. Pour reprendre les termes de J.P. Puyfaucher, alors chargé de mission au service médiation chez EDF (intervention orale reprise dans : Billé et Mermet, 2003), « les maîtres d'ouvrage ont profondément évolué depuis dix ans. Pour être franc, dans le domaine du transport d'électricité, nous avons reçu tellement de « gifles », notamment en réunion de concertation, le soir à essayer de faire passer des projets de lignes aériennes, que nous avons été forcés d'évoluer et que nous évoluons encore. Petit à petit, nous sommes passés du métier d'ingénieur technicien à ingénieur communicant pour arriver à des ingénieurs qui doivent aussi écouter. [...] Nous avons découvert que les logiques scientifiques et techniques n'étaient pas les seules à devoir être prises en compte. [...] De ce fait, les consignes aux directeurs de projet sont maintenant de partir de l'exposé du ou des problèmes à résoudre. S'ils ont imaginé une solution, ils peuvent la présenter tout en gardant à l'esprit et en exprimant qu'il y en a peut être d'autres. ».

### **II.1.b Nature et degré du « forçage » : des critères pour apprécier le caractère « concerté » du processus de décision sur un projet**

Les expressions qui ponctuent cette analyse – « essayer de faire passer des projets », « les gifles reçues » - font écho à ce que nous considérons ici comme le pivot essentiel de la concertation : la confrontation des porteurs de projets et de leurs oppositions. Pour en approfondir l'analyse, revenons sur la notion de « forçage ».

Dans son principe celle-ci désigne l'action d'un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et « imposer » un projet sans apporter aux objections émises des réponses (modifications, argumentations) adéquates. Il va de soi que cette notion ne peut se définir et s'appliquer de manière simple, permettant un tri immédiat entre des projets qui seraient forcés et d'autres non. Elle ouvre au contraire un espace de discussion autour de deux questions.

La première concerne le caractère relatif du « forçage ». En effet, il serait absurde d'envisager que les porteurs d'un projet s'arrêtent à la première objection rencontrée, quelle que soit sa portée. Aucune action publique ne fait l'unanimité : il existe toujours des objections, des réticences, voire des résistances. La question est donc de savoir jusqu'où déployer des ef-

forts pour les surmonter. C'est une question à la fois normative (jusqu'où est-il légitime d'aller ?), de conception (jusqu'où la réflexion stratégique d'un porteur de projet lui commande-t-il d'aller ?), analytique (quelles actions observe-t-on de la part des porteurs de projets ?). Retenons ici seulement un exemple : celui de la procédure d'évaluation environnementale québécoise (Dziedzicki, 2003). Celle-ci prévoit que toute objection à un projet peut déclencher l'organisation d'un débat public, sauf si elle est « futile ». Mais où commence la futilité ? Les autorités sont régulièrement soupçonnées d'utiliser l'ambiguïté fondamentale de cette notion pour écarter des objections qui devraient être examinées sérieusement. Ces controverses, au cœur d'un dispositif qui vise précisément à donner aux oppositions les possibilités d'expression les plus larges possibles, illustrent le point que nous souhaitons montrer ici : l'enjeu d'une décision concertée n'est pas l'absence de forçage, mais d'appliquer réflexivité et modération aux efforts déployés pour surmonter les oppositions.

Une seconde question en découle : quelles sont les différentes caractéristiques d'une action qui peuvent conduire à la considérer comme un « forçage », comment en apprécier l'intensité ou la modération ? Nous proposons d'aborder cette question en définissant et en discutant six critères (tableau 2).

**Tableau 4 : Six critères pour apprécier le « forçage »**

Critères de procédure	Forçage nul à modéré	Forçage intense
Passage à l'acte	Les porteurs du projet s'abstiennent de violence physique et ne prennent pas de mesure qui anticipent sur les étapes des procédures	Recours à des actions physiques de répression, passages à l'acte (travaux, acquisitions) avant la conclusion des procédures et négociations, voire en passant outre
Débat public	Le projet est soumis à un débat public où tous peuvent s'exprimer à part égale ; les conditions de débat permettent la concentration sur les enjeux importants, la continuité de discussion, l'échange d'arguments (voir tableau 3)	Le projet n'est discuté que dans des instances où le public et les représentants des parties prenantes n'ont pas accès au débat, ni comme participants, ni comme observateurs
Lisibilité des portages et des oppositions	Les acteurs porteurs du projet peuvent être clairement identifiés, ainsi que ceux exprimant des oppositions	Le projet se présente comme émanant de collectifs au périmètre flou, ou bien les porteurs sont définis seulement sur un plan institutionnel et formel
Lisibilité des intérêts en jeu	Lors des débats, les intérêts en jeu pour les participants sont assumés et mis en discussion	Des intérêts en jeu sont occultés, activement ou par omission
Qualité des études qui fondent le projet (profondeur de l'offre)	Le projet est accompagné d'études techniques, économiques, sociales approfondies.	Le projet repose sur des études techniques, économiques, sociales sommaires ou prêtant délibérément à des lectures trompeuses
Présence et portée des alternatives au projet (largeur de l'offre)	Le projet est accompagné d'une mise en perspective qui favorise la comparaison avec des voies d'action alternatives.	Le projet est proposé seul, dans des conditions où il est difficile de le comparer avec d'autres actions qui pourraient constituer des alternatives.

- 1) **Répression, passage à l'acte.** Ce critère fait parfois sourire, et nous n'en avons guère rencontré de manifestations flagrantes dans les études de cas mentionnées ici. Pourtant, il ne faut pas remonter très loin dans le temps, ni chercher longtemps des exemples étrangers, pour trouver des exemples d'interventions des forces de l'ordre pour disperser les manifestants opposés à la construction d'un ouvrage, ou de la réalisation de travaux en l'absence de déclaration d'utilité publique valide. Ce critère mérite sa place dans notre analyse, même si dans la conjoncture actuelle des dossiers d'infrastructure en France, il n'est souvent rencontré que sous des formes atténuées.
- 2) **Débat public.** De nombreux travaux actuels insistent sur cet aspect de la concertation. Ainsi Fourniau (2001) propose-t-il des règles pour guider la conduite des débats, et Callon, Lascoumes et Barthe (2001) des critères de classement des procédures dialogiques (tableau 3). On dispose donc de ressources nombreuses pour spécifier et apprécier ce critère, dont l'importance fait aujourd'hui l'objet d'un consensus assez large.

**Tableau 5 : Des règles et des critères pour apprécier la part de débat public dans le portage des projets**

<p>Quatre règles proposées par Fourniau (2001)</p>	<p>La publicité des débats implique leur publication</p> <p>La pluralité des débats suppose la participation au débat contradictoire oral.</p> <p>L'équilibre du débat est garanti par le fait que tous les participants sont traités sur un pied d'égalité</p> <p>La force des arguments fonde les convictions forgées lors du débat</p>
<p>Six critères proposés par Callon, Lascoumes et Barthe (2001)</p>	<p>Critères de dialogisme des procédures :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- intensité (engagement précoce de participants bien choisis)</li> <li>- ouverture (diversité et représentativité des participants)</li> <li>- qualité (sérieux et continuité des prises de parole)</li> </ul> <p>Critères de mise en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- égalité des conditions d'accès au débat</li> <li>- transparence et traçabilité des débats</li> <li>- clarté des règles organisant les débats</li> </ul>

3) *Lisibilité des portages de projet et des oppositions*. Avec ce troisième critère nous prenons une position qui tranche davantage avec les analyses que l'on rencontre le plus souvent. Non pas que les initiatives et les oppositions soient niées. Mais parce que la prévalence actuelle de notions comme la « gouvernance », ou l' « action collective » installe une perspective qui tend à voir tout projet comme appelé à devenir le projet de tous, du collectif, plutôt que le projet des uns, accepté par les autres. Dès lors, la dynamique d'interaction entre les porteurs du projet et leurs oppositions est laissée au second plan, voire activement brouillée. Dans certains cas, ce cadrage de l'analyse contri-

bue aux efforts déployés par certains acteurs pour masquer une dynamique de « forçage » intense.

- 4) ***Lisibilité des intérêts en jeu***. La tentation est forte, pour les porteurs d'un projet, de laisser dans l'ombre les avantages particuliers que le projet peut leur procurer, de mettre en avant les avantages collectifs du projet, et d'occulter les préjudices qu'il peut causer à certaines parties prenantes. Les évaluations et les actions qui vont dans ce sens permettent en première analyse de minimiser les dimensions les plus contestables des projets, et ainsi d'atténuer les conflits. Mais en éludant le face à face entre les intérêts qu'un projet sert, et ceux qu'il lèse, on favorise des comportements de « forçage » intense (même s'il est plus ou moins masqué) et l'on crée les conditions d'une frustration et d'une méfiance profondes et durables de la part des parties prenantes<sup>49</sup>. On favorise aussi le recours par les opposants à des arguments bloquants par nature parce qu'immatériels, ou difficilement négociables (Laurans et Dubien, 2000).
- 5) ***Qualité des études préalables***. Avec ce critère et le suivant, nous insistons sur la nécessité de ne pas s'en tenir à des considérations procédurales, mais d'analyser et d'évaluer aussi le contenu technique, économique, écologique, social des projets. Des travaux sur l'évaluation économique dans la décision l'ont mis en évidence depuis les années 1980 en France (Henry, 1986; Barouch et Theys, 1987). Ils montrent que l'analyse des contenus des projets est un puissant révélateur pour mettre à jour des zones d'ombre de la procédure, non perçues jusque là. D'autre part l'amélioration du contenu technique, économique, écologique, social des projets est une finalité majeure du développement de la concertation. L'amélioration des procédures est utile ; cultiver l'évaluation des projets sur leurs contenus l'est tout autant. Ce sont là deux dimensions complémentaires qui ne donnent leur pleine mesure qu'ensemble, deux voies sur lesquelles il faut avancer de conserve.
- 6) ***Richesse des alternatives***. Ce dernier critère, qui correspond à une demande récurrente des praticiens de la décision et de la concertation veut que pour être réellement choisi (plutôt que « forcé ») tout projet soit mis en regard d'autres cours d'action envisageables. Cette exigence peut être satisfaite par la présentation de plusieurs projets techniques alternatifs. Elle ne se réduit pas, cependant, à cette modalité. La question plus

---

<sup>49</sup> Sur le plan scientifique, ce critère appelle des développements nouveaux, par exemple dans l'analyse économique des projets. Celle-ci doit selon nous inclure leurs effets distributifs et ne pas s'en tenir à comparer les coûts et les avantages agrégés de toutes les parties concernées.

large est d'apprécier si les parties prenantes sont en mesure de replacer un projet qui leur est proposé dans les situations futures possibles où il fera sentir ses effets sur elles. Les exercices de diagnostic et de prospective qui accompagnent souvent les procédures de planification concertées et permettent de resituer des projets dans leurs contextes, peuvent par exemple aller dans ce sens.

### **II.1.c La ligne haute tension Sélestat - Sainte-Marie-aux-Mines : quand l'arrêt du « forçage » entraîne négociation et requalification du projet**

Pour illustrer la proposition du modèle PER, nous introduirons ici un exemple emprunté à une recherche d'Isabelle Dubien, Annie Jacq et Yann Laurans, dans le cadre du programme CDE (Dubien, Jacq et al., 2001). Comme d'autres cas rencontrés dans nos recherches (on le verra dans la troisième partie du rapport), il montre que lorsque les porteurs de projet finissent par renoncer au « forçage », le processus de décision peut évoluer – souvent de façon rapide et spectaculaire - vers des formes nouvelles de négociation et des modifications fondamentales des projets. Indiquons aussi au lecteur que nous reviendrons sur cet exemple de la ligne à haute tension Sélestat – Sainte-Maire-aux-Mines à plusieurs reprises pour illustrer notre propos dans cette seconde partie du rapport.

En 1988, EDF décide de remplacer en la doublant la ligne à haute tension qui relie Sélestat à Sainte-Marie-aux-Mines (construite en 1952-1954) en raison de sa vétusté et pour renforcer l'alimentation en électricité de ce fond de vallée situé à la limite du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, dans le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges. Ce projet suscite l'inquiétude des parties prenantes intéressées à la protection des paysages et du patrimoine.

La procédure d'instruction administrative commence en 1991. Au départ, les oppositions exprimées sont limitées. Mais dans un deuxième temps, sur la base d'un protocole national pour l'insertion des lignes électriques dans l'environnement conclu en 1992<sup>50</sup>, des élus locaux appuyés par les services de l'Etat chargés des paysages, du patrimoine, demandent que la ligne projetée soit enfouie, pour en limiter les impacts écologiques et paysagers. Une suite de ré-

---

<sup>50</sup> Ce protocole signé entre EDF et l'Etat le 25 août 1992 sera prolongé à deux reprises : 27 mai 1997 (période 1997-2000) et janvier 2002 (période 2001-2003). Il mentionne notamment que l'enfouissement de nouvelles lignes pourra concerner de façon privilégiée des zones d'intérêt écologiques et environnementales comme les Parcs Naturels Régionaux

unions est organisée, mais EDF refuse de modifier significativement son projet, notamment sur la base d'arguments de coûts.

L'enquête publique a lieu du 31 mars au 2 mai 1995. Le Conseil Général du Haut-Rhin et des associations de protection de la nature, les services de l'Etat en charge de l'environnement et du patrimoine, manifestent fermement leur opposition. Malgré tout, les services de l'Etat chargés de l'industrie, forts d'un avis favorable et sans réserve du commissaire enquêteur, demandent au Préfet de signer la Déclaration d'Utilité Publique. Mais plutôt que de signer dans un tel contexte, le Préfet organise, en janvier 1996, une ultime réunion de concertation. Lors de cette réunion, les porteurs du projet d'un côté, et de l'autre les parties prenantes qui demandent sa révision, restent sur leurs positions respectives. Le préfet ne signe pas la DUP ; le processus de décision est dans l'impasse.

Dans cette situation, le président du Parc Naturel Régional déjeune avec le président d'EDF. Au terme de leur discussion, ils proposent une nouvelle règle du jeu : le partage entre EDF et les collectivités locales du surcoût de l'enfouissement (« un franc mis par l'un, un franc mis par l'autre »). Sur cette base, de nouvelles négociations vont s'instaurer au sein d'une instance de concertation<sup>51</sup> mise en place en application du protocole de 1992 : le Comité Régional de Concertation Electricité. Ces négociations vont déboucher rapidement. Elles conduisent à un projet technique profondément requalifié : cahier des charges technique<sup>52</sup> et économique révisé, enfouissement sur une partie importante du parcours. Elles débouchent également sur une amélioration des relations entre les équipes d'EDF et leurs interlocuteurs locaux, relations que les tentatives répétées de « forçage » avaient passablement dégradées, au détriment de l'activité de l'entreprise.

---

<sup>51</sup> Dans le protocole de 1992, EDF s'engage à mettre en place le plus en amont possible des processus de décision concernant les lignes à haute et très haute tension, une concertation avec les acteurs concernés. Cet engagement va se traduire par la création de comités régionaux de concertation en charge d'élaborer les schémas directeurs d'électricité à l'échelle régionale. Cette instance est composée d'élus, de concessionnaires de réseaux électriques, de représentants du monde socio-économique, des services de l'État et des collectivités territoriales.

<sup>52</sup> Ligne à un seul circuit triphasé au lieu de deux à l'origine, enfouissement de 7 km au lieu de 1,5km lors de la première enquête publique.

### II.1.d Discussion et perspectives

Avec un exemple comme celui-ci il apparaît bien que la sortie du modèle classique d'aménagement ne passe pas tant par l'instauration d'instances de discussion/décision multipartites, que par la sortie du « forçage ». Cette sortie se joue sur un double mouvement dans lequel :

- les parties prenantes opposées au projet initial agissent pour bloquer celui-ci et tenter de mettre en échec le « forçage »,
- les porteurs de projet, estimant que les avantages du « forçage » ne justifient plus les inconvénients qu'il entraîne, y renoncent pour s'engager dans d'autres voies de conduite de projet.

Lorsqu'elle se produit, cette sortie du « forçage » crée des conditions de décision profondément renouvelées : elle re-fonde la négociation, elle re-qualifie les projets. Ce processus mérite d'être mis au centre de l'analyse des processus de décision et de concertation, comme y invitent nos propositions sur les modèles de décision et sur les critères du « forçage », comme y aideront aussi les autres outils d'analyses que nous proposerons plus loin. Pour cerner la portée de ces résultats et les perspectives qu'ils ouvrent, nous voudrions ici prendre l'occasion d'une mise en discussion approfondie sur cinq points.

#### *La négociation ne se décrète pas*

Le premier est d'ordre théorique et concerne l'orientation générale de nos recherches. De nombreuses propositions (académiques aussi bien que pratiques) en matière de concertation reposent sur l'hypothèse que, pour conduire les parties prenantes d'une décision à négocier, il faut avant tout organiser la rencontre de ces parties prenantes dans le cadre d'une procédure qui « mette tout le monde autour d'une table ». Or cette conception nous paraît erronée : de telles initiatives procédurales ne sont ni suffisantes, ni nécessaires pour instaurer une négociation effective.

Elles ne sont pas suffisantes car si certains participants peuvent obtenir davantage par des voies d'action extérieures à la négociation ainsi instituée, alors celle-ci se vide de son contenu<sup>53</sup>. Et cela, même si les discussions et les procédures peuvent éventuellement se poursuivre en conservant toutes les apparences d'une négociation. C'est la situation de « pseudo-négociation » dont nous avons déjà souligné l'importance dans le domaine de l'aménagement

---

<sup>53</sup> C'est là, on l'a déjà évoqué plus haut, un des thèmes récurrents de la littérature générale sur la négociation ; voir par exemple Fisher et Ury (1982) ; Raiffa (1982).

et de l'environnement. Les procédures de concertation surplombées par la possibilité d'un « forçage » intense rentrent dans ce cas de figure. C'est pour cette raison que G.McCormick, l'un des pionniers de la médiation des conflits d'environnements aux Etats-Unis considère comme une condition préalable à toute médiation que le projet concerné se trouve dans l'impasse, étant effectivement bloqué par ses opposants (McCormick et K.Patton, 1977).

Non suffisante, l'instauration de procédures de dialogue entre les parties prenantes n'est pas non plus nécessaire pour la tenue d'une négociation. En effet, dès lors que des acteurs entrevoient la possibilité qu'un accord entre eux puisse déboucher sur des perspectives avantageuses, rien ne les oblige (sauf exceptions) à recourir à des procédures pré-établies. La capacité à s'auto-organiser, à prendre des formes multiples et à prospérer dans l'informel, dans l'improvisé, est au contraire l'une des forces de la négociation<sup>54</sup> comme mode de traitement des différends. Même là où la négociation est instituée, elle semble prendre un malin plaisir à prospérer « dans les couloirs », comme pour garder la liberté de définir précisément son organisation et son déroulement en écho aux structures et aux interstices fluctuants des systèmes de décision. Dans nos cas, nous avons ainsi vu régulièrement des négociations déterminantes s'organiser en dehors des instances de concertation.

Les recherches ne doivent donc pas trop céder à la fascination qu'exercent les procédures de concertation ou de négociation affichées comme telles, mais consacrer tout autant d'attention à des processus plus informels (négociations discrètes, rapports de force tacites,...). Le caractère négocié des décisions en matière d'environnement et d'aménagement est à analyser sur la base d'un ensemble de négociations très hétérogènes, reliées entre elles et enchâssées dans des processus d'action et de décision plus larges (Mermet, 1998; Laurans, Dubien et al., 2001; Allain et Emerit, 2003). Nous développerons ce thème, plus loin, mais il nous faut d'abord examiner d'autres angles de discussion de la critique du modèle classique d'aménagement et des propositions de modèles alternatifs.

---

<sup>54</sup> Dans le champ de l'environnement, on en trouve un exemple éloquent dans les travaux de Lascoumes (1994 pp.150-161) Cet auteur constate que la mise en oeuvre de la loi sur la pollution des installations industrielles fait l'objet d'intenses négociations entre administrations et entreprises. Or non seulement ces négociations ne sont prévues dans aucun texte, mais en première analyse, leur principe même pose problème : peut-on négocier l'application de la loi ? Manifestement oui : la négociation commence là où les actions unilatérales trouvent leurs limites.

### *Le « porteur de projet » : un concept heuristique*

Le concept de porteur de projet, central pour l'analyse, mérite aussi une discussion approfondie. Les habitudes de pensées qui font saillir plus que de raison la dimension formelle de l'organisation de l'action publique tendent à nous faire sauter à des définitions formelles, juridico-administratives, et immédiates : le porteur de projet, ce serait « évidemment » le maître d'œuvre, ou le couple maître d'œuvre maître d'ouvrage. Or cette vision est trompeuse ; il n'y a pas eu besoin d'aller loin dans nos études de cas pour trouver des exemples où le porteur effectif d'un projet s'abrite derrière le maître d'ouvrage pour soustraire son activité – pourtant absolument décisive – à la discussion critique (voir plus loin le cas de la route forestière du Bois Noir). De manière générale, en ne questionnant pas les désignations formelles des porteurs de projet, on ouvre le champ à un ensemble de stratégies d'évasion qui font le lit du modèle dysfonctionnel « IDE » mis en évidence plus haut. Et lorsqu'il s'agit de projet publics, on tend à rabattre la discussion entre le porteur de projet et ses opposants sur les relations entre l'Institution (formellement porteuse du projet) et des critiques dispersés, masquant souvent de ce fait le caractère intersectoriel des conflits liés à la réalisation d'équipements, avec les enjeux de redistribution de territoires et de ressources qu'ils emportent. Si l'on veut étudier correctement le jeu des relations, des discussions, des luttes, des négociations, des évitements, etc. entre le porteur de projet et ses opposants, ils faut considérer comme porteur de projet celui qui se révèle comme tel dans l'interaction. Qui passe du temps pour « faire passer le projet » ? Qui est à la table à dessin ? Qui « montre ses cartes » à des alliés potentiels du projet et les cache à d'autres parties prenantes ?

Désigner un acteur – ou, souvent, une configuration d'acteurs, par exemple une coalition – comme « porteur de projet » est un acte d'interprétation posé par le chercheur. C'est à lui d'explicitier les critères au regard desquels il propose de considérer que tels acteurs sont les porteurs du projet, et de montrer, dans le concret du cas qu'il étudie et critique, où s'établit l'interaction significative entre « porteur de projet » et « opposants » (ou objecteurs). Le concept ne règle donc pas une fois pour toute la question de savoir qui est porteur de projet. Il installe la question du portage du projet au centre de l'analyse des processus de décision et des négociations sur les infrastructures ; il exprime l'attente que la question ne soit pas éludée par l'analyste dans son travail d'interprétation des cas qu'il étudie.

Comment cette question se relie-t-elle aux différents cadre théoriques qui essaient d'organiser la réflexion sur la prise en charge de l'environnement ?

On voit qu'il est une des formes du refus, exposé dans la première partie du rapport, d'adopter le modèle d'une action portée par tout le collectif. « Un pour tous, tous pour un », semble nous souffler une sorte de dartagnanisme, porté pour les uns par un espoir néo-étatique, et pour les autres, par une vision de la décentralisation comme émergence de nouvelles communautés idéales d'action en commun. On peut refuser ce modèle sans tomber dans le « chacun pour soi » d'un individualisme forcené, et adopter le pluralisme de la formule : « les uns et les autres » - du moment que ce ne sont pas toujours les mêmes uns et les mêmes autres (nous y reviendrons). Le « porteur de projet » ressort bien de ce pluralisme là : « le projet des uns, accepté par les autres » avons nous souligné plus haut.

Dès lors, le porteur de projet est en situation d'acteur stratégique (celui qui agit face aux autres, à des autres qui peuvent s'opposer de manière stratégique aussi). Il s'inscrit bien dans le modèle d'analyse stratégique que nous développons par ailleurs dans nos travaux (Mermet, Billé et al., 2005). Mais un autre modèle saute également aux yeux, à son sujet : celui de l'innovateur, tisseur de réseaux et « intéresseur » d'alliés, du modèle théorique de la « traduction » proposé par Callon (1986) et qui a connu des développements si féconds et influents dans le champ de l'environnement (voir par exemple Callon, Lascoumes et al., 2001; Mougenot, 2003). L'innovateur est bien un acteur stratège. En ce sens, l'arbre de la négociation<sup>55</sup> peut tout à fait s'inscrire comme une des formes possibles de la vision de l'innovateur qui se trouve en situation de chercher à « intéresser » toutes sortes de partenaires pour faire aboutir son projet. Même si le modèle de stratégie de gestion et d'innovation et de traduction ne donnent pas le même relief aux mêmes éléments de l'action<sup>56</sup>, ils installent tous deux une perspective stratégique autour de « porteurs de projets ». Du reste, le modèle auquel nous avons attribué l'intitulé « proposer, écouter, requalifier », sur la même forme que « décider, annoncer, défendre », peut tout à fait s'inscrire dans une perspective de traduction : « je propose, puis les réactions que j'entends me donnent à penser que si je veux « intéresser », il faut intégrer dans la substance du projet même (traduire, donc) ce que j'entends ».

---

<sup>55</sup> - qui, rappelons-le, partant de la situation d'un acteur porteur d'un projet (un projet d'environnement dans le contexte où il a été développé), fait le bilan de ceux dont il va devoir « obtenir quelque chose » et des interactions stratégiques qu'il va devoir entreprendre, négociations en tête (Mermet, 1992, page 150) -

<sup>56</sup> Le modèle de l'innovation insiste moins sur les dimensions de lutte et sur ce qui n'a pas réussi (la non-innovation !); le modèle stratégique ne met pas au centre les questions de construction des savoirs, les aspects socio-techniques.

Nous continuerons plus loin cette discussion sur le « porteur de projet » et ses réseaux, sur l'importance à attribuer aux opposants. Mais nous voudrions déjà discuter les conséquences opérationnelles des propositions que nous faisons sur les modèles de décision pour les porteurs de projets.

### *De nouvelles perspectives pour les porteurs de projets publics*

En effet, les analyses proposées ici peuvent être éclairantes pour les aménageurs. Ces dernières années, travaux de recherche et innovations procédurales ont souvent focalisé l'attention sur des formes de discussion qui tendent à mettre toutes les parties prenantes de la décision, d'une certaine façon, sur le même plan. Ils ont ainsi promu une meilleure intercompréhension entre les acteurs, une vision de l'action publique à construire en commun, des modes de débat où chacun pèse par la force de ses arguments. Mais ils ont aussi tendu à estomper les spécificités profondes du rôle et de l'activité de chacun des protagonistes. C'est en particulier le cas pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre publics, dont les pratiques sont profondément mises en cause par la critique du modèle classique d'aménagement et le développement de nouvelles procédures de débat public. Cette critique et cette ouverture au débat sont peu à peu acceptées par les aménageurs, qui se trouvent alors confrontés à deux questions cruciales.

La première concerne la conduite des procédures de décision. Pour reprendre les termes de G.Mercadal (intervention orale reprise dans : Billé et Mermet, 2003) : « comment articuler les données de ce débat public avec [...] la « boîte noire » de la décision » ?. Comment faire en sorte que « le débat public alimente effectivement la décision » ? L'approche que nous proposons ici nous paraît ouvrir des perspectives nouvelles pour aller dans cette direction : elle met bien au centre de l'analyse et de l'évaluation des dispositifs de concertation (dont les procédures de débat public) la question de leur contribution à un processus de décision pris dans son ensemble. On a vu que cela imposait (et permettait) de ré-articuler la dynamique et les logiques propres du débat public avec d'autres dimensions fondamentales de l'aménagement : l'usage de l'autorité publique, l'étude technique et économique des projets, les approches de planification,...

La seconde question cruciale posée aux aménageurs est celle de l'évolution des pratiques de conduite des projets par les équipes de terrain, confrontées à des processus de décision en voie de transformation profonde. Pour reprendre les termes cités plus haut, les équipes sont-elles condamnées à « essayer [toujours davantage] de faire passer » leurs projets et à « recevoir [toujours plus] de[s] gifles » ? Rompre ce cercle vicieux est l'enjeu, pour les porteurs de pro-

jets, de ce que nous avons nommé ici « la sortie du forçage ». Ni un dispositif de débat public parfaitement conçu et clairement institué, ni des études technico-économiques imparables, ni des procédures méticuleuses de planification concertée, ne permettent par eux-mêmes d'espérer cette issue favorable. Ces différents aspects du portage des projets doivent être cultivés dans le cadre d'une perspective d'ensemble qui repose sur l'acceptation du face à face entre les porteurs d'un projet et les opposants à ce projet : un face à face qui ne doit pas être éludé mais réfléchi, géré sans naïveté mais avec mesure. Cela n'est possible qu'à la condition d'accepter vraiment, dès le départ, l'éventualité que le projet, s'il s'avère ne pas convenir, puisse être refusé. On mesure le défi que cela représente en termes de management au sein des organismes aménageurs. C'est pourtant en suivant ce fil conducteur, en essayant comme nous l'amorçons ici de s'en donner les outils analytiques et pratiques, que les porteurs de projets peuvent aller vers un nouvel équilibre et une nouvelle dynamique de leur activité. La critique du modèle classique d'aménagement les fait descendre du piédestal : leur rôle n'est plus dominant. Mais il n'en est pas moins très spécifique, et c'est cette spécificité qui est à analyser, à reconstruire, à re-négocier.

*Objecteurs et opposants : ne peut-on vraiment pas en faire l'économie ?*

Face au porteur de projet, nous avons posé un – ou des – personnage(s) qui affirment leur différence, qui se posent dans le dissensus. Pour un moment, ou jusqu'au bout, ils ne se considèrent pas intéressés et de plus, ne restant pas dans la passivité, ils expriment, ils agissent leur opposition au projet – leur refus de composer.

Pour nous, les opposants ont une place et un rôle évident dans toutes les configurations de composition, dans les processus de décision sur les projets, dans les négociations, dans les systèmes de gestion de l'environnement quels qu'ils soient. Or nous sommes étonnés de voir à quel point règne, dans les discussions du domaine « concertation, décision et environnement », la tentation de se passer d'opposants, que ce soit sur le plan théorique ou pratique. On leur dénie une signification propre, par exemple en les voyant comme de simples symptômes du fait que le portage du projet est imparfait, comme si seules des maladresses du porteur de projet pouvaient expliquer les oppositions. Pendant longtemps, on a œuvré à les délégitimer, comme « nymbistes », comme rigides, comme « représentant qui, au juste ? », etc.<sup>57</sup> Et sur le plan pratique, on est prêt à discuter, mais avec des gens sympathiques, constructifs, dont il deviendra

---

<sup>57</sup> Nous avons pu noter avec plaisir au cours des trois ou quatre dernières années un recul sensible dans l'affichage de ce type de positions.

clair au bout du compte que l'opposition n'était qu'un moment à dépasser, au pire, un mauvais moment à passer (intervention d'Arthur Jobert et Isabelle Raas, dans : Billé et Mermet, 2003). De tels points de vue, qui suggèrent que l'on peut se passer d'opposants réellement opposés, nous inspirent la même perplexité que le koan zen : « quel son produit l'applaudissement d'une seule main » ? A quoi ressemble une négociation avec des gens dont on sait d'avance qu'ils se rallieront ? Quelle est la nature d'une communauté politique sans opposition forte ?

Il faut (logiquement, pratiquement, politiquement) qu'il y ait quelqu'un face au porteur de projet pour qu'ait lieu une interaction significative, un travail de composition, quel qu'en soit le mode, pour que la question soit posée, de l'affrontement, de la négociation, de l'évitement, du recours. Tout l'enjeu est de savoir comment on qualifie ce protagoniste, comment on en construit l'analyse.

Les processus de décision mettent en œuvre des protagonistes extrêmement divers, souvent fragmentés, qui expriment des positions et posent des actes contradictoires et évolutifs. Toute lecture de la décision et de la composition repose donc sur un travail de qualification des protagonistes (des actants) par l'analyste lui-même. Cette qualification revient nécessairement à un ensemble de distinctions, dont chacune coupe l'espace étudié sur un plan spécifique, en deux parties polaires : les faits et les valeurs (dans la vision « moderne » critiquée par Latour (réf)), les dominants et les dominés (Bourdieu), l'acteur et le système, le système formel et le système concret (Crozier), les savants et les profanes (thème majeur des travaux inspirés par la sociologie des sciences), ...

Prenons un moment pour revenir sur les polarités les plus souvent mobilisées dans notre champ :

- le collectif institué / les particuliers (l'institution mandatée pour porter l'intérêt collectif / les porteurs d'intérêts particuliers, non institués),
- le local / le central (acteurs locaux, face aux acteurs de filières ou d'institutions centralisées),
- le technico-administratif / le politique et social (la technostructure face aux forces vives et aux « vrais gens »),
- l'urbain / le rural.

Il est important de noter que ces distinctions organisent aussi bien des discours « profanes » - ceux des acteurs que nous avons rencontrés dans nos études de cas - que des discours savants. Dans le premier cas, elles sont souvent proclamées avec vigueur, comme des clivages

absolus, dont on espère naïvement que leur évidence tonitruante peut faire oublier la complexité des arrangements qu'il s'agit justement de discuter. Dans le second, c'est l'inverse : des catégorisations qui sont récusées explicitement, comme ne rendant pas justice à la complexité des choses, restent à l'œuvre pour fonder, animer et guider des pensées qui les suivent tout en les reniant.

Si nous nous tournons maintenant vers notre problématique – les processus de décision sur les projets d'infrastructure publics qui mettent en jeu l'environnement – nous pouvons constater qu'elle est porteuse de ses propres catégories. Nous retenons ainsi trois polarités :

- porteur de projet / objecteurs (celle même dont nous conduisons ici la discussion),
- acteur d'environnement (porteur des préoccupations environnementales) / autres acteurs sectoriels (porteurs d'autres intérêts ou vision du territoire),
- contribuable / financeurs publics des projets (voir tome II du rapport).

Le problème, c'est qu'au delà de trois polarités, on obtient un espace conceptuel à plus de trois dimensions, qui défie alors nos petits esprits (Lakoff et Johnson, 1985). Si bien qu'en réalité, notre catégorisation des actants est en fait essentiellement structurée par la première, puis la seconde polarisation que nous posons. Certes, on peut toujours en rajouter après, des polarisations, mais leur sens propre, comme une aiguille prise dans un champ polaire, finira par s'aligner sur les polarisations initiales<sup>58</sup>. Prenons l'exemple d'acteurs ou d'analystes qui se seraient élaboré au fil des années une vision du monde (et un discours) qui met face à face d'un côté l'Etat central et ses technocrates, et de l'autre les collectivités locales, leurs forces vives et leurs « vrais gens », leur capacité à prendre en compte l'humain. Pour ce faire, ils ont déjà anastomosé trois plans d'analyse (institution / particuliers, central / local, technico-administratif / humain). Posons leur la question de la décision sur les projets. Il y a toute chance que l'on débouche sur une analyse du type : « les projets technocratiques de l'Etat, contre les protestations environnementales des citoyens touchés dans leur vie » ; ou bien « les projets envirocratiques de l'Etat, contre les protestations locales des gens touchés dans leur vie » ; ou encore « les porteurs de projets locaux, mus par les problèmes des gens, se heurtent aux envirocrates de l'Etat ». Toute la spécificité de la dynamique des projets ou des controverses environnementales se trouve réduites à de simples graffitis sur le double cintre structurant du discours décentralisateur et de la dénonciation de la technocratie - quand les deux ne sont

---

<sup>58</sup> Le problème se complique d'ailleurs par le jeu entre la ou les deux polarisations affichées dans le contenu du discours, et la ou les deux polarisations qui organisent la situation de parole où est tenu le discours. Mais la discussion de ce thème dépasse le cadre du présent rapport (pour un exemple concret, voir : Mermet, 2002)

pas, c'est souvent le cas, simplement assimilés l'un à l'autre : il n'y a alors même plus d'espace de réflexion, il n'y a plus qu'une porte à franchir, celle qui conduit vers le ralliement aux porte-parole décentralisés du pouvoir (le président de conseil général, le président de syndicat mixte, dans nos études de cas).

Le lecteur sera peut-être porté à croire que nous caricaturons. Même si nous simplifions, nos multiples travaux de terrain (dont ceux de la présente recherche) montrent que ce n'est pas le cas. Or, si l'on accepte de rabattre une polarité sur une autre (par exemple, (a) en assimilant revendication environnementale à urbain et savant, (b) en l'opposant à savoirs locaux, et (c) en dissimulant le terme caché de la polarité environnementale, à savoir la défense de certains intérêts agricoles ou forestiers), on installe une rhétorique où la discussion des enjeux propres de la polarité ainsi rabattue est rendue presque impossible. (Dans notre exemple, on a le plus grand mal à parler des changements pour l'environnement ; on est toujours ramené à l'illégitimité première d'une intervention caractérisée *a priori* comme technocratique, centraliste et antihumaniste ; la difficulté est accrue par le fait que, dans le rabattement des polarités l'une sur l'autre, un terme a été escamoté : la défense de certains intérêts agricoles ou forestiers) (pour le développement d'un tel exemple, voir Mermet, 2002; Benhammou et Mermet, 2003).

Pour permettre qu'une problématique donnée, portant sur les interactions (processus de décision, négociation, ...) soit clairement analysée (par le chercheur) et qu'elle soit clairement traitée (dans les processus pratiques de décision), il faut donc organiser l'espace de discussion (sur le plan théorique ou sur le plan pratique) (1) en suspendant les polarisations étrangères (ou plutôt, secondes) au regard de cette problématique principale et (2) en rétablissant la (ou les) polarisation(s) spécifique(s) de cette problématique, dans l'ensemble de ses (de leurs) termes<sup>59</sup>.

Mais il faut aussi, alors, admettre que les polarisations que l'on pose, ou que l'on suspend, sont à prendre non pas comme les termes de l'organisation réelle du monde que l'on étudie, mais comme les termes d'une analyse, parmi d'autres possibles, que l'on en avance. Là encore nous retrouvons, s'appliquant aussi bien à l'analyste qu'à l'acteur, le principe de pluralisme fondamental auquel nous sommes attaché. Non pas que chacun puisse (im)poser ses plans d'analyse à sa guise, sans coup férir, une analyse en valant une autre. La lutte, la concurrence – les compositions – entre les différentes manières de polariser une situation sont au contraire l'enjeu même de la politique, qu'il s'agisse des jeux de force politiques sur le territoire, de la

---

<sup>59</sup> Notons aussi que c'est à un acte de cet ordre que nous convient Michel Callon ou Bruno Latour lorsqu'ils chassent de l'analyse des dossiers de gestion des ressources et de l'environnement les polarisations entre humains et non-humains (Callon, 1986) ou entre faits et valeurs (Latour, 1999).

politique du terrain pour les études de cas, ou de la politique des idées qui régit les débats théoriques.

Si de telles réflexions nous ont paru nécessaires, c'est parce qu'il nous faut maintenant compléter la critique du modèle classique d'aménagement et de ses alternatives en dénouant les polarisations qui y sont amalgamées.

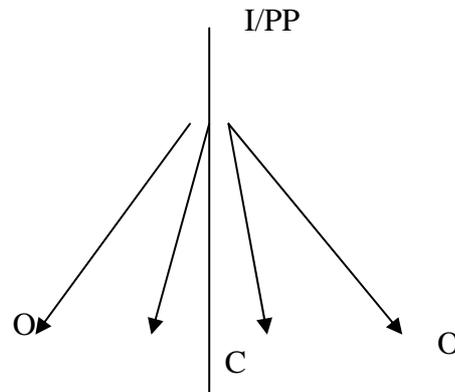
Lorsque l'on examine les critiques du modèle DAD, on s'aperçoit qu'elles attribuent souvent la cause de ses disfonctionnement au caractère étatique de l'action publique en France jusqu'aux années 80, portage étatique, technocratie, manque d'écoute des objections locales ou environnementales étant autant de facettes d'un même syndrome global. Or nos études de cas montrent, avec l'exemple de la Trézence comme avec celui des pistes forestières que des collectivités territoriales, dans le contexte actuel de l'action publique, manifestent des manières de « porter les projets » qui expriment aussi complètement le potentiel d'absence d'écoute et les tentatives de forçage du modèle DAD qu'ont pu le faire les aménageurs de la grande époque étatique. Le problème n'est donc pas l'étatisme ; la décentralisation n'est pas, en elle-même, la solution.

Ce que l'on trouve à la racine de ces comportements, en revanche, ce sont des situations dans lesquelles il n'y a plus de distinction claire entre un acteur sectoriel (qui porte les intérêts, les visées et les visions des acteurs qui dominent une filière) et l'acteur instituée comme responsable politique du territoire dans son ensemble. Pour reprendre les polarisations que nous avons énumérées plus haut, de tels projets sont portés par un cartel qui réunit (pour une action « concertée » au sens des exemples du Petit Robert !) l'acteur institué pour la gestion du territoire (qui devrait être régulateur) et un acteur sectoriel (dans le cas de la Trézence, le conseil général et le secteur agricole). Dès lors, l'espace de débat est d'une certaine manière impraticable : la mise en discussion des choix liés au projet – par exemple entre les intérêts de tel secteur et tel enjeu environnemental, ou bien sur l'allocation intersectorielle d'une ressource (dans le cas de la Trézence) - est redéfinie comme une attaque contre l'institution elle-même, contre l'intérêt général (ou contre l'intérêt local des gens).

A l'inverse, l'exemple de la ligne EDF de Sélestat est très parlant : la sortie du modèle DAD se situe au moment précis où le préfet, rompant avec les pratiques antérieures, refuse d'apparier l'autorité de l'Etat et le projet d'EDF ; il laisse l'entreprise face au régulateur politique local porteur, à ce moment, des oppositions (une alliance qui s'est structurée face à l'alliance antérieure EDF-Etat). Dès lors, le projet se trouvant face aux oppositions, le politique peut revenir à son rôle de régulateur, l'entreprise à son rôle de porteur de projet en situation de

proposition (non de forçage) et les acteurs porteurs d'autres intérêts et préoccupations (de paysage, d'environnement), prendre part à une réelle négociation.

On peut proposer une représentation graphique de cette analyse.

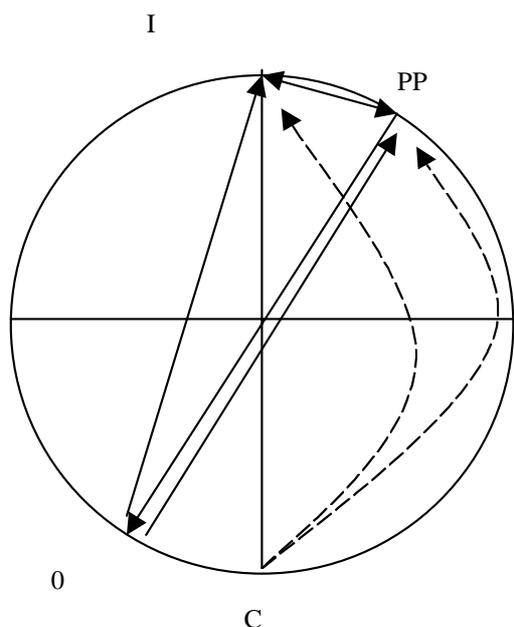


**Figure 3 : Le DAD : porteur de projet et régulateur confondus, face à des citoyens et des opposants dispersés**

L'institution politique (I) régulatrice, porteuse du projet, se heurte à des oppositions diverses (O), plus ou moins dispersées au départ, qui perturbent son dialogue continu, au sujet de l'intérêt général, avec le citoyen (C)<sup>60</sup>. C'est le modèle DAD, et son ancrage dans une vision purement représentative de la démocratie, et un escamotage des enjeux intersectoriels.

---

<sup>60</sup> Situation idéale, dans la perspective sur laquelle nous ironisons ici, et à laquelle les conférences de citoyens semblent promettre de nous ramener...



**Figure 4 : Le modèle PER : les porteurs de projets interagissent avec l'institution régulatrice et avec les opposants organisés, sous le regard des citoyens**

Le porteur de projet (PP) est confronté aux objections des objecteurs (O) ; les deux entrent en relation avec le régulateur politique (I, l'institution) ; le citoyen (C) est à la fois juge et spectateur des jeux intersectoriels et de l'action du politique.

Dans les deux schémas, l'axe vertical représente la polarisation entre l'institution politique et ses citoyens mandataires (en remontant sur l'axe, on progresse vers le plus institué, en passant par les groupes d'action qui objectent puis par les porteurs de projets, en général des institutions sectorielles, pour les infrastructures) ; l'axe horizontal représente la polarisation entre d'un côté le secteur environnemental et de l'autre un autre secteur, ici, porteur du projet (on pourrait remplacer cet axe par un plan, portant autant d'axes que de secteurs en présence, par exemple, pour le barrage de la Trézence, l'agriculture irriguante, l'ostréiculture, les préoccupations pour les milieux aquatiques)<sup>61</sup>.

Nous n'irons pas plus loin dans les schématisations. Pour aller plus loin, il faudrait que le schéma reflète des configurations réelles de composition : ce sera l'objet des approches de

---

<sup>61</sup> Le schéma admet évidemment d'autres variantes, par exemple, le portage d'un projet par un groupe peu institué fait face aux objections d'une institution sectorielle (ou environnementale), ou encore, le portage d'un projet environnemental par une institution environnementale (le Ministère de l'Environnement, par exemple) fait face aux objections d'une filière dont elle gêne les intérêts stratégiques. L'important est qu'il impose de clairement distinguer les relations entre filières (ou entre telle filière économique et telle filière environnementale) et la relation de mandatement de l'institution régulatrice.

« tramographie » présentées plus loin. Les schémas ci-dessus en sont un préliminaire. Ils illustrent les principes fondamentaux de notre analyse : les polarités qui organisent la lecture de la situation sont à construire à chaque fois, à partir de la problématique spécifique portée par l'analyste (il est, lui aussi, porteur d'un projet, analytique celui-là), qui se traduit par une, deux, ou trois polarités, qu'il est impératif de différencier clairement, et dont les deux pôles doivent être clairement dégagés (on a vu que c'est l'escamotage d'un pôle décisif qui signe les stratégies d'évasion et verrouille leur discussion).

Nous pouvons dès lors conclure notre discussion des modèles de la décision. La séparation dans les faits entre l'acteur régulateur politique et le porteur de projet est bien le point crucial de la sortie du DAD. Mais quel est l'opérateur de cette séparation ? Ce n'est nullement le régulateur lui-même, encore moins, le porteur de projet : si un champ est politique, c'est précisément dans la mesure où les acteurs du champ tentent, dans un même mouvement, de dominer le jeu dans le champ et de capturer les pouvoirs régulateur sur le champ. L'instance qui évite que la capture du pouvoir régulateur sur le champ par un des acteurs dans le champ ne fige une situation où il n'a plus qu'à « décider et annoncer » (et « défendre » face aux acteurs résiduels), c'est l'objecteur, ou l'opposant, agissant sous les yeux du citoyen. C'est l'interaction entre eux qui permet à ce dernier d'obtenir une lisibilité sur les acteurs et sur les traitements possibles de la chose en débat. Le découplage régulateur / porteur de projet apparaît sous la double pression de l'objecteur et du citoyen. Dans le cas de la ligne électrique, c'est bien ce qui se produit et décide l' élu territorial président du PNR et le préfet à ne pas se laisser intéresser par les concessions marginales préparées par EDF<sup>62</sup>. Et quand le découplage est effectif, il ne peut pas se maintenir sans la permanence de la pression conjointe des objecteurs, sous les yeux des citoyens. La configuration alternative au DAD, c'est bien la confrontation quadripolaire, le travail de composition (lutte, concurrence, négociation, ...) engagé entre porteur de projet, objecteurs et régulateur institué, sous les yeux du citoyen. Et, du moins dans la situation française, c'est l'axe porteur de projet / objecteurs qui est aujourd'hui le plus faible, donc le plus critique pour l'émergence à venir de processus de décision débattus, concertés, négociés. Nous ne pousserons pas l'analyse plus loin sur ce thème ici, renvoyant le lecteur à nos travaux sur l'analyse stratégique de la gestion environnementale.

---

<sup>62</sup> Nous renvoyons aux analyses détaillées de Dubien et al. (2001).

Essayons simplement, comme nous l'avons fait pour les porteurs de projets, de voir quelles perspectives cette manière d'envisager le problème ouvre pour les autres protagonistes et en particulier celui dont l'intervention est la plus déterminante : l'objecteur.

*Quelles perspectives pour les interlocuteurs environnementaux des porteurs de projets d'équipement ?*

Nous nous situons ici dans un cas de figure qui est au centre de notre recherche : celui où le porteur d'un projet d'équipement visant à servir des acteurs sectoriels (agriculteurs irriguants, production forestière, ...) fait face à des objecteurs qui critiquent ces projets à cause des problèmes environnementaux qu'ils causent, ou qu'ils résolvent mal<sup>63</sup>.

Au point où nous sommes parvenus de notre analyse, il pourrait sembler qu'il suffirait, au fond, que dans la foule des citoyens des doigts se lèvent pour exprimer les objections que suscite le projet, que les porteurs les écoutent, et re-qualifient leur projet. Mais pratiquement aucun citoyen, à titre individuel, n'a la capacité d'être « porteur des objections », à l'échelle que nécessite le débat sur les grands projets. Non pas qu'il n'ait pas individuellement la capacité d'apprendre et de tenir le dialogue avec les porteurs de projet, à cause d'un supposé manque de vue d'ensemble des affaires publiques, ou d'une hypothétique incompétence de « profane » (de nombreuses recherches en fournissent des exemples de terrain frappants), mais parce que l'exercice de cette capacité suppose des supports organisés, que ce soit par exemple pour permettre une prise de parole à l'échelle de communication où se pose le débat, pour bénéficier des ressources nécessaires pour l'exercice de ce qu'il est convenu (de manière trop réductrice) d'appeler une « contre-expertise », ou encore parce que dans un processus qui est aussi un processus politique, il ne suffit pas toujours de parler, pour être écouté, il faut aussi peser<sup>64</sup>. Ne serait-ce que parce que, a minima, l'objecteur individuel va s'alimenter en informa-

---

<sup>63</sup> Nous ne perdons donc pas de vue l'existence d'autres cas de figure, par exemple celui où le porteur d'un projet environnemental (par exemple, de création d'une aire protégée) fait face à des objecteurs porteurs d'intérêts dits « ruraux » (c'est à dire des secteurs agricoles, forestiers, ou cynégétiques). Ce thème a été développé lors d'une intervention le 17 décembre 2003 au groupe de travail « Gestion concertée des espaces naturels » de la Direction de la Nature et des Paysages ; il sort du cadre de la présente recherche. On introduira plus loin, en revanche, le thème de l'objection aux projets à partir d'une critique de leur financement, un thème qui, quoique central dans la dynamique quadripolaire, de par le rôle du citoyen comme contribuable, est souvent escamoté en France.

<sup>64</sup> Nous laissons au lecteur le soin de développer la dialectique du sonotone et du mégaphone que sous-entend le thème de l'« écouter » dans un contexte de débat politique.

les, en « éléments de langage », sur des sites internet ou des revues spécialisés, et le plus souvent, parce que l'objection est portée directement par des acteurs constitués, la pratique de l'objection passe par des formes organisées : associations, réseaux, collectifs militants, institutions spécialisées (par exemple, le Parc National des Pyrénées, dans le cas du « Bois Noir »), ...

Il y a donc un lien fondamental et réciproque, par lequel l'organisation des acteurs est déterminante pour leur capacité à intervenir dans le processus et la manière (sur le fond et la forme) dont ils interviennent et – en retour – par lequel la participation même à des processus de décision est facteur majeur (ou une occasion majeure, vu du point de vue des opérateurs) d'évolution de l'organisation des acteurs.

De plus les modèles (pratiques et théoriques) de décision sont déterminants pour les formes d'organisation des « objecteurs », en l'occurrence, les acteurs d'environnement (Mermet, Billé et al., 2005). Schématiquement, le modèle DAD appelle face à lui des groupes de lutte ; le modèle PER des groupes de prise de parole critique, d'expertise et de proposition alternative ; quant au modèle CAC, il offre le milieu d'action adéquat à des groupes partenaires des porteurs de projets et auxiliaires de l'institution, qui développent une capacité à faire (leur part du travail de l'action commune) et, ajouterons-nous, à « faire avec »...<sup>65</sup> De la même façon, les positions possibles des porteurs de projets environnementaux, leurs capacités organisationnelles, leurs cultures et leurs compétences sont différentes selon qu'ils se situent dans une configuration DAD, PER, CAC ou IDE.

Le passage d'un mode d'(inter)action à l'autre n'est en rien instantané : il suppose (ou induit) des changements fondamentaux chez les acteurs organisés qui y participent, pour les objecteurs comme (on l'a vu plus haut au sujet des porteurs de projets publics d'équipement) chez les porteurs de projets. L'évolution actuelle des processus de décision et le développement de la concertation sous des formes très différentes les unes des autres conduit à une situation très complexe pour les organisations qui jouent, face aux porteurs de projets d'infrastructures, le rôle d'acteurs d'environnement. D'une certaines façons, les rôles à jouer se diversifient, mais en même temps, il est difficile – et à notre sens dysfonctionnel – de vouloir jouer tous les rôles en même temps. Cette situation présente appelle de la part des organisations environnementales (depuis les associations locales jusqu'aux services du Ministère chargé de l'environnement) un

---

<sup>65</sup> Pour ce qui concerne le modèle IDE, il appelle des actions de clarification, de « mise en lisibilité ». C'est un enjeu central de notre propre travail de recherche, face à la diffusion actuelle de ce modèle et à la multiplication des problèmes pratiques et des confusions théoriques qu'il induit (qu'il reflète et qu'il amplifie, aussi).

travail de tri : quels sont les modes de participation à l'action commune qui conviennent ou qui posent plus de problèmes (environnementaux) qu'ils n'en résolvent ? comment instaurer de nouveaux modes d'objection dans des contextes où les liens de participation croisée rendent difficile l'explicitation de la critique devant le citoyen ? ne faut-il pas créer, pour assumer certains rôles, de nouveaux types d'organisations ?

Comme pour les aménageurs plus haut, nous concluons que la sortie du modèle classique d'aménagement constitue, pour les organisations environnementales, un défi majeur. C'est de la manière dont les organisations existantes, ou de nouvelles, le relèveront que dépend en grande partie la poursuite de la mise en place de nouveaux modèles, plus « composés » (négociés, etc.) de décision. L'affaiblissement du modèle DAD les a fait sortir progressivement du maquis des luttes désespérées, mais aussi, ce faisant, d'une simplicité et d'une lisibilité premières. Cependant nos analyses sur les impasses subsumées par le modèle IDE montrent bien qu'ils ne peuvent pas simplement se rallier en bloc à un seul nouveau modèle unique de l'acteur partenaire, multi-intéressable, tout entier investi dans la dimension intégrative de la composition.

A côté de ces perspectives pratiques, il nous faut revenir sur le rôle de l'analyste dans ce débat. A partir du moment où il pose la nécessité que l'objection soit organisée concrètement – donc, à des degrés divers, durable, organisée et donc dès lors mue au moins en partie par ses intérêts organisationnels propres – le principe (que nous avons posé plus haut) d'une analyse dont les instances sont redéfinies à chaque fois semble menacé. Si l'acteur d'environnement est déjà là, puisque institué comme tel, l'analyste peut-il encore le définir en fonction des termes de la problématique qu'il (l'analyste) porte ; ne risque-t-il pas la capture par l'acteur institué ? Pour que ce risque ne se réalise pas, il incombe à l'analyste de ne pas confondre d'un côté l'objecteur (ou l'acteur d'environnement, ou le porteur de projet) comme instance posée pour l'analyse de l'interaction et de la façon dont elle peut déboucher sur une prise en charge « composée » d'un problème précis, et de l'autre côté l'organisation concrète qui se pose (ou que l'analyste voit) comme en charge de l'objection. En d'autres termes, deux plans se superposent : celui des acteurs réels, celui des acteurs comme instances posées par et pour l'analyse du processus. Loin des recommandations de prise de distance volontaristes et brutales (où l'analyste choisit un plan de lecture délibérément orthogonal aux objectifs portés et affichés par l'organisation), c'est selon nous au contraire la manière dont la proximité thématique, à la fois valorielle et en termes d'objets, jusqu'à la sympathie comprise et assumée avec certains opérateurs, qui fait la richesse de l'analyse. Le moirage que produisent les petits décalages entre les

deux plans superposés à partir d'axes similaires nous semble aussi éclairant, dans l'accompagnement d'un acteur par l'analyste, que la lumière brutale des contre-pieds catégoriques.

C'est notamment dans ce sens que les modèles de la décision que nous avons discutés dans cette section peuvent être utiles aux acteurs de la décision : c'est le jeu des proximités et des décalages des instances (posées par l'analyse) avec leurs situations concrètes qui peut les aider à mieux lire, donc à mieux relever, les défis posés par les évolutions (et la nécessité de faire évoluer encore) la concertation et la décision.

Mais au moment où nous nous apprêtons à clore cette section sur les modèles de décision, certains lecteurs objecteront peut-être que nous oublions, dans nos commentaires et nos recommandations, l'acteur régulateur, et le citoyen.

S'agissant de l'acteur régulateur, nous nous en sommes expliqué plus haut : pour nous, sa capacité de distanciation/intervention est conditionnée par le jeu porteur de projet / objecteur / devant le citoyen. C'est donc vers ce jeu que nous dirigeons l'attention, par choix, et pour faire contrepoids à nombre d'analyses qui semblent croire que l'acteur régulateur peut faire le jeu. Certes, il peut jouer son rôle de manière plus ou moins constructive, selon qu'il laisse plus ou moins le jeu se faire, et selon qu'il croit pouvoir faire lui-même le jeu, par exemple, en « décrétant » la négociation, ou bien qu'il y intervient de manière pertinente et indirecte, en prenant des mesures qui rendent le jeu plus jouable – thème sur lequel nous pourrions revenir une fois que nous aurons examiné, dans la deuxième section, les moments de jeu (et en particulier les négociations) décisifs.

Enfin, le citoyen. Nous avons posé plus haut ce qui nous semble être la condition de l'enrichissement de son intervention : la lisibilité pour lui d'une interaction réelle (et non pas seulement mise en scène) entre porteur de projet, objecteurs organisés et acteur régulateur. Nous n'avons pas abordé la question de savoir en quoi consiste son intervention. Sur un plan d'analyse, il vote ; pour désigner les responsables de l'institution politique et aussi des « corps intermédiaires », terme suranné qui exprime on ne peut mieux le rabattement de tout l'analyse sur l'axe citoyen/institution politique. Mais cette dynamique-là ne porte pas l'objection qui soutient le débat. On le voit bien dans le cas de la Trézence comme dans celui de l'IPHB (dans le cas des Coundres<sup>66</sup>) : l'institution politique, en réclamant pour elle-même l'exclusivité, la représentation totale du citoyen, joue la division entre le citoyen et les forces d'objection, et

---

<sup>66</sup> Voir tome II du rapport.

assure du même coup la pérennité du cartel qu'elle forme par ses relations étroites avec un porteur de projets sectoriel. Pour briser ce cercle le citoyen doit ouvrir un deuxième front : celui d'une relation directe, d'un soutien concret, ou d'une participation directe à l'expression des différences par des objecteurs organisés. C'est d'abord la condition pour que ceux-ci puissent fonctionner : on a vu pourquoi ce fonctionnement était déterminant y compris pour la démocratie représentative. C'est surtout la condition pour que l'élection politique permette au citoyen de juger le régulateur sur l'exercice concret de son activité régulatrice, entre des acteurs réels porteurs de visées concrètes, et non pas sur son apparition, au milieu d'un tour de table de partenaires ralliés, d'où il projette au public un théâtre d'ombres qui le met en scène dans une lutte symbolique contre des épouvantails par lui même érigés.

## **II.2 Places et rôle des négociations dans le processus de décision**

Dans la section qui précède, nous avons discuté de modèles qui proposent des conceptions sur la façon dont la décision peut devenir, vue dans son ensemble, plus concertée et notamment plus négociée. Nous avons vu que, pour que puisse avoir lieu un travail de composition lisible pour le citoyen, il fallait que s'atténuent aussi bien les stratégies de forçage que les stratégies d'élimination : alors les acteurs sont face à face ; les objecteurs, les opposants s'il le faut, ont pu se livrer au nécessaire travail de dé-composition<sup>67</sup>, et le travail de (re)composition peut effectivement commencer. La question est maintenant d'examiner les négociations par lesquelles il est concrètement à l'œuvre.

Ces négociations sont multiples (un processus de décision donne lieu à de nombreuses négociations) ; elle sont multiformes (dans leur durée, leurs enjeux, leur structure, leur visibilité, etc.). Chacune des études de cas effectuées dans le cadre de nos recherches, depuis leur lancement en 1998, a aiguisé notre perception de cette multiplicité et de cette diversité. Nous avons développé, à mesure, des outils pour les appréhender de manière ordonnée, pour essayer de les saisir à la fois chacune dans sa logique propre, et ensemble, telles qu'elles sont prises dans le processus de décision. Ce sont ces outils – concepts et méthodes – que nous allons présenter ici.

Commençons par les concepts de « place » et de « rôle », qui ont été au départ de nos investigations. Comme nous l'avons exposé dans la première partie, pour saisir la négociation dans un système d'action plus large, il ne suffit pas d'étudier une négociation en se référant en tant que de besoin, pour l'analyser, au système plus large pris comme « contexte ». Il faut mener de conserve deux lignes d'étude : une étude du système d'action (ici, un processus de décision), et une étude de la (ou des) négociation(s) qui se déroulent en son sein. Une négociation s'inscrit donc dans un processus de décision<sup>68</sup>, et c'est pour préciser cette inscription que nous utilisons les concepts de place et de rôle.

---

<sup>67</sup> Sur ce thème de l'équilibre nécessaire entre composition et dé-composition, de l'impasse où conduit le fait de ne vouloir voir que la première, (voir Mermet, à paraître).

<sup>68</sup> *Pour une démonstration plus large, il faudrait élargir à chaque fois à tout type de système d'action, notamment la « gestion effective » de l'environnement ; nous nous tiendrons ici au thème précis de la présente recherche.*

## II.2.a La « place » des négociations

La place d'une négociation, c'est sa situation dans le processus : quels protagonistes met-elle aux prises, à quel moment (du processus), dans quelle situation sont-ils placés ? Il s'agit d'une place dans un agencement et de la place qu'on (l'analyste, l'acteur réflexif) lui donne dans une lecture de l'agencement. Elle désigne un lieu et un moment, bien sûr, mais pas seulement : un état des enjeux, une « maturité » ou non des acteurs, etc. – la littérature sur la négociation permet de prendre la mesure de la complexité des dimensions qui peuvent jouer dans un tel travail pour *situer* une négociation.

La « place » ainsi entendue est une alternative à d'autres concepts, qui insistent davantage sur des notions de d'échelle, ou suggèrent l'existence plus ou moins continue du lieu de la négociation, en particulier les notions de « scène » ou d'« arène » de négociation. Le problème de ces notions est selon nous qu'elles risquent de renforcer un biais qui attire l'attention sur les négociations les plus visibles et les plus instituées – celles que nous avons nommée les négociations « composantes » - et d'écarter l'attention des négociations « interstitielles ». Or tous nos travaux nous confirment notre hypothèse initiale : ces dernières ont une place majeure dans les processus de décision (nous avons parlé plus haut de l'attrait des « couloirs »), alors même qu'elles s'appréhendent mal en termes d'arène et de scène.

Si nous prenons encore l'exemple de la ligne électrique, la négociation la plus déterminante a sans doute été le déjeuner entre le président du PNR et celui d'EDF. Est-il éclairant d'évoquer ici une arène gastronomique d'un jour, une scène comme celle du film « Mon dîner avec André », de Louis Malle, qui montre dans toute sa durée un simple déjeuner entre deux hommes ? Peut-être vaut-il la peine d'explorer dans cette direction, par exemple en partant de l'étonnant texte de Schweitzer et Kerr (2003) qui développe une grille d'analyse précise pour examiner s'il vaut la peine de boire pour négocier ! Nous partons plutôt de l'idée que ce qui compte n'est pas tant l'arène que la situation créée par l'état du processus dans son ensemble et la place unique qu'y occupent les acteurs impliqués. Pour articuler les deux concepts, indiquons, toujours dans le même exemple, le fait que l'une des arènes stables de concertation, sur ce terrain (le comité régional de concertation électricité) s'avère dans un premier temps inefficace pour faire progresser la situation, et très utile dans un second temps, une fois que la situation a changé, suite à ce fameux déjeuner.

Pour l'acteur, la place est appréhendée par son analyse – ou son « vécu » - de la situation où il se trouve placé. Pour l'analyste, elle est le lieu où se croise son analyse du processus dans son ensemble, son analyse de cette négociation-là, et de la situation où elle place les acteurs.

## **II.2.b Le « rôle » de la négociation**

Si la place réfère à la situation de l'action de négocier, le rôle renvoie à ses effets. Effets attendus par l'acteur : s'il négocie, qu'en attend-il dans sa stratégie d'ensemble au sein du processus de décision ? Effets constatés par l'observateur : quels effets a produit la négociation – ou plus précisément : quelle interprétation proposer du rôle qu'a joué cette négociation-là dans la formation de la décision, dans le fait que la « clôture » se produit ou non, dans la teneur de la décision, dans l'état des relations qu'elle laisse après elle ? C'est en appréhendant le rôle de la négociation, ainsi entendu, que l'on pourra traiter la question de la négociation « décisive », telle qu'elle a été construite dans la première partie.

Comme la place, le rôle joué par une négociation peut être extrêmement varié. Sa diversité, sa versatilité, sont à la mesure de la complexité et de l'instabilité du processus de décision lui-même. Le rôle ne présuppose aucune typologie posée a priori, mais se présente au contraire comme une question ouverte de repérage des effets attendus (dans des situations d'actions complexes, voir « place »), de projet interprétatif quand aux effets observés.

Pour donner un exemple – qui reste forcément simple dans le cadre de cet exposé - toujours dans le cas des lignes électriques, Y. Laurans et I. Dubien font observer que les diverses tentatives de négociation, pendant une première partie du processus de décision, ont pour rôle essentiel de permettre aux protagonistes de mesurer les forces en présence, de constater petit à petit (ils ne l'admettent pas facilement) qu'il ne sera pas forcément possible de « passer » avec le projet dans sa conception initiale ou modifié à la marge, de faire l'inventaire des attentes des uns et des autres, des difficultés qui leurs sont objectées. Une situation se structure, le côté « solide » de la structure étant attesté par l'impasse dont prend acte la tentative de concertation initiée par le préfet. La négociation qui suit joue un rôle tout différent : elle change les règles du jeu (« pour les travaux d'enfouissement de la ligne, un franc mis par les collectivités, un franc mis par EDF »). Les autres négociations qui s'ensuivent définissent les solutions et préparent leur mise en œuvre. On peut voir en quoi chacune a été « stérile » ou décisive – non pas une négociation totalement décisive à elle seule, mais des négociations plus ou moins décisives en ce qu'elles ont joué des rôles différents.

Il vaut la peine de noter que les trois étapes du processus que nous venons de schématiser correspondent trait pour trait aux trois phases que Zartman distingue dans le processus des né-

gociations internationales<sup>69</sup> : une phase d'exploration des positions, des problèmes, des divergences que la négociation devra traiter, une phase de « découverte de la formule » (forme générale de l'accord à venir), une phase de définition plus précise des solutions et de préparation à la mise en œuvre. On voit se croiser la vue d'ensemble sur le processus, qui se prête bien ici à une lecture sur le modèle de la négociation, et l'analyse de négociations précises, interstitielles ou composantes de ce processus.

L'analyse des rôles est à refaire à chaque fois – par chaque acteur qui s'apprête à négocier, par chaque analyste qui s'apprête à interpréter : nous allons venir au travail de cartographie par lequel peut se traduire cette analyse.

### **II.2.c La négociation dans la trame de la décision**

Il nous reste cependant, au préalable, à mettre en relation rôle et place.

Comme titre d'un recueil de textes d'A. Strauss (2001), I. Baszanger a retenu : *La trame de la négociation*. Dans ce contexte cette notion de trame fait référence aux thèmes développés par Strauss dans le recueil : la façon dont ce que trament les négociateurs s'inscrit dans la trame d'une structure proche, qui elle-même correspond aux contraintes qu'exerce sur cette négociation la structure d'ensemble d'une organisation. Et en retour, cette négociation contribue à « l'ordre négocié » de cette structure d'ensemble – une maille, dans un rang, dans un tricot.

Nous reprendrons ici ce terme de trame pour développer plus avant notre propos<sup>70</sup>. Il nous semble en effet particulièrement heureux parce qu'il rassemble plusieurs images, plusieurs sens, et que sa capacité à les combiner est précisément ce dont nous avons besoin pour articuler les plans différents de notre analyse. Nous avons déjà évoqué la trame (1) comme structure proche dans une structure lointaine. La trame, on peut aussi la suivre sans saisir tout le tissu, en tirant quelques fils, (2) comme dans le modèle du réseau, de liens qui parviennent vite à distance, qui sautent par dessus les enchâssements de la proximité. La trame peut encore se pren-

---

<sup>69</sup> On peut aussi les rapprocher des phases d'un autre modèle de la composition : le cycle « cosmopolitique » proposé par Bruno Latour dans « Les politiques de la nature » : perplexité, consultation (première phase de Zartman), puis hiérarchisation (deuxième et troisième phase), et enfin, clôture. Dans le cas des lignes électriques, le moment de clôture est particulièrement pittoresque : les élus du Haut-Rhin, où la ligne passe aussi, voyant l'accord avantageux négocié par leurs collègues du Bas-Rhin, viennent demander aussi que l'on adapte le tronçon du projet sur leur territoire – et se voient refuser sèchement toute négociation !

<sup>70</sup> Comme on le verra, nous ne prenons pas la trame au sens le plus étroit (croisée à la chaîne, dans le tissage comme type particulier de réalisation textile), mais dans le sens plus large de l'agencement des liaisons dans un textile.

dre (3) comme trame d'une narration, par exemple celle de l'interprétation dans laquelle l'analyste agence les éléments qu'il retient de la négociation et du système d'action. On peut aussi s'intéresser à ce que trament les acteurs (par exemple, les « faux témoins » du Robert, qui se « concertent ») et prendre la trame (4) comme schéma stratégique d'action, qui relie des actions (proches) et des buts stratégiques (plus lointains).

De plus, la trame réunit ces sens dans des plans de conceptualisation particulièrement appropriés. (a) Dans la trame, il n'est pas possible de ponctuer définitivement entre le proche et le lointain, de dire, par exemple, si l'acteur fait le système, ou le système fait l'acteur, ou encore, si une négociation « fait » (est décisive pour) la décision ou bien si le processus de décision « explique » les négociations qui se déroulent en son sein. Les deux lectures sont non seulement possibles, mais nécessaires. (b) La trame est montrée ou cachée. Elle se révèle au moment où le tisserand s'installe et croise les premiers fils, puis poursuit jusqu'à remplir le cadre ; elle fait sentir sa présence lorsque l'on tend le tissu, soit pour son usage prévu (le rideau qui pend dans le sens du fil), soit dans les « tirages » de l'usage quotidien ; elle apparaît dans l'accroc qu'il faut repriser, lorsque l'on le taille dans le vêtement pour le modifier ; elle se révèle enfin dans la nudité du tissu usé « jusqu'à la corde »<sup>71</sup>. (c) La trame n'est pas le tissu. Elle en est un schème. Elle soutient un jeu de forces donné en son sein. Elle exprime bien l'idée que nos stratégies et nos interprétations ont sur les situations une prise à la fois fondatrice et extrêmement partielle. (d) Sur un autre plan, cette vision de la trame et du textile nous offre une sortie, incongrue, certes, mais bienvenue, de la discussion sur le « dévoilement ». La question n'est plus de savoir s'il faut arracher ou pas le tissu derrière lequel se voilerait, pour les uns, la turpitude des intentions cachées dans leur nudité, et pour les autres, le respect humain. C'est dans le voile lui-même que la turpitude et le respect trament leurs rhétoriques... (e) Enfin, comme l'ont développé Deleuze et Guattari (1981, pp. 593-596), l'image textile peut s'élaborer en une conceptualisation extrêmement souple et diversifiée. Le tissu (trame fixée au départ) n'est pas le tricot (où le point fait la trame), ni la broderie, ni le patchwork,...

La trame ouvre donc des possibilités de conceptualisation très diverses, ouvertes, mobiles. On y retrouve le couple structure/fonction, mais pris dans un ensemble plus large, où les modèles de la machine ou du bâtiment ne règnent plus de façon aussi hégémonique, mais comme des cas-limites parmi d'autres cas, d'autres limites.

---

<sup>71</sup> Le lecteur aura repéré les analogies avec le thème, développé dans le premier chapitre, des 7 grands types d'indifférenciation où se déploie la négociation.

Quel éclairage est ainsi jeté sur la place et le rôle des négociations dans les processus de décision, et sur leur croisement ?

La notion de place correspond à la négociation comme situation. Elle l'inscrit dans des trames qui définissent les conditions qui pèsent sur les négociateurs, et qu'eux-mêmes comme l'analyste vont devoir déchiffrer et activer, par leurs réflexions stratégiques, par leurs interactions.

Le rôle correspond à la négociation comme moment dans un projet. Projet de l'acteur d'abord<sup>72</sup> : à sa participation à une négociation donnée il assigne un rôle, une contribution attendue à une stratégie et donc à l'atteinte d'un but stratégique. Projet au sens du projet qui fait l'objet de l'ensemble du processus de décision : le rôle de la négociation revient ici à ses effets sur la décision. Interpréter le rôle d'une négociation, c'est analyser (1) sa contribution à l'avènement de la clôture décisionnelle, (2) sa contribution au contenu de cette clôture, et (3) sa contribution aux modalités attendues du processus, par exemple, son caractère « négocié » ou « concerté » (si c'est à ces aspects là que l'analyste s'intéresse ; il pourrait s'attacher à d'autres).

Deux sortes de trames sont ici superposées, entrecroisées : trames de conditions, de contraintes et de forces que le système d'action exerce sur la négociation ; trames d'objectifs poursuivis, de performances attendues, tissées par les fils stratégiques des acteurs et les lignes d'analyse de l'observateur qui part de questions construites à partir de la performance. Trames subies ou transcendées, et trames fantasmées ou réalisées<sup>73</sup>.

Ces trames, nous l'avons vu, on peut les parcourir en partant du point où se déroule la négociation pour tirer les fils qui la prennent dans (et lui donnent prise sur) le système dans son ensemble. On peut aussi les suivre dans l'autre sens, en partant du système d'action pris dans son ensemble et en convergeant vers le point où prend place la négociation. C'est précisément ce dont nous avons besoin, puisque nous voulons, comme nous l'avons exposé dans la première partie, analyser ensemble la dynamique et les résultats du processus de décision (le système d'action qui nous intéresse ici) d'une part, et d'autre part, les négociations qui s'y inscrivent.

---

<sup>72</sup> Précisons encore que pour nous, le projet de faire émerger une action collective – projet du leader, du médiateur, de l'acteur régulateur – n'est qu'un cas particulier de celui-ci parmi les autres.

<sup>73</sup> Pour donner simplement une image de cet entrecroisement, évoquons le jeu de stratégie : les joueurs d'échecs pris dans les contraintes formidablement structurée d'une situation créée par le jeu, la combinatoire immense des solutions de liberté qu'ils envisagent dans leur réflexion stratégique.

Parcourons successivement la trame dans l'un, puis dans l'autre sens, pour voir comment ils se croisent.

Si nous parcourons la trame en partant de la négociation, nous faisons le chemin dans le même sens que Strauss (1978). Il propose de déchiffrer cette inscription en deux échelles d'emboîtements : le « contexte de négociation », qui « renvoie plus spécifiquement aux propriétés structurelles intervenant très directement comme conditions dans le déroulement de la négociation elle-même » ; le « contexte structurel », « cadre « à l'intérieur duquel » prennent place les négociations, au sens le plus large » et dont certaines « propriétés structurelles saillantes » (via le contexte de négociation) pèsent sur la négociation. Et le. On voit bien que le contexte structurel est défini et analysé dans une démarche qui va de la négociation vers le système (abordé comme contexte).

Pour préciser ce contexte de négociation, Strauss énumère un ensemble de caractéristiques : combien de parties en présence, quel équilibre de pouvoir, quels enjeux, quelle alternative à la négociation,... ? Ces questions ne sont autres, finalement, que les multiples aspects des situations de négociations qui sont étudiés de façon diversifiée et précise par les travaux de recherche en négociation que nous avons évoqués en première partie (voir par exemple la liste qu'en dresse Raïffa (1982, pp.11-19). En suivant la trame à partir de la négociation vers le processus de décision, sur un plan général, on retrouve les « variables » des recherches centrées sur la négociation. Mais surtout, et c'est ici le plus important, en suivant ainsi la trame qui conduit d'une négociation particulière au processus de décision où elle s'inscrit, on va pouvoir déterminer quels sont, parmi ces « variables » celles qui sont déterminantes et comme elles se présentent ; on va pouvoir aussi identifier et analyser des aspects particuliers à cette négociation-là, saisie dans la spécificité de sa place et de son rôle. Ce faisant, on peut mobiliser toutes les ressources – nous avons insisté sur leur richesse – des recherches centrées sur la négociation, en disposant d'un principe qui nous guide pour en retenir ce qui est pertinent dans chacune de négociations (dont on a vu qu'elles étaient extrêmement différentes les unes des autres), et en pouvant articuler fermement les analyses issues de connaissances larges sur la négociation et la découverte de facteurs spécifiques à des situations de négociations non encore couvertes.

Nous avons suivi la trame, jusque là, sans distinguer place et rôle. Toute théorie de la négociation articule les deux aspects et les combine à sa façon. Dans notre cas, le projet d'analyser la contribution d'une négociation à une décision nous fait devoir de choisir des modes d'analyse de chaque négociation qui fassent saillir clairement cette contribution comme

élément central des résultats (au sens très général du terme *outcomes* le cadre d'analyse du PIN), et en distinguant dans ces résultats, les aspects qui vont peser sur le reste du processus (sur les situations suivantes) et ceux qui contribuent directement, d'une certaine façon, à la teneur de la décision. Encore une fois, il s'agit de voir sur un plan la négociation comme une interaction prise dans une trame d'interactions et sur un autre plan, la négociation comme un moment dans une trame de formation d'un résultat émergent d'un processus ou d'un système d'action. Les différentes formes d'analyses de la négociation ne sont pas également pertinentes pour ces deux projets.

Parcourons maintenant la trame dans l'autre sens, du système vers la négociation. Ici, un premier enjeu pourrait sembler trivial – il est au contraire essentiel et délicat : c'est l'identification des négociations. Quelles sont-elles ? Où sont-elles (place) ? En quoi affectent-elles la situation (rôle) ?

Nous avons déjà donné dans notre texte de 98 l'exemple d'un cas très parlant sur ce point. Dans le dossier des barrages de la Loire, le gouvernement arbitre : sur les quatre barrages envisagés (plus exactement, réclamés à cors et à cris) par l'EPALA (Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluent), deux seront réalisés, les deux autres non, dont le très controversé barrage de Chambonchard, en faveur duquel le maire communiste de Montluçon bataille depuis des années. Le gouvernement est mis en difficulté par une motion de censure à l'Assemblée nationale ; il lui faut les voix communistes pour s'en sortir. Finalement, la motion est repoussée ; quelques jours plus tard, le gouvernement revient sur son arbitrage : le barrage de Chambonchard est de nouveau au programme. Il y a un impact sans doute : comment expliquer autrement ce revirement ? Il est difficile d'imaginer autre chose qu'une négociation, par exemple « dans les couloirs » de l'assemblée. Interstitielle, cachée, certes non prévue par la procédure de décision mais bien, d'une certaine manière, on ne peut plus décisive (encore que le barrage de Chambonchard, plus de dix ans après, n'ait toujours pas été édifié) .

Dans cet exemple on part d'un constat portant sur le « rôle », on arrive avec une hypothèse sur une place où il y aurait eu négociation. Dans d'autres cas, on recherche des négociations ; on en trouve – souvent, on nous les brandit sous le nez : « nous avons négocié des jours et des jours, jusqu'à deux heures du matin »<sup>74</sup> - on s'interroge sur le rôle qu'elles ont ou non joué.

C'est donc, pour l'analyste (et pour l'acteur inquiet d'être dépassé par les négociations des autres) tout un travail spécifique de repérage et d'analyse : pour comprendre la trame de la dé-

cision, saisir les fils et les nœuds négociés est un apport important. Ce travail comprend d'ailleurs aussi la recherche des négociations virtuelles, latentes, celles qui pourraient ou qui auraient pu avoir lieu. On verra plus loin, avec les études de cas les formes que peut prendre ce travail d'identification et de situation.

Ce travail apporte également ses contributions propres à l'étude de chaque négociation identifiée, puisqu'il incite l'acteur et l'analyste à poser à la négociation – si l'on peut ainsi s'exprimer – des questions que pose le processus de décision pris dans son ensemble et qui ont peut-être tout ou partie de leur réponse dans telle ou telle négociation.

Cependant, et nous touchons là à un autre fil conducteur de notre propos, il n'y a pas que des négociations à pouvoir constituer des moments décisifs dans le processus de décision : les affrontements, les recours, y jouent un rôle tout aussi essentiel et, selon nous, tout aussi légitime. Nous voyons donc de sérieuses limites à des analyses qui entendent appréhender le processus d'ensemble à partir de ses seuls moments de négociation. Cette perspective nous semble intenable même si l'on s'intéresse seulement, ou essentiellement, au caractère « négocié » de la décision ou de l'action, et cela, pour deux raisons. D'une part, pour analyser chaque négociation, il faut bien – on l'a vu – l'analyser au vu de l'ensemble des facteurs de la situation. Or les autres « modes de composition », qu'ils soient en jeu de façon actuelle ou virtuelle, sont un facteur absolument essentiel de cette situation (on se souvient de l'analyse de la BATNA). Comment penser que l'on a compris la négociation si l'on ne s'est pas intéressé aussi aux moments d'affrontement, d'évitement, etc., en leur conférant une égale importance, en leur accordant au moins la légitimité d'un principe de réalité... D'autre part, rien n'indique que le caractère « négocié » du processus de décision dans son ensemble provienne seulement, voire essentiellement, des négociations qui se sont déroulées. Ni sur le plan théorique – des débats publics très approfondis, qui seraient suivies de mesures d'ajustement autonomes des acteurs peuvent conduire à satisfaire mieux les critères d'une décision négociée qu'une longue suite de négociations stériles entre les protagonistes d'une situation structurellement déséquilibrée. Ni dans la pratique : les études de cas nous le montreront. C'est d'ailleurs précisément ce qui fait l'utilité d'étudier ensemble le processus de décision dans son ensemble et les négociations...

---

<sup>74</sup> Nous pensons ici au cas d'école que constitue, sur ce registre, l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (Mermet, 1998).

## II.2.d Un exemple : évaluer l'utilité des dispositifs de concertation<sup>75</sup>

Pour illustrer ces derniers points, nous avons prolongé l'analyse sur la sortie du forçage et les critères d'évaluation du caractère « concerté » des décisions (voir plus haut), par une réflexion sur l'évaluation de la contribution propre des dispositifs de concertation au caractère concerté de la décision dans son ensemble. Si ces dispositifs ne sont ni nécessaires, ni suffisants pour déboucher sur une décision négociée (rappelons la formule : la négociation ne se décrète pas), comment apprécier cette contribution ? - En analysant en détail les ressources qu'ils offrent aux parties prenantes de la décision pour « sortir du forçage » et pour instaurer un modèle de décision de type PER ou CAC : telle est la réponse à laquelle conduisent les analyses que nous avons développées ici. Sa mise en œuvre peut se déployer selon trois directions complémentaires.

D'abord, chaque dispositif de concertation (une procédure d'enquête publique, une réunion de concertation, une instance de débat public,...) peut être analysé de façon précise au regard des appuis qu'il offre aux protagonistes pour progresser sur l'un ou l'autre des six critères de la sortie du forçage : fournir une alternative aux voies de fait, améliorer le débat public, mettre en lisibilité les rôles et les intérêts, discuter et approfondir les expertises, resituer dans une vue plus large de la situation décisionnelle (voir tableau 4).

Ensuite, cette évaluation de la contribution de chaque dispositif, reposant sur des critères analytiques très hétérogènes, à tout à gagner à être replacée au sein d'une analyse d'ensemble du processus de décision (ou plus largement du système d'action) auquel les dispositifs concernés contribuent, analyse incluant les négociations à repérer et analyser, leur place et leur rôle.

Par exemple, dans le cas déjà évoqué plusieurs fois de requalification d'un projet de ligne électrique :

- l'instruction mixte (administrative) du dossier, puis la réunion « ultime » de concertation organisée par le préfet ont contribué à clarifier l'origine des oppositions, de cerner les intérêts en jeu, de ralentir le processus de décision,
- l'expression de ces oppositions dans le cadre de l'enquête publique a permis de rendre ces éléments publics et de suspendre la décision,

---

<sup>75</sup> Le texte de ce paragraphe est essentiellement repris de la publication de valorisation de la présente recherche déjà citée plus haut (Mermet, Dubien et al., 2004).

- après la sortie du « forçage », le Comité Régional de Concertation Electricité a permis de discuter rapidement les besoins, d'explorer les variantes et le contexte de planification à moyen terme, et de reconstruire le projet, techniquement et financièrement.

Plusieurs dispositifs de concertation disponibles, l'un posé par la loi, l'autre organisé ad hoc, un troisième institué de manière pérenne par les parties prenantes, ont contribué à la sortie du « forçage » et à la requalification du projet. Mais rien de tout cela ne se serait réalisé sans la négociation, hors procédure, hors dispositifs innovants, entre le président du PNR et celui d'EDF. Ni sans la mobilisation des acteurs qui, au nom du paysage et de l'environnement, se sont mobilisés contre le projet initial. Seule une analyse d'ensemble du processus de décision et des négociations associées permet de rendre compte de la contribution des dispositifs de concertation.

Enfin, pour prendre tout son sens, soulignons à nouveau que cette évaluation des dispositifs de concertation et de leur contribution à un processus de décision donné est à mettre en regard de conceptions générales claires sur ce qui fait la raison d'être de la recherche d'une décision concertée et qui lui confère la valeur qui sous-tend son analyse et fonde son évaluation. On peut en particulier mobiliser dans ce sens les quatre modèles de processus de décision proposés et discutés plus haut. Nous avons utilisé l'exemple de la ligne électrique pour illustrer les enjeux du passage d'une situation de type DAD à une autre de type PER. Des analyses du même type peuvent être développées sur la sortie du forçage pour évaluer dans quelle mesure un dispositif de concertation institué autour d'un projet d'équipement ou d'une procédure de planification relève plutôt du modèle IDE ou CAC. Même si la place manque ici pour développer et illustrer de telles analyses, nous y retrouvons l'utilité des six critères d'évaluation proposés. La visibilité des débats pour le public, la lisibilité des portages, des blocages et des intérêts, le degré d'approfondissement des études et de la recherche des alternatives sont bien au cœur de ce qui sépare d'un côté l'enlisement dans ce que nous avons appelé ailleurs « l'institutionnalisation du conciliabule » [14] et de l'autre l'instauration effective d'une décision « concertée » ou « négociée ».

**Tableau 5 : Une grille d'évaluation de la contribution des dispositifs de concertation aux processus de décision**

Critères	Ressources que le dispositif à évaluer offre aux acteurs d'environnement pour éviter le « forçage »	Ressources que le dispositif à évaluer offre aux porteurs de projets pour écouter les objections et requalifier les projets
Usage de la force	Capacité de dissuasion (par exemple par la publicité de la procédure) ; alternative au fait de subir l'usage de la force ou un passage à l'acte	Capacité du dispositif à permettre une compréhension et une prévision des besoins futurs ; alternative crédible à l'usage de la force
Débat public	des occasions d'articuler clairement les objections en public ; une épreuve de qualité des arguments	des occasions d'entendre objections et suggestions dans des formes exploitables pour la requalification du projet
Lisibilité des portages et des oppositions	une occasion pour légitimer l'expression des oppositions, et pour contrecarrer les stratégies de porteurs de projets qui s'avanceraient « masqués »	l'occasion de se présenter comme porteur de projet sans prêter le flanc à une disqualification, et d'obtenir une lisibilité des oppositions
Lisibilité des intérêts en jeu	des éléments pour comprendre les intérêts en jeu, pour analyser de façon critique les arbitrages sous-jacents	des occasions pour mieux comprendre les acteurs et les logiques en présence, pour cerner les attentes
Approfondissement des études au fondement du projet (profondeur de l'offre)	une arène d'expertise et de contre-expertise sur les fondements des projets	un débat critique pour évaluer la nature des oppositions, consolider, modifier ou invalider le projet suffisamment tôt pour éviter l'investissement à fonds perdus
Présence et portée des alternatives au projet (largeur de l'offre)	une occasion de pluralisme des propositions et/ou l'insertion d'un projet dans un cadre de planification plus large	un espace de travail sur les variantes, les alternatives, sur les opportunités plus larges offertes à des projets à venir

Avec cet exemple, on voit se nouer peu à peu les différents thèmes que nous avons développés dans cette seconde partie du rapport : conduite d'une analyse d'ensemble du processus de décision (aidée entre autres par les « modèles » de référence, par les critères pour l'évaluer et le qualifier) et des moments de négociation, les deux plans étant croisés de manière appro-

fondie (en suivant la trame des places et la trame des rôles)<sup>76</sup>. Il nous reste maintenant à présenter nos propositions pour la mise en œuvre méthodologiques de ces analyses.

---

<sup>76</sup> Il nous faudra cependant, peut-être, apporter quelques précisions en rappelant des thèmes de la première partie. Nous avons en effet bien posé les différences entre négociation, concertation, etc. Mais comme nous nous sommes permis d'utiliser tantôt une notion tantôt une autre au fil de nos démonstrations, le lecteur pourrait perdre de vue ces distinctions et avoir l'impression que la confusion menace ! Nous y reviendrons dans la discussion sur laquelle s'achèvera ce premier volume du rapport.

### **III SITUER PRECISEMENT LES MOMENTS DE COMPOSITION DANS LES TRAMES DE LA DECISION : PROPOSITIONS DE « TRAMOGRAPHIES »**

Dans le premier chapitre, nous avons analysé les enjeux d'une articulation plus précise entre négociation et décision – que ce soit pour une étude plus fine des multiples négociations qui accompagnent la décision, ou pour mieux comprendre les processus de décision eux-mêmes. Dans le second, nous avons proposé, en réexaminant les modèles de la décision et en proposant de dégager de façon systématique les trames des places et des rôles, des outils pour cette analyse. Il reste maintenant à montrer comment les conceptions et les outils que nous avons proposés peuvent soutenir l'analyse de cas concrets : c'est l'objet de ce troisième chapitre<sup>77</sup>.

Dans la première section, nous présenterons brièvement le principe des « tramographies » et nous exposerons les différents types de « tramogrammes » que nous avons construits dans les études de cas. Les trois sections suivantes seront consacrées chacune à l'exposé d'un cas (dans l'ordre : la route forestière du Bois Noir à Breil sur Roya, le renforcement de l'alimentation en eau potable du bassin rennais, le projet de barrage de la Trézence). Pour chaque cas, nous verrons la mise en œuvre successive de différentes tramographies. L'ensemble sera discuté juste après ce troisième chapitre, dans la conclusion du rapport.

---

<sup>77</sup> Le lecteur se souviendra cependant que cet ordre d'exposition n'est pas le reflet direct de l'ordre dans lequel nous avons travaillé, puisque les développements des deux premières parties reflètent un travail qui a été fait pour partie seulement avant les études de cas, pour partie pendant (en s'alimentant à mesure de leurs avancées) et pour partie à la fin de la recherche, dans un effort de récapitulation et de systématisation. Les analyses des cas reposent donc sur des conceptions inégalement développées, à la fois en fonction de l'avancement de la recherche lorsqu'elles ont été conduites. Elles diffèrent aussi en fonction des enjeux spécifiques de chaque cas, que ces spécificités soient liées au terrain, ou à des objectifs plus précis que nous nous étions fixés (comme dans les travaux du tome II du présent rapport, centrés sur la comptabilité des résultats des processus de décision).

### **III.1 Quelques principes de tramographie**

C'est une observation courante dans les recherches sur la concertation, la décision et l'environnement, que les affrontements et les négociations sont nombreuses et diverses, et que certains types de moments de composition se retrouvent dans de nombreux cas. Si nous avons consacré deux sections entières à approfondir ce constat, ce n'est pas seulement pour que ce constat soit encore plus clair ! C'est aussi et surtout parce que nous pensons utile de conduire sur cette question des analyses de terrain plus approfondies, plus explicites, plus systématiques que ce qui est d'ordinaire proposé. D'une certaine façon, les recherches sur la négociation dans les processus de décision se heurtent à un problème d'échelles. Il faut étudier d'une part un processus de décision pris dans son ensemble (par exemple, l'instruction des projets successifs sur la Trézence) et d'autre part des interactions (en particulier des négociations) dont chacune peut être fort complexe (par exemple, les séances de comité de pilotage pour l'élaboration du troisième projet de la Trézence, ou les relations entre l'un des experts et les partenaires de la décision). Ce problème devient encore plus aigu si, comme c'est notre cas (Mermet, 1998), nous insistons sur le fait que des négociations ténues, à peine visibles, « interstitielles », sont potentiellement aussi importantes à analyser que des négociations « composantes », plus visibles et que l'on peut présenter comme de grandes étapes de la décision, comme les grosses pierres taillées, composantes d'un mur cyclopéen.

On sait la faculté que possède le récit, comme forme d'exposition, de faire tenir ensemble les échelles (temporelles, spatiales, sociales, organisationnelles) radicalement différentes (sur ce thème, voir en particulier Ricoeur, 1983). Et c'est bien la solution généralement mise en œuvre : on raconte le processus de décision en insistant sur des moments déterminants qui éclairent l'ensemble et que l'ensemble éclaire – ou bien on centre le récit sur une négociation particulière, en introduisant les éléments de contexte que l'on pense utiles pour éclairer le micro-récit de cette négociation. Souple, éprouvé, agréable à lire (quand il est bien appliqué), le procédé convient, mais il n'est pas sans faiblesses, par exemple quand il s'agit de procéder à un repérage systématique de certains types d'interactions – par exemple, de répertorier les moments de négociation, étudier des types précis de négociations liés aux décisions d'infrastructure. Ici, des analyses complémentaires à la narration deviennent utiles, par exemple, pour dégager des rôles types, ou des places types et leurs effets (là encore nous renvoyons à la synthèse proposée par Ricoeur (1983) d'une abondante et intéressante littérature sur ce thème).

Une fois fixé le programme d'une étude des places et rôles dans le processus décision, la question se posait donc de la manière de procéder. La première recherche entreprise dans ce sens par Yann Laurans et Isabelle Dubien (2000) sur les décisions de localisation d'incinérateurs de déchets ménagers a traité cette question en dressant une « cartographie » des places et rôles de la négociation au sein du processus de décision – cartographie qui repose, nous y reviendrons plus bas, sur le repérage et le positionnement systématique de toutes les négociations auxquelles dans le déroulement chronologique et procédural (étapes juridiques et administratives) de ce processus de décision très encadré. Cette méthode s'étant montrée fructueuse, a été ensuite appliquée à d'autres cas – en particulier, on le verra plus loin, dans la présente recherche.

Cependant, des travaux pour approfondir des aspects spécifiques des relations négociation/décision – en particulier ceux sur les circuits financiers dans le cas de la présente recherche – ont créé le besoin d'autres types de repérages systématiques de négociations associées à une décision. C'est en particulier ce que nous avons expérimenté avec les tramographies de répartition des résultats de la négociation (tome II du rapport).

Par ailleurs le terme de cartographie n'est pas tout à fait satisfaisant. Si nous sommes en présence d'un espace, il s'agit d'un espace abstrait et multi-dimensionnel ; il n'y a pas de « fond de carte » de la décision<sup>78</sup>. Or l'idée de cartographie induit de manière presque irrésistible cette représentation réductrice.

A partir des essais de méthodes et des développements sur le thème de la trame exposés dans le second chapitre, nous pouvons proposer un cadre de travail méthodologique plus large et plus souple. Ce qu'il s'agit de repérer et de représenter, ce sont des trames, dans tous les sens du concept que nous avons inventoriés dans sa discussion. Nous parlerons donc, pour le travail de repérage systématique d'une trame, de « tramographie » et pour le schéma qui en rend compte, de « tramogramme »<sup>79</sup>.

Deux thèmes sur lesquels nous avons beaucoup insisté plus haut vont prendre ici toute leur importance. (1) L'analyse ne peut pas considérer comme intouchables, préalables, des polarités

---

<sup>78</sup> - sauf dans le cas particulier où une ou deux dimensions prennent un poids déterminant ; les processus très fortement scandés par une procédure administrative incontournable peuvent être ramenés à ce cas de figure (encore est-on alors plus proche d'un chronogramme que d'une cartographie) -

<sup>79</sup> En priant le lecteur puriste de nous pardonner, au bénéfice de la clarté et de la précision, la faute de goût à laquelle nous aurions pu échapper en parlant d' « hyphographies » et d' « hyphogrammes » pour ne pas mélanger racines latines et grecques.

(qui deviennent chacune une dimension, dans un graphe) que l'on tiendrait pour acquises et auxquelles on ajouterait simplement d'autres polarités (dimensions). C'est cela le « fond de carte » auquel il faut refuser l'existence. Chaque problématique a droit à fonder sa propre graphie. (2) Le choix des polarités fondatrices d'une analyse donnée se doit de ne retenir que deux (ou à la rigueur trois) polarités<sup>80</sup>. Son apport de clarification se paie au prix d'un caractère partiel que l'analyse doit assumer. Certes, dans des cas particuliers, deux dimensions peuvent se rabattre l'une sur l'autre sans trop de dommages : c'est par exemple le chronogramme du processus de décision, qui peut inclure les étapes de la procédure administrative, dès lors que celle-ci est à la fois linéaire et très déterminante pour le déroulement du processus et la formation du résultat. Mais on a vu aussi que les rabattements sans explicitation et sans précautions (par exemple, le rabattement de la demande environnementale sur un discours scientifique et des groupes sociaux non-locaux) étaient à l'origine de mainte lecture erronée ou délibérément manipulatrice des situations. Ces choix sont évidemment rendus à la fois plus indispensables et plus concrets par une mise en œuvre graphique. Plus nécessaires, par qu'un graphique doit tenir sur le plan du papier ; plus concrets parce que s'efforcer d'établir un « tramogramme » donne l'occasion vécue de bien saisir la différence entre la « pelote » multidimensionnelle et emmêlée des situations d'action<sup>81</sup> et les « trames » de lectures claires de la décision ou de la négociation !

Ces précisions apportées, nous pouvons maintenant présenter les quatre principaux types de « tramographies » que nous avons réalisées dans le cadre de nos études de cas.

### **III.1.a La tramographie « procédure de décision / négociations associées »**

Ce premier type de tramographie n'est autre que la « cartographie de l'espace de négociation au sein du processus de décision », issue de la recherche de Yann Laurans et Isabelle Dubien sur les unités d'incinération des ordures ménagères (UIOM).

Son principe traduit la question suivante. La décision d'implantation d'UIOM est le résultat d'une procédure institutionnelle et administrative qui ne prévoit aucune étape de négocia-

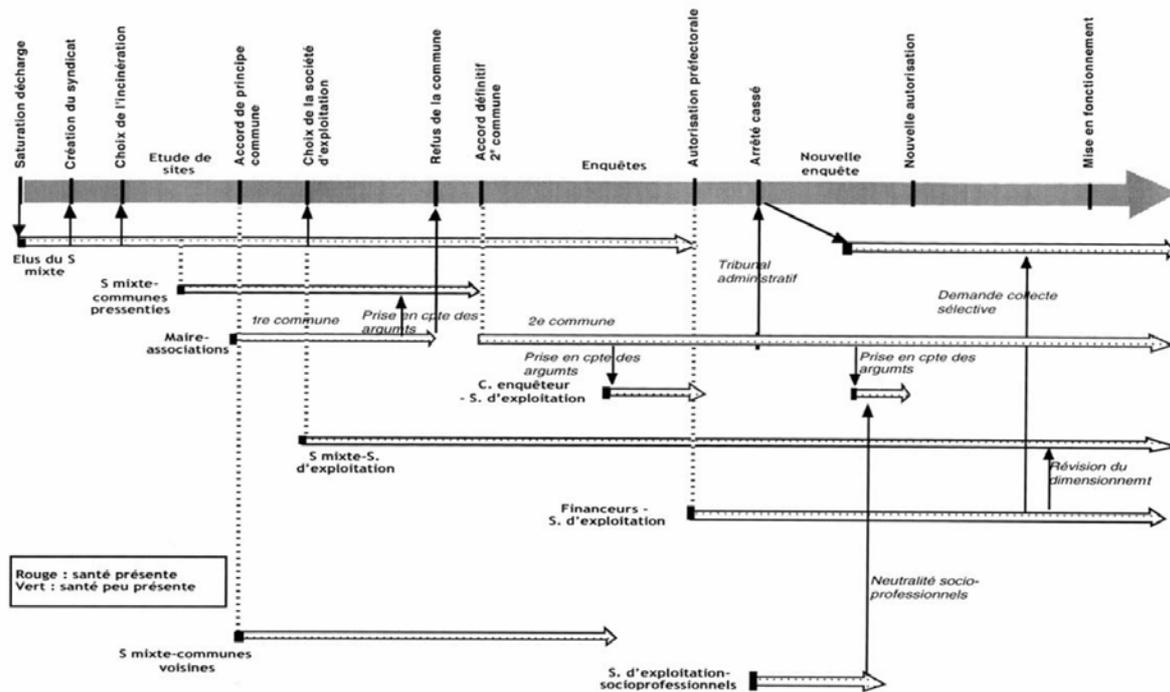
---

<sup>80</sup> Sur un plan fondamental, cela nous indique une voie de sortie du problème des échelles tel qu'on l'a vu plus haut : on n'est pas dans le cas de figure d'un emboîtement des échelles du réel : ce sont nos lectures qui induisent les emboîtements et il n'y a pas de raisons que les emboîtements soient les mêmes pour toutes les dimensions auxquelles on s'intéresse.

<sup>81</sup> Pelote qu'évoquent Engel et Fixari (1996) lorsqu'ils parlent d'« un univers chaotique de « projets », dont il est difficile de savoir qui est l'initiateur, qui peut vivre longtemps sans échéances, modes de financement ou objectif précis. »

tion, ni de participation (à l'exception, pour ce deuxième point, de l'enquête publique). Or on constate de nombreuses négociations sur ces localisations ; lesquelles, dans quelles rapports s'inscrivent-elles avec l'axe principal, politico-administrative, de la décision ?

Sur la base de trois études de cas, on peut dresser le tramogramme de la figure 5.



**Figure 5 : La « cartographie procédure de décision / négociations associées » (source : Laurans, Dubien et al.)**

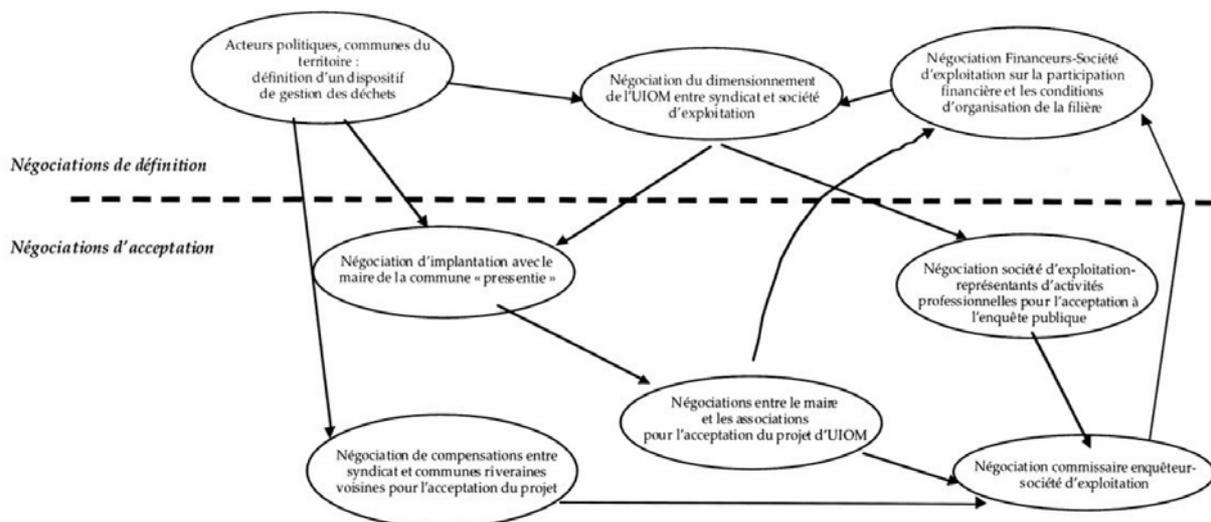
La dimension horizontale regroupe le passage du temps, et celui des étapes (dont certaines obligées) de la procédure. Sur la dimension verticale s'étalent les différentes négociations constatées (ce sont ces négociations constatées qui définissent ici l'espace de négociation).

Ce travail permet de constater notamment que certaines étapes de la procédure induisent des négociations qui sont à peu près les mêmes d'un cas à l'autre, dans leurs grandes lignes (enjeux, structure, acteurs, ...). Retenons simplement l'exemple de la négociation qui s'instaure entre le commissaire enquêteur et la société d'exploitation. Elle n'est pas prévue par la procédure et pourtant, à travers elle, a lieu l'intégration de certaines demandes environnementales des riverains. Sur un plan général, on peut difficilement illustrer plus clairement l'analyse que nous avons proposée plus haut sous l'intitulé « la négociation ne se décrète pas ». Mais au-delà de ces questions théoriques un peu générales, ce type de repérage conduit vers des développements dans l'analyse précise des négociations liées, par exemple, au commissaire enquêteur :

les repérer, les étudier, les intégrer dans la formation des commissaires, jouer dessus (si on est un acteur), analyser le lien entre les conditions de procédures précises et les variations qu'elles peuvent induire dans ces négociations, etc.

Et il en va de même pour chacun des autres types, très différents, de négociations récurrentes identifiées et situées par ce type de tramogramme. Cette tramographie peut fonder une identification et une analyse claire de chacun des types de négociations, en lien avec les procédures de décision où elles s'inscrivent. Pour chaque type de négociation, on voit que les bases précises sont posées qui permettront à l'analyste ou à l'acteur qui le désire de les analyser en retrouvant de façon différenciée et spécifiée les fondements – et donc les ressources – des théories de la négociation (voir chapitre I, première section).

Par ailleurs, ce travail a conduit à dresser un second tramogramme, qui explore les liaisons qui peuvent exister entre ces négociations (figure 6). Là encore, le repérage et l'explicitation de telles liaisons peut permettre, pensons-nous, de pousser plus loin l'analyse des conditions de négociation des projets, que ne le permettrait la simple identification des négociations en vrac, ou au fil du récit du processus de décision.



**Figure 7 : Un tramogramme des liaisons entre plusieurs négociations (source : Laurans, Dubien et al.)**

Ce principe de tramographie a été repris, on le verra, dans les études de cas, avec des variantes (dont nous rendrons compte le moment venu).

### **III.1.b La tramographie « circuits de financement de projet / décisions de financement et négociations associées »**

Comme on le verra en détail dans le tome II du rapport, l'une des manières d'approfondir l'analyse du caractère plus ou moins « négocié » de la décision est de s'intéresser aux transferts de gains et de pertes – et en particulier aux transferts financiers – entre les protagonistes. Dans le cas des projets d'infrastructure, l'examen de nombreux cas nous a convaincu, à la suite de Claude Henry (1986) que la distribution de l'argent public était une dimension essentielle des processus de décision et de leurs résultats. Nous avons donc recherché comment tramographier cette dimension et les négociations qui l'accompagne.

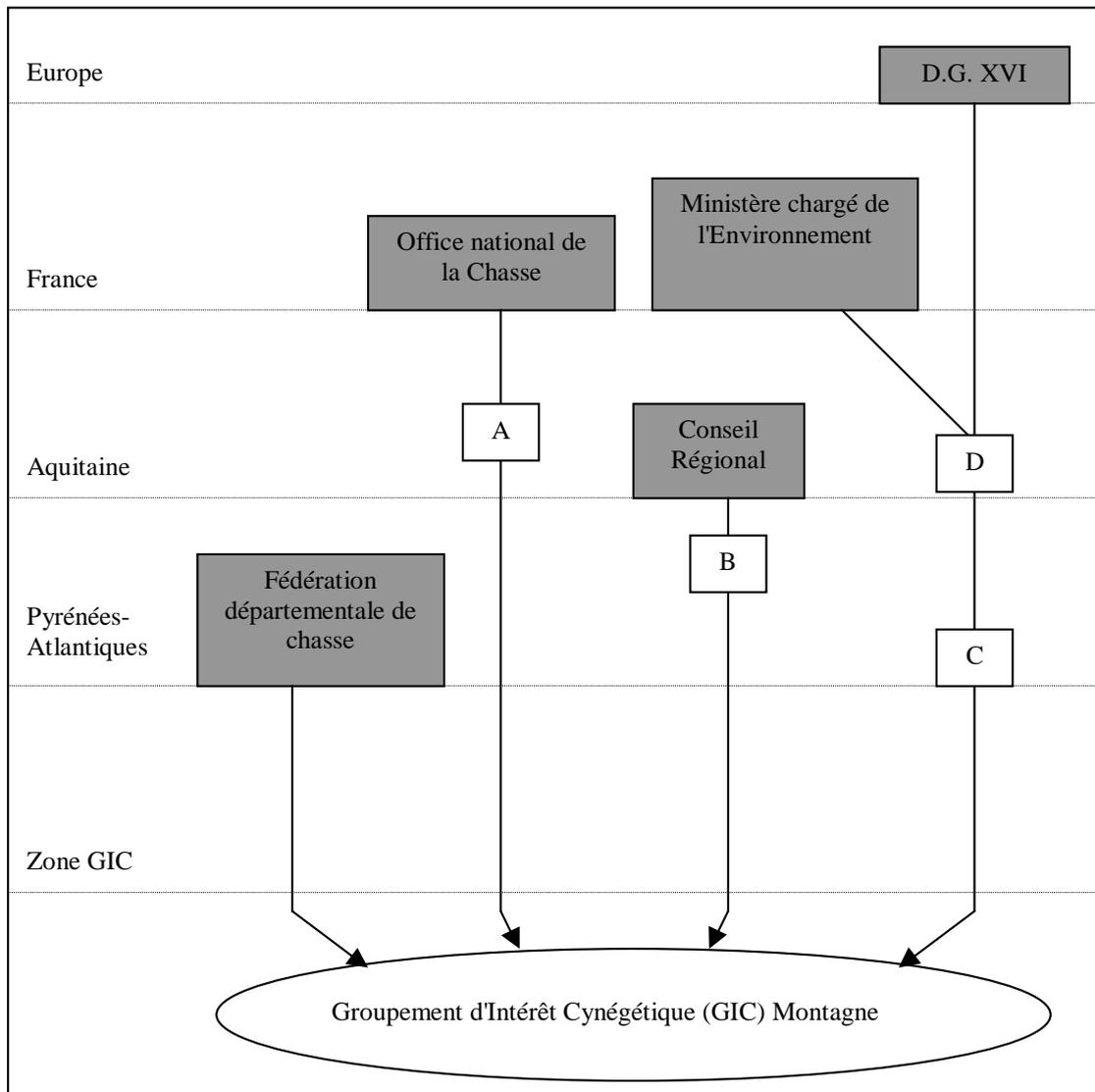
Dans un travail exploratoire (*Analyse des transferts financiers en rapport avec des négociations patrimoniales : le cas du Haut-Béarn depuis 1994*, L. Mermet, C. Crignon et B. Vallin, ENGREF-INAPG), nous avons, après de nombreux tâtonnements, proposé un type de tramogramme approprié à ce questionnement.

Il repose sur les principes suivants. Le financement d'un projet repose en général sur un « tour de table » de financeurs, qui apporte chacun une partie de l'argent nécessaire à la réalisation du projet. Les décisions formelles sur le financement ont lieu entre les interlocuteurs du tour de table, et sont entérinées par des étapes spécifiques de procédure. On n'étonnera pas le lecteur en émettant l'hypothèse que ces étapes de décision donnent lieu à des négociations – auxquelles leurs participants ne donnent pas forcément une visibilité particulière dans l'espace public. Deux trames sont donc ici combinées. La trame de la démocratie représentative, par laquelle des citoyens contribuent (financièrement) et délèguent (par le vote) des représentants dans des assemblées délibératives qui arrêtent l'utilisation (budgétaire) des fonds rassemblés. La trame de la gestion partenariale de l'action publique, par laquelle des responsables publics et privés (dans le cadre de la gouvernance) négocient l'usage des fonds publics pour réaliser des projets. Nous avons vu plus haut (chapitre II) que la visibilité du citoyen sur cette seconde trame était un enjeu majeur pour que la décision négociée ne devienne pas une décision confisquée par les notables réunis « autour de la table ».

Pour croiser les deux trames, nous proposons un tramogramme dans lequel on fait apparaître verticalement les différents niveaux d'organisation politique qui correspondent à la collation de fonds et à la décision d'allocation budgétaire par des assemblées délibérantes (qui doivent des comptes aux citoyens ou à des membres, s'il s'agit d'assemblées associatives ou consulaires) ; horizontalement, figurent les filières sectorielles de la gestion du territoire, de l'aménagement,

de la réalisation de projets (on a vu plus haut les raisons pour lesquels nous pensons que cette dimension, souvent occultée, est au contraire vitale pour l'analyse).

A titre d'exemple, nous donnons le cas, comparativement simple, des négociations associées à l'attribution et au maintien (puis à la suppression progressive) de financements publics pour la création et le fonctionnement d'un groupement d'intérêt cynégétique (GICC), création dont les enjeux sont importants pour la maîtrise géopolitique du Haut-Béarn, territoire où se joue à la même époque la montée en puissance de l'IPHB (Mermet, 1998).



**Figure 8 : Schéma de présentation des filières de financement : applications à un Groupement d'Intérêt Cynégétique**

Ce schéma permet de replacer les filières de financement sollicitées dans l'échelle des niveaux d'organisation politique et financière de la vie publique et de positionner des "valves"

(A, B...). Il est ensuite possible de rapporter à celles-ci les processus de négociation qui permettent l'attribution de ces fonds.

A Le président de la fédération départementale des chasseurs et l'O.N.C. négocient sur le principe et la durée du financement du G.I.C. L'O.N.C. cède sur le principe, le président cède sur la durée (un an seulement).

B Le président de la fédération départementale des chasseurs, Conseiller régional, obtient des financements au sein du Conseil régional.

C Le Préfet et un conseiller général président du syndicat mixte d'aménagement créé sur la zone concernée (IPHB) se mettent d'accord, au sein du Comité départemental P.D.Z.R., sur les demandes à formuler.

D Le Préfet et la DIREN négocient sur le principe du financement du G.I.C. par le P.D.Z.R.-environnement. Le Préfet obtient le financement ; la DIREN obtient un principe de dégressivité.

On dispose ainsi d'un principe de tramographie pertinent pour rechercher et étudier les négociations associées aux circuits de financements de divers projets, unités de gestion, ou autres systèmes d'action, et croiser la trame de ces négociations et celle des procédures représentatives (ou associatives, consulaires, ...) de collecte et d'attribution de ces financements. Les études de cas de la présente recherche nous ont permis, comme on le verra dans le second tome du rapport, de pousser assez loin l'expérimentation de telles tramographies (l'exemple donné plus haut n'est qu'un exemple sommaire, associé à la définition initiale de ce type de tramogramme).

### **III.1.c La tramographie « critères d'évaluation de la concertation / moments de composition du processus de décision »**

Dans les deux précédents approches, on a construit les tramogrammes en croisant à mesure une interrogation à partir des négociations (on observe telle négociations : quelle place et quels rôles ?) et à partir du processus de décision (voici des points clés du processus – posés en l'occurrence par les procédures – à quelles négociations peuvent-ils prêter ?). Ici, on va rechercher, en partant du résultat de la décision et du processus, des éléments d'analyse pour des moments de composition qui restent à identifier.

La première décline les critères d'évaluation de la concertation que nous avons proposés partie II. On se souvient des six questions posées :

- y a-t-il eu des voies de fait vis-à-vis des personnes ou des biens ?
- les questions clés qui motivent la décision ont-elles été débattues publiquement ?

- le portage des projets et des oppositions est-il lisible ?
- les intérêts liés à la décision, pour les uns et pour les autres, sont-ils lisibles ?
- le projet repose-t-il sur des études de justification, de conception et d'impact approfondies (sur le plan technique, économique, écologique, social, etc.) ?
- le processus de décision permet-il de replacer le projet dans un cadre plus large d'options (par des alternatives, par un cadre de planification lui-même concerté) ?

Chacun de ces critères pose, d'une certaine manière une ligne d'analyse, et l'on peut conduire les six lignes en parallèle. En les croisant avec le récit linéaire du processus de décision, on peut chercher quels moments du processus ont permis – ou auraient dû permettre, ou ont empêché – que tel critère soit satisfait. Par exemple, on verra plus loin sur le cas de la Trézence que la décision de déclarer le projet d'utilité publique repose sur quelques points précis de justification. En recherchant si ces points ont fait l'objet de débats publics, d'études approfondies sur l'efficacité du projet à leur égard, d'études sur les alternatives et l'évaluation du traitement global du problème auquel le projet entend contribuer, on aura éclairé les rôles que jouent – s'ils existent – les moments de débat ou de négociation sur ces points et on aura pu les situer (le cas échéant) dans le processus de décision. Si on ne trouve pas de tels moments, on dispose là à la fois d'une analyse très utile pour comprendre la décision, pour jauger la portée des moments de concertation qui sont avancés pour arguer d'un caractère concerté du processus dans son ensemble, et de pistes de travail pour aller à l'avenir dans le sens de décisions plus concertées.

On verra à l'occasion des études de cas l'usage de cette approche tramographique. En revanche, nous ne lui avons pas donné de réalisation graphique. En effet, le principe nous a été inspiré par l'exploitation des études de terrain qui étaient terminées. Rien ne s'oppose en revanche à un rendu graphique qui mettrait en axe horizontal principal le chronogramme du processus de décision, axe suivi en parallèle par les six lignes des six critères, avec une ligne verticale identifiant les moments pertinents pour la formation du caractère concerté ou non de la décision - par exemple : les CRS chargent brutalement les manifestants qui occupent pacifiquement le site d'un projet ; un débat public permet de déboucher sur la mise à l'étude de nouvelles alternatives à un projet ; un comité de pilotage d'étude de projet sert de lieu de médiation informelle entre les principaux groupes d'intérêt concernés par le projet ; ... La ligne verticale joint alors une place (dans le processus de décision) et un rôle (dans la formation d'une décision qui remplisse des critères normatifs de concertation).

### **III.1.d La tramographie « bénéfiques et coûts, impacts positifs et négatifs du projet / acteurs concernés »**

Cette quatrième approche n'est autre que la comptabilité analytique dont nous développons en détail le principe théorique et la mise en œuvre dans le deuxième tome du rapport<sup>82</sup>. Comme dans l'approche précédente, on part de caractéristiques émergentes de l'ensemble de la décision (ici, ses effets techniques, économiques, écologiques, sociaux, géostratégiques, ...) et l'on va ensuite s'attacher à identifier les parties concernées par les effets, et faire ressortir, pour chacune, le bilan (technique, économique, écologique, social, géostratégique, ...) qu'emporte pour lui la réalisation (réelle ou éventuelle) du projet. On obtient ainsi une trame de gains et de pertes réparties entre des protagonistes. Les tramogrames prennent par exemple (comme dans nos études de cas) la forme de tableaux : en colonne, les éléments du bilan global de l'opération ; en ligne, chaque partie concernée, ses éléments de bilan et son bilan total.

La première utilité de cette tramographie est d'aider à identifier ces parties prenantes (il se produit souvent en effet que des gagnants ou perdants du projet, soit ne participent pas au processus de décision et à ses moments de composition associés, ou participent seulement de manière discrète ; dans ce second cas, des méthodes de repérage des négociations ou coopérations ne sont pas superflues en complément...). La seconde utilité est retrouver la trame des effets respectivement intégratifs et distributifs de la décision (réelle ou éventuelle) : un élément important pour l'analyse des processus négociation et de décision.

### **III.1.e Des tramographies complémentaires entre elles**

Nous reviendrons en détail, dans la discussion qui clôt ce chapitre, sur les acquis, les problèmes et les perspectives de ces tramographies ; mais quelques rappels sont peut-être utiles, avant leur application dans les études de cas, pour ne pas dérouter le lecteur.

D'abord, le lecteur qui aurait commencé par la lecture du deuxième tome du présent rapport (qui a servi de rapport intermédiaire, fin 2003) aura noté que les éléments d'approche qui y sont développés pourront maintenant être replacés de façon explicite dans la perspective théorique et méthodologique plus large qui avait motivé leur mise en œuvre<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Et dans un article de valorisation de la présente recherche (Mermet, 2005) ; elle est également utilisée brièvement plus loin (étude de cas de la route du Bois Noir).

<sup>83</sup> Même si nous n'avons pas procédé à cette nouvelle explicitation. A la lecture du second tome, le lecteur fera de lui-même le rapprochement avec les développements théoriques et méthodologiques proposés ici.

Ensuite, le lecteur aura noté l'application, dans les approches proposées ici des principes discutés à partir du concept de trame. Il n'y a pas de « fond de carte » (les approches n'ont pas de dimension qui s'impose à toutes), ni de supertrame, dont on pourrait tracer un métagraphe qui les engloberait toutes ! Les trames sont partielles : chacune peut délivrer des conclusions par elle-même ; elle peut aussi être croisée avec une autre si c'est utile pour enrichir l'analyse (par exemple, si l'identification de ceux qui seront les gagnants et les perdants des effets redistributifs des projets peut aider à mieux identifier et analyser des moments de composition associés au processus de décision mais discrets (ou au contraire, manquants dans le processus de décision, et qui sont décisifs par leur absence).

Enfin, nous avons choisi de présenter chaque cas d'une seule traite, avec les différentes approches méthodologiques qu'il illustre, pour offrir au lecteur le confort (relatif) d'un exposé d'ensemble de l'analyse de chaque cas. Nous prions cependant le lecteur de garder en mémoire le caractère exploratoire de la démarche, lié au caractère d'exploration méthodologique de nos études de cas. L'objet de celles-ci – et plus encore de la présentation qui en est proposée ici – n'est pas d'élucider jusqu'au bout, dans tous leurs aspects, les tenants et aboutissants de chacun des projets étudiés, mais bien de servir de terrain d'essai aux questionnements et aux propositions théoriques et méthodologiques que nous avons exposée plus haut. Ceux-ci dirigent une lumière vive sur certains recoins, souvent peu éclairés, des cas – espérons que le lecteur partagera quelques-uns des plaisirs que nous avons éprouvés à cet égard. Mais ce faisant, ces éclairages donnent envie d'en savoir plus ; pire encore, ils indiquent précisément ce qu'il nous faudrait apprendre et que nous ne savons pas – espérons que lecteur nous pardonnera, sur ce plan, des moments de frustration que nous partageons...

### **III.2 Le cas de la route forestière du Bois Noir, à Breil-sur-Roya (Alpes-Maritimes)<sup>84</sup>**

La construction de routes et pistes forestières en montagne constitue un enjeu environnemental important : elle touche des milieux riches, voire exceptionnels, sur le plan de la faune, de la flore, des habitats, des paysages, avec des impacts négatifs souvent importants, voire majeurs. Pourtant, le système actuel de décision et de financement de ce type de projet conduit encore aujourd'hui à réaliser des ouvrages qui sont à la fois problématique par leurs impacts environnemental, et très contestables quant à leur justification technique, économique et sociale. De plus, les projets de ce type, s'il ne sont pas très importants chacun par les moyens techniques et financiers qu'ils mettent en œuvre (on verra plus loin les ordres de grandeur), sont très nombreux et mettent en œuvre des circuits de décision très représentatifs des projets publics d'infrastructures de petite dimension.

Ces projets (relativement) simples et répétitifs représentent de bons cas d'école pour l'étude des processus de décision. Nous les avons utilisés dans notre recherche comme « contrepoint » pour venir en appui de notre travail sur les barrages (voir introduction tome II). Comme ils constituent de plus en eux-mêmes un enjeu majeur des relations entre gestion forestière et environnement ; et comme ils sont peu étudiés sous l'angle que nous adoptons ici (nous n'avons pas trouvé dans la littérature de référence comparable aux études de cas réalisées dans le cadre de notre recherche), nous pensons que les études de cas réalisées ont une véritable utilité. Rappelons que deux projets ont fait l'objet d'une étude détaillée, complétés par des analyses légères sur une dizaine de cas supplémentaires pour situer les constats et les enjeux de ces études dans leur contexte. Nous nous appuyerons ici sur un seul cas : celui des Bois Noirs, en forêt communale de Breil-sur-Roya<sup>85</sup>.

La forêt de cette commune des Alpes-Maritimes, d'une contenance de 1718,55 hectares, est affectée principalement à la production d'essences résineuses tout en assurant la protection générale du milieu et du paysage ainsi que des biotopes dans la zone centrale du Parc National du Mercantour (PNM). Elle est divisée comme suit :

- 1<sup>ère</sup> série : 587,20 hectares (Production)
- 2<sup>ème</sup> série : 361,19 hectares (Production-Protection)

---

<sup>84</sup> A l'exception du dernier paragraphe (III.2.e), cette section est composée d'extraits du mémoire de Bérengère Charnay et Franck Petrucci, avec des modifications mineures.

<sup>85</sup> Nous encourageons donc le lecteur intéressé par les autres cas à lire le mémoire, et le tome II du rapport.

- 3<sup>ème</sup> série : 347,52 hectares (Intérêt écologique et paysager)
- 4<sup>ème</sup> série : 422,64 hectares (Intérêt écologique général)

Les principaux problèmes rencontrés par cette forêt communale sont, selon le plan d'aménagement forestier :

- le vieillissement d'une certaine partie de la sapinière,
- la régénération naturelle de la sapinière difficile à obtenir,
- des coupes devenues pratiquement invendables pour 2 raisons :
  - \* le coût de mobilisation des bois est très élevé (éloignement de la forêt, relief accidenté et insuffisance du réseau de desserte, limitation aux petits grumiers seulement de la piste de la Maglia donnant accès à la forêt).
  - \* le fait que les boisements en rive droite de la Roya sont mitraillés.

Notons cependant que des infrastructures de dessertes importantes ont déjà été réalisées. La longueur totale du réseau desservant l'intérieur des massifs est ainsi de 20,850 km soit une densité de 1,210 km/100 ha.

Notre étude de cas porte sur un projet pour réaliser une desserte supplémentaire, vers une partie du massif nommée « les Bois Noirs ». C'est de ce projet que nous allons maintenant tenter de démêler quelques trames...

### **III.2.a Le projet de route forestière : une « vente d'affaire »**

Pour construire une vue d'ensemble du processus de décision, il ne suffisait pas ici d'identifier des étapes de procédure, il fallait les replacer dans une logique d'ensemble. Pour cela, nous nous sommes appuyés sur le modèle de la « vente d'affaires », proposé par Henri Fraisse (1989). Cet auteur qualifie d'affaire toute opération qui consiste à étudier, vendre et réaliser, pour le compte d'un organisme client, un « produit spécifique » qui n'existait pas jusqu'à présent sous cette forme là ou dans ce contexte là.

On constate que l'action de l'ONF en matière de construction d'ouvrages de desserte peut se définir comme une affaire. En effet ce travail de l'Office consiste à étudier, vendre et réaliser, pour le compte d'une commune, une route forestière sur mesure. La notion d'affaire et les éléments qui caractérisent une vente d'affaire vont donc nous permettre de cadrer notre analyse.

### **Quelques éléments qui caractérisent une vente d'affaire**

- Tout d'abord l'affaire est un produit qui n'existe pas au moment où le client l'achète. Il est donc nécessaire que l'homme ou l'organisme qui vend soit fortement crédible auprès de l'acheteur.
- L'affaire est un produit qui s'élabore chez le client, avec lui, en fonction de ses besoins. Elle n'est jamais vraiment reproductible car elle est élaborée « sur mesure ».
- La vente d'affaires s'adresse toujours à une organisation, pas à un individu. Il y a donc plusieurs personnes qui interviennent dans la décision. Il est alors nécessaire pour l'ingénieur d'affaire d'identifier les différents acteurs, de comprendre leurs poids respectifs dans la décision puis de les convaincre si possible un par un.
- L'affaire est une aventure qui s'étale sur un délai souvent long.

L'étude de ces éléments caractéristiques nous conforte dans l'idée que l'on peut assimiler l'ingénieur de l'ONF en charge d'un projet de route à l'ingénieur d'affaire décrit par Henri Fraisse. Dans le cas qui nous intéresse, il ne fait aucun doute que l'ONF jouit d'une grande crédibilité auprès des communes puisqu'il se présente comme l'expert forestier de référence en France. D'autre part le projet de route est réalisé en étroite collaboration avec la commune concernée, pour répondre à ses besoins propres. Une fois le projet défini l'ingénieur de l'ONF va, à la façon de l'ingénieur d'affaire, convaincre les différents acteurs qui interviennent dans la décision, notamment le maire de la commune, son conseil municipal et les différents financeurs publics. Enfin on retrouve également les délais relativement longs évoqués par Fraisse puisqu'un projet de route met en moyenne quatre à cinq ans pour voir le jour.

### **Les deux « lois fondamentales » de la vente d'affaire**

La vente d'affaire ne commence pas à la négociation finale : l'action de l'ingénieur d'affaire doit commencer le plus tôt possible, parfois même au moment où l'idée germe dans la tête de celui qui est à l'origine du projet. L'histoire d'un projet comporte un enchaînement de phases. On les retrouve généralement dans le déroulement de tout projet. Chacune d'elles nécessite une décision pour passer à la phase suivante.

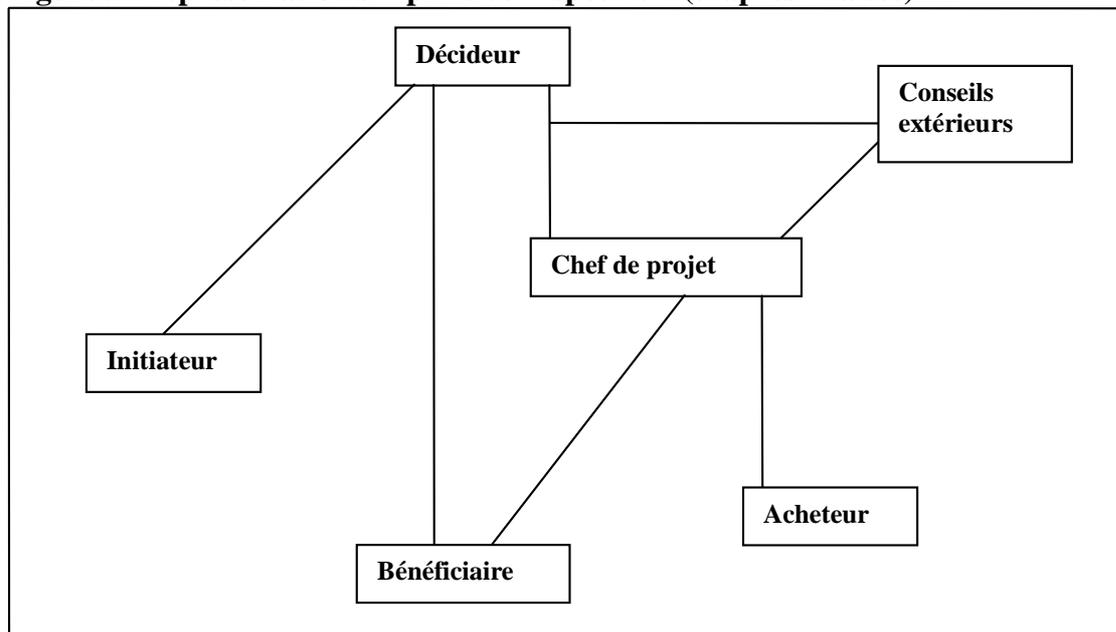
Le client n'est pas une seule personne : on ne vend pas à un individu mais à un ensemble de personnes qui raisonnent chacune à leur façon et parfois s'opposent. Chacune a sa propre « bulle » et il faut avoir une idée claire sur leurs positions les unes par rapport aux autres, et de

leurs rôles théorique et effectif dans le projet. Le schéma de cet ensemble est la structure de décision. On l'appelle le « spectre » de l'affaire.

Cette seconde loi fondamentale de la vente d'affaires nous conduit à préciser la notion de « spectre » de l'affaire, utile à notre analyse. Elle revient à distinguer six acteurs principaux dans l'histoire d'un projet. Certains de ces acteurs sont parfois confondus en une seule personne, ou au contraire dédoublés et multipliés. C'est le « spectre ». Les six acteurs mentionnés sont :

- Un apporteur d'idée ou « initiateur ».
- L'homme qui a le pouvoir ou « décideur principal ».
- L'homme d'étude ou « chef de projet ».
- Les concepteurs et conseils extérieurs.
- L'acheteur.
- Le futur bénéficiaire, utilisateur et/ou exploitant.

**Figure 9 : représentation simplifié du « spectre » (d'après Fraisse)**

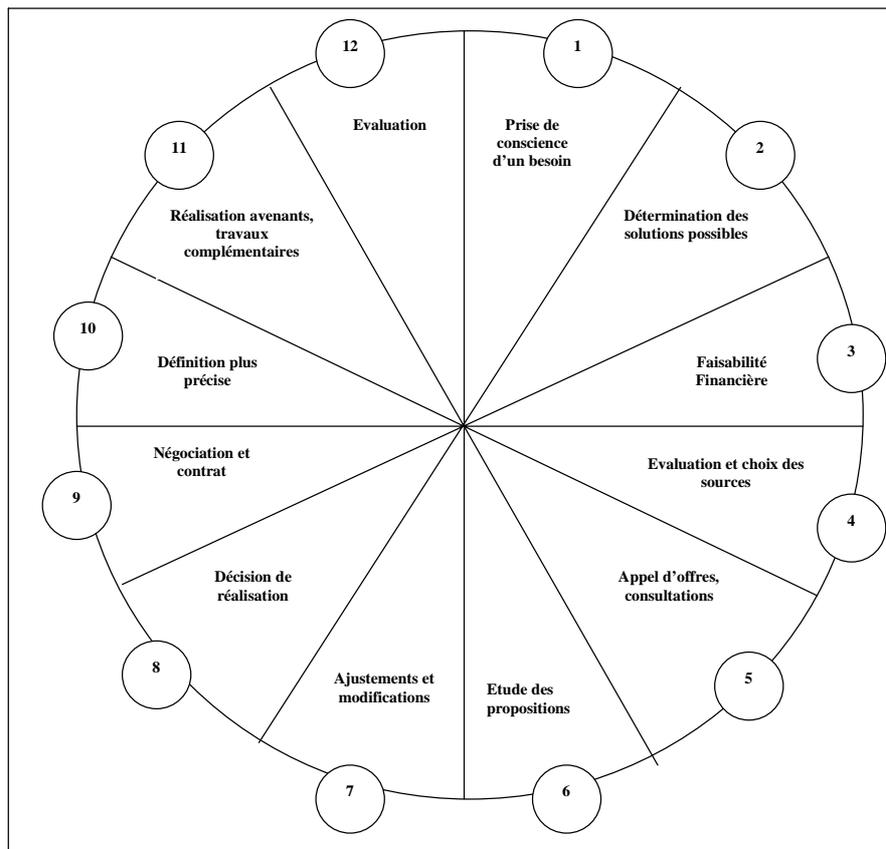


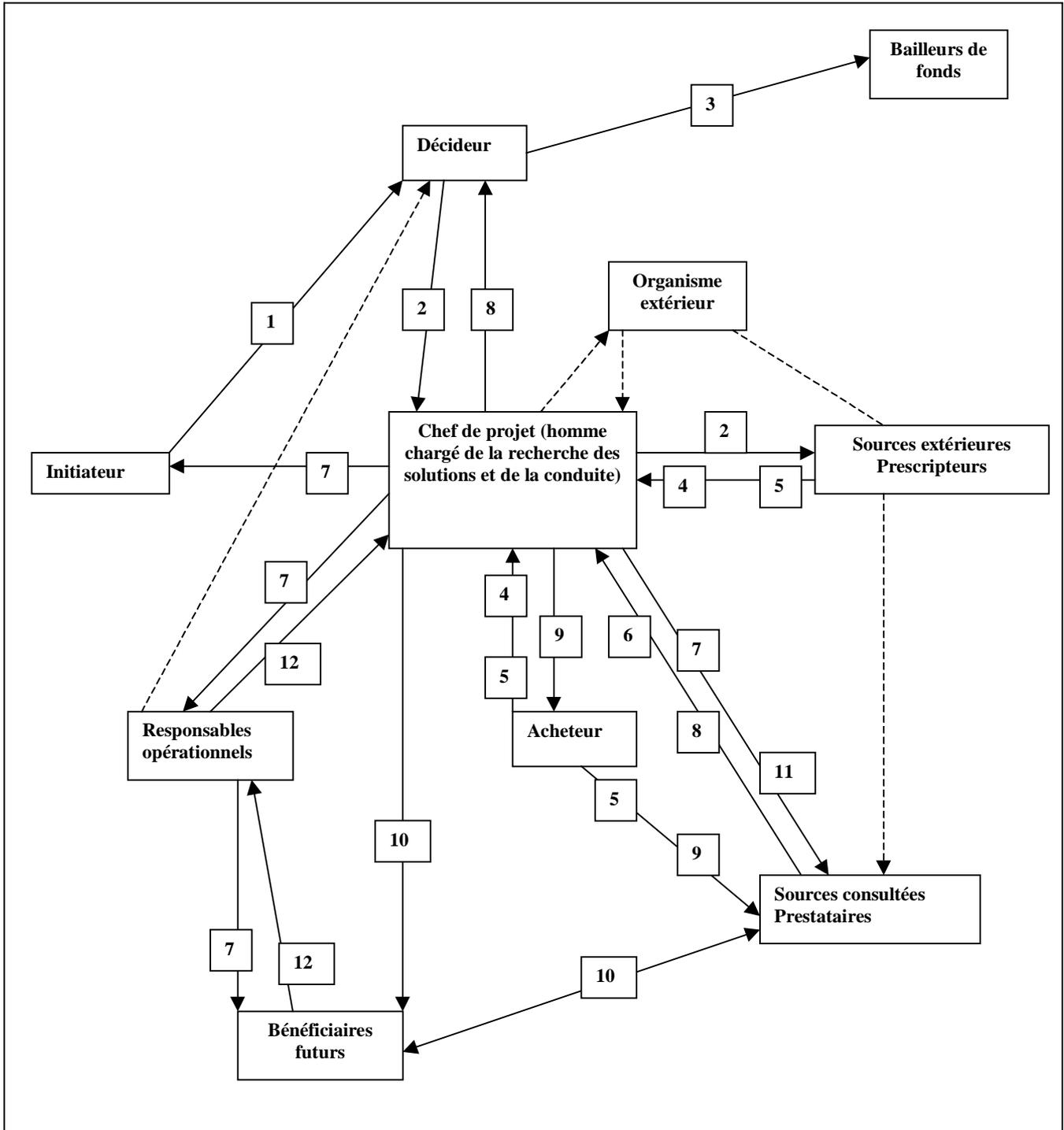
Selon Henri Fraisse l'important pour un ingénieur d'affaire est de découvrir de manière approfondie les personnes qui ont un rôle de décision ou de prescription chez le client pour chacune des phases du projet. L'objectif est de comprendre leurs besoins et d'élaborer une tactique appropriée. Pour cela il faut bien connaître tous les acteurs du « spectre ». Ceux-ci agissent avec des rôles qui évoluent tout au long du projet.

Avant d'observer le « spectre » lui même il faut s'informer sur la structure permanente de l'organisation à laquelle on vend le projet, connaître l'organigramme théorique des fonctions et des postes (il peut y avoir plusieurs responsables). Il faut ensuite connaître l'organigramme pratique qui met en évidence les voies d'écoute préférentielle de ceux qui décident principalement (relations amicales, familiales...) et les influences prépondérantes qui ne sont pas accessibles par l'organigramme théorique (influence des appartenances extérieures : groupes, partis...). Ensuite il faut aller plus loin et découvrir le fameux « spectre » ou « structure opérationnelle du projet ». Dans les sociétés de moyenne importance, la structure opérationnelle adhère fortement à la structure permanente. Ce n'est pas le cas dans les grandes organisations, les grandes entreprises et l'administration.

Il convient d'ajouter aux notions d 'affaire et de « spectre » deux schémas du manuel de Henri Fraisse qui complètent les éléments de cadrage définis précédemment. Ils serviront également de base à l'étude des projets de desserte forestière.

**Figure 10 : les 12 phases d'un projet chez le client (d'après Fraisse)**





**Figure 11 : combinaison du « spectre » et des différentes phases d'un projet chez le client (d'après Fraisse)**

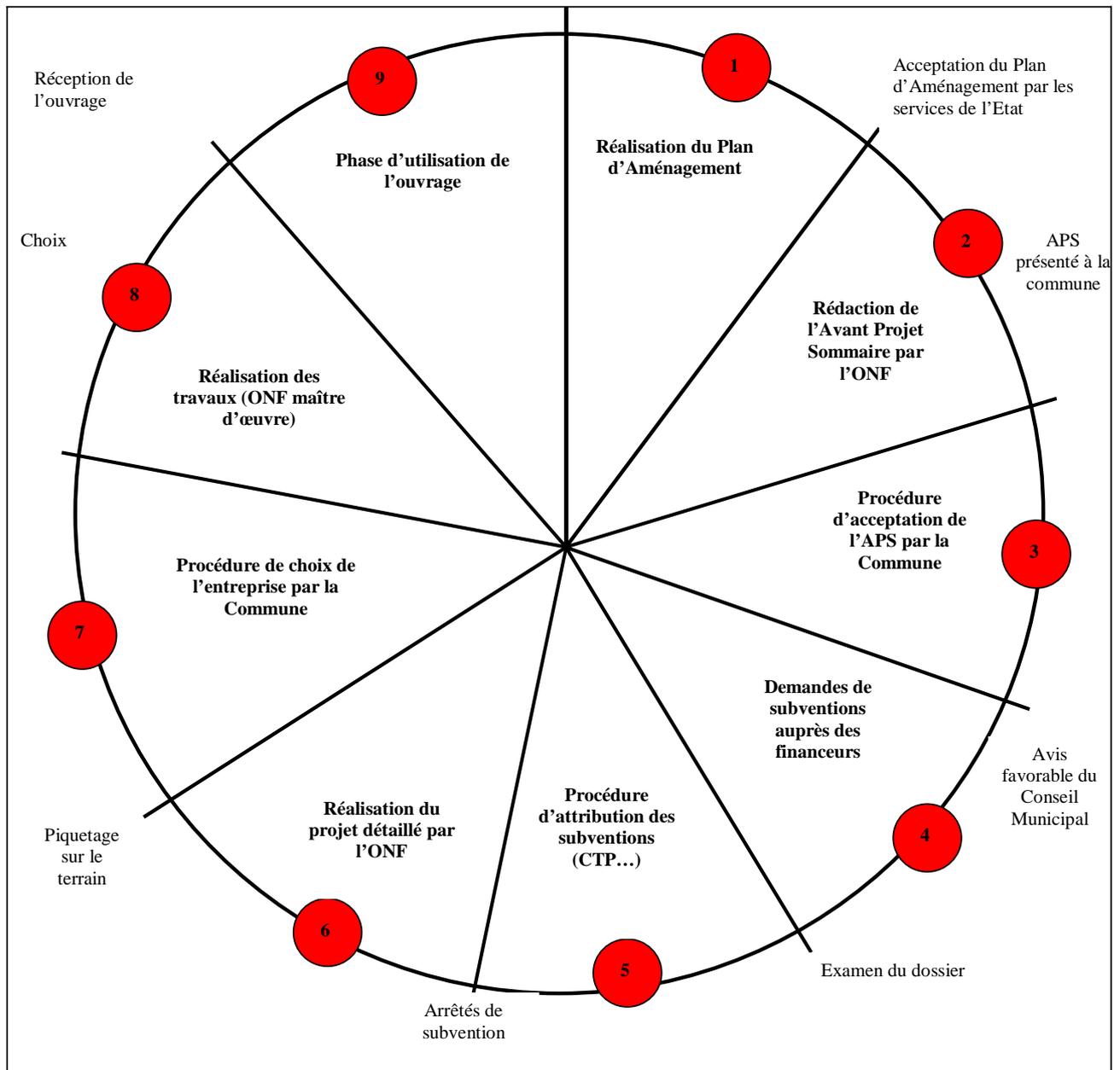
Ces grilles tramographiques proposées par Fraisse peuvent nous aider à organiser la lecture des processus de décision concernant les projets de routes forestières.

### **III.2.b Les différentes phases d'un projet de desserte forestière**

Un premier schéma, inspiré des deux schémas circulaires tirés de l'ouvrage d'Henri Fraisse (visualisation de la notion d'affaire et les 12 phases d'un projet chez le client) s'appuie sur l'idée que l'histoire d'un projet se compose d'un enchaînement de phases auxquelles participent chaque fois une partie des acteurs, le passage d'une phase à l'autre étant systématiquement conditionné par la prise d'une décision.

La première partie de notre travail a donc consisté à identifier à la fois les grandes étapes qui composent la procédure de réalisation d'une route forestière mais aussi les différentes décisions qui sanctionnent ces grandes phases. Le schéma obtenu est le suivant :

**Figure 12 : les grandes phases de la réalisation d'une route forestière**



On constate que l'on peut diviser la procédure qui conduit à la création d'une route forestière en neuf étapes distinctes :

### 1. La réalisation du Plan d'Aménagement forestier

Cette phase a lieu tous les 15 ou 20 ans. L'ONF y définit les grandes lignes de la gestion sylvicole et les travaux à réaliser à l'échelle d'une commune. C'est dans ce document qu'apparaissent les projets de desserte. Ils n'y sont décrits que de façon extrêmement sommaire. L'Office associe parfois à la rédaction de ce document des intervenants extérieurs tels

que les services de Restauration des Terrains de Montagne (RTM) ou les organismes chargés de la protection de l'environnement (DIREN, parc naturel...). Cependant tous ces acteurs ne sont consultés que pour avis et n'ont en aucun cas la possibilité d'imposer leur volonté. On note que ceci peut s'avérer néfaste en terme de prise en compte de considérations environnementales puisque la rédaction du plan d'aménagement est la seule phase dans laquelle un acteur chargé de la protection de la nature peut intervenir.

D'autre part lorsque l'on s'intéresse à la procédure d'approbation du document par les services de l'Etat on constate qu'il existe un biais important qui joue en faveur de l'Office. En effet le document est approuvé officiellement par la DRAF pour le compte du préfet de région. La DRAF n'étant pas en mesure d'apprécier la pertinence de la gestion sylvicole envisagée à l'échelle d'une commune demande à la DDAF, plus proche du terrain, d'émettre un avis sur le plan d'aménagement. La DDAF vérifie alors que les mesures définies dans le document sont conformes aux Orientations Locales d'Aménagement (ORLAM) dans lesquelles sont précisées toutes les normes et priorités en matière de gestion sylvicole à l'échelle d'un massif. Seule ombre au tableau : l'ONF est l'auteur des ORLAM. L'approbation d'un plan d'aménagement forestier consiste donc à apprécier la pertinence de la gestion sylvicole préconisée par l'ONF en fonction de critères eux-mêmes définis par l'Office.

## **2. La rédaction de l'Avant Projet Sommaire (APS)**

Cette phase consiste à définir de façon plus précise un projet de desserte inscrit dans le plan d'aménagement. L'ONF rédige donc un document intitulé APS dans lequel on précise quelques éléments techniques (coût prévisionnel de l'ouvrage, volumes de bois exploitables grâce à la création de la route...) et quelques éléments de contexte (les raisons qui justifient la création de l'ouvrage, l'impact sur le milieu...). Ce document est ensuite soumis à l'approbation de la commune. Il servira par la suite de base à l'approbation du dossier par les différents financeurs institutionnels.

## **3. La procédure d'acceptation de l'APS par la commune**

L'ONF, n'étant officiellement que le gestionnaire de la forêt pour le compte de la commune, soumet son APS à la délibération du Conseil Municipal. Ce dernier doit se prononcer sur le document. Lorsqu'il émet un avis favorable cela signifie que la commune accepte le projet ce qui implique qu'elle s'engage à en financer une partie.

## **4. Les demandes de subventions auprès des financeurs.**

Lorsque le projet est accepté par la commune, cette dernière, assistée par l'ONF, rédige des demandes de subventions qu'elle adresse aux différents financeurs institutionnels que sont

l'Etat et l'Europe (représentés par la DDAF), la Région et le Département. Le dossier transmis à chaque financeur est le même. Les financeurs vont donc, en interne, apprécier la pertinence du projet et décident s'ils doivent ou non y contribuer. Chacun à ses propres critères, ses propres justifications.

#### **5. Procédure d'attribution des subventions (la Commission Technique de Programmation)**

Lorsque, en interne, les différents bailleurs de fonds ont décidé de financer le projet ils se réunissent, deux ou trois fois par an, au sein d'une Commission Technique de Programmation dans laquelle ils s'accordent sur la part des coûts de réalisation de l'ouvrage que chacun prend en charge. Il faut noter ici que le taux de subvention maximal est de 80% du montant hors taxes des travaux. A l'issue de cette réunion sont pris les arrêtés officiels de subvention.

#### **6. La réalisation du projet détaillé par l'ONF**

Une fois que les financements ont officiellement été attribués au projet l'ONF finalise en quelque sorte ce dernier i.e il réalise le tracé définitif en se rendant sur le terrain et effectue le piquetage.

#### **7. La procédure de choix de l'entreprise par la commune**

La commune étant maître d'ouvrage elle doit choisir l'entreprise qui va réaliser les travaux. L'ONF maître d'œuvre lui donne en général son avis. Si le montant des travaux est supérieur à 300.000 F on devra lancer une procédure d'appel d'offre.

#### **8. La réalisation des travaux**

Dans cette phase l'ONF, en tant que maître d'œuvre, est chargé de conseiller et d'assister l'entreprise dans la réalisation de la route forestière. Des sorties terrain peuvent éventuellement être organisées par l'Office dans le but de montrer aux élus de la commune concernée, ainsi qu'aux différents financeurs publics, à quoi servent les fonds qu'ils ont alloués au projet.

#### **9. La phase d'utilisation de l'ouvrage**

Une fois la route forestière terminée on l'utilise, comme prévu dans le plan d'aménagement, pour réaliser les coupes de bois, la gestion sylvicole ou la défense contre l'incendie.

On note ici qu'un ouvrage de desserte peut également servir à d'autres usagers tels que les chasseurs ou les randonneurs et autres pratiquants d'activités sportives (VTT, ski de fond...).

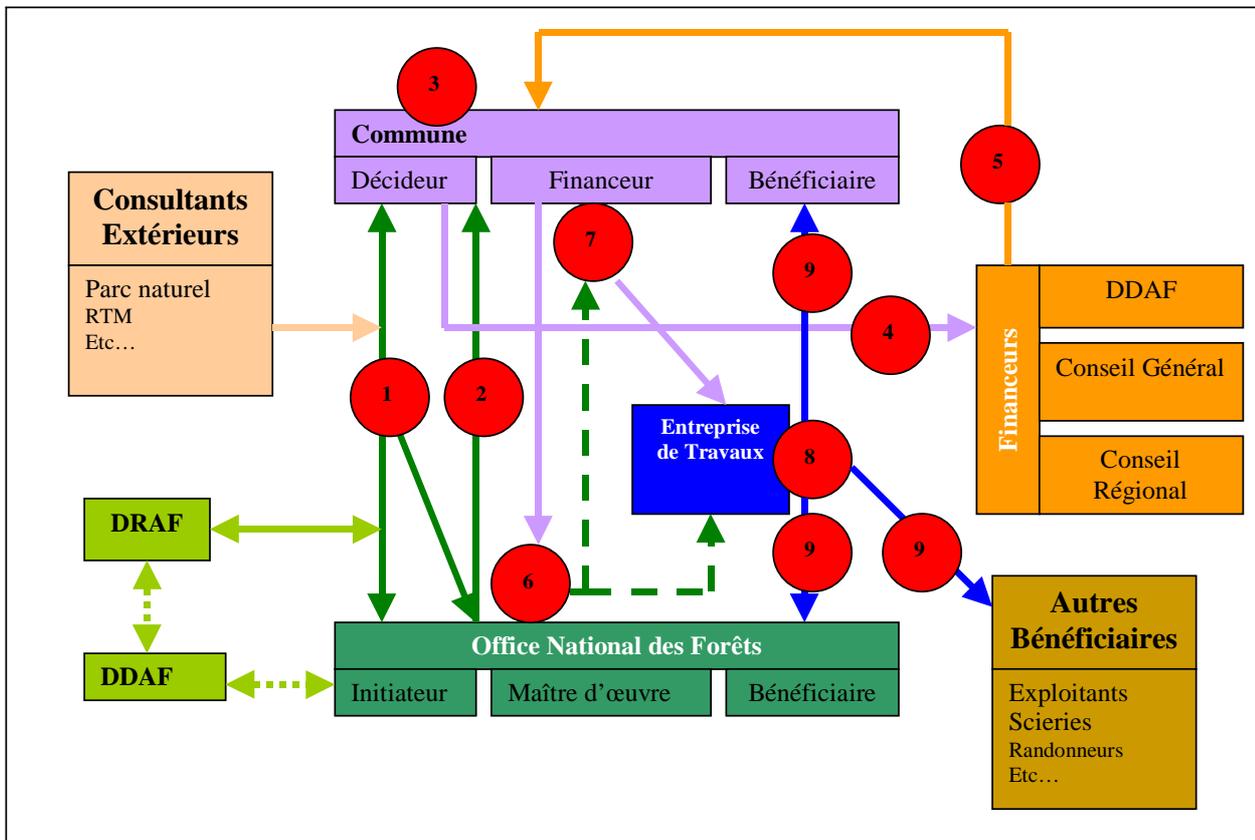
Ce schéma permet donc :

- d'identifier les grandes étapes qui composent l'histoire d'un projet de desserte forestière ainsi que les principaux acteurs qui interviennent dans chacune d'entre elles.
- de constater que les possibilités d'interventions d'un acteur d'environnement sont restreintes.
- de représenter le caractère cyclique de la procédure : rédaction d'un plan d'aménagement puis réalisation de la route forestière puis de nouveau un plan d'aménagement forestier et un projet de desserte...

Bien que ce schéma permette de mieux cerner la procédure qui conduit à la réalisation d'une route forestière il ne nous renseigne pas vraiment sur le rôle des acteurs, sur ce que Henri Fraisse définit comme le « spectre » du projet. Nous allons donc proposer un second schéma qui apporte une information plus complète.

### III.2.c Procédure de réalisation d'un ouvrage de desserte forestière et acteurs concernés

Figure 13 : déroulement du projet et acteurs



Ce second schéma combine à la fois les grandes phases de la procédure de réalisation d'un projet de route forestière et le « spectre du projet ». Il est inspiré du dernier schéma emprunté à Henri Fraisse. Les différents numéros correspondent aux phases définies dans le schéma précédent.

Ce schéma met en avant de nombreux éléments. Tout d'abord on peut visualiser l'ensemble des acteurs concernés, leurs rôles, ainsi que le cheminement du projet. On constate que les deux acteurs principaux sont l'ONF et la commune. Ils concentrent tous deux de nombreux rôles qui diffèrent au cours de la procédure. Un des premiers aspects surprenants est le fait que l'ONF est à la fois l'initiateur du projet et un des bénéficiaires. En effet l'Office est rémunéré pour son rôle de maître d'œuvre mais il perçoit aussi 10% sur la vente des bois (ce que l'on appelle les frais de garderie) que va permettre la création de la route. Or il n'assume aucun des coûts de construction de l'ouvrage.

D'autre part on peut également remarquer que les différents financeurs publics, qui assument en général la plus grande partie des coûts, ne sont pas associés à la réalisation du projet en tant que tel. Ils sont simplement consultés pour l'aspect financier du problème.

Enfin ce schéma permet de constater que la procédure laisse peu de place à l'intervention d'acteurs d'environnement et que le pouvoir de l'ONF est accru par le « biais » du premier dispositif de « contrôle » du projet que représente l'approbation du plan d'aménagement forestier par les services de l'Etat, très proches de l'office (un thème qui rappelle l'exemple évoqué plus haut du tracé de ligne électrique avant la sortie du DAD).

Armés de ces outils d'analyse des projets de routes forestières, revenons au récit du cas du Bois Noir<sup>86</sup>.

### **III.2.d D'un plan d'aménagement forestier controversé à un projet de route péniblement et partiellement négocié**

L'ONF a établi pour la période 1994-2012 un projet d'aménagement de la forêt communale de Breil-sur-Roya, soumise au Régime Forestier, en concertation avec les services de la commune.

Le PNM a été associé à la réalisation du document d'aménagement puisqu'une partie de la commune concernée se trouve en zone centrale du parc. En effet, selon la réglementation concernant les travaux forestiers (articles 9, 10, 11 et 30 du décret n° 79-696 du 18 août 1979),

---

<sup>86</sup> On trouvera dans le mémoire une tramographie situant les différentes négociations dans le déroulement du processus de décision.

il est interdit de réaliser dans le parc national, sans autorisation du directeur, des exploitations, boisements et travaux forestiers qui ne sont pas inscrits dans un plan simple de gestion (pour un propriétaire privé) ou dans un aménagement forestier (si le propriétaire est une commune ou l'ONF) préalablement soumis à l'avis du parc national. Même dans le cadre d'un aménagement forestier ou d'un plan de gestion approuvés, les travaux de réalisation des dessertes sont soumis à l'autorisation du directeur du parc national.

Par délibération du 28 janvier 1994 le Conseil Municipal a approuvé l'ensemble des mesures de gestion forestière prévues, notamment un programme d'équipement routier complémentaire visant à rendre possible l'exploitation des coupes de bois et à réduire les coûts de réalisation des travaux manuels d'entretien. Le PNM a confirmé son accord pour l'ensemble des mesures spatio-temporelles de gestion adoptées concernant notamment la conduite des peuplements, les travaux sylvicoles, l'entretien de l'espace naturel, la conservation de la biodiversité et des paysages.

Cependant, dans ce secteur de la zone centrale du parc, afin de limiter une fréquentation touristique toujours difficile à maîtriser, et d'éviter une banalisation des paysages, le PNM s'est opposé, compte tenu du maillage existant, à l'extension du réseau routier, en dehors de la desserte primaire de Campe en cours de réalisation à l'époque. D'autres éléments de contexte ont conduit le PNM à refuser le document de l'ONF, gestionnaire de la forêt pour le compte de la commune de Breil-sur-Roya. En effet, dans un rapport intitulé *La Gestion Forestière au Sein des Espaces Naturels Protégés*, rédigé en 1992 par le directeur-adjoint du PNM on peut lire :

« La plupart du temps, l'ONF détermine unilatéralement le tracé et le gabarit définitif et n'impose aux entreprises que des dispositions à caractère général. Dans le cas d'exécution par la régie des sapeurs forestiers, les règles demeurent inconnues, «l'expérience» est annoncée comme suffisante...

En outre, l'Office procède parfois à l'engagement des travaux sans autorisation préalable du Parc National (P.V à des entreprises dans le MERCANTOUR en 1989).

Les conditions d'encadrement et de suivi de chantier laissent fréquemment à désirer, on l'observe un peu partout et la presse régionale s'en fait largement l'écho : bouleversement et tassement des sols par des engins surpuissants, bris de réserve, marquage et stérilisation des pentes par les déblais «poussés», prélèvements de matériaux en mini-carrière, absence de stabilisation et revégétalisation des talus prononcés, déchets de chantier, non fermeture de l'accès, etc...

Bien évidemment, ce que les études préparatoires n'ont pas pu mettre en évidence, par leur absence généralisée, se révèle avoir parfois des conséquences désastreuses : glissements de terrain sur substrats instables qui nécessiteront des ouvrages de reprise en cascade, gêne de la faune (nidification), visibilité marquée sur des versants arides et dégarnis (sur les calcaires notamment) ; sans parler des effets secondaires quasi immédiats liés au développement d'une fréquentation perverse (4x4, motos).

De même, il est tout à fait regrettable de constater l'engagement des travaux avant la mise en vente des lots et d'avoir obtenu confirmation de leur acquisition. Il est arrivé en effet qu'en raison de l'effondrement des cours du bois et des difficultés résiduelles d'exploitation, certaines coupes n'aient pu trouver preneur pendant plusieurs années et pourtant la piste était déjà bien là acceptée et financée au titre de la justification sylvicole...

Enfin, les équipes des parcs nationaux ne sont pas toujours averties des mises en adjudication des coupes et jamais prévenues de la programmation des martelages.

Or, leur association à ces opérations de marquage des bois permettrait de sauvegarder « in extremis » certains biotopes ou des arbres remarquables.

Autant que pour la voirie, l'exécution des coupes n'apparaît pas être guidée par des dispositions contractuelles et faire l'objet d'un suivi de chantier rapproché. Les entreprises procèdent généralement au plus court, trop rapidement, afin de réduire leurs coûts d'exploitation. [...] On peut s'interroger aussi sur leur degré de spécialisation ou celle de la main d'œuvre utilisée : ordonnancement des bois de recalage, amoncellement des rémanents y compris sur les sentiers balisés, lançage dans des versants instables, atteintes aux ripisylves, etc... »

Suite à l'avis défavorable émis sur ces projets de desserte le PNM s'est proposé de participer activement à la définition, au suivi de réalisation et à l'équilibre financier de la mise en œuvre de techniques alternatives à la création de nouvelles pistes pour l'exploitation forestière et les travaux d'entretien. Sous l'égide du préfet de département des projets de conventions afférentes à la mise en application de l'aménagement de la forêt communale de Breil-sur-Roya ont vu le jour mais les différents protagonistes ne sont pas parvenus à s'entendre.

A la demande du préfet, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Alpes Maritimes (DDAF), en accord avec les deux parties concernées, a commandé en mars 1997 une expertise au CEMAGREF de Grenoble sur l'aménagement forestier de Breil-sur-Roya. L'objectif de cette expertise était d'étudier les solutions alternatives (traînes ou câble) à

l'ouverture de trois routes forestières accessibles aux grumiers (plateforme de 4,5m de large) en zone centrale de parc :

- La route du Canal, dans le Bois Noir, parcelles 18, 19, 21 : 1,160 km
- La route du Zuccairos, parcelles 6, 9, 10, 12 : 3,250 km
- La piste DFCI du Mont Gros, parcelles 29, 30, 31 : 1,800 km

L'étude devait permettre de comparer les différentes solutions alternatives sur le plan des impacts écologiques et économiques et de donner des indications sur les aides éventuellement nécessaires à la mise en œuvre de ces solutions alternatives.

Les conclusions de l'expert à l'égard du plan d'aménagement de la commune de Breil-sur-Roya furent claires. On peut en effet lire dans le rapport remis par M. Chauvin en février 1998:

« Il apparaît au terme de l'étude qu'aucun des trois projets litigieux de l'aménagement ne se justifie véritablement du point de vue technico-économique, ni même du point de vue strictement financier pour la commune en tenant compte des possibilités de subventions. Leur abandon, souhaitable du point de vue environnemental, ne cause donc pas de préjudice à la commune. (...).

Il convient de sortir d'un raisonnement financier à court terme, qui se révélerait vite sans issue : l'exemple des trois projets litigieux, tout comme celui du chemin supérieur de Confrey, n'illustre que trop la véritable logique de fuite en avant qui domine l'ensemble du projet d'aménagement.

Face à la baisse spectaculaire des cours du bois, le projet propose en effet une intensification qu'on pourrait qualifier de désespérée : exploitation de tout le bois qui peut l'être et densification à outrance du réseau routier, les deux se justifiant l'un l'autre et s'appuyant sur des opportunités financières actuelles, en dehors finalement du raisonnement économique sur le long terme qui devrait être à la base de la démarche d'aménagement. La présence du Parc semble avoir paradoxalement accéléré cette fuite en avant.

Ce projet « extrémiste », sacrifiant le patrimoine à court terme, est déjà irrecevable a priori par les instances de contrôle de l'ONF et du Ministère de l'agriculture, indépendamment de l'existence du Parc.

Par rapport au Parc, s'il s'agit d'une stratégie consistant à en demander trop (des routes) pour en avoir assez (des coupes subventionnées), elle est évidemment inadaptée : demander au Parc de subventionner, en addition aux autres subventions déjà versées par la collectivité natio-

nale, la coupe quasi intégrale de plusieurs centaines d'hectares en zone centrale, relève pour le moins du manque de réalisme. Cette demande imprudente risque surtout de mener à la remise en question des autres subventions, qui ne peuvent continuer à être dispensées par la collectivité en contradiction flagrante avec les préoccupations et dépenses publiques représentées par le Parc.(....).

Il est temps que les gestionnaires du Parc et de l'ONF se fédèrent avec la commune autour d'un projet commun à long terme, « vendable » à la société qui le financera. »

Suite à la remise de ce rapport, le chef de division de l'ONF, rédige en mai 1998 un document qui remet en cause le travail de l'expert et ses conclusions. Selon ce document l'expert aurait sous-estimé les paramètres employés pour l'évaluation de la viabilité économique des ouvrages contestés, ce qui aurait naturellement conduit à des conclusions défavorables à tout équipement routier. D'autre part il est précisé que la reprise de la concertation entre la commune et le PNM devrait permettre de trouver une solution acceptable par tous et que l'ONF est disposé à reconsidérer le tracé des routes forestières projetées, et à réduire leur longueur au profit de traînes conformément à l'orientation souhaitée par le PNM.

Les propositions faites par l'ONF sont alors les suivantes :

- Pour la desserte à réaliser dans la zone la plus productive de la forêt communale de Breil-Sur-Roya, à savoir le massif du Bois Noir : élargissement en route forestière du chemin de Confrey Supérieur (sa longueur pourrait être ramenée de 1,8 km à 1,45 km) et création de la route du Canal (possibilité de réduire sa longueur de 1,160 km à 1 km).
- Les accès routiers aux massifs du Mont Gros et Zuccairos pourraient être reportés à la période suivante (2013-2032).

Après d'autres négociations sur le contenu du plan d'aménagement forestier, le PNM émet un avis favorable sur le document en janvier 1999. Par délibération du Conseil Municipal du 30 mars 1999, la commune de Breil-sur-Roya émet un avis favorable sur le document d'aménagement. Ce dernier est finalement approuvé par un arrêté du préfet de la région PACA (DRAF) le 11 février 2000. Voici les mesures prévues en matière d'équipement des massifs.

### **III.2.e Une première série de remarques critiques sur le projet du Bois Noir**

Maintenant que nous avons défini l'ensemble des caractéristiques du projet de desserte du Bois Noir, nous pouvons faire un certain nombre de remarques critiques inspirées par l'observation du processus de décision.

## Un retour sur la chronologie des évènements

- **1994 -1999:** négociations autour du plan d'aménagement forestier de la commune de Breil-sur-Roya, avec expertise du CEMAGREF de Grenoble en 1998.
- **25 janvier 1999 :** avis favorable du PNM sur le plan d'aménagement forestier.
- **30 mars 1999 :** délibération du Conseil Municipal favorable au plan d'aménagement forestier.
- **11 février 2000 :** approbation du plan d'aménagement forestier par les services de l'Etat suite à un avis favorable émis par le PNM
- **21 juillet 2000 :** la Commission Technique de Programmation retient la totalité des projets établis par l'ONF, notamment le projet d'investissement routier de Breil-sur-Roya pour un montant de 980000 F HT, subventionné à 30% par l'Etat, 30% par la Région et 20% par le Conseil Général (voir annexe A-3.2).
- **20 octobre 2000 :** Avant Projet Sommaire (APS) transmis par l'ONF à la commune.
- **24 octobre 2000 :** délibération du Conseil Municipal qui approuve l'APS de desserte en forêt communale de Breil-sur-Roya.
- **31 octobre 2000 :** envoi d'un projet de lettre de demande de subvention par l'ONF à la commune de Breil-sur-Roya afin que cette dernière puisse effectivement faire la demande de subvention auprès de la DDAF des Alpes Maritimes.
- **14 novembre 2000 :** réunion de la Commission Technique de Programmation qui accepte le projet. Un procès verbal l'atteste. (Source : entretien téléphonique du 30/07/2002 avec M. Demirdjian, ONF Nice).
- **4 mai 2001 :** arrêté de subvention voté par la Région.
- **27 juillet 2001 :** arrêté de subvention pris par la préfecture des Alpes Maritimes.
- **22 novembre 2001 :** arrêté de subvention voté par le Département.
- **Juillet 2002 :** piquetage sur le terrain.

L'étude de cette chronologie fait apparaître un premier élément qui interpelle le lecteur à savoir que l'on a deux dates différentes pour situer la commission technique de programmation dans laquelle s'est discuté le projet. Comment expliquer cela ?

Il semblerait que l'hypothèse à retenir soit la suivante : une Commission Technique de Programmation se serait réunie le 21 juillet 2000. Le projet de desserte forestière du Bois Noir de Breil-sur-Roya, présenté par l'ONF, y aurait été discuté et accepté de manière informelle par les différents financeurs. Des courriers de l'ONF datés du 4 août 2000 et du 11 août 2000 montrent clairement que cette commission a eu lieu et qu'elle a retenu le projet pour un montant de

980000 F HT, subventionnés à 80% par l'Etat, l'Europe, la Région et le Département. Après cette décision informelle on retrouve le fonctionnement normal de la démarche décrite dans le cadre d'analyse.

En effet, dans une seconde étape l'ONF a rédigé l'APS qui décrit officiellement le projet et l'a soumis à l'acceptation de la commune le 20 octobre 2000. Le financement prévisionnel évoqué dans la délibération du Conseil Municipal du 24 octobre 2000, à savoir 30% à la charge de l'Etat et de l'Europe, 30% pour la Région et 20% pour le département est une preuve de l'accord de principe non officiel donné par les différents financeurs.

Les demandes officielles de subvention ont ensuite été envoyées par la commune aux différents financeurs. Ces derniers ont « étudié » les demandes et le dossier et se sont réunis lors de la Commission Technique de Programmation du 14 novembre 2000 pour officialiser la décision prise en juillet 2000 par un procès verbal. Les arrêtés de subvention interviennent ensuite de façon classique.

Si on se réfère aux pièces officielles du dossier on a bien, en apparence, le déroulement normal d'un projet de desserte forestière s'inscrivant dans le cadre d'un plan d'aménagement. Cependant l'engagement des financeurs intervient, bien qu'il soit non officiel, avant la réalisation de l'avant projet et avant l'acceptation de ce dernier par la commune. Ceci nous permet de tirer plusieurs conclusions sur le rôle de chaque acteur et les rapports qu'il entretient avec les autres protagonistes.

Tout d'abord l'ONF n'apparaît pas ici comme le simple gestionnaire de la forêt pour le compte de la commune de Breil-sur-Roya. En effet il intervient auprès des différents financeurs comme le promoteur d'un projet qui n'a même pas été validé par la commune. On peut certes imaginer que la commune ait donné son accord de principe à l'Office pour l'acceptation de l'ouvrage mais, si c'est le cas, sa décision est fondée sur une information inexistante ou extrêmement sommaire. La lettre de l'ONF du 11 août 2000 adressée au maire de Breil-sur-Roya va dans ce sens. En effet après avoir expliqué que le projet a été retenu dans la CTP de juillet 2000 l'ingénieur de l'Office écrit : « le projet comprendrait essentiellement des améliorations sur l'existant et l'élargissement de la piste de Confrey, pour la rendre accessible aux grumiers. Dès que l'avant-projet sommaire aura été établi, nous vous contacterons pour vous le présenter (...) ». On peut donc s'interroger ici sur le véritable pouvoir de décision de l'ONF qui aime à se présenter comme un simple gestionnaire chargé de répondre aux attentes des communes.

Un autre enseignement que l'on peut tirer de l'analyse de ces faits renvoie au contrôle du dossier par les différents financeurs. L'accord informel auquel on parvient lors de la Com-

mission Technique de Programmation du 21 juillet 2000 n'implique pas l'absence de contrôle des pièces du dossier fournies ultérieurement mais il conditionne sans doute le comportement des services instructeurs à l'égard du projet. En effet il n'est pas équivalent de se prononcer sur l'éligibilité d'un projet qu'on a déjà, en amont, décidé de financer ou un projet qu'on découvre et pour lequel on a pris aucun engagement préalable.

Le troisième élément que la chronologie permet de mettre en avant est la nature des relations qui existent entre l'ONF et les différents financeurs. L'acceptation du financement d'un projet non défini implique non seulement que tous les acteurs parties prenantes de la négociation se connaissent bien mais aussi que tous les financeurs aient confiance en l'ONF. En effet la démarche consiste en gros à accorder 784 000 F à l'Office pour qu'il construise une route, avant même de savoir quelles sont les caractéristiques de cette route.

### **La justification des ouvrages de desserte sur le plan de la gestion sylvicole**

Dans le plan d'aménagement forestier, on peut lire :

#### Les principaux problèmes :

- « le vieillissement d'une certaine partie de la sapinière (89 ha) constitue le problème n°1 à résoudre, suivi en deuxième urgence, par la nécessaire résorption des bois mitraillés (parcelles n°1 à 21, 32 à 39 et 43)
- la régénération naturelle de la sapinière est difficile à obtenir, compte tenu : de la présence des ronces, de la vigueur de la végétation feuillue en concurrence (érable sycomore), du vieillissement du boisement. »

#### Règles sylvicoles afférentes à la prise en compte des risques naturels (expertise RTM),

p33:

« l'ensemble des peuplements rassemblés dans ce groupe (parcelles 6 et 15 à 22) doit faire l'objet d'un renouvellement avec exploitation d'une partie des arbres volumineux : cette option justifiée par l'analyse de ces peuplements et leur évolution prévisible est également cohérente pour le secteur du Bois Noir lorsque l'on prend en compte le risque de déstabilisation des versants causé par l'accroissement du volume de bois (...). Par ailleurs, le rajeunissement des peuplements augmentera l'évapotranspiration à l'échelle des parcelles, limitant ainsi l'hydrologie souterraine, facteur d'instabilité en matière de mouvements de terrain.

En raison de la vigueur de la végétation feuillue concurrente et des ronces, il n'est pas envisagé le recours à des plantations complémentaires de sapin dont la survie serait aléatoire et le coût des dégagements manuels prohibitif. Seules des introductions localisées de mélèze à la densité de 1100/ha pourront s'avérer nécessaires dans la partie supérieure du massif. Le ges-

tionnaire devra, en conséquence, essentiellement investir dans le sauvetage de la régénération naturelle et dans les travaux préparatoires. Il conviendra de ne pas sous-estimer l'importance du problème posé par la prolifération des ronces, principal obstacle au développement de la régénération naturelle du sapin. »

L'argument consiste ici à légitimer les ouvrages de desserte forestière par des motifs afférents à la gestion sylvicole, notamment la régénération des peuplements vieillissants et la stabilité des sols. On va donc construire des routes pour exploiter les parcelles et atteindre les objectifs définis.

Il est cependant précisé que l'on envisage uniquement une régénération naturelle. Cette dernière est décrite comme extrêmement difficile. On va donc couper des arbres âgés et volumineux qui devraient être remplacés naturellement par de jeunes plants sensés favoriser la stabilité des sols en diminuant le volume de bois sur pied et en augmentant l'évapotranspiration. Deux éléments rendent l'argumentation contestable :

- La régénération naturelle est très incertaine. Si elle n'a pas lieu la stabilité des sols se dégradera (moins d'arbres donc moins de racines pour retenir le sol).
- Quand bien même la régénération aurait lieu, les jeunes plants seraient supposés absorber plus d'eau que les arbres bien plus gros coupés. Ceci reste difficile à imaginer.

Un autre argument lié à cette même gestion sylvicole peut surprendre. En effet dans le plan d'aménagement la régénération de la sapinière est présentée comme extrêmement urgente en raison d'un état sanitaire des peuplements préoccupant. Les premières coupes prévues pour les parcelles 19 et 21 étaient programmées en 1996 et 1997. Elles n'ont toujours pas été réalisées. De plus, dans le plan d'aménagement, on peut lire à la page 37 :

« Une attention particulière devra également être apportée au cas particulier des boisements vétustes des parcelles n°19 et 21 : le renouvellement de l'ensemble des sapins âgés de plus de 50 ans, en 2 passages en coupes, risquant d'entraîner un impact visuel dans le site, il sera recherché un étalement dans le temps de la coupe définitive prévue en 2006 et 2007, si l'état du boisement restant sur pied le permet : cette coupe serait alors réalisée en 2016 et 2017. La décision sera prise en concertation par les services de l'ONF et du Parc National. »

On a donc un projet de desserte qui est légitimé par une intervention sur la sapinière présentée comme urgente depuis au moins 1994. Les coupes prévues n'ont pas eu lieu à l'heure actuelle et une tournée sur le terrain avec les personnels de l'ONF a montré que les arbres

concernés ne présentaient pas de signes particuliers de dépérissement. Ceci signifie que les coupes pourraient avoir lieu, comme mentionné ci-dessus, entre 2016 et 2017. Où se situe alors l'urgence ?

### **Une densité de routes et pistes en dessous de la norme ?**

Dans le plan d'aménagement forestier de la commune de Breil-sur-Roya on a une densité de route de 1,210 km/100 ha. La norme définie dans les Orientations Locales d'Aménagement (ORLAM), rédigées par l'ONF, est de 2,5 km/100 ha (sans plus de précisions). Donc dans la forêt communale de Breil-sur-Roya on serait très largement en dessous de la norme préconisée et le réseau de desserte serait largement insuffisant. Il est intéressant de noter que ces deux chiffres ne présentent qu'un aspect de la réalité. En effet ils sont calculés en ne prenant en compte que les portions de routes et pistes qui desservent l'intérieur d'un massif forestier. Certes ce cadrage se justifie du point de vue du forestier car il permet de comparer des massifs dont le relief et la proximité des axes routiers goudronnés ne sont pas identiques. Toutefois ce mode de calcul n'intègre pas de préoccupations environnementales puisque ne sont pas prises en compte toutes les longueurs de routes et pistes qui permettent d'accéder à la forêt et qui ont manifestement un impact sur le paysage et le milieu.

On peut par exemple citer la route forestière de Campé d'une longueur totale de 7,6 km répartis en 6,6 km d'accès au massif et seulement 1 km de desserte intérieure comptabilisé dans la densité.

En fait la norme de 2,5 km/100 ha utilisée par l'ONF est issue d'une ancienne note du CEMAGREF. Dans cette note il s'agit bien de desserte intérieure d'un massif mais rapportée à des hectares de forêt « exploitable ». Le problème est alors de définir ce qu'est une forêt « exploitable ». Dans le calcul effectué par l'ONF dans le plan d'aménagement on considère que toute la forêt communale de Breil-sur-Roya est exploitable puisqu'on obtient 1,210 km/100 ha en divisant la longueur totale de desserte intérieure (soit 20,850 km) par la superficie totale de la forêt communale (soit 1718,55 ha). En fait il semble que toute la forêt ne soit pas exploitable puisque seules les séries 1 et 2 se voient attribuer le qualificatif de forêt de production, ce qui représente une superficie de 948,39 ha. En considérant ce chiffre on parvient à une densité de 2,20 km/ha ce qui est bien plus proche de la norme préconisée. Ajoutons maintenant à la desserte interne existante les 3,6 km de route et pistes en cours de réalisation dans le massif du Bois Noir. On arrive alors à une densité de 2,58 km/100 ha supérieure à ce qui est prévu dans les ORLAM.

### **Une cohérence économique peu évidente entre les différentes échelles**

Dans le département des Alpes Maritimes, l'ONF met en vente chaque année, pour le compte des communes, un volume de bois d'environ 80000 m<sup>3</sup>. Entre 40000 m<sup>3</sup> et 50000 m<sup>3</sup> sont achetés par les six scieries du département qui tournent à plein régime toute l'année avec cette quantité de grumes. Les bois invendus restent sur pied. On a donc une situation d'offre excédentaire de bois sur le marché des Alpes Maritimes. Face à cette offre trop importante la politique de l'ONF est de construire toujours plus de routes pour desservir plus de parcelles et mettre en vente toujours plus de bois. Quel est la logique économique de ce type de politique ? De plus il risque d'y avoir un impact négatif sur le prix du bois. En effet les scieurs peuvent, dans cette situation, faire pression sur une commune pour acheter les bois moins chers, sachant que si elle ne baisse pas ses prix il sera toujours possible de trouver du bois ailleurs.

A l'échelle microéconomique la politique de l'ONF peut se justifier par :

- le fait que l'Office agit pour le compte des collectivités qui toutes individuellement souhaitent vendre le plus de bois possible.
- le fait que les coupes sont programmées dans les aménagements et sont des actes de gestion permettant de réaliser la sylviculture choisie pour la conduite des peuplements.
- le fait que la construction des routes est une activité lucrative qui permet aussi à l'ONF de légitimer le nombre de salariés qu'il emploie.

A l'échelle macroéconomique la politique menée par l'Office est plus difficile à justifier. En effet pour résorber cette offre excédentaire il faudrait soit réduire l'offre, ce qui n'est manifestement pas le cas, soit augmenter la demande. Quelques initiatives vont dans ce sens mais restent tout de même insuffisantes. On peut par exemple mentionner des actions commerciales en direction du marché italien qui ont permis en 1994 et 1995 de vendre entre 70000 m<sup>3</sup> et 80000 m<sup>3</sup> de bois.

Suite aux arguments développés précédemment, on peut reprendre la première matrice de gain réalisée pour le projet et considérer que seule la moitié des bois sera effectivement vendue. Dans ce cas on obtient la matrice suivante :

	Construction			Exploitation			Bilan
	Recettes	Coûts	Bénéfices	Recettes	Coûts	Bénéfices	
<b>Europe</b>	11 716	117 600	<b>-105 884</b>	27 034	0	<b>27 034</b>	<b>-78 851</b>
<b>Etat</b>	216 090	188 116	<b>27 974</b>	436 936	169 329	<b>267 607</b>	<b>295 582</b>
<b>Région</b>	0	294 000	<b>-294 000</b>	0	0	<b>0</b>	<b>-294 000</b>

<b>Département</b>	0	196 000	<b>-196 000</b>	0	157 836	<b>-157 836</b>	<b>-353 836</b>
<b>Commune Breil-sur-Roya</b>	0	328 680	<b>-328 680</b>	578 629	93 334	<b>485 296</b>	<b>156 616</b>
<b>Commune de Saorge</b>	0	59 400	<b>-59 400</b>				<b>-59 400</b>
<b>SCP</b>	44 100	39 690	<b>4 410</b>	0	0	<b>0</b>	<b>4 410</b>
<b>ONF</b>	78 400	196 000	<b>-117 600</b>	215 699	188 698	<b>27 001</b>	<b>-90 599</b>
<b>Entreprise de travaux</b>	1 054 872	1 023 226	<b>31 646</b>	0	0	<b>0</b>	<b>31 646</b>
<b>Exploitants</b>	0	0	<b>0</b>	853 117	688 203	<b>164 914</b>	<b>164 914</b>
<b>Scieries</b>	0	0	<b>0</b>	1 181 846	906 989	<b>274 857</b>	<b>274 857</b>

**Tableau 6 : La trame des bénéfices et des coûts associés à la construction, puis à l'existence d'une route forestière qui fait l'objet d'une négociation**

Si cette hypothèse se révélait exacte la réalisation du projet conduirait à un gain pour la collectivité qui s'élèverait à 51339 F. Est-il bien raisonnable de dépenser 784 KF d'argent public pour réaliser un ouvrage dont le gain pour la collectivité est si faible ?

#### **Un contrôle des services de l'Etat discutable**

La DDAF, en tant que service instructeur du dossier pour le compte de l'Etat et de l'Europe, est supposée vérifier que le projet remplit un certain nombre de conditions pour bénéficier de subventions . Certaines de ces conditions, définies dans la circulaire DERF du 18 août 2000, sont d'ordre purement technique, notamment la largeur maximale autorisée des routes forestières. Dans la circulaire mentionnée ci-dessus on peut lire, à la page 40 : « largeur maximale de la chaussée des routes forestières : elle est fixée à 4 mètres, des adaptations régionales par un abaissement de cette largeur (3 à 3,5 m) sont souhaitables. »

Lorsque l'on reprend les données présentées dans l'APS du Bois Noir on constate que la largeur de la route prévue ainsi que celle des pistes qu'on élargit est de 4,5 m. Le projet a tout de même été subventionné alors qu'il ne respecte pas les normes préconisées. Ceci nous conduit à nous interroger sur l'analyse effective des dossiers avant l'octroi des subventions En fait les services de l'ONF ont des normes internes dans lesquelles la largeur de la chaussée peut aller jusqu'à 5m, notamment pour des raisons de sécurité. Donc lorsque l'Office réalise un projet de route il applique ses propres normes en sachant que ceci ne nuit pas à l'éligibilité du dossier puisque la DDAF ne tient pas compte de certains critères définis dans les circulaires de la

DERF (le projet de Breil-sur-Roya est loin d'être le seul à avoir été validé alors que sa largeur ne respecte pas la norme).

### **III.2.f Analyse complémentaire du cas de la route forestière du Bois Noir**

Après cette première série de commentaires, proposés par les auteurs du cas au moment de sa réalisation, revenons sur le cas à la lumière des développements théoriques et méthodologiques proposés dans les deux premiers chapitres du présent rapport.

#### *Modèle du processus de décision et portage du projet*

Ce cas illustre l'importance de la question du portage du projet. Restreindre le portage du projet à sa dimension formelle constituerait une impasse plutôt qu'une aide dans l'analyse du processus de décision et des négociations qui l'accompagnent. Le cas est particulièrement démonstratif pour deux raisons.

- Depuis Crozier et Friedberg (1977), il est difficile de ne pas voir, dans de nombreux cas, qu'un processus « concret » accompagne la procédure « formelle », l'alimente et s'en alimente, les deux se retrouvant à des étapes obligées (cette accompagnement fait l'objet d'une ingénierie sociale qui évoque celle de la construction et de la gestion des canaux latéraux aux rivières). Mais ici, un rendez-vous obligé a été sauté, avec l'accord sur le financement qui anticipe sur la définition du projet, et sur la demande de financement par le porteur formel qu'est la commune. Cette exception met bien en évidence le caractère décisif du portage du projet par l'ONF, indépendamment de la procédure formelle.
- Dans ce cas, la question du portage du projet est devenue elle-même l'un des enjeux du conflit. En effet, lorsque l'ONF a été mis en cause par l'expertise commanditée par le PNM, l'ingénieur de l'ONF a rejeté<sup>87</sup> toute responsabilité de l'office dans le projet, se présentant comme agissant en simple exécutant de la commune, propriétaire de la forêt et maître d'ouvrage de la future route. Ce rabattement du portage sur ses aspects formels n'est donc pas seulement faible du point de vue de l'analyste, rendant mal compte de l'agencement d'ensemble et des interactions dans le processus de décision. Il est aussi utilisé concrètement, comme moyen de résistance à la requalification du projet, et à la mise en lisibilité de celui-ci au regard des tiers. Faire du portage du projet un thème

---

<sup>87</sup> Dans une lettre qui constitue l'une des pièces les plus intéressantes du dossier.

central d'analyse est à la fois porteur d'un enjeu théorique et d'un enjeu pratique, profondément associés.

Dans ce cas, on voit bien aussi en quoi la question du portage du projet s'inscrit dans le cadre du modèle plus large que l'analyste choisit et utilise pour l'interprétation du processus de décision pris dans son ensemble. Ici, le choix du modèle de « vente d'affaire » de Freisse par les auteurs de l'étude de cas est tout à fait adéquat. Il organise bien la lecture des étapes du processus et de leur enchaînement dans le temps. Mais surtout, avec le « spectre » du projet, il définit bien les acteurs en présence, autour du porteur principal du projet qu'est le vendeur d'affaire (en l'occurrence, l'ONF), posant ainsi les bases d'une analyse éclairante des interactions liées au processus de décision.

### *La négociation au sein d'une configuration de composition*

Le récit du cas et la figure qui présente le « spectre » de l'affaire du Bois Noir permettent de bien situer les relations entre les protagonistes et la situation dans laquelle se présente le traitement de leurs « divergences/interdépendances ». Dans cette situation, les relations sont très contrastées. Lors de la réalisation de l'étude de cas, les interactions étaient analysées presque uniquement en termes de négociation. Mais un deuxième examen du cas amène à préciser le commentaire.

Entre la commune et l'ONF, entre l'ONF et l'administration (DRAF, DDAF), il serait plus juste de parler de coopération que de négociation. Ces acteurs agissent ensemble pour faire transiter des financements vers le projet de route forestière. Cette interprétation est renforcée par l'observation selon laquelle l'administration ne joue pas vraiment son rôle de contrôle. Une discussion sur la base de ce cas avec des opérateurs expérimentés dans ce type de projets<sup>88</sup> nous conduit à l'hypothèse suivante. Les administrations à l'échelle régionale sont soucieuses que les financements européens disponibles soient canalisés vers leur région, puis effectivement dépensés. Or, une fois le niveau global de financement obtenu, il ne leur est pas facile de trouver, dans les délais restreints dont elles disposent pour réaliser la dépense, assez de projets suffisamment mûrs. On est donc dans une situation où le souci d'assurer rapidement la dépense sur un projet (quel qu'il soit ?) peut l'emporter sur d'autres aspects de la mission de ces administrations.

A l'inverse, comme cela est souligné dans le cas, les occasions pour les acteurs qui pourraient être porteurs d'objections pour des raisons environnementales, financières, techniques,

---

<sup>88</sup> Lors d'un séminaire interne à notre groupe de recherche.

économiques, etc. sont particulièrement limitées dans cette situation. Le réseau – ou plutôt, la filière « bien rôdée<sup>89</sup> » - de portage du projet est mise dans une situation qui lui permet de pratiquer essentiellement l'évitement de l'interaction. Sans l'intervention du PNM (nous y reviendrons), on serait dans un modèle de décision plus rudimentaire encore que le DAD : le pur et simple fait accompli (les porteurs du projet le réalisent, sans interagir avec d'éventuels objecteurs). En ce sens, le DAD constitue déjà un progrès relatifs vers la décision concertée : annoncer ce que l'on va faire, se donner la peine de le défendre, tous les projets (et notamment, tous les projets forestiers) ne font pas forcément l'objet de telles prévenances pour les parties intéressées...

Pour revenir au cas du Bois Noir, la recherche de décision négociée est à replacer dans une situation de composition où les rapports entre les protagonistes sont très déséquilibrés. La prévalence de la coopération et de l'évitement comme principales interactions sont à la fois la conséquence de cette situation, et le moyen par lequel ceux des protagonistes qui en bénéficient essaient de la prolonger.

#### *L'expression efficace d'une opposition comme condition de la décision négociée*

Pourtant, dans le cas du Bois Noir, la décision a bien été partiellement négociée.

Le récit du processus de décision montre que si des négociations ont eu lieu, c'est parce que, depuis les interactions conflictuelles lors de la préparation de l'aménagement forestier jusqu'aux négociations finales qui débouchent sur l'avis favorable du PNM, ce dernier a joué un rôle fondamental d'objection et d'opposition. On touche du doigt concrètement, dans cette étude de cas, les enjeux des analyses que nous avons proposées plus haut sur le rôle nécessaire de l'intervention d'objection/opposition pour l'ouverture même d'un espace de décision négociée, et pour la lisibilité de la situation pour le citoyen. Nous proposons, à cet égard, les quatre remarques qui suivent.

- Ce cas illustre le caractère fondamental de la possibilité d'une opposition interne à l'Etat (plus largement, à toutes les institutions politiques administrantes et gérantes), qui donne forme d'interaction concrète aux divergences/convergences entre des intérêts publics différents (exploitation forestière, versus protection de la biodiversité et des paysages). Pour rendre justice à cette nécessité, il faut un modèle théorique et des modalités d'organisation pratiques qui donnent à ces différences (et différends) intersectoriels une place structurante (Mermet, 1991). A l'inverse, des modèles qui opposent d'un côté

---

<sup>89</sup> Sur ce thème, et sur ce terme, qui renvoie au travail de Claude Henry, voir le tome II.

l'Etat et de l'autre des acteurs « locaux » seraient complètement inopérants pour fonder une lecture crédible d'un cas comme celui du Bois Noir, et sont selon nous à analyser comme un discours de résistance à l'analyse des rôles et des intéressements des protagonistes de ces dossiers (on retrouve ici le même type de situation que celle que nous avons analysé dans : Mermet, 2002).

- Dans ce cas, l'opposition n'a été possible que parce que l'acteur qui se donnait pour objectif principal un changement en faveur de la biodiversité et du paysage – le PNM – disposait de ressources de pouvoir réglementaire qui lui ont permis (1) d'empêcher un pur et simple passage en force du porteur de projet ONF-commune-administrations agricoles et forestières et (2) de l'amener à négocier, d'abord dans le cadre du plan d'aménagement, puis dans celui du projet de route forestière. Cet exemple illustre – il semble malheureusement qu'il y en ait aujourd'hui besoin – l'inanité d'un discours (répandu chez certains acteurs comme chez certains chercheurs) qui propose de diminuer le niveau d'exigence réglementaire pour faire place à une gestion davantage négociée des ressources, de l'environnement et des territoires. Un tel discours n'aurait de sens que dans des situations où l'acteur porteur de la réglementation serait placé dans une situation d'asymétrie des pouvoirs si forte (à son avantage) qu'elle favoriserait de manière trop systématique des évitements ou des passages en force sans discussion de sa part. Mais dans la plupart des situations que nous connaissons par nos recherches (dans les dossiers d'environnement) il est rarissime que les objecteurs à un projet de protection environnementale n'aient pas les moyens de faire entendre leurs objections, que les opposants à la conservation d'un habitat, d'une espèce animale ou végétale, d'un paysage, n'aient pas les moyens d'organiser une opposition significative (nous renvoyons encore au cas d'école présenté dans Benhammou et Mermet, 2003). Dans nombre de situations, baisser le niveau de ressources réglementaires à la disposition de l'acteur d'environnement conduit à une décision moins négociée, en ouvrant des possibilités accrues d'évitement ou de forçage aux porteurs de projets qui ont un impact négatif sur l'environnement. Il faut aussi souligner que ce n'est pas l'existence de la réglementation qui, à elle seule, produit ces effets, mais bien le fait qu'elle soit utilisée comme ressource par un acteur d'environnement dans sa stratégie d'opposition ; une stratégie qui, pour être efficace, passe pour lui par quelque prise de risque ou exposition aux désagréments de situations qui sont inévitablement adversives (on voit bien que la négociation ne vient pas ici « toute seule », mais comme suite au fait que l'acteur

d'environnement assume au préalable des affrontements qui permettent de sortir du pur forçage/évitement).

- De plus, on voit bien dans le cas du Bois Noir que, conformément aux développements que nous avons proposés plus haut (chapitre II), l'opposition du PNM s'avère déterminante pour déclencher effectivement l'intervention d'un acteur régulateur - le préfet - qui commande une contre-expertise et pousse pour une décision négociée ; alors qu'en l'absence de cette opposition, l'administration agricole relâche son activité régulatrice de contrôle pour se consacrer au co-portage du projet.
- Enfin, et ce point est pour nous d'une importance cruciale, c'est aussi à l'opposition active de l'acteur d'environnement que l'on doit le fait même que la situation, que le projet, puissent être soumis à une appréciation critique de la part des citoyens. Sans l'opposition, opérée ici par le PNM, un tel cas n'aurait jamais émergé pour une quelconque exposition publique (aussi modeste soit-elle). Sans cette opposition, pas de contre-expertise ; sans contre-expertise, aucune donnée sur un projet dont la « profondeur » et la « largeur » (pour reprendre les termes que nous avons introduits dans la section sur les modèles de décision), dans son état premier, n'offrent aucune prise à la réflexion ni au débat. L'action stratégique de changement, assumée jusque dans sa composante agonistique, dont nous défendons dans nos travaux le caractère fondateur, pour la pratique comme pour la théorie, ne peut être récusée comme une vieille lune par les mouvements de pensée de la « démocratie technique ». Si « recherche de plein air » il peut y avoir, c'est que des portes ont été ouvertes, dégrappées, enfoncées, percées dans les murs des stratégies unilatérales. Cette ouverture ne peut pas non plus être vue comme une sorte de préalable historique, lié aux seules luttes des années 60, 70, 80. Comment peut-on croire fonder une démocratie, fût-elle technique, sur l'idée qu'il n'y a plus lieu de lutte, que l'histoire est finie (pour reprendre la formule de Fukuyama) ? La démocratie, qu'elle soit écologique ou technique (pour nous, l'une ne peut être rabattue sur l'autre) est organiquement liée à l'activité effective des acteurs stratégiques qui renouvellent l'ouverture de portes et de fenêtre que d'autres ne résistent pas toujours à la tentation de fermer, de murer, de peindre en trompe-l'œil<sup>90</sup> ...

---

<sup>90</sup> L'autre étude de cas approfondie de projet de route forestière dans notre recherche en donne un exemple particulièrement frappant. Là aussi, une situation particulière permet des oppositions actives, qui débouchent sur la demande d'une contre-expertise. Des élus locaux organisent un barrage routier pour empêcher physiquement la voiture de l'expert de parvenir à la forêt, et manifestent leur indignation contre le principe même

### *L'analyse des négociations, entre situations répétitives et singularité des cas*

Pour conclure cette analyse complémentaire du cas du Bois Noir, nous évoquerons simplement les autres études de cas réalisés sur les pistes forestières dans le cadre de notre recherche.

Elles montrent des situations singulières, qui vont de la prise d'intérêt financiers, dans le projet de route, par de proches parents du maire, à des exemples de projet de routes justifiés techniquement et économiquement, ou de projets de routes techniquement non viables en zone de glissement de terrain (mais qui seront financés quand même) jusqu'à une situation où des scieurs locaux s'opposent à la construction d'une route, pour conserver une possibilité privilégiée à l'exploitation locale de la forêt, par rapport à des exploitants venus de plus loin à la faveur des facilités techniques d'exploitation offertes par la nouvelle route en projet.

Mais elles montrent aussi que nombre d'éléments des processus de décision et des négociations se retrouvent dans de nombreux cas.

Il y a donc matière, comme nous le plaçons, à une systématisation et un approfondissement des études, des recherches et de la formation sur les négociations associées à un type donné de projet (comme les routes forestières) dès lors que les cadres théoriques et méthodologiques retenus donnent leur places à la fois (1) aux aspects communs à toutes les situations de négociation, (2) aux caractéristiques typiques d'un certain genre de projet (par exemple, les routes forestières en France et (3) aux circonstances uniques de chaque cas.

---

de la contre-expertise (pourquoi faudrait-il analyser plus, puisqu'ils ont décidé ?) qui permettra, on le verra dans le volume II du rapport, de créer une véritable lisibilité sur la décision. L'expert continuera à pied.

### **III.3 Le cas de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise<sup>91</sup>**

Au centre de ce cas se situe la recherche, partir du début des années 1990, de solutions au problème annoncé à l'horizon 2005 du manque quantitatif en eau potable pour l'agglomération rennaise.

#### **III.3.a Contexte de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise**

Le contexte géologique du département d'Ille-et-Vilaine, en majorité des formations schisteuses primaires, conditionne l'hydrologie : peu d'aquifères, ce qui fait que la majorité des ressources en eau utilisées pour l'Alimentation en Eau Potable proviennent de ressources superficielles (pour 70 % environ). La faible pluviométrie (630 mm par an), rend les ressources en eau relativement rares, particulièrement en été. Dans le bassin rennais, l'absence d'aquifère importante et le débit insuffisant de la Vilaine ne permettent pas d'assurer l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise. C'est pourquoi la ville de Rennes a cherché très tôt son approvisionnement en eau hors du bassin rennais.

Depuis le dix-neuvième siècle, quatre systèmes de production d'eau potable ont été mis en place, au fur et à mesure de l'augmentation des besoins de l'agglomération rennaise.

Le premier, Rennes I, élaboré à la fin du dix-neuvième siècle, consiste en des captages par drains, dans le bassin du Couesnon au nord-est de Rennes.

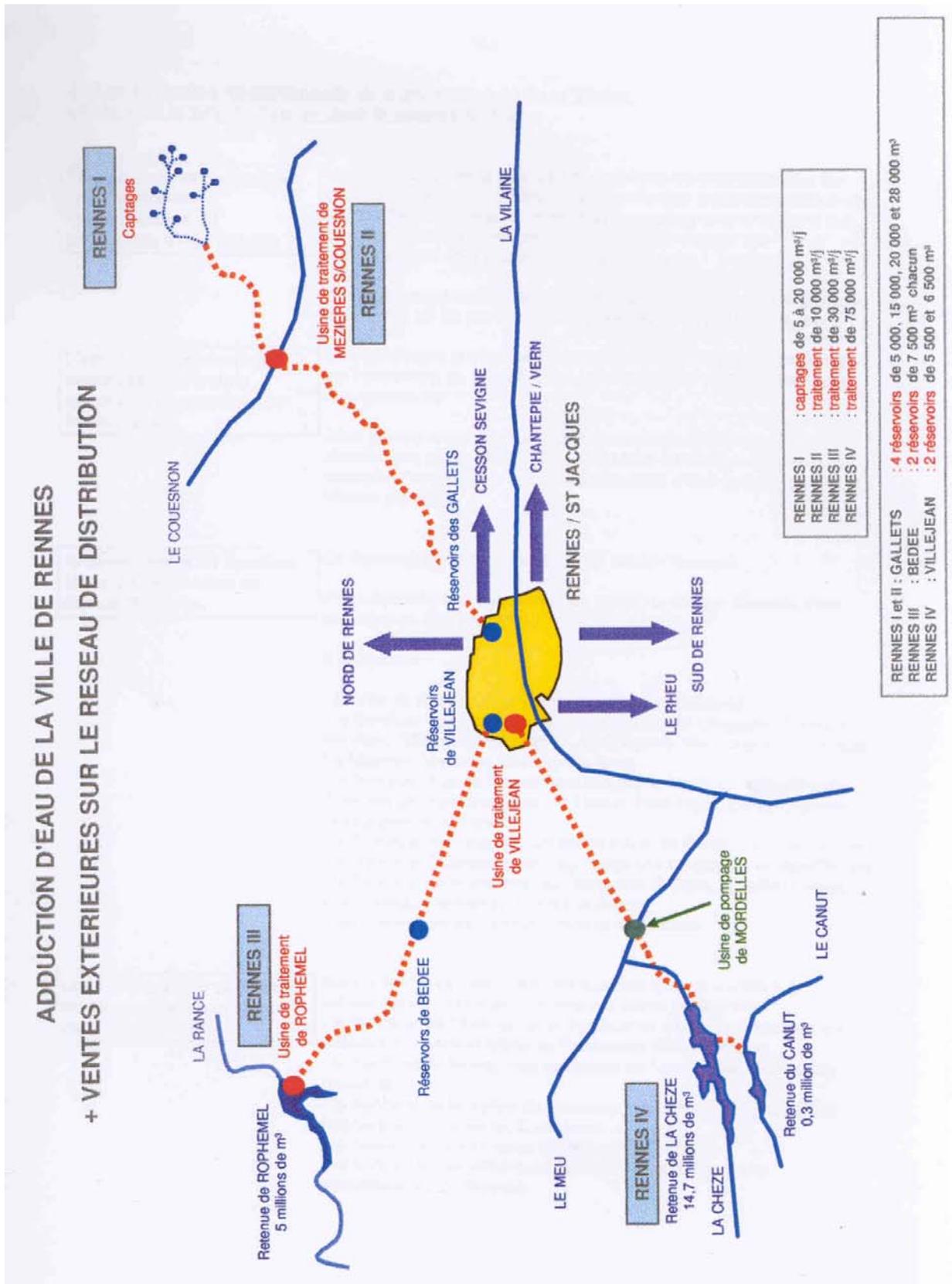
Rennes II, situé dans le même bassin, est une prise d'eau dans le Couesnon, construite en 1930, avec une usine de traitement recueillant les eaux de Rennes I et II.

Rennes III, construit en 1963, consiste en un barrage sur la Rance, couplé à l'usine de traitement de Rophémel.

Enfin, Rennes IV, le barrage de Saint-Thurial, sur un affluent du Meu (une retenue sur la Chèze, alimentée également par une autre retenue sur le Canut), a été construit en 1967. Le remplissage de ce barrage étant relativement lent, la solution d'une prise d'eau sur le Meu pour contribuer à ce remplissage a ensuite été prévue, mais s'est révélée inutilisable en raison de la médiocre qualité de l'eau de cette rivière.

---

<sup>91</sup> En dehors du dernier paragraphe (III.3.f), cette section est composée d'extraits du mémoire de Sylvain Maestraci, avec des modifications mineures.



**Figure 14 : Schéma de principe des structures de production d'eau potable de la ville de Rennes**

(source Ville de Rennes, Direction des services à caractère Industriel ou Commercial, *L'eau potable à Rennes*)

Outre la quantité restreinte, le principal problème en ce qui concerne les ressources en eau du département est celui de la qualité (*Derville, 1996*). Depuis les années soixante-dix, les problèmes de pollution, par les nitrates ou les phytosanitaires (principalement d'origine agricole), se sont accrus. Une partie des ressources du département n'est déjà plus exploitable pour l'AEP, et des problèmes ponctuels de dépassement de norme en nitrates pour les eaux potables touchent la quasi-totalité des ressources mobilisables. Cela rend ardue la recherche de nouvelles ressources mobilisables pour l'eau potable, et peut compromettre l'exploitation des ressources existantes. C'est pourquoi la reconquête de la qualité des eaux de surface est une priorité affichée par beaucoup d'acteurs du monde de l'eau sur le plan régional breton.

### **III.3.b Prise de conscience du manque quantitatif en eau potable, et mise en place d'outils financiers pour remédier à ce problème**

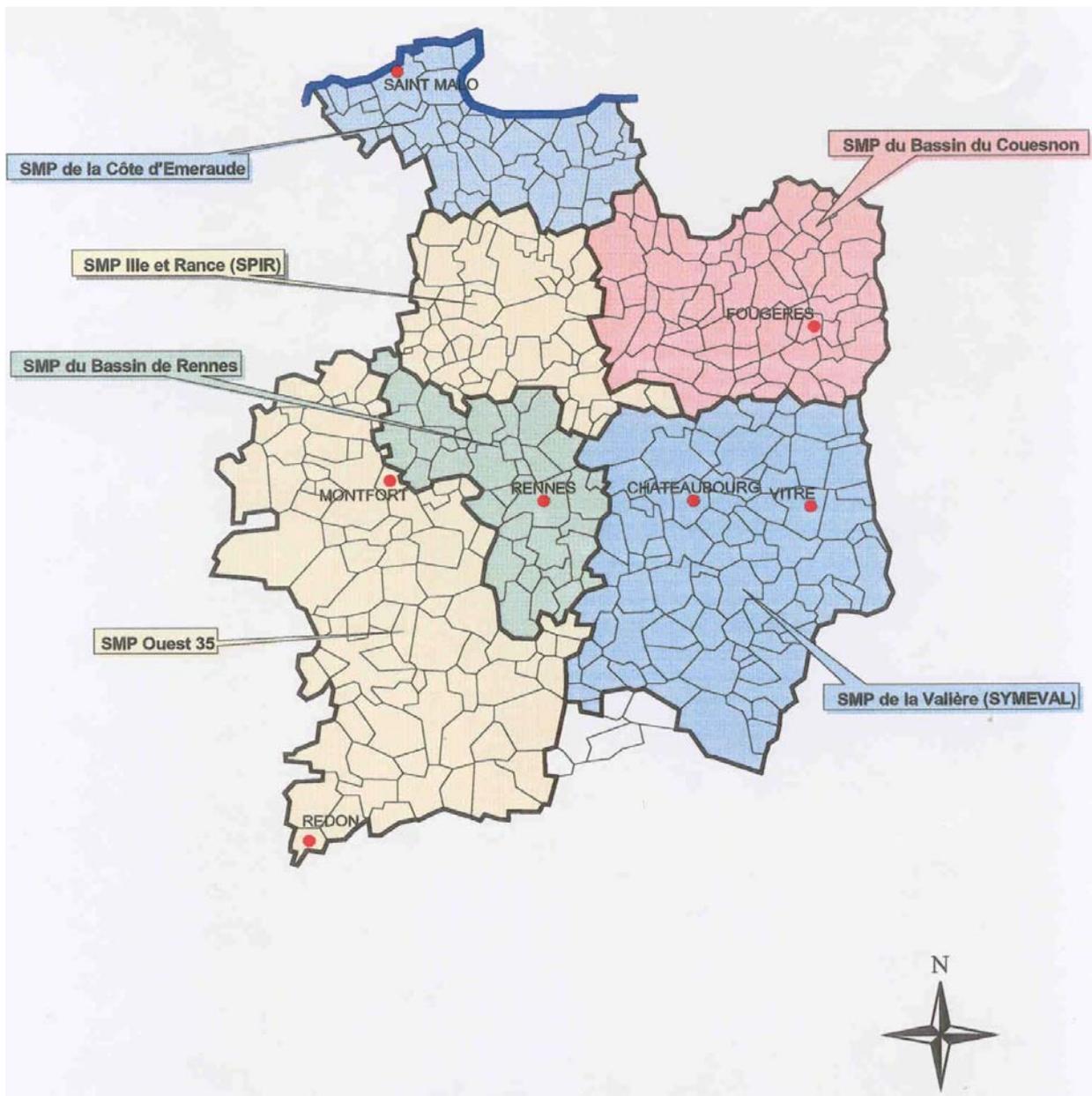
À la fin des années quatre-vingts, deux faits ont déclenché une prise de conscience du problème de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise. Les sécheresses entre 1989 et 1992 montrent la vulnérabilité du système d'AEP de Rennes. Le fait qu'en août 1989, Rennes ne disposait plus que de quinze jours d'eau de réserve a beaucoup frappé les acteurs de l'eau et a déclenché une réflexion sur le moyen d'éviter le renouvellement d'une telle situation de pénurie.

Dans un contexte où elle anticipe les problèmes que risque de poser l'application de nouvelles directives européennes en matière de potabilisation de l'eau, alors en discussion, la Région publie en 1990 un Schéma Régional d'Alimentation en Eau Potable (SRAEP 90), qui présente un bilan besoins- ressources en eau potable au niveau régional, avec une étude prospective sur ce bilan à l'horizon 2005, avec des solutions pour y remédier : cette dernière préconise en particulier la construction de quelques barrages, en particulier un à Gaël sur le Meu, un à Lassy sur le Canut, et un sur le Couesnon.

Le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine prend conscience que le coût des infrastructures préconisées par le SRAEP 90, afin d'assurer l'alimentation en eau potable selon les normes en vigueur de la population d'Ille et Vilaine, serait trop lourd pour les quelques 66 syndicats de distribution d'eau potable. Avec le soutien actif du préfet, et l'appui technique de la DDAF, il entame des négociations avec les syndicats de distribution (dont celui de la ville de Rennes) afin de les regrouper dans des syndicats de production d'eau potable ; le rôle de ceux-ci serait de prendre la maîtrise d'ouvrage des nouvelles infrastructures de production d'eau potable. Les négociations aboutissent au regroupement des syndicats de distribution d'eau potable en six

syndicats de production, dont le Syndicat de Production du Bassin Rennais (SMPBR), regroupant plus ou moins l'ensemble des syndicats de distribution auquel la ville de Rennes vend l'eau qu'elle produit. Deux autres de ces syndicats sont Ouest 35, et le SYMEVAL

Ces six syndicats, dont les frontières ont été délimitées en grande partie sur des critères techniques, ont en outre la charge de collecter la redevance mise en place à cette occasion, soit 50 centimes (de Francs) par mètre cube d'eau potable consommée. Cette redevance est ensuite reversée au Syndicat Mixte pour la Gestion du Fonds Départemental pour le Développement de la Production d'Eau Potable d'Ille-et-Vilaine, appelé également Syndicat Mixte de Gestion Départementale (SMGD). Ce Syndicat, mis en place en 1993 a pour mission d'une part de gérer le fonds généré par la redevance de cinquante centimes, et d'autre part de financer les études et réalisations des ouvrages de production d'eau potable et les interconnexions de sécurité d'approvisionnement structurantes.



**Figure 15 : Carte des six syndicats de production d'eau potable du département d'Ille-et-Vilaine**

(source Ville de Rennes, Direction des services à caractère Industriel ou Commercial, *L'eau potable à Rennes*)

Les missions concernant la qualité de la ressource ont pris de l'importance, tant et si bien que le SMGD finance actuellement les études et mesures de protection des captages, et abonde d'un complément financier sur les aides du programme Bretagne Eau Pure pour les diagnostics des bassins versants sur lesquels se trouve un captage.

Pourquoi un montant de 50 centimes par mètre cube pour la redevance ? Le SRAEP 90 prévoit 900 MF de travaux sur dix ans, afin d'assurer l'alimentation en eau potable de la population d'Ille-et-Vilaine, à l'horizon 2005. Étant donné le taux moyen de subvention constaté à

l'époque de 70% sur les travaux, il reste 240 MF à la charge des maîtres d'ouvrage, sur dix ans. La consommation annuelle étant d'environ 50 Mm<sup>3</sup> par an, cela fait environ 48 centimes par mètre cube. Compte tenu des frais de gestion et de fonctionnement des syndicats, cette somme a été arrondie à 50 centimes.

### **III.3.c Un foisonnement d'études**

Les conclusions du SRAEP 90 sont contestées par les acteurs (en particulier le Département, réticent à se laisser dicter par la région sa politique en matière d'eau) et l'idée de les affiner émerge au niveau départemental. Le SMPBR lance en 1994 une étude à cet effet, "Eau potable 2005". Le but de ce travail de prospective est de définir les besoins au niveau du bassin rennais en 2005. Ses conclusions confirment des déficits en eau pour le bassin rennais à l'horizon 2005, dans le cas d'année sèche (5 Mm<sup>3</sup>), ou dans le cas de la vidange du barrage de Rennes IV (7 Mm<sup>3</sup>)<sup>92</sup>. Cette étude confirme l'intérêt de la recherche de nouvelles ressources en eau pour le SMPBR, qui lance en 1995 une étude de faisabilité sur deux projets de barrages, un sur le Meu à Gaël, l'autre sur le Canut à Lassy. Le 6 juin 1996, le SMPBR retient la solution du barrage de Gaël, qui permettrait d'apporter 10 à 15 Mm<sup>3</sup> supplémentaires.

Considérant que ce barrage ne servira pas uniquement à l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise, mais servira également à l'écrêtage des crues et au soutien d'étiage du Meu et de la Vilaine, il estime que la maîtrise d'ouvrage pourrait être assurée par le département. De plus, le bassin versant qui alimenterait ce barrage étant pratiquement entièrement situé dans les Côtes d'Armor, le SMPBR pensait que le département était plus légitime pour défendre ce projet vis-à-vis du département voisin, étant donné la forte opposition du milieu agricole, aux deux barrages de Gaël et de Lassy<sup>93</sup>.

En parallèle, et conformément à une préconisation du SRAEP 90, l'un des six syndicats de production d'eau potable, Ouest 35, qui veut également assurer l'alimentation en eau potable de ses syndicats de distribution, lance en 1993 une étude de faisabilité pour un barrage sur l'Aff dans la forêt de Paimpont. Mais une forte opposition d'associations, souhaitant défendre la forêt des légendes arthuriennes, entraîne l'abandon politique du projet.

---

<sup>92</sup> Vidange de sécurité qui doit s'effectuer tous les dix, voire tous les vingt ans environ (la dernière ayant eu lieu en 1987).

<sup>93</sup> Selon les entretiens conduits par Alexandre Emerit lors de la première recherche, cette opposition pourrait se comprendre comme une anticipation stratégique, de la part du secteur agricole, pour éviter les efforts supplémentaires de maîtrise de la pollution de l'eau qui lui seraient demandés si ces barrages étaient réalisés.

Enfin le SRAEP, suite aux remises en question par les acteurs de l'eau entre autres à l'échelle départementale, est réactualisé en deux étapes entre 1995 et 1996. Une nouvelle estimation des besoins annoncés est alors effectuée (SRAEP 95), qui donne une baisse de 20% des besoins annoncés par rapport au SRAEP 90. La réactualisation préconise des solutions (SRAEP 96) moins ambitieuses que le SRAEP 90, mais recommande encore le barrage de Gaël et une prise d'eau sur l'Aff, en lieu et place d'un barrage, afin d'alimenter le barrage de Saint-Thurial dont le remplissage est un peu déficient.

Le SMPBR reprend les conclusions du SRAEP 96, en insistant à nouveau sur l'intérêt du barrage pour résoudre les problèmes de sécurisation d'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise.

Les conclusions du SRAEP sont approuvées par le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine au cours d'une réunion extraordinaire le 26 avril 1996. Néanmoins, devant les dissensions sur le barrage de Gaël, il est impossible de dégager un consensus sur la réalisation de ce barrage. En effet, celui-ci génère toujours une forte opposition de la part des associations de protection de la nature et de la profession agricole, aussi les élus rennais demandent-ils au département de prendre en charge le projet, pour les raisons évoquées ci-dessus.

### **III.3.d La recherche d'un consensus**

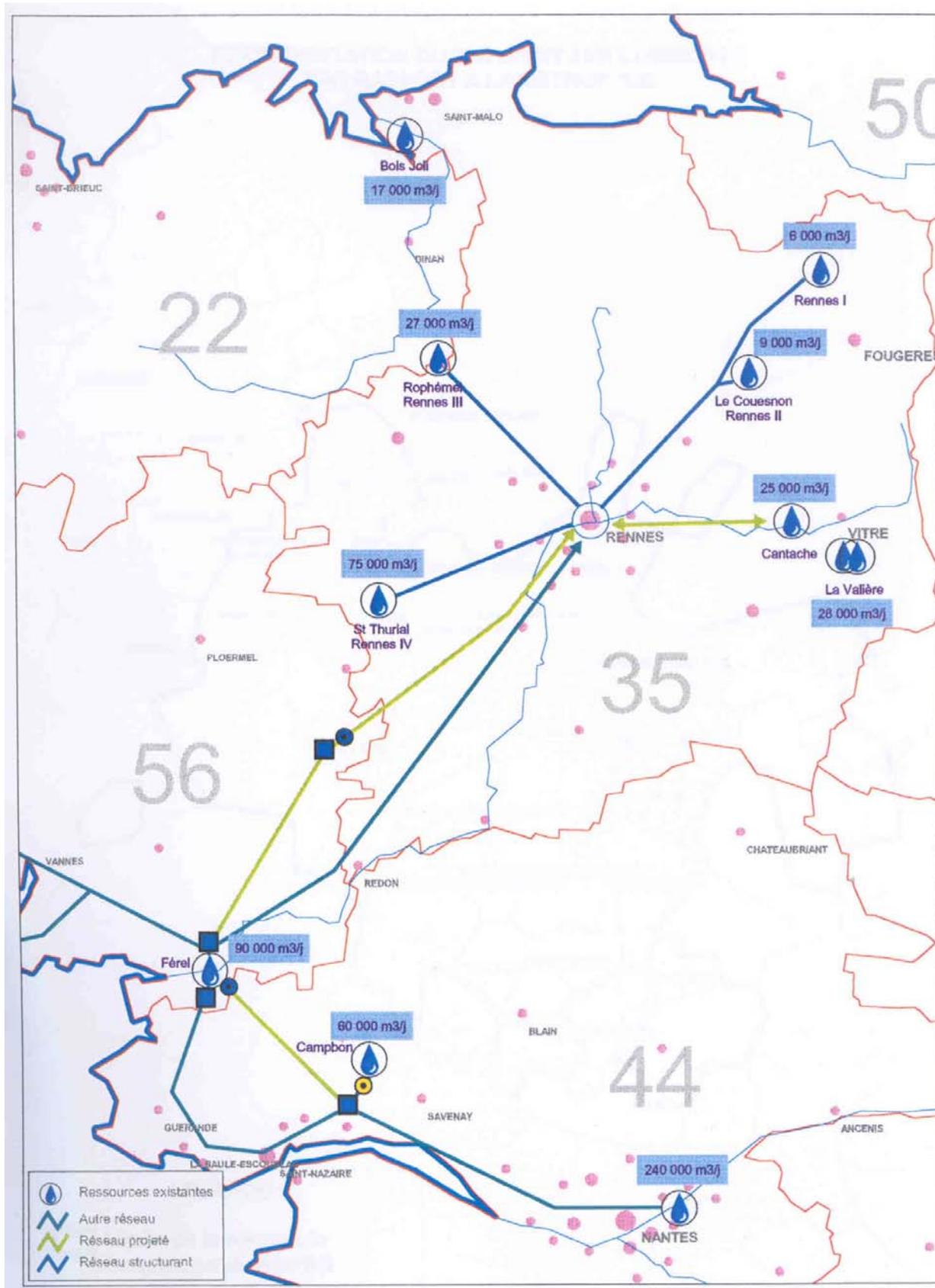
Afin de calmer ces dissensions, le département propose en conclusion de cette séance extraordinaire l'organisation d'une commission départementale ayant pour tâche d'affiner le SRAEP 96 pour le département d'Ille-et-Vilaine. Cette commission comporte des membres du Conseil Général, du SMPBR, du SMGD, de l'Agence de l'Eau, d'administrations (DDAF et DIREN), et d'une association de protection de la nature, Eaux et Rivières de Bretagne.

Cette commission se réunit à cinq reprises entre 1996 et 1997. Elle présente ses conclusions le 20 mai 1997. Ces dernières recommandent entre autres l'étude d'interconnexion entre le SMPBR et le SYMEVAL et parlent pour la première fois d'une interconnexion entre le sud du département et l'usine de production d'eau de Férel (cette usine traite les eaux du barrage d'Arzal situé sur la Vilaine aval, et appartient à l'Institut d'Aménagement de la Vilaine), ainsi qu'une prise d'eau sur l'Aff pour alimenter le barrage de Saint-Thurial, et enfin un barrage sur le Nançon pour assurer l'alimentation de Rennes II. Les conclusions ne sont pas partagées par le SMPBR, qui rappelle son intérêt pour le barrage sur le Meu. De plus, les hypothèses de travail retenues pour les calculs de déficit sont contestées, le fait que certaines situations (comme la vidange de Saint-Thurial) ne soient pas prises en compte est jugé dommageable. Aucun

consensus n'est trouvé, en particulier car le SMBR souhaiterait que le Conseil Général soit maître d'ouvrage. Mais le CG a déjà fait l'expérience malheureuse d'un barrage d'AEP (la Cantache) dont l'eau n'est pas potabilisable, suite à la pollution agricole et à la faible efficacité des actions en ce domaine. Il ne souhaite donc pas réitérer cette expérience malheureuse. Toutefois, les conclusions de la commission sont approuvées sur un plan formel par le Conseil général. Mais étant donné le dissensus qui persiste, ce dernier demande une intervention d'experts pour avis technique sur l'AEP au niveau du département.

Cette intervention d'experts prend la forme d'une mission interministérielle conjointe des Ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement. Cette mission est basée sur des réunions de concertation avec les différentes catégories d'acteurs concernés par le dossier. Le rapport, remis en janvier 1999, confirme les déficits annoncés par l'étude "Eau potable 2005", donne des avis négatifs sur les barrages de Gaël et de Paimpont, en raison du fort risque d'eutrophisation, et préconise la prise d'eau sur l'Aff ainsi que les interconnexions de sécurité SMPBR-SYMEVAL, ainsi que l'alimentation du sud du département à partir de Férel. Cette mission semble avoir organisé un compromis entre les acteurs sur les solutions à apporter ; néanmoins, le SMBPR rappelle l'intérêt d'un barrage sur le Meu comme solution ultime de garantie pour l'AEP.

Le Conseil Général lance le 19 mars 1999 une étude visant à définir techniquement de manière plus fine les solutions préconisées par la mission. Cette étude confirme l'intérêt d'une interconnexion entre le SYMEVAL et le SMPBR, fonctionnant dans les deux sens, pour assurer la sécurité d'approvisionnement des deux syndicats, et aussi d'une interconnexion SMPBR - Férel, permettant d'apporter au syndicat l'eau qui lui manque. De plus, cette dernière liaison se place dans un schéma de liaisons structurantes importantes reliant par l'intermédiaire de Férel, Rennes aux systèmes d'alimentation de Nantes et Saint-Nazaire.



**Figure 16 : Schéma des grandes interconnexions de sécurité, existantes et prévues, entre syndicats de production de la Région Bretagne**

(source Ville de Rennes, Direction des services à caractère Industriel ou Commercial, *L'eau potable à Rennes*)

Fin 2000, ces solutions d'interconnexions sont retenues par le Conseil Général, le SMPBR et les autres acteurs. La maîtrise d'œuvre de la liaison SMPBR - SYMEVAL est confiée à ce dernier, et l'étude de faisabilité est lancée. La maîtrise d'œuvre de la liaison Férel - SMPBR n'est pas encore décidée<sup>94</sup>, mais il y a fort à parier qu'elle se jouera entre l'Institut d'Aménagement de la Vilaine et le SMPBR. En attendant la fin des négociations, le Conseil Général a lancé une étude de faisabilité sur cette liaison, visant à définir son tracé ainsi qu'une estimation plus fine des coûts.

### **III.3.e Schéma de présentation du processus de décision**

En complément de ce récit succinct du processus de décision, nous pouvons établir un tramogramme qui en met en relief les principales séquences. Il s'agit d'un tramogramme « processus de décision / négociations ». Il s'inspire du modèle présenté plus haut (inspiré de l'étude de Laurans et Dubien sur les incinérateurs) – en mettant en horizontal le déroulement chronologique du processus de décision et sur des lignes parallèles les négociations qui lui sont associées. Mais il repose sur des choix différents. En effet, il repose sur une conception du processus de décision dans son ensemble comme un enchaînement – un patchwork - de sous-processus de décision.. Chaque sous-ensemble est une séquence « composante »<sup>95</sup> du processus de décision d'ensemble et se clôt en une décision qui en constitue une composante nécessaire (le tramogramme est donc construit à partir de considérations de « rôle » des sous-ensembles). Les séquences « interstitielles » sont donc à rechercher à l'intérieur de ces composantes, alors qu'elles étaient mises en relief directement dans le tramogramme sur les incinérateurs.

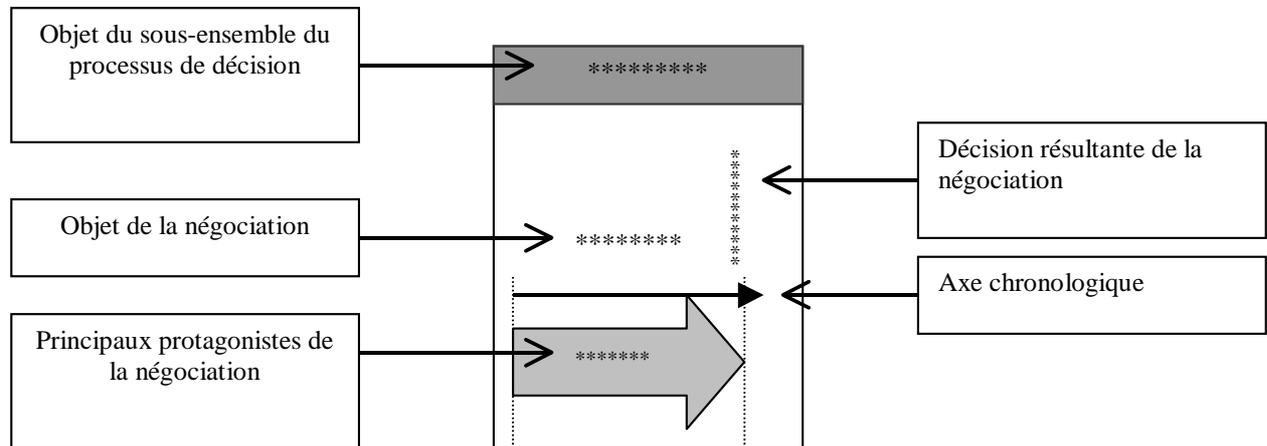
Le but de ce tramogramme est donc de décomposer les processus de décision en sous-ensemble cohérents. Chacun de ces sous-ensembles représente le processus de négociation rela-

---

<sup>94</sup> - en 2002, au moment de la réalisation de l'étude de cas -

<sup>95</sup> Nous reprenons ici la typologie proposée dans (Mermet, 1998) pour cerner l'insertion de négociations dans un processus de décision. Les négociations (ici, plus largement, les séquences du processus) « composantes » sont celles, qui durent et se voient, et constituent à elles seules un des sous-ensemble dont se compose le processus de décision ; les négociations interstitielles sont celles, souvent moins visibles et en tout cas moins encombrantes (en termes de temps et d'effectif), qui se glissent dans les interstices du processus de décision (où leur rôle n'est pas forcément moins déterminant). Nous réalisons le risque de confusion que crée la proximité des termes « composition » (la négociation comme mode de composition) tel qu'il a été utilisé dans ce rapport et « composante » ; il n'y a pas de lien entre eux ; il faudra sans doute, pour des travaux ultérieurs, un réarrangement terminologique pour éviter les risques de télescopage.

tif à un aspect particulier du processus : définition technique d'un projet, recherche d'un financement... Les données affichées dans le schéma reprennent une partie du cadre d'analyse de la négociation à cinq entrées du réseau PIN (Faure et Rubin, 1993) présentée dans la première partie du rapport.



**Figure 17 : Principe de schéma synthétique de présentation des processus de décision**

Ces sous-ensembles – négociations « composantes » - sont représentés dans des rectangles distincts, avec l'objet du processus de négociation comme titre de chacun.

Dans chaque rectangle est représenté un axe de la chronologie des négociations.

Toute négociation voit son objet (qui décrit la phase de "processus" selon les cinq entrées du cadre conceptuel du PIN) et la décision qui en résulte ("résultat") portés sur cet axe et écrits horizontalement pour le premier, verticalement pour la seconde.

Les négociations et décisions sont représentées successivement les unes aux autres, par ordre chronologique ; la longueur de l'intervalle entre deux décisions successives sur cet axe n'est pas proportionnelle à la durée réelle de la négociation qui a pris place entre celles-ci.

Au-dessous de cet axe chronologique, sont représentés pour chaque négociation les principaux protagonistes("acteurs") de celle-ci : il n'est en effet pas question, étant donné la complexité des négociations, de représenter tous les acteurs impliqués.

Un certain nombre d'abréviations sont utilisées dans les schémas suivants, leur signification est indiquée dans l'encadré.

### **Abréviations utilisés dans les schémas de présentation des processus de décision**

Admi. : Administrations

Assoc. de protection : Associations de protection de la nature

C : Département Charente

Cabinet du 1<sup>er</sup> Min. : cabinet du Premier Ministre.

Conseil G<sup>al</sup> : Conseil Général

Conseils G<sup>aux</sup> : Conseils Généraux

Conseil R<sup>al</sup> : Conseil Régional

CM : Département de Charente-Maritime

Déf. : Définition

Min. Agri. : Ministère chargé de l'Environnement

Min. Env. : Ministère chargé de l'Agriculture

Plan de dvpt. de ress. : Plan de Développement de la ressource en eau

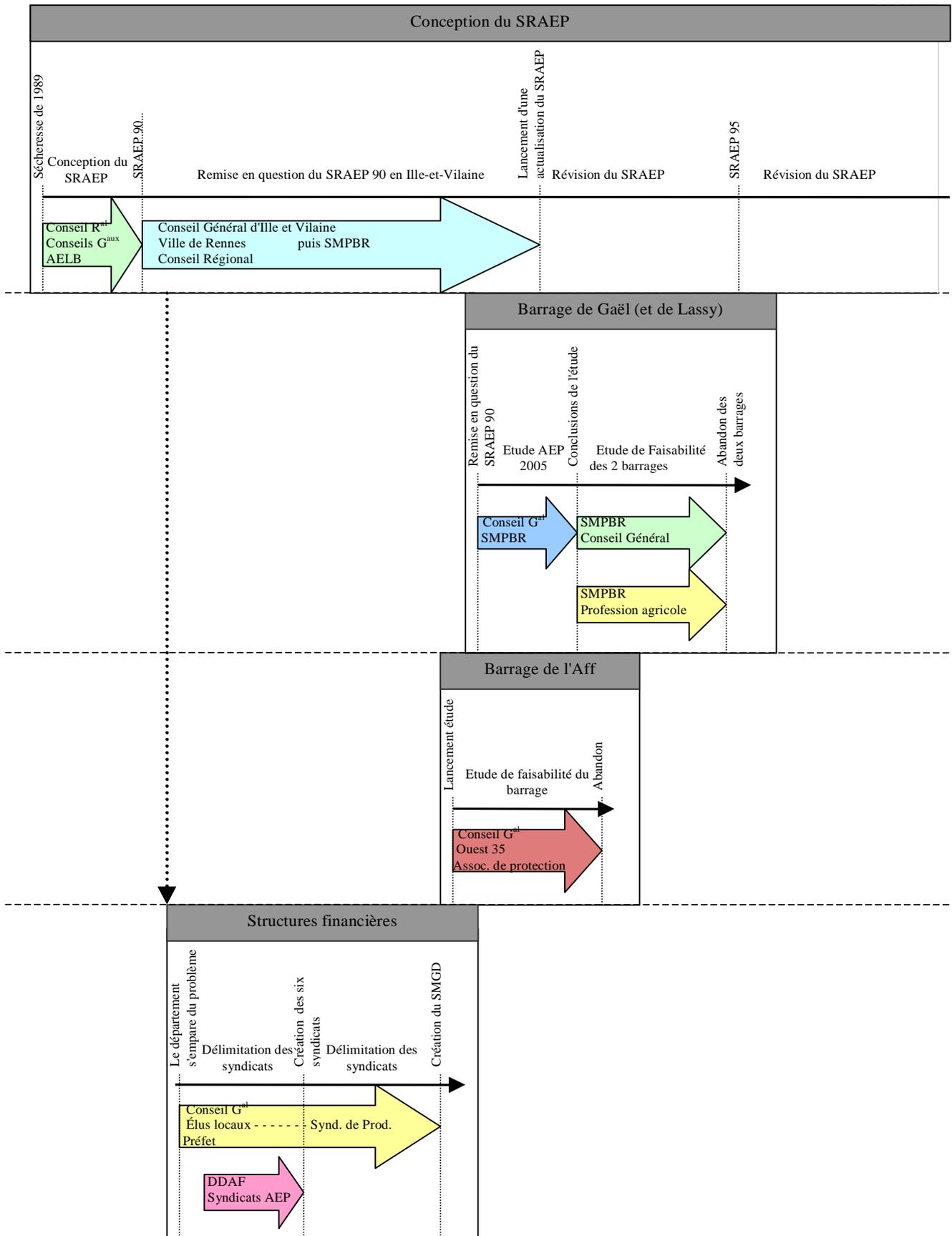
Prof. Agricole : profession agricole.

Synd. AEP : Syndicats de distribution d'eau potable

Synd. de Prod. : Syndicats de production d'eau potable

Syndicats de Prod. : Syndicats de production d'eau potable

Le principe de ce schéma a ensuite été décliné dans chacune des deux études de cas sur les barrages qui ont été effectuées, en reprenant les données de l'étude monographiques de la décision par Alexandre Emerit dans la première étape de la recherche.



**Figure 18 : Tramogramme processus de décision / sous-processus de négociation et de décision dans le cas de l'AEP du bassin rennais**



### **III.3.f Analyse du cas de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise**

#### *La logique d'ensemble de la décision : recherche de solution à un problème*

Ce qui est d'abord mis en lumière dans ce tramogramme, c'est que l'ensemble du processus semble s'organiser autour de la recherche de solution à un problème de ressource en eau (par contraste avec le cas précédent, et le cas suivants, qui sont organisés autour de la « vente » d'un projet).

Il est intéressant de noter aussi que, même si le processus de décision de principe liée à la planification à l'échelle régionale (SRAEP) sert de cadre à toutes les autres décisions, c'est le département qui a pris les choses en main d'un point de vue de résolution concrète. Alors est décidée la mise en place d'une structure financière - les syndicats de productions et le SMGD - afin de prévoir et d'assumer le coût des solutions qui seront retenues.

Cette décision structure bien le processus des décisions ultérieures, en fixant le cadre géographique de négociation entre les acteurs, au niveau auquel le Département a la plus forte légitimité pour intervenir dans le dossier. De plus, la mise en place d'une structure accumulant des fonds au cours des années permet à la fois de s'affranchir en partie de la question financière dans le processus de décision, mais surtout parce que l'existence de cette manne oblige les acteurs (vis à vis des citoyens/consommateurs) à l'aboutissement rapide d'une solution.

Enfin, la présence de Conseillers Généraux au sein du comité d'administration du SMGD renforce encore la position du Département dans le processus, grâce à un certain contrôle financier par l'intermédiaire du syndicat concernant la concrétisation des solutions.

#### *Décisions de principe et décision de financement*

Un autre point intéressant soulevé par ce schéma est que, dans un premier temps, le seul processus de décision impliquant l'ensemble des acteurs concernés au niveau départemental est la mise en place des syndicats de production et du SMGD. Or il s'agit d'une décision de type financier. Tous les processus menant à des décisions de principe sont alors menés à une échelle géographique plus restreinte, celle d'un syndicat de production.

Néanmoins, devant l'échec de ces processus, qui ne débouchent pas sur une décision de réalisation d'ouvrage en raison de l'opposition de certaines catégories d'acteurs et du scepticisme du conseil général sur la qualité du projet, se met en place un nouveau processus devant aboutir à une décision de principe ; il est basé sur la recherche d'un consensus entre l'ensemble des acteurs impliqués au niveau départemental. C'est ce processus, impulsé encore une

fois par l'engagement et le rôle prédominant du Département, qui aboutit à un consensus et une décision de principe de réaliser la Liaison Arzal–Rennes, afin d'assurer l'approvisionnement en eau de l'agglomération rennaise en quantité suffisante.

On tient là l'un des résultats intéressants des deux études de cas d'aménagements hydrauliques dans notre recherche : le déroulement en parallèle, mais largement indépendant, de processus de décision de principe et de processus de décision de financement. A cet égard, les deux cas sont contrastés. Ici, le récit du processus de décision met bien en évidence que la mise en place d'un dispositif de collecte de financement efficace, avec une grande proximité entre responsabilité politique et financière, a été déterminant pour l'organisation de la décision, à la fois en restructurant le portage du projet, et en fournissant des ressources pour surmonter les difficultés qui surgissent dans les tentatives pour prendre les décisions de principe sur les solutions techniques. On verra à l'inverse dans le cas de la Trézence que le forçage politique de la décision de principe ne sera pas suivi d'une validation de la décision sur le plan financier.

L'importance de cette dualité des niveaux de décision est souvent sous-estimée, et conduit alors à surestimer le rôle de procédures formelles de décision de principe et à sous-estimer celui des négociations et autres compositions sur le plan financier. On met en scène « tout le monde autour de la table » ; on passe rapidement sur le « tour de table » financier qui est pourtant une dimension capitale de tout projet d'infrastructure<sup>96</sup>.

Par ailleurs il est à noter que dans ce cas, contrairement aux cas forestiers et au cas de la Trézence, on est en présence de circuits de financements plutôt courts, dans lesquels l'essentiel de la dépense est encourue par les citoyens qui élisent les élus participant à la négociation. On peut penser qu'il y a là un facteur favorable à l'absence de forçage<sup>97</sup>.

Un autre facteur majeur qui a joué dans le même sens est le fait qu'en Bretagne, les questions d'eau potable sont très sensibles sur le plan politique et font l'objet d'une vigilance pointilleuse de la part des organisations de consommateurs, de défense de l'environnement et de la population (c'est la configuration « sous le regard des citoyens », dont nous avons montré l'importance au chapitre II du rapport).

---

<sup>96</sup> C'est l'une des raisons de l'investigation approfondie de ce thème dans notre recherche : voir tome II.

<sup>97</sup> Voir tome II.

### *DAD/PER/CAC : des modèles pour une lecture de sous-séquences de la décision*

Un autre apport de ce cas se situe sur le plan méthodologique et concerne l'usage des modèles de décision (DAD,CAC,...). Dans le développement que nous leur avons consacré plus haut, nous avons utilisé ces modèles pour discuter des questions de principe sur la décision et la négociation, par exemple concernant le rôle des porteurs de projet, la conception d'ensemble de la décision concertée, etc. Ici, la méthode suivie pour tracer les tramogrammes, en faisant ressortir des sous-séquences de la décision permet de constater que ces sous-séquences obéissent à des logiques différentes.

La première étape, l'élaboration du SRAEP de 1990, se présente comme un processus de planification assez ouvert. La seconde, l'instauration du système de financement, est une décision négociée, sur la base d'un portage de projet par le département. En revanche, les deux séquences suivantes, portant chacune sur un projet de barrage (barrage sur l'Aff et barrage de Gaël) se présentent sous une forme classique : projets annoncés, oppositions vigoureuses de la part des milieux agricoles, des environnementalistes et du Conseil Général ; les porteurs insistent puis, lorsqu'ils s'aperçoivent qu'ils ne pourront obtenir un consentement suffisant à leurs yeux, renoncent à « forcer » et abandonnent leur projet. C'est ici que prend place la recherche d'une nouvelle solution, s'appuyant notamment sur la mission des ingénieurs généraux d'une part, le travail d'un bureau d'étude très investi sur le problème de l'eau en Bretagne d'autre part. Solutions qui seront ensuite validées, de façon collégiale. On peut difficilement illustrer plus clairement la portée concrète du modèle Proposer, Ecouter, Requalifier.

Sur le plan du principe, ceci nous confirme à nouveau le rôle structurant des oppositions, concrétisées dans le processus par des séquences d'affrontement. Alors que ce cas a pu être présenté comme exemple de logique de coopération généralisée, il ressort que celle-ci est une perception ex post simplificatrice, suite au renoncement au forçage face aux oppositions, et à un travail essentiellement centré sur la requalification, la phase collégiale étant plutôt une phase de validation institutionnelle finale.

On peut donc parler d'une séquence lors de laquelle le processus de décision s'est d'abord organisé sur un mode DAD, puis a été réorienté par les acteurs les plus impliqués dans le projet vers un mode PER, pour être présenté, dans les phases finales, comme émanant d'un exercice de type CAC. Sur le plan méthodologique, les modèles proposés (DAD, etc.) peuvent donc être utilisés pour guider la description des sous-systèmes du système d'ensemble que constitue la processus de décision que l'on étudie. C'est sans doute là un outil

intéressant pour l'analyse et la conduite de la décision, dont les développements devraient être envisagés dans les suites qui pourront être données à la présente recherche.

### *Les enjeux liés au portage du projet*

Le cas du bassin rennais est intéressant aussi du point de vue de la problématique du portage de projet. En effet dans les autres cas, conflit et négociation mettent face à face le porteur du projet et ses opposants dans une dynamique qui est, dans l'ensemble, celle d'un affrontement. Qu'en est-il lorsque, comme c'est le cas ici, la dynamique du processus de décision se rapproche davantage d'une logique de négociation ?

Nous voudrions verser ici à la discussion un passage du mémoire d'Alexandre Emerit, qui porte sur la sous-séquence « recherche de consensus » du tramogramme.

« Il y a donc eu une double concertation initiée par la demande du Conseil Général d'Ille et Vilaine d'un arbitrage interministériel :

- une première, visible, sous forme de compte-rendu d'étude et de débats lors de 2 réunions mixtes Conseil Général CLE<sup>98</sup>. Cette concertation a permis de légitimer la prise en charge de la résolution du problème de l'AEP par le département et les solutions qui ont été définies pour y remédier, auprès d'acteurs impliqués par cette problématique mais qui n'ont pas participé à sa résolution (associations d'environnement et d'usagers, autres départements, région Bretagne).
- une seconde, plus cachée, regroupant les acteurs publics locaux très fortement impliqués dans la résolution de ce problème lors de la seconde itération. Cette concertation va avoir deux impacts très importants : *premièrement*, elle va mobiliser l'ensemble des moyens de ces acteurs dans la définition et l'évaluation des nouvelles solutions à mettre en œuvre. *Deuxièmement*, elle va, par ce travail commun, intégrer les divergences qui les avaient opposés lors de la seconde itération. Même, si on le voit, cette concertation se fait entre un nombre d'acteurs réduit et exclut les acteurs qui s'étaient opposés aux solutions proposées dans la première itération (associations et représentants des usagers ou de la société civile), alors que, par exemple, l'association de protection de la nature 'Eaux et rivières de Bretagne avait participé à la commission départementale de révision du SRAEP 96 (avril 96 mai 97). »

Ce passage nous semble particulièrement éclairant pour illustrer les développements que nous avons proposés plus haut sur les liens entre porteurs de projets, réseaux d'innovation et

---

<sup>98</sup> Commission locale de l'eau du SAGE Vilaine.

modèle de décision PER. Ici, on voit la configuration de portage de projet évoluer, s'enrichir par des alliances (des « intéressements ») et renforcer sa cohésion ; on voit le contenu du projet évoluer de manière très profonde en prenant en compte les oppositions (internes et externes au portage du projet). Mais on voit aussi que la confusion ne s'installe pas sur le portage du projet ; celui-ci n'est pas présenté comme le projet de tous, mais il a intégré en revanche les objections des partenaires internes et extérieurs au portage qui ont joué – et qui semblent en mesure de continuer à jouer – leur rôle critique. On est bien dans une logique d'ensemble de type PER ; c'est bien le projet des uns, accepté par les autres.

### *Les interventions de « gestion des conflits »*

Dans le cas du bassin rennais, on retrouve aussi des éléments sur les pratiques françaises de gestion des conflits dont nous avons déjà souligné l'importance dans le texte qui est à l'origine de cette recherche (Mermet, 1998). Dans la littérature internationale sur la décision environnementale, les procédés de gestion des conflits (*conflict management*) occupe une place importante. La médiation est dans ce contexte le procédé affiché comme la référence principale. Or nous avons déjà montré (Mermet, 1983) que le modèle de la médiation, qui s'est développé en particulier aux Etats-Unis, correspond à un contexte – plus précisément, à une configuration de composition, au sens que nous avons précisé plus haut – spécifique à ce pays, notamment avec le judiciarisation de la vie publique. En 1998, nous avons attiré l'attention en revanche sur les deux types de pratiques de gestion des conflits très importantes en France dans les dossiers d'aménagement et d'environnement des années 90 : les études dont le comité de pilotage sert d'instance de médiation, et les missions d'inspection générale. Or on retrouve, au cœur même de la phase de recherche de consensus du dossier du bassin rennais ces deux types d'interventions, successivement appliqués, et qui se montrent déterminants pour la formation d'une « décision négociée ».

Tirons-en trois enseignements. D'abord, pour l'analyse de la concertation dans les processus de décision, il importe de prêter toute l'attention qu'ils méritent aux différents procédés qui, quel que soit leur affichage formel jouent des rôles clé dans la trame de la décision concertée. Ensuite, pour le développement de modes de décision et d'action publique plus négociés dans les années qui viennent, il faut envisager de mettre l'attention au moins autant sur le soin qui sera mis à cultiver ces procédés « concrets » et largement diffusés<sup>99</sup>, que sur

---

<sup>99</sup> Par exemple, par des formations spécifiques, des recherches méthodologiques plus approfondies, des aménagements dans les procédures d'intervention, etc.

l'introduction *ex nihilo* de mécanismes nouveaux. Enfin, les dispositifs « concrètement » décisifs sont fonction des contextes. Il faudrait donc observer avec vigilance pour voir dans quelle mesure les conditions générales qui rendent possibles et utiles ce type d'intervention continuent à être remplies. Si elles ne l'étaient plus, il faudrait faire évoluer les dispositifs ou les remplacer par d'autres.

*L'interprétation positive du cas : une question de cadrage*

Au moment de le clore, ce dossier du bassin rennais ressort nettement comme celui, dans nos cas, qui se rapproche le plus d'une décision concertée et négociée. Il nous faut cependant pointer que cette appréciation repose sur le cadrage du problème par l'analyste du cas lui-même.

Le jugement positif repose sur le double constat (1) qu'une solution technique et financière a été trouvée au problème d'AEP et que (2) le forçage a été faible. Mais on pourrait aussi faire ressortir que la solution retenue repose sur l'évitement, par les porteurs de projet, d'une confrontation avec la profession agricole. Ils ont préféré aller chercher de l'eau à quelques 100km que de faire fond sur la possibilité de limiter la pollution dans les bassins versants proches de l'agglomération rennaise. Reprenons en effet le commentaire d'Alexandre Emerit sur la décision finale dans ce dossier. « Au niveau technique, cette solution est stratégique, car elle permet d'assurer, grâce à la liaison avec l'usine de Campbon (dilution des pics de nitrate à l'usine de Férel) et la mise en service de la station d'épuration de Rennes), un approvisionnement en eau potable de manière à minimiser les risques d'échec et les incertitudes du réseau de distribution à court et moyen terme, sans toutefois sortir de la logique bassin versant (le projet est situé dans le bassin de la Vilaine, par rapport à un projet qui aurait consisté à une liaison avec Nantes). Au niveau stratégique, elle renforce la nécessité de maîtriser la qualité de l'eau dans ce bassin versant à moyen terme, renforçant ainsi une solidarité de bassin et limitant l'impression de fuite en avant vis à vis du problème des pollutions d'origine agricole et de la dégradation de la qualité de l'eau des bassins d'alimentation des ressources d'Ille et Vilaine. Elle permet d'utiliser l'usine de Férel et les volumes d'eau du barrage d'Arzal à leurs pleines capacités (intérêt politique pour cet aménagement qui avait été très décrié dans le passé). »

En résumé : on résout un problème (la sécurité de l'aep du bassin rennais) ; on en élude un autre, la lutte contre la pollution d'origine agricole ; on pose cependant (sans que cela soit évoqué dans les justifications qui accompagnent la décision) une pierre d'attente stratégique

pour relancer un dossier délicat de pollution agricole<sup>100</sup> ; on justifie une décision passée... de projet de barrage peu justifié sur le plan économique et dévastatrice sur le plan environnemental (Ouest-Aménagement, 1983). La trame de la décision a aussi son envers, et l'interprétation globale que l'on peut proposer d'un dossier dépend fondamentalement du cadrage posé par l'analyste lui-même.

---

<sup>100</sup> En effet, l'interconnexion avec le barrage d'Arzal s'inscrit dans un système d'aep plus large, qui comprend aussi une interconnexion avec le barrage de la Cantache – celui-là même dont le Conseil Général est maître d'ouvrage, mais dont l'eau n'est pas potabilisable. La solution retenue crée donc une situation où le conseil général dispose d'une base nouvelle renouveler ses pressions sur ses partenaires et obtenir que l'eau de ce barrage redevienne utilisable, soit grâce à un assouplissement des avis de la commission départementale d'hygiène, soit par un effort accru de maîtrise des pollutions agricoles, soit un peu des deux...

### III.4 Le cas du projet de barrage de la Trézence<sup>101</sup>

Le second cas de projet d'aménagement hydraulique étudié dans le cadre de notre recherche est celui du barrage de la Trézence, en Charente-Maritime, barrage multifonctions dont le processus de décision a duré une vingtaine d'années<sup>102</sup>.

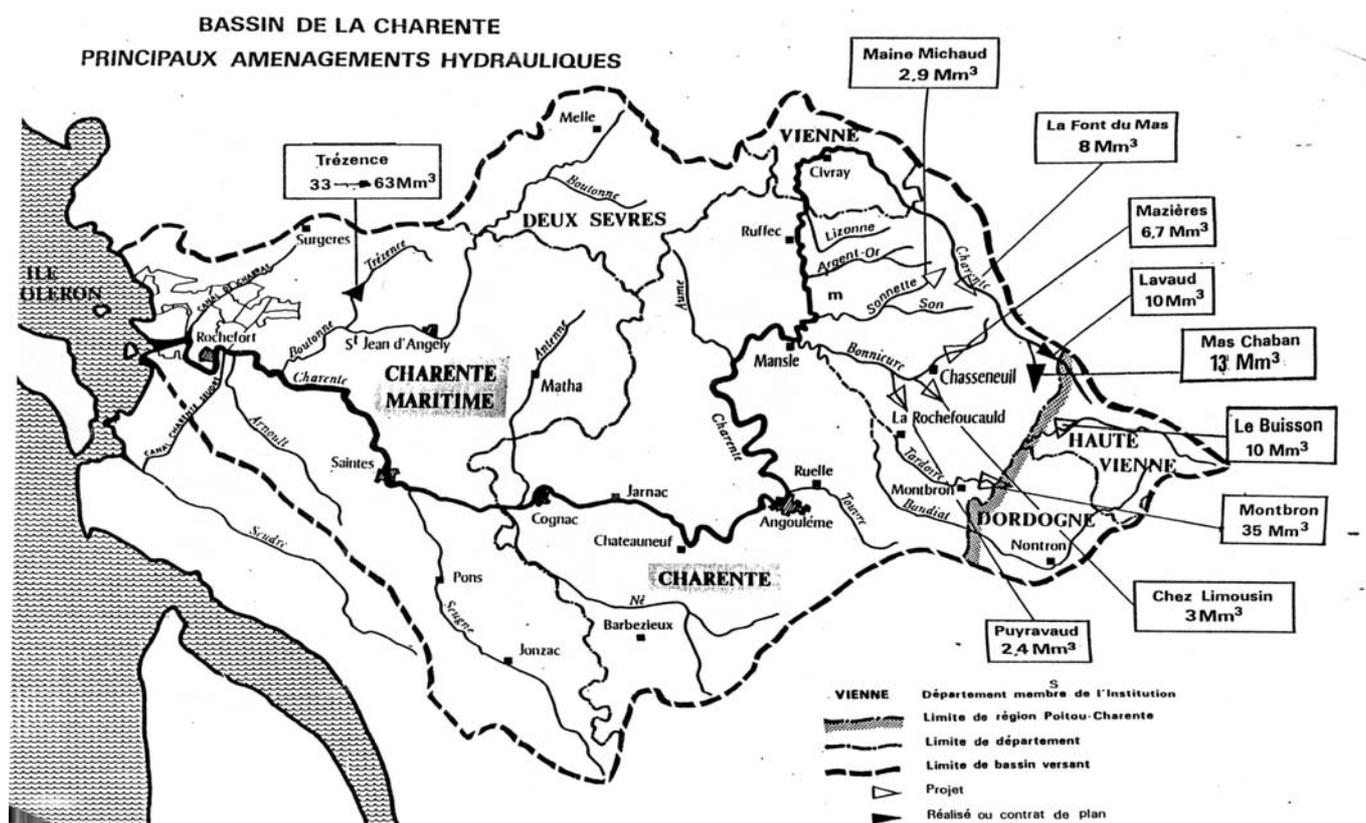


Figure 19 : Situation géographique du barrage de la Trézence, au sein du bassin versant de la Charente

(source IIAC, schéma pour l'aménagement et la protection du fleuve Charente)

#### III.4.a Le premier projet de barrage

En 1972, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne publie un livre blanc sur les différents sites de barrage possibles dans le bassin de la Charente. Cette étude recense cinq sites : Puy-

<sup>101</sup> Les paragraphes III.4.a à III.4.d sont composés d'extraits du mémoire de Sylvain Maestracci, avec des modifications mineures.

<sup>102</sup> Ce projet est aujourd'hui abandonné (provisoirement ou définitivement ?) suite à une annulation de la déclaration publique par le Conseil d'Etat. Cette décision qui a clos le dossier n'était pas encore intervenue au moment des études de terrain dans le cadre de notre recherche.

Ravaud, définitivement abandonné, Mazière (mis de côté), Lavaud, Mas-Chaband et enfin le barrage de la Trézence. En 1977 est créée l'Institution Interdépartementale d'Aménagement du fleuve Charente (IIAC), dont le rôle est de mettre en place un schéma d'aménagement du fleuve, et est d'obtenir une gestion concertée de l'eau à l'échelle du bassin versant, afin de répondre aux besoins, en particulier de l'ostréiculture et de l'irrigation. En 1983, cette structure propose la construction de trois barrages : Lavaud, Mas-Chaband pour la Charente amont et Trézence pour la Charente aval. La construction du barrage de Lavaud est alors décidée, sous l'égide de l'IIAC, présidée par le Président du Conseil Général de Charente, M. Houssin (il est mis en eau en 1988).

Le Conseil Général de Charente-Maritime, en raison de conflits d'intérêts entre les Présidents des Conseils Généraux de Charente et Charente-Maritime, décide alors de prendre seul en charge la conception du barrage de la Trézence. Le département de Charente, en collaboration avec l'IIAC, s'occupant du barrage de Mas-Chaband. Après la réalisation d'une étude de faisabilité du Barrage par la Compagnie Nationale d'Aménagement du Bas-Rhône-Languedoc (CNABRL), pressentie pour être le maître d'œuvre du projet, M. Blaizot, Président du Conseil Général de Charente-Maritime, négocie avec la profession agricole, pour une valorisation de la ressource créée. Le projet qui est retenu est un barrage de 35 Mm<sup>3</sup> (pouvant dans un second temps être porté à 65 Mm<sup>3</sup>), avec trois vocations :

- Le développement de l'irrigation : 14 Mm<sup>3</sup>, 45Mm<sup>3</sup> dans un second temps. Il s'agit d'étendre les surfaces irriguées (de 6500 ha, puis de 24500 ha environ).
- Apport d'eau douce à l'estuaire pour l'ostréiculture : 10Mm<sup>3</sup>.
- Soutien d'étiage de la Boutonne : 3 Mm<sup>3</sup>.

Les études sur le barrage sont réalisées en 1986-87 par la CNABRL, et le 16 mai 1989, le Conseil Général de Charente-Maritime se porte maître d'ouvrage du projet du barrage de la Trézence, projet estimé à 213 MF, puis 50 MF pour la seconde phase.

Le Conseil Général recherche alors des financements de la part de la Région, et obtient que le barrage soit inscrit au Contrat de Plan État-Région de 1989, assurant ainsi un financement de la part de ces deux acteurs ; il en sollicite un également auprès de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne en octobre 1990.

En parallèle, il lance une Instruction Mixte à l'Échelon Local (IMEL) en 1989 (cf. Annexe I pour les détails de la procédure IMEL), qui ne suscite pas d'avis négatifs. Le préfet ordonne alors l'ouverture d'une Enquête d'Utilité Publique (cf. Annexe I), dont les résultats sont un avis favorable assorti de fortes réserves (entre autres, est demandée la mise en place

d'un programme ambitieux de maîtrise de l'irrigation et des pollutions par les nitrates). Le préfet préfère alors transmettre le dossier aux Ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement qui lancent une Instruction Mixte à l'Échelon Central. Le Ministère chargé de l'Environnement, au vu du dossier, émet un avis négatif.

Le Premier Ministre transmet alors le dossier au Conseil d'État, qui bloque la procédure de DUP en raison de l'absence dans le dossier d'enquête publique de la liste des bénéficiaires de l'ouvrage.

### **III.4.b Définitions techniques des deuxième et troisième projets de barrage**

En 1992, M. Bélot remplace M. Blaizot à la présidence du Conseil Général de Charente-Maritime.

Deux faits modifient les priorités affichées lors de la conception du second projet de barrage : le contexte moins favorable à l'agriculture irriguée de par la réforme de la Politique Agricole Commune, et une plus forte prise de conscience des problèmes de croissance des naissains dans le bassin ostréicole Marennes-Oléron, à cause d'un apport d'eau douce trop faible de la Charente en été. Ce projet prévoit un barrage de 35 Mm<sup>3</sup>, dont les affectations sont les suivantes :

- Le soutien à l'irrigation : 5 Mm<sup>3</sup>.
- Apport d'eau douce à l'estuaire pour l'ostréiculture (croissance des naissains) : 14.5 Mm<sup>3</sup>.
- Soutien d'étiage de la Boutonne : 5.5 Mm<sup>3</sup>.

Le montant hors taxe prévisionnel des travaux est estimé à 250 MF.

Suite à l'avis négatif du Conseil Scientifique du Comité de Bassin de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, et d'un avis informel négatifs du Directeur de l'Eau (du Ministère chargé de l'environnement), ce projet avorte avant même le lancement de toute procédure d'autorisation administrative ou de recherche de financement.

Suite à une discussion entre le Directeur de l'Eau et le Président du Conseil Général de Charente-Maritime, le maître d'œuvre change : la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) remplace la CNABRL.

Afin de mettre au point le troisième projet, est mis en place en 1996 un comité de pilotage, comprenant entre autre le Conseil Général de Charente-Maritime, la Direction de l'Eau, les communes concernées, les administrations déconcentrées concernées, l'Agence de l'Eau

Adour-Garonne, la Chambre d'Agriculture de Charente-Maritime, Le CEMAGREF et l'IFREMER, et la CAGC, mais pas d'associations. Au cours des réunions, un désaccord important entre le Conseil général et la Direction de l'Eau se fait jour sur la mise en place d'un plan de gestion des prélèvements.

Néanmoins, le Conseil Général se porte une fois encore maître d'ouvrage du troisième projet de barrage le 12 juin 1997. Ce barrage affiche un volume de 39 Mm<sup>3</sup> utiles dont :

- L'irrigation : 4.5 Mm<sup>3</sup>, pour l'irrigation de terrains en compensation de l'occupation par le barrage de terrains agricoles.
- Apport d'eau douce à l'estuaire pour l'ostréiculture (croissance des naissains) : 27 Mm<sup>3</sup>.
- Soutien d'étiage de la Boutonne : 7.5 Mm<sup>3</sup>.

Le barrage est estimé à 390 MF, plus 70 MF pour la construction du réseau d'irrigation devant servir à desservir les 500 ha de compensation<sup>103</sup>, plus 500 ha (initialement 1200 ha, a été revu à la baisse depuis) où la source d'irrigation par le barrage remplacerait des captages en nappe.

La clef de financement annoncée (même si aucune recherche officielle de financement par le département pour ce projet n'a été effectuée), est, pour ce projet :

- 50 % par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.
- 20 % par la Région Poitou-Charentes
- 11,6 % par le Ministère chargé de l'Agriculture
- 18.4 % d'autofinancement par le Département de Charente-Maritime.

Et pour le réseau d'irrigation (hors compensation) :

- 80 % par le département de Charente-Maritime.
- 20 % d'autofinancement par les bénéficiaires du réseau, hormis pour les 500 ha de compensation.

#### **III.4.c Les procédures d'autorisation administratives, et l'enquête publique du troisième projet**

Le 1<sup>er</sup> décembre 1997, le préfet de Charente-Maritime lance l'ouverture d'une IMEL sur ce projet. Suite à la première réunion de concertation, la DIREN Poitou-Charentes demande le

---

<sup>103</sup> C'est-à-dire de surfaces irriguées supplémentaires destinées à compenser la perte des terres agricoles noyées par le barrage.

28 janvier 1998 au maître d'ouvrage des compléments d'information (en particulier sur l'établissement d'un plan de gestion des prélèvements, l'étude des impacts des lâchers d'eau du barrage sur la qualité des eaux de la Boutonne). La réponse du maître d'ouvrage, le 29 avril, ne satisfaisant pas la DIREN, celle-ci émet un avis négatif et propose en parallèle le 18 juin une réflexion plus poussée sur les retenues de substitution. De son côté, la Direction de l'Eau va organiser des réunions avec l'IFREMER pour mieux comprendre le problème ostréicole.

L'IMEL est close le 18 août, et le dossier, conformément à la procédure, est transmis à l'échelon central pour l'ouverture d'une IMEC. Parallèlement, une réunion interministérielle, le 19 août, autorise l'ouverture d'une enquête d'utilité publique sur le projet, enquête lancée par les préfets de Charente et Charente-Maritime le 14 juin 1999.

Cette dernière est close le 30 juillet 1999 et la commission d'enquête rend ses conclusions le 10 novembre : elle rend un avis favorable avec réserves. Elle demande entre autres :

- que soit démontrée la compatibilité du projet avec le SDAGE Adour-Garonne (et en particulier que soit mis en place un plan de gestion des étiages),
- qu'il n'y ait pas d'augmentation réelle des surfaces irriguées (hormis les 500 ha de compensation), ni des prélèvements pour l'irrigation,
- que soit mis en œuvre un suivi strict de la qualité des eaux du barrage.

En avril 2000, les préfets de Charente et Charente-Maritime signent un arrêté autorisant au titre de la Loi sur l'eau, l'ouvrage de la Trézence sous réserve de Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Des recours sont alors portés par des associations de protection de la nature devant le tribunal administratif de Poitiers qui casse l'arrêté le 7 avril 2001. Le maître d'ouvrage fait alors appel devant le tribunal administratif de Bordeaux dont on attend le jugement.

En parallèle, l'IMEC est menée par le Ministère chargé de l'Environnement. Celui-ci demande l'avis de nombreuses commissions et administrations, mais les désaccords entre les Ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement ne se résolvent pas. Deux directions du Ministère chargé de l'Environnement, ainsi que la Commission des milieux naturels aquatiques donnant des avis défavorables, l'IMEC ne peut aboutir. Le Ministère chargé de l'Environnement transmet alors le dossier à la Commission des Travaux Mixtes. Cette dernière donne un avis favorable le 19 février 2000, sous réserve de la mise en place qu'au préalable du Plan de Gestion des Étiages.

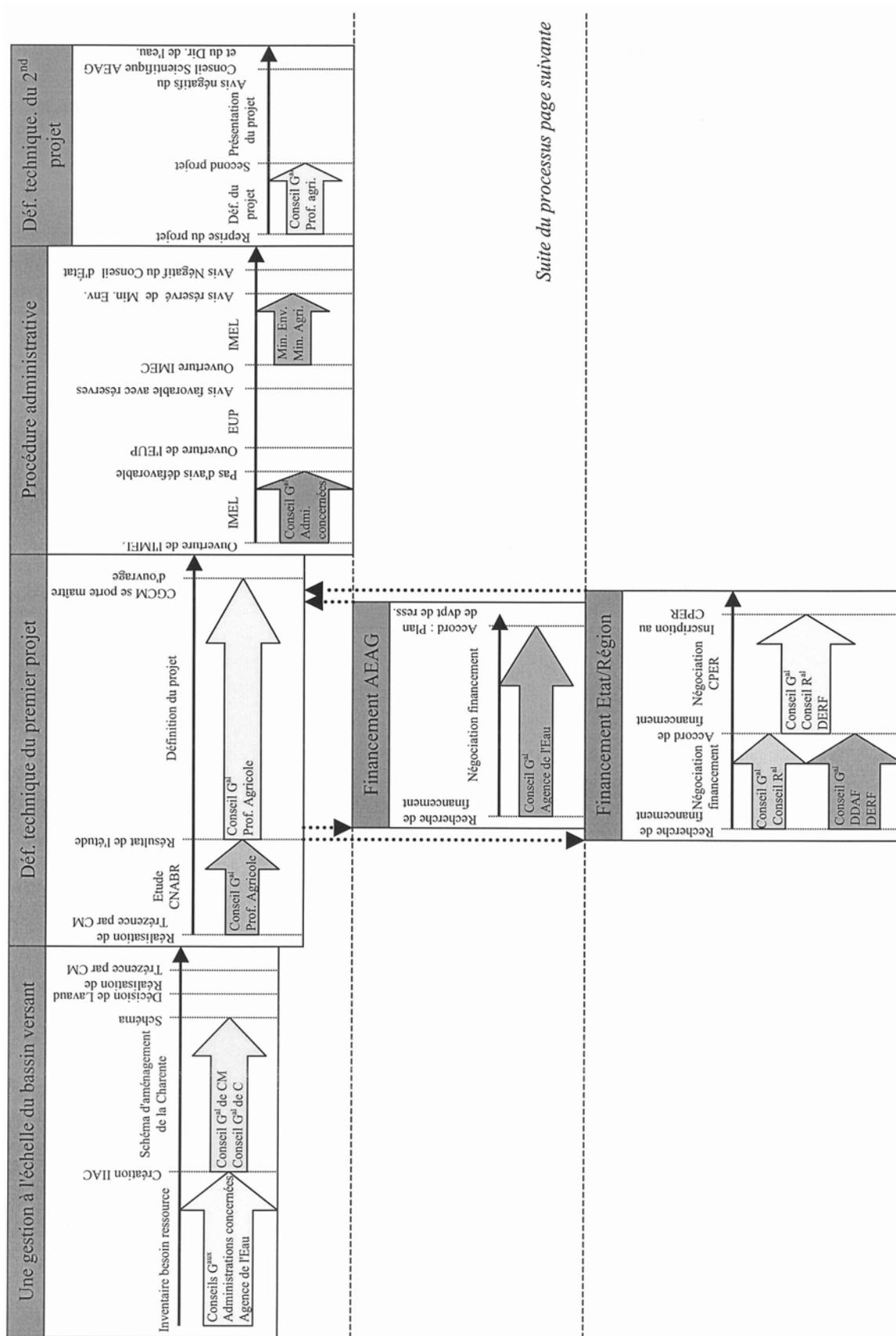
Le 22 novembre 2000, le Cabinet du Premier Ministre demande au Ministère chargé de l'Environnement de saisir le Conseil d'État ; le Ministère n'effectuant pas cette démarche, le Premier Ministre soumet le dossier au Conseil d'État le 21 décembre 2000, qui donne un avis favorable le 29 janvier 2001. La déclaration d'utilité publique est signée par le seul Premier Ministre (et non pas avec la signature conjointe du ministre chargé de l'Environnement), et inscrite au journal officiel le 30 janvier 2001, dernier jour selon la procédure pour respecter le délai maximum de quatorze mois après l'avis de la commission d'enquête. Un recours est porté devant le Conseil d'État, dès mars 2001, par des associations de protection de la nature, et l'affaire est en suspens au moment de notre étude de cas<sup>104</sup>.

#### **III.4.d Tramogramme du processus de décision**

Sur la base de l'étude monographique, on peut en proposer une représentation schématique, sur les mêmes principes que ceux adoptés plus haut au sujet de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise.

---

<sup>104</sup> La déclaration d'utilité publique a été finalement annulée par le conseil d'Etat en octobre 2003.



Suite du processus page suivante

Figure 20 : Tramogramme processus de décision / sous-processus de négociation et de décision, cas du barrage de la Trézence, 1<sup>ère</sup> partie

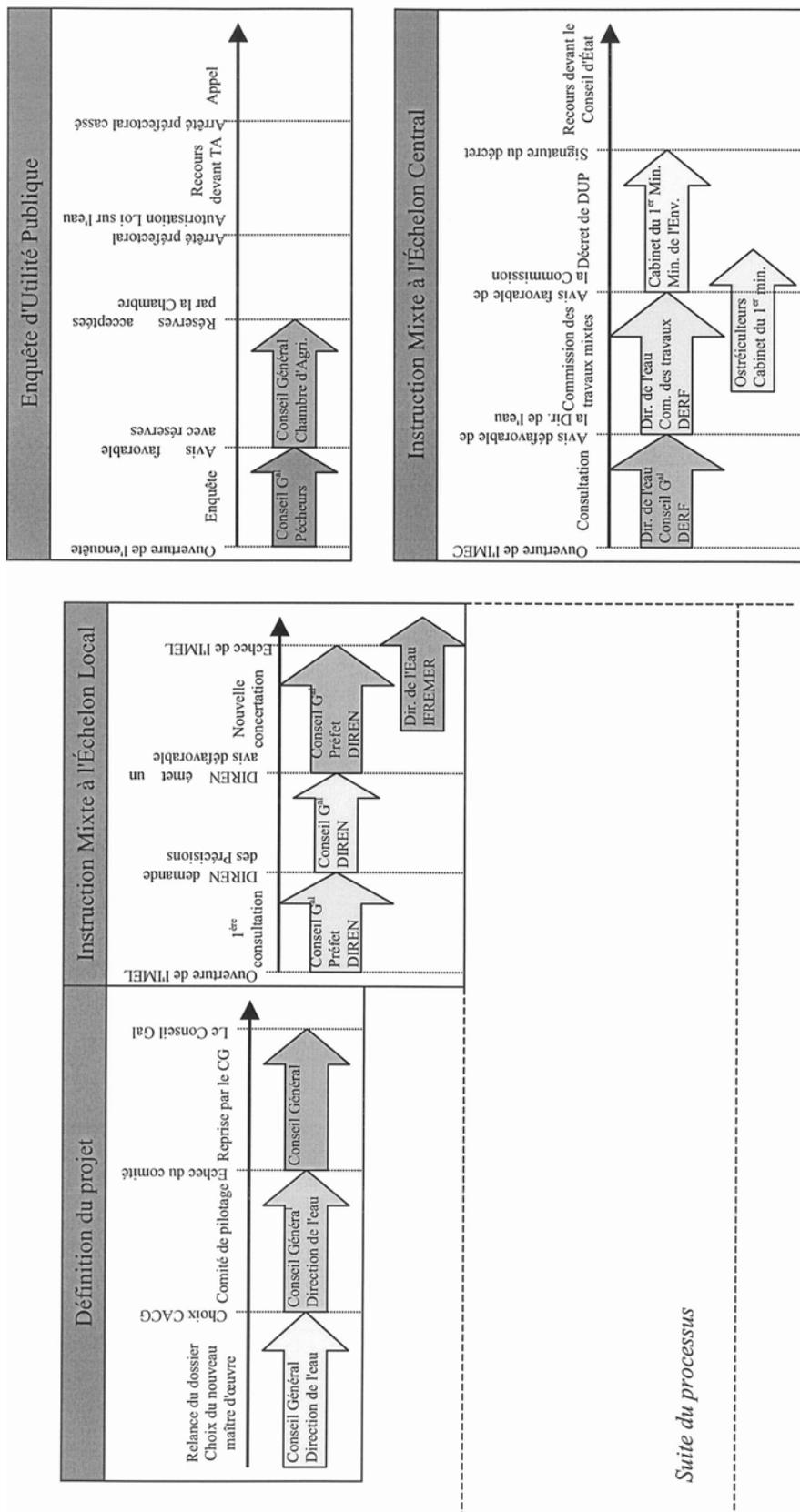


Figure 20 : Tramogramme processus de décision / sous-processus de négociation et de décision, cas du barrage de la Trézence, 2<sup>ème</sup> partie

### III.4.e Analyse du cas de la Trézence

#### *Une première vue d'ensemble*

Contrairement au processus de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise, le processus de décision se déroulent quasiment exclusivement par étapes successives. Cela s'explique par le fait qu'il n'y a pas recherche de solution à un problème clairement spécifié, avec étude et proposition de plusieurs solutions techniques par plusieurs acteurs, mais qu'on est en présence de la tentative de réalisation et de la défense d'un projet technique, porté par un acteur prédominant, le Département de Charente-Maritime.

Pour chaque version successive du projet se succèdent la définition technique, la décision par le Département de se porter maître d'ouvrage puis les procédures administratives d'autorisation.

Il est intéressant de comparer les deux procédures administratives des premier et troisième projets : alors que la première procédure administrative peut être considérée comme un seul processus de décision, par la succession des phases (IMEL, puis Enquête d'Utilité Publique puis IMEC), les procédures d'autorisations administratives perdent leur caractère successif pour le troisième projet (IMEL et enquête publique étant lancées simultanément). Cela s'explique sans doute par l'échec de l'IMEL, la volonté au niveau de la réunion interministérielle, entérinant la fin de l'IMEL et décidant de l'ouverture d'une IMEC, de hâter un peu le processus, en lançant tout de suite la procédure d'enquête publique. Encore une fois, les décisions prises dans le passé enferment les décisions ultérieures dans un cadre que ces premières ont défini.

Un autre point à relever est la position des financeurs et des négociations pour l'attribution des financements au cours des processus. Si, pour le premier projet de barrage, des financements ont été sollicités et accordés par les financeurs (Agence de l'Eau Adour-Garonne, Région Poitou-Charentes et État), en parallèle de la définition technique du projet, il n'y a eu aucune sollicitation de ces financeurs, au cours des processus du troisième projet de barrage. Il est possible d'émettre deux types d'explications pour cet état de fait, qui d'ailleurs ne s'excluent pas l'une l'autre :

- Les financeurs ont préféré, étant donné l'échec du premier projet pour des raisons d'autorisation administrative, ne pas apporter leur soutien au troisième projet avant que les autorisations administratives soient délivrées, pour ne pas immobiliser des capitaux pour un projet qui n'a pas abouti déjà une fois.

- Le maître d'ouvrage a préféré attendre d'obtenir les autorisations administratives pour l'ouvrage, afin de renforcer sa position dans les négociations de financement avec les financeurs. Il s'agirait alors d'utiliser une décision pour influencer les processus de négociation de décisions ultérieures, en réduisant le cadre de ceux-ci.

### *Un cas exemplaire de la prévalence d'une dynamique DAD*

Après ces remarques préliminaires, entamons l'analyse en nous appuyant sur les modèles de la décision développés dans le second chapitre du rapport. On se souvient que dans le dossier de l'agglomération rennaise, lorsque qu'une séquence de décision s'achevait sur un désaccord, à aucun moment les porteurs du dossier n'ont essayé sérieusement de « forcer », enclenchant au contraire de nouvelles séquences de recherche d'accord. Ici, en revanche, il ressort clairement que l'échec du premier projet n'a pas dissuadé les porteurs du projet d'en lancer un second. Puis, plus tard dans le processus, après l'échec de la concertation liée au comité de pilotage (1997), ils ont pris la décision de ne plus chercher l'accord, sans pour autant requalifier leur projet de manière significative ; d'ouvrir l'instruction mixte à l'échelle locale, qui dans ces conditions d'absence d'accord, a échoué ; puis ensuite de chercher un arbitrage dans le cadre d'un affrontement politique et judiciaire.

On est bien dans le cadre du modèle « classique » DAD. L'intérêt de l'exemple, à cet égard, est de bien montrer que ce modèle, avec l'absence de participation qui l'accompagne, ne découle pas particulièrement de projets à portage étatique, ni d'une absence de décentralisation, mais bien de la fusion opérationnelle effective entre une institution politique (ici, le conseil général), un secteur technico-économique (ici, le secteur agricole) et des services techniques porteurs de projet (ici, les services du conseil général). C'est parce que ces conditions prévalaient autour des projets étatiques des années 50-70 que le modèle DAD prévalait dans leur mise en oeuvre, et non pas faute de décentralisation.

Dans le processus de la Trézence, une période a cependant été marquée par une tentative de concertation et recherche de l'accord sur le projet. Elle commence en 1994, lorsque les services du conseil général constatent qu'ils ont peu de chance d'obtenir l'accord de la direction de l'eau au ministère chargé de l'environnement. Le CG renonce à la deuxième version du projet, et se met d'accord avec la direction de l'eau pour lancer une instruction nouvelle, pour un projet rebâti. Cette instruction du dossier est conçue pour suivre les nouvelles lignes directrices mises en place par la direction de l'eau au début des années 90, suite aux conflits

sur la Loire en particulier. Elle suppose notamment des études justificatives plus approfondies, le fonctionnement d'un comité de pilotage qui sert également d'instance de concertation. C'est bien ce qui est tenté ; le comité fonctionne en 1996 et 1997 ; il n'aboutit pas à un accord<sup>105</sup> ; le processus reprend, pour les 6 années suivantes, une configuration où domine l'épreuve de force politique et procédurale.

Il est intéressant de noter que le réseau porteur du projet est ici relativement étroit, à partir du moment où le CG 17 retire le projet du dispositif beaucoup plus large et ouvert de l'institution interdépartementale du bassin de la Charente. Le projet sera ensuite porté pendant une dizaine d'années (jusqu'au début des années 90) par un groupe restreint composé des services du conseil général, de la profession agricole, avec l'appui d'une société d'aménagement liée au monde agricole (BRL).

Au milieu des années 90, l'échec de cette stratégie est reconnu progressivement et les porteurs du projet vont tenter d'« intéresser » de nouveaux partenaires dans deux directions : ils recherchent avec succès le soutien des organisations socioprofessionnelles conchylicoles ; ils recherchent, sans succès on l'a vu, un accord avec la direction de l'eau. La coalition formée avec les premières renforce indéniablement le projet ; suffisamment, semble-t-il pour donner à penser à ses porteurs qu'ils peuvent passer en force ; pas assez, si l'on en juge par le résultat, pour qu'ils sortent vainqueurs d'un affrontement très indécis.

Enfin, toujours sur la question du modèle de décision, il nous faut revenir sur les modifications apportées au projet. Dans quelle mesure peuvent-elles ou non être interprétées comme des requalifications, au sens où nous l'entendons en parlant du modèle PER ? Il faut d'abord préciser que le modèle classique d'aménagement comporte bien des adaptations, liées aux négociations que suscite souvent la « défense » du projet. Au demeurant, Barbier et al. (2000), parlent de modèle DADA (Décider, Annoncer, Défendre, Adapter)<sup>106</sup>. La différence entre DAD et PER repose en bonne partie sur la différence entre adapter et requalifier. L'appréciation du degré et de la nature de la transformation du projet, suite aux échanges entre porteurs du projet et objecteurs est donc une partie importante de l'analyse.

A titre d'exemple, dans l'étude sur la ligne électrique déjà mentionnée plusieurs fois, l'aménageur arrive avec son projet, et a déjà prévu, sans les annoncer, une enveloppe limitée

---

<sup>105</sup> Nous reviendrons plus loin en détail sur les causes de cet échec.

<sup>106</sup> Si nous n'avons pas repris cette formule, pourtant plus précise, c'est que sa mise en parallèle avec la formule CAC génère, étant donnée la propension humaine aux jeux de langage, une hilarité perturbatrice de la réflexion, dont nous avons pu faire l'expérience lors de cours, par exemple...

de modifications déjà envisagées, qu'il tient en réserve comme des concessions acceptables pour lui dans une éventuelle négociation. Il est déterminé en revanche à ne pas modifier son projet en dehors de ces concessions pré-envisagées. On est bien dans le domaine du DADA, à la fois dans la logique de discussion (où est l'écoute ?) et dans le fait que les adaptations se situent à la marge du projet.

Dans le cas de la Trézence, le troisième projet est en apparence très différent du premier. Par ailleurs, lors du montage du dossier du troisième projet, lors de la phase où siège le comité de pilotage, un certain nombre d'adaptations sont apportées à la version initiale du projet<sup>107</sup>. Si nous analysons malgré tout la situation comme relevant de la simple adaptation marginale – et donc d'une logique d'ensemble de DAD, c'est pour les raisons suivantes.

- Le passage du projet d'un « barrage pour l'agriculture » à un « barrage pour la conchyliculture » repose largement sur une sorte de jeu d'écriture, d'autant plus que dans le dossier soumis à l'enquête publique on ne trouve pas (on le verra au tome II) les éléments qui permettraient de faire un bilan clair de la contribution du barrage à chacun des deux secteurs. Elle relève plutôt de la transformation de l'affichage. C'est un cas de figure classique dans les dossiers de barrage, si l'on se souvient du projet de barrage de Chambonchard qui, en 20 ans de tentatives de forçage, a été présenté successivement comme ouvrage écréteur de crues, comme ouvrage pour l'irrigation, comme motivé par le besoin de soutien d'étiage pour les milieux aquatiques, et comme réalisation d'un plan d'eau touristique. C'est la logique que nous avons résumée par la formule : « qu'importe l'ivresse, pourvu qu'on ait le flacon ! ».
- Les finalités affichées du barrage entendent répondre à des demandes sociales dont on ne perçoit pas qu'elles soient clairement portées. S'agissant de la conchyliculture, le conseil général a obtenu, dans le cadre de la procédure de décision, le soutien de la section régionale conchylicole (SRC). Mais les éléments dont on dispose incitent à l'analyser surtout comme un accord politique entre le CG et la SRC, deux acteurs très liés (le premier étant un bailleur de fonds important du second). Ce serait en tout cas cohérent avec le constat, fait dans l'analyse du dossier soumis à l'enquête publique, que celui-ci ne permet pas de voir clairement quelle sera vraiment la part de l'eau effectivement réservée, en année sèche, à l'alimentation de l'estuaire.

---

<sup>107</sup> Par exemple, la réalisation de parties du plan d'eau à niveau constant, positive pour les activités de loisir et les milieux naturels, et concession classique dans les négociations sur ce type de projet.

- Quant aux besoins environnementaux, les acteurs d'environnement sont les premiers à affirmer qu'ils ne sont pas satisfaits par le projet ; difficile dans ces conditions de présenter les finalités environnementales affichées comme procédant d'une requalification.

Nous sommes évidemment conscient de la part d'appréciation, d'interprétation que comporte le fait de considérer une modification comme une adaptation ou une requalification. Pour le cas de la Trézence, nous retiendrons essentiellement le fait que les modifications apportées au projet ne lèvent pas les doutes techniques et économiques sur son opportunité, et ne mettent pas fin aux oppositions les plus importantes. Approfondissons cette analyse en nous appuyant sur les six critères d'évaluation de la concertation que nous avons définis dans le deuxième chapitre du rapport.

### *Quels éléments retenir pour évaluer la concertation dans le cas de la Trézence ?*

Passons en revue rapidement le cas au regard des six critères.

- Passage à l'acte. En dehors de l'achat anticipé par le maître d'ouvrage de terrains sur l'emprise du projet de barrage (achats dont nous n'avons pu apprécier clairement l'impact), nous n'avons pas noté dans ce dossier d'exemples nets de passage à l'action faisant fi des procédures de décision. Selon des personnes rencontrées, il existe pourtant dans le département des précédents fameux et récents – en particulier, la construction sans DUP du pont de l'Ile de Ré. Avec la Trézence, on n'est pas dans ce cas.
- Débat public. Le projet n'a pas donné lieu à des débats approfondis ayant un caractère public. Nous n'entendons pas seulement par là des débats publics totalement ouverts – il n'y en a pas (ou de manière tout à fait marginale dans ce dossier) – mais également des forums de discussion ouverts à un large public (par exemple, des journées de travail, des « assises », etc. qui sont aussi des moyens d'obtenir une discussion approfondie et contradictoire d'un projet.
- Lisibilité du portage du projet. On est ici en présence d'un point particulièrement problématique du dossier. Comme on le verra, le dossier est porté de bout en bout par le secteur agricole, mais ce portage devient de plus en plus discret, jusqu'à la quasi-invisibilité.
- Lisibilité des intérêts en cause. Là aussi, le dossier illustre à quel point cet aspect peut être problématique, et à quel point ce critère peut être éclairant pour rendre lisible le processus de décision et ses enjeux. Nous renvoyons le lecteur au tome II du rapport, où cet aspect du dossier Trézence est analysé en détail.

- Profondeur du projet. Sur ce point encore, le dossier pêche ; les études de justification économique sont faibles, les études écologiques également.
- Largeur du projet. Un point d'achoppement du projet : d'une part, le projet n'est pas instruit dans une vision claire des solutions alternatives ; d'autre part, le refus des porteurs du projet de mettre en place le plan de gestion des étiages qui permettrait d'apporter des garanties explicites sur la contribution réelle qu'il serait en mesure d'apporter à la résolution des problèmes de ressource en eau est au cœur de l'échec des négociations avec la direction de l'eau.

Au total, on le voit, les critères d'analyse et d'évaluation que nous proposons permettent de pointer des aspects différents de l'absence de dialogue (DAD) et de l'absence de lisibilité (IDE) qui constituent la logique globale des modèles de décision qui posent problème du point de vue de la concertation.

Approfondissons certains points.

#### *Le portage du projet : une question délicate*

En ce qui concerne le portage du projet, ce dossier montre son importance, mais aussi, et surtout, le caractère délicat de l'interprétation qui conduit à l'identifier. Ici, c'est le conseil général de Charente-Maritime qui assume, depuis les premières étapes du dossier, la maîtrise d'ouvrage ; il joue aussi le rôle de moteur de l'instruction et du portage technique du projet. Pendant l'instruction du troisième projet, la profession agricole s'affiche en retrait (si l'on ose dire). Peut-on pour autant parler d'un projet multi-sectoriel, dont le portage serait dès le départ le reflet d'une intégration entre les préoccupations de différents secteurs ?

Les éléments que nous avons recueillis pendant l'étude du cas nous conduisent au contraire à considérer que, malgré les affichages ambigus dont il s'entoure dans sa troisième version (années 90), ce projet reste jusqu'au bout porté par la filière agricole. Lorsque l'on écrit que le CG porte le projet, il faudrait préciser que c'est le service agricole du CG qui est le porteur technique du projet, depuis le départ. Dans cet exercice, il agit en collaboration étroite avec la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, fortement impliquée en faveur du projet. Par ailleurs il est appuyé par des prestataires techniques (BRL puis la CACG) qui sont des « piliers » du secteur agricole et de l'irrigation. La région est peu impliquée dans le projet. En revanche, toutes les questions liées au projet sont instruites, de manière fort claire, par le service agricole de la région. Ainsi ne voit-on à aucun moment apparaître la région sur l'angle environnemental d'un dossier qui porte pourtant sur une de ses

préoccupations majeures en matière d'environnement : la gestion de l'eau. A Paris, le dossier bénéficie d'un soutien discret, mais très actif du ministère de l'agriculture, aussi bien au (plus haut) niveau technique qu'au niveau politique. Au total, on est bien en présence d'un dossier porté par le secteur agricole.

Pourquoi tant de discrétion d'un secteur dont ce n'est pas toujours la principale ligne de conduite ? Sans doute parce que l'enjeu fondamental du projet de barrage, pour ses porteurs, est de diminuer la tension créée par l'appropriation massive, au fil des années 80 et 90, de la ressource en eau par la filière de production de maïs irrigué (Région Poitou-Charentes, 2000). Le développement explosif de l'irrigation a mis le secteur conchylicole et les acteurs préoccupés d'environnement (consommateurs d'eau inclus) devant un fait accompli, en créant en moins de vingt ans un déficit estival de l'ordre de 100 millions de mètres cubes d'eau douce dans l'estuaire de la Charente, en provoquant des pertes majeures, en débits et en qualité, dans les milieux aquatiques. Cette réallocation de l'eau vers le secteur agricole n'a pas fait l'objet de concertation et d'accord avec les autres secteurs de la société ; comment traiter le problème ?

Ou plus exactement, comment traiter le problème sans reconnaître son existence, sans définir sa nature, sans mettre sur la table ses données, parce qu'elle ne peuvent qu'exacerber les tensions ? C'est à cette question à double détente<sup>108</sup> que le barrage essaie de répondre. Sur le plan de la résolution technique et économique du problème, le dossier de barrage « ne peut pas faire de mal, au contraire<sup>109</sup> ». En revanche ses effets bénéfiques éventuels ne sont sûrement pas à l'échelle du problème posé par les pompages agricoles ; de plus, les coûts que le traitement de ce problème fait supporter aux contribuables sont extrêmement élevés. Le projet n'est donc guère susceptible de faire l'accord sur sa pertinence technique, écologique, économique, dans le traitement de la situation. L'essentiel, pour les porteurs du projet, c'est alors que le barrage concrétise un agir ensemble ; qu'il marque la fin de l'état de fait créé par le secteur agricole, et le début de l'action sur un problème qui ne serait plus le problème créé par les uns et subi par les autres, mais serait reconnu comme collectif (ce qui entérinerait donc l'appropriation agricole de l'eau). De ce point de vue, le soutien formel apporté par la SRC

---

<sup>108</sup> A double contrainte, pour reprendre ce concept central de l'école de Palo Alto (Watzlawick et al., 1977).

<sup>109</sup> C'est par cette formule que l'une des personnes rencontrées résume l'expertise d'IFREMER sur les bénéfices éventuels du barrages pour la conchyliculture.

est un succès : elle met fin à la vive tension entre le secteur conchylicole et le secteur agricole<sup>110</sup>.

On comprend mieux dans ce contexte, la position de la profession agricole. Elle est d'abord soucieuse de redorer le blason de l'irrigation ; en soutenant ostensiblement un projet contesté, elle irait à l'encontre de l'objectif même du projet. Elle est sans doute soucieuse aussi de transférer la responsabilité de gérer le problème d'eau qu'elle a créé vers les pouvoirs publics, ce qui passe effectivement par une position de retrait.

Un autre aspect doit être mentionné : tant pour la profession agricole que conchylicole, un enjeu central de la négociation est l'éventualité de la participation financière au projet. Comme l'exprime une personne rencontrée (favorable au projet) : « ils ne voulaient pas s'afficher demandeurs pour ne pas payer ». Et de fait, c'est le CG qui prend à sa charge la totalité de la quote-part qui serait échue au secteur conchylicole ; quand au secteur agricole, sa participation est relativement faible, au regard du coût du projet. On retrouve ici le lien entre la faible lisibilité démocratique du projet (dans ses finalités, dans ses portages politiques) et l'opacité des redistributions financières qu'il opère (voir tome II).

Pour conclure, on peut défendre l'idée que l'affichage d'un portage collectif du projet est l'objectif central du projet lui-même. Il n'est donc pas question de passer par les étapes de clarification (des rôles et des intérêts) qui sont pourtant la condition nécessaire d'une décision réellement concertée.

De ce point de vue, le dossier de la Trézence est emblématique d'un contexte général marqué par le souhait de passer directement à un « développement durable », sans passer par les étapes intermédiaires de discussion et de clarification sur les tenants et aboutissants du « développement non durable », alors que c'est pourtant, dans de nombreuses situations, une condition nécessaire du changement. C'est bien ce type d'impasse auxquelles nos propositions de clarification et de mise en lisibilité (sur le portage des projets, sur les intérêts, sur la

---

<sup>110</sup> Parmi les éléments qui nous conduisent à considérer que l'on ne peut pas parler d'une participation forte du secteur conchylicole au projet, en dehors de l'appui politique apporté par certains élus socio-professionnels, le constat fait par l'une des personnes rencontrées qu'au moment de l'IMEC, alors que le responsable de l'hydraulique au ministère de l'agriculture fait activement campagne en faveur du projet, le responsable du bureau de l'ostréiculture, contacté, ignore jusqu'à l'existence de ce projet (ce qui semble surprenant, s'il s'agissait d'un projet crucial pour l'avenir du principal bassin ostréicole français). Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé de trace de mobilisation militante, à la base, des ostréiculteurs en faveur du projet.

présence déterminante du jeu des forces sectorielles) veulent contribuer à remédier. C'est une impasse que ne peuvent qu'aggraver, au contraire, des grilles d'analyse fondées sur l'hypothèse posée *a priori* que le problème est un problème porté collectivement.

*Pourquoi le « comité de pilotage » de 96-97 n'a-t-il pas fait aboutir une négociation ?*

Outre leur succès auprès des organisations socioprofessionnelles conchylicoles, les porteurs du projet ont essayé, on l'a vu, d'associer les acteurs administratifs environnementaux de la gestion de l'eau à la troisième version du projet. L'échec de la négociation tentée, en 96 et 97 au sein du « comité de pilotage » est donc un aspect clé du dossier, dont nous avons essayé d'approfondir l'analyse.

Rappelons, pour commencer, que l'on est en présence d'une tentative de résolution négociée qui s'appuie sur une méthode qui a fait ses preuves, à la même époque, dans de nombreux dossiers du domaine de la gestion de l'eau. Comment interpréter l'échec de la négociation dans le cas qui nous occupe ?

Un premier élément ressort des entretiens : les deux parties en présence n'ont absolument pas la même interprétation de la nature de l'interaction dans laquelle elles sont engagées. Pour les porteurs du projet, la mise en place du comité de pilotage est le résultat d'une négociation (en 94, entre le président du CG et le Directeur de l'Eau) ; le comité met en œuvre un accord ; il revient d'une certaine manière à une conception en commun du projet ; dans ces conditions, le résultat de ce travail engage la direction de l'eau. Pour la direction de l'eau au contraire, le comité de pilotage est un lieu de discussion, d'écoute réciproque ; il doit permettre aux porteurs du projet d'entendre les demandes et les critiques de la DE ; en retour, il permet à celle-ci d'avoir un niveau d'information élevé sur le projet, ce qui facilitera son instruction ; en revanche, les participants au comité gardent toute leur autonomie et restent libres de leur avis sur le projet ; une personne rencontrée fait remarque, par exemple, que la fin du travail du comité de pilotage n'a été marquée par aucune réunion ayant pour objet d'entériner un accord sur des conclusions.

Lorsque le ministère chargé de l'environnement émet à différents niveaux des avis négatifs sur le projet, cette action est jugée par les porteurs du projet comme une trahison. Pour eux, ce sont les règles de l'espace de la coopération qui devraient s'appliquer, et elles ne le sont pas. Pour la DE au contraire, le comité de pilotage ayant constitué un lieu d'échange de points de vue au cours duquel elle a pu prévenir les porteurs du projet des préoccupations importantes pour elle et non remplies par le projet, il est d'autant moins normal que les por-

teurs du projet, n'ayant pas rempli ces attentes (en particulier en ce qui concerne l'engagement d'une planification qui garantisse que l'on n'aille pas vers une fuite en avant du développement de l'irrigation qui annulerait les effets des moyens importants mis dans le barrage), s'étonnent de faire l'objet d'un avis négatif. Dans cette vision, ce sont les règles de la négociation qui doivent s'appliquer : si une partie considère ses besoins non satisfaits, elle est libre de choisir un cours d'action autre que l'accord<sup>111</sup>.

Comment interpréter ce « malentendu » ? Parmi les éléments recueillis dans les entretiens, nous voudrions déjà souligner ceux qui pointent vers les conceptions divergentes, entre les protagonistes du dossier, sur les rôles que jouent les différents niveaux des hiérarchies administratives et politiques. Il ressort deux visions. Pour la première, des responsables de haut niveau se mettent d'accord sur le principe de projets ; le reste relève de la mise en oeuvre. Pour la seconde au contraire, ceci constitue une « ancienne manière de faire de la politique », et l'enjeu du travail politique et administratif est au contraire de composer le traitement des problèmes à tous les niveaux d'organisation politique et administratif en se mettant d'accord sur un traitement de fond. Les entretiens nous ont apporté des anecdotes particulièrement pittoresques sur la confrontation entre des personnages emblématiques de l'une ou l'autre optique (le clivage entre les deux ne coïncidant pas, d'ailleurs, avec la polarisation entre les porteurs du projet et leurs opposants). Soulignons simplement ici que le changement des pratiques de concertation et de décision engage des transformations de l'ensemble de la conception et de la pratique politique et administrative – ce dont les praticiens se rendent compte à mesure que se généralisent les dispositifs de concertation et les situations délicates qu'ils génèrent.

Le « malentendu » sur le comité de pilotage comporte aussi une part importante de stratégie. « Faire comme si » on était dans une situation de coopération est en effet une posture familière du tenant d'un pouvoir face à des partenaires qu'il domine. Il nous semble que ce « malentendu » peut en bonne partie s'analyser comme relevant du cas de figure « instituer, délibérer, éluder » (ici, éluder les désaccords de fond sur le projet pour faire mine de ne voir que des améliorations marginales de la conception à discuter en coopération) que nous avons

---

<sup>111</sup> Il est intéressant de noter au passage qu'un malentendu pratiquement semblable a eu lieu dans un autre cas étudié au cours de notre recherche : celui du Bois des Coudres (voir tome II et (Mermet, 2005)). Nous pensons que ce cas de figure est à la fois fréquent et important pour le développement de la concertation et nous espérons que les outils que nous avons proposés plus haut (chapitre I) pour contribuer à l'effort de clarification nécessaire pourront contribuer à mieux les appréhender.

présenté dans le chapitre II<sup>112</sup>. On peut donc parler d'un « vrai-faux » malentendu : faux parce qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème de compréhension ; vrai parce qu'il n'y a pas d'entente ; vrai-faux parce que les protagonistes acceptent de participer à un exercice dont les règles ne sont pas clarifiées.

L'échec de la négociation associée au comité de pilotage suscite des interprétations passionnées et multiples de la part des personnes rencontrées. Nous avons eu l'impression que, dans le relatif vide que laisse cet échec, les théories prolifèrent. On nous relate des incompatibilités personnelles, des arrière-pensées politiques complexes, le caractère insupportable de « l'extrémisme » (des autres), etc. Que retenir ? D'abord, le plus simple. La direction de l'eau n'obtient aucune concession significative sur ce dossier. Sa formule de négociation, qui a réussi à la même époque dans des dossiers similaires (comme celui des barrages de Mas-Chaban et de Lavaud, dans la même région), est la suivante : « un engagement de la part des collectivités locales et du secteur agricole [qui portent le projet] à une gestion de l'eau régulée en partenariat à l'avenir, sur la base d'un plan de gestion, en échange de l'accord de la DE sur le projet de barrage ». Sur ce deuxième point, la DE évoque comme référence le SDAGE, selon lequel, dans le jargon de cette négociation-là « on ne peut pas DUPER [c.a.d. déclarer d'utilité publique] sans PGE [c.a.d. sans plan de gestion des étiages, outil de l'atteinte à terme d'un équilibre plus stable dans la gestion de la ressource en eau] ». Avec d'une part, des justifications propres du projet nettement inférieures à celle des projets de la même région évoqués plus haut ; avec d'autre part le refus de s'engager à la planification des étiages et de la gestion partenariale de la ressource, on tient des explications suffisantes à l'absence d'accord : il n'y a pas de « zone d'accord possible » (Dupont, 1994, pp.62-67), c'est à dire de solution acceptable par les deux parties (et donc, de solution négociée possible).

Plus précisément, l'explication est suffisante, si l'on analyse la négociation sur le projet de barrage en elle-même, ou si on la met en comparaison avec les dossiers similaires de la même région et de la même époque. Mais les entretiens reviennent aussi avec insistance sur des interprétations du dossier Trézence où celui-ci n'est qu'un dossier, en négociation et en balance avec d'autres, dans un marchandage plus vaste. Marchandage politique autour de la loi sur l'eau en préparation (le barrage contre le soutien à l'Assemblée... un cas de figure déjà supputé dans le cas de Chambonchard). Mais surtout, marchandage entre le ministère chargé de l'environnement et le département de Charente-Maritime, où plusieurs projets (notamment

---

<sup>112</sup> Notons d'ailleurs que l'IPHB, protagoniste de l'autre « malentendu » mentionné dans la note précédente,

des projets autoroutiers à travers des zones humides) font problème du point de vue environnemental (« ce sera ou bien la route X, ou bien le barrage de la Trézence, il faut choisir, aurait dit la ministre ; le préfet a répondu : les deux »). Les mêmes entretiens insistent sur les relations globalement conflictuelles qui règnent alors entre le secteur environnemental d'un côté, et le département de Charente Maritime de l'autre.

Ces difficultés politiques (entre le ministre chargé de l'environnement, vert, et celui de l'agriculture, socialiste), humaines<sup>113</sup> et culturelles (différences de génération et de « manière de faire de la politique ») s'amplifient avec la dégradation de la relation entre l'administration agricole et environnementale. Très tendue au début des années 90, elle avait évolué vers une beaucoup plus grande coopération jusqu'en 97. A cette date, elle se tend de nouveau et les stratégies de concurrence entre ministère de l'agriculture et de l'environnement redeviennent plus fréquentes. On retrouve, à toutes les échelles d'organisation, l'enjeu intersectoriel sur l'importance duquel nous avons beaucoup insisté dans la partie théorique du rapport. C'est dans le contexte de cette tension que s'inscrit l'échec de la négociation tentée par le comité de pilotage.

On peut donc commencer à conclure sur l'échec de la tentative de concertation liée au comité de pilotage de 96-97, en écrivant que l'analyse de cette négociation en elle-même (par les enjeux de contenu du dossier, l'analyse des besoins dont les négociateurs attendaient qu'ils fussent satisfaits, le constat des stratégies suivies par les acteurs et leurs interactions) suffit à expliquer qu'elle n'ait pas débouché. Pour qu'il y ait accord, il aurait fallu injecter dans la négociation des volontés d'accord extérieures au projet lui-même. Or de nombreuses indications convergent, qui montrent que certains des principaux protagonistes n'étaient pas porteurs de tels intérêts, et qu'au contraire des stratégies d'évitement ou de confrontations pouvaient être activement à l'œuvre, renforçant la difficulté d'aboutir dans une négociation sur un dossier où la zone d'accord possible était faible, sans doute même nulle.

En complément de cette analyse, il nous semble utile d'évoquer la particularité du système politique charentais. Nous n'avons malheureusement pas trouvé dans la littérature d'exposé systématique sur les différentes formes d'organisation politique qui se mettent en place à l'échelle territoriale, suite à la décentralisation. Pourtant, nos terrains nous donnent à penser qu'il ne fait guère de doute que, à propos de départements (ou de territoires) différents,

---

est le cas emblématique, à nos yeux, du modèle de décision IDE.

on puisse parler de régimes politiques différents. Selon les observations fragmentaires que nous avons pu faire, le régime charentais pourrait être qualifié d' « oligarchie souverainiste ». Oligarchie car le pouvoir est exercé non pas par un « homme fort », mais par un cercle de responsables, qu'ils soient « de gauche ou de droite », qu'ils ressortissent de l'Etat ou des collectivités territoriales. Souverainiste car l'entretien d'une rupture avec les autres niveaux d'organisation territoriale est au cœur du système. Pour une personne de la région, la Charente-Maritime fait « tout toute seule ». Au niveau national, on nous rapporte la maxime : « à Paris, les Charentais sont tous frères ». Quant à l'un des personnages du système, il note son caractère historique en pointant le côté « girondin ».

Deux autres traits de ce régime charentais est d'importance pour notre dossier. (1) Il repose sur une tradition aménagiste bien implantée historiquement (par exemple avec le rôle que joue l'UNIMA (Union des syndicats de marais), opérateur des travaux hydrauliques des marais charentais, et renforcée par l'histoire récente, avec hommes politiques résolument aménageurs, et des réalisations comme le Pont de l'Ile de Ré. (2) Les secteurs dits « ruraux » (l'agriculture et la chasse ici) occupent dans l'ensemble de l'organisation administrative et politique une place prééminente. Dans un tel régime, la négociation se déroule essentiellement entre les oligarques, et entre eux et leurs réseaux politiques plus larges. En revanche, elle n'est bienvenue ni avec des forces d'opposition – ou ne serait-ce que d'objection – au niveau territorial (d'où par exemple, le fait que les militants écologistes impliqués dans le dossier Trézence s'insurgent contre le « milieu Charentais »), et pas davantage dans le cadre de négociations publiques avec les pouvoirs parisiens – surtout lorsque un aménagement porté par le département est mis en cause, par des objecteurs qui peuvent être vus comme des « écolos systématiques ».

Sur un tout autre plan, nous noterons aussi que, comme dans l'étude de Yann Laurans et Isabelle Dubien sur les incinérateurs, on voit les commissaires enquêteurs tenter de jouer un rôle de médiation. Dans leur rapport, ils identifient bien trois des points de désaccord qui ont fait capoter la négociation : (1) le risque qu'une partie de l'eau destinée à l'alimentation de l'estuaire serve en fait à l'irrigation (voir tome II), (2) le problème de qualité des eaux et (3) l'absence de planification claire, à long terme, de la gestion des étiages, pour aller vers une stabilisation de la situation et une compatibilité avec le SDAGE. En reprenant ces trois points dans les réserves dont ils assortissent leur rapport (favorable) d'enquête publique, les com-

---

<sup>113</sup> Nous avons noté dans les entretiens des rancoeurs parfois encore vivaces.

missaires ouvrent la porte à une renégociation qui aura lieu en partie, par exemple, avec le fait que la chambre d'agriculture, un mois plus tard, renonce à l'augmentation des volumes prélevés pour l'irrigation et recommande la mise en place d'un plan de gestion des étiages. On est bien en présence de concessions qui peuvent s'analyser comme éléments de concertation (décision partiellement négociée). Mais ces concessions viennent trop tard pour faire avancer la recherche d'un accord : le mode de composition n'est plus, à ce stade du processus, celui de la négociation.

*Quel degré d'étude et de discussion sur les points-clé du dossier ?*

Dans le paragraphe qui précède, nous partions de la négociation au comité de pilotage pour remonter les fils des contributions qu'elles pouvait apporter à l'émergence d'une décision négociée sur le projet. Nous concluons que cette contribution n'avait pas eu lieu, non pas parce que la méthode de négociation suivie aurait été inappropriée, mais parce que les intervenants disposaient de solutions préférables à leurs yeux à ce que pouvait leur offrir une solution négociée (« le président du CG a choisi la voie politique, et les environnementalistes, la voie judiciaire »).

Repartons maintenant du deuxième et du cinquième critères d'évaluation du caractère concerté de la décision prise dans son ensemble (le degré de mise au débat, l'approfondissement de l'étude du projet), et suivons en le fil pour voir où ont pu avoir lieu des activités qui contribuent à remplir ces deux critères.

Dans le dossier la discussion porte finalement (c.a.d. dans l'étape finale du processus de décision) sur quatre enjeux décisifs :

- les impacts écologiques du barrage en termes de qualité de l'eau,
- la justification économique et sociale du barrage,
- l'utilité affirmée du barrage comme « assurance » contre des catastrophes liées, pour l'ostréiculture, à des années à la fois froides et sèches,
- la mise en place d'une gestion planifiée et partenariale de la ressource en eau.

La question est de savoir jusqu'à quel point ces points ont été étudiés de façon approfondie et ont fait l'objet de débats contradictoires lisibles et peu ou prou publics, les deux éléments étant déterminants pour que des tiers au dossier (les citoyens, par exemple) puissent se faire une opinion et participer à la décision (en sanctionnant par leur vote les choix des politiques).

- 1) Sur les problèmes de qualité de l'eau, l'avis négatif rendu en 1995 par le conseil scientifique de l'agence de l'eau aurait pu inciter à lancer des études écotoxicologiques approfondies qui auraient été susceptibles, selon un expert, « de désamorcer la bombe écologique » ; de telles études n'ont pas réellement été lancées.
- 2) Les problèmes de justification économique et sociale, en revanche, ont fait l'objet de discussions approfondies. Les discussions sur ce thème ont débouché assez rapidement sur le constat par tous les protagonistes que les justifications étaient faibles au regard des coûts (voir tome II).
- 3) Du coup, l'enjeu de la fourniture d'eau douce pour prévenir des déficits de reproduction des huîtres dans des années exceptionnellement sèches et froides est devenu le principal fil auquel pouvait tenir la justification du projet. Dès lors, on voit que pour apprécier le caractère concerté de la décision, il faut répondre à la question : « Jusqu'où ce point a-t-il été étudié et discuté en profondeur ? ». Ce point repose sur une expertise, demandée à l'IFREMER par les porteurs du projet, en marge de l'étude suivie par le comité de pilotage de 96-97, puis par le préfet, dans le cadre de l'IMEL. La teneur de ces expertises est mitigée, d'une tonalité plutôt favorable. Pour reprendre la formule déjà citée d'une personne rencontrée (favorable au projet) : « cela ne peut pas faire de mal, au contraire ». De plus, l'IFREMER indique que les problèmes éventuels de qualité de l'eau issue de la retenue devraient être contrôlés. Si ces expertises ont été évoquées à différents stades du dossier, (1) elles n'ont jamais fait l'objet d'un débat de fond en présence des protagonistes de la décision (par exemple, devant la commission de bassin) et qui auraient donné lieu à des compte-rendus clairement actés et (2) elles ne reposent pas sur des études approfondies et disponibles qui permettraient à un lecteur tiers de se faire une idée précise de l'état d'ensemble des problèmes d'eau que rencontre l'ostréiculture charentaise, et de la contribution réelle que pourrait apporter à leur résolution le projet de la Trézence. Lorsque la commission d'enquête publique constate, en 1999 que « l'assurance » contre les années exceptionnellement sèches et froides est la justification centrale du projet, elle entérine le fait que le projet repose sur une justification qui n'a été ni discutée clairement et publiquement (critère 2, débat public), ni sur des études approfondies de la réalité des faits avancés par cette justification (critère 5, profondeur de l'offre), ni sur une analyse qui permettrait de replacer la contribution du projet dans le traitement d'ensemble du problème dont le traitement le justifierait (critère 6, largeur de l'offre).

4) Sur le quatrième point, la planification de la gestion de la ressource, on a vu en détail plus haut qu'elle a bien fait l'objet de tentatives de négociations, qui ont échoué.

On a ici un bon exemple de la démarche tramographique défendue ici : l'étude du processus de décision dans son ensemble permet de cerner un point décisif pour l'émergence de la décision ; à partir de là, on peut guider la recherche, dans le maquis des interactions entre les protagonistes, de celles, « décisives » qui auraient pu contribuer à un caractère « concerté » - on pourrait d'ailleurs aussi bien écrire ici, un caractère de « démocratie technique », les deux convergents dans cette occurrence – de la décision.

#### *Quand les arbitres plongent dans la mêlée...*

Enfin, avant de clore ce dossier de la Trézence, nous voudrions revenir sur un thème important de la présente recherche : les rôles respectifs des opposants et des acteurs régulateurs dans l'ouverture d'un espace de décision concertée.

Sans surprise on constate, comme dans les autres dossiers, que c'est la présence de l'opposition active et efficace d'acteurs d'environnement qui conduit ici à un approfondissement progressif de l'étude du projet et du débat décisionnel (même si cet approfondissement, on l'a vu, reste limité, il l'aurait encore été bien plus si le secteur environnemental n'avait pas « tenu » ses objections).

Sur le rôle des acteurs régulateurs, ce dossier apporte des aspects intéressants. Nous avons vu (chapitre II) que les acteurs régulateurs ne sont pas tels simplement de par leurs mandats formels, mais parce que se structure un jeu entre « porteurs » et « opposants », qui ouvre une opportunité d'intervention régulatrice. Le cas de la Trézence montre, à l'évidence, que cette condition n'est pas suffisante. Dans tout le processus en effet, on voit des acteurs qui sont a priori appelés à se situer en position régulatrice, depuis le conseil général jusqu'aux services du premier ministre, s'impliquer profondément dans la défense de l'un ou de l'autre côté du projet. (1) Le conseil général de Charente-Maritime est porteur du projet et régulateur politique en même temps : nous avons déjà discuté longuement ce cas de figure, générateur du modèle de décision DAD. (2) Le préfet, « sceptique au départ » (selon une personne rencontrée, favorable au projet), va ensuite « se passionner » pour la cause du barrage. Dans la saga de ce projet, l'un des épisodes les plus emblématiques de la plongée des régulateurs dans la mêlée est cette nuit héroïque où le préfet et un haut fonctionnaire des services déconcentrés de l'Etat passent une partie de la nuit devant une photocopieuse, en bras de chemises, à reconstituer un dossier perdu, et pourtant indispensable le lendemain pour « faire passer » le

projet. (3) Le conseil régional, qui pourtant se préoccupe beaucoup du problème de la ressource en eau, n'intervient pas et laisse le soin à son service agriculture de suivre le dossier. Pour reprendre l'expression d'une personne rencontrée, le dossier est un « non-sujet » pour Poitou-Charentes – comme quoi les stratégies d'évitement sont bien utiles aussi aux acteurs régulateurs... (4) Les services du premier ministre se trouvent en même temps arbitres et parties prenantes engagées en faveur du projet. (5) Quant au ministère de l'environnement, qui en principe devrait par délégation assurer l'instruction interministérielle (donc se poser en intégrateur des différents points de vue), il est mis en position de porter seul les objections face aux autres acteurs régulateurs tout acquis à la cause des porteurs du projet. Jusqu'à la signature de la DUP en 2001 par un premier ministre sur le départ, sans ministère d'exécution, et sans qu'ait été tenue une réunion interministérielle conclusive pour stabiliser la négociation d'un arbitrage sur le projet, cas de figure exceptionnel qui atteste d'une situation où les acteurs régulateurs, à tous les niveaux, ont été pris dans la polarité entre les porteurs du projet et leurs opposants.

Les tribulations du projet de la Trézence montrent bien que la régulation qui permet d'intégrer des attentes hétérogènes de différents secteurs de la société « ne se décrète pas », mais qu'elle ne peut se tenir concrètement, comme nous l'avons montré dans le chapitre II du rapport, que sur la base fonctionnement concret d'une configuration quadripolaire porteurs de projet / objecteurs / régulateurs politiques et administratifs / en présence d'un public qui peut apprécier les éléments de contenu et de processus sur le jeu entre ces trois autres protagonistes. Un fonctionnement dont on a vu qu'il ne s'est pas instauré, au sujet de la Trézence, contrairement à ce qui s'est produit dans le dossier de l'agglomération rennaise.

### **III.5 Retour sur les principes de tramographie, et discussion**

Les trois cas que nous avons présentés – la route forestière du Bois Noir, l’AEP de l’agglomération rennaise, le projet de barrage de la Trézence, nous ont permis de retrouver dans leurs contextes concrets différents points théoriques que nous avons développés dans le premier et le deuxième chapitre du rapport. Nous ne les récapitulerons pas ici, même si certains réapparaîtront dans la conclusion générale. En revanche, pour conclure ce troisième chapitre du rapport, nous voudrions revenir sur son thème principal, fil conducteur des études de cas : le travail pour identifier les trames des places et des rôles de négociations (ou de dispositifs de concertation) dans le processus de décision (pris comme cas particulier de système de gestion).

Le lecteur aura pu nous suivre, (1) tantôt remontant à partir d’une négociation donnée (par exemple, le comité de pilotage de Trézence) pour tirer les fils de ses contributions à la décision et aussi ceux par lesquels des éléments divers du processus plus large « tirent des ficelles » dans cette négociation, (2) tantôt descendant, à partir d’une vue d’ensemble du processus de décision, pour rechercher les moments et les lieux où des tentatives de compositions ont pu contribuer, où échouer dans leur contribution, à des éléments cruciaux de contenu ou de processus de la décision (par exemple, lorsque l’on identifie, dans cas de l’agglomération rennaise les méthodes de traitement des conflits qui ont été mises en œuvre pour sortir d’une situation bloquée où les porteurs du dossier ne veulent cependant pas forcer).

Nous avons retracé ces trames tantôt en nous appuyant sur des procédés graphiques (par exemple, à partir du spectre du projet, proposé par Fraisse, sur les Bois Noirs), tantôt en déroulant simplement des fils narratifs qui relient aussi directement que possible une négociation et les éléments du processus auxquels elle concourt. Certes, la vision claire des enjeux théoriques et méthodologiques de ces tramographies ne s’est construite que progressivement et n’a été acquise qu’à la fin, dans un retour sur les cas. Les fils seraient plus solides (nous aurions pu pousser plus loin certaines investigations de terrain), la mise en évidence des trames plus évidente (nous aurions fait un exposé plus « carré » des cas) s’il en avait été autrement. Mais au moins pensons nous maintenant disposer d’un cadre et d’un ensemble d’outils clairement établis, pour être en mesure à l’avenir de traiter de manière plus rapide, plus sûre et plus approfondie, des questions ayant trait à la place et au rôle de négociations dans des processus de décision.

### **III.5.a Les approches tramographiques explorées dans la recherche renvoient à des principes généraux**

Nous sommes ainsi conduits à une nouvelle formulation des principes d'analyse stratégique de gestion, sur lesquels repose l'activité de tramologie que nous avons développée à travers l'exploration et la mise en discussion des cas<sup>114</sup>.

- 1) L'analyse stratégique de gestion concerne des problématiques où il s'agit d'analyser à plusieurs niveaux d'organisations un système d'action et des actions (ou des moments, ou des séquences d'action) sous l'angle d'une préoccupation portant sur certains résultats, ou certaines caractéristiques du système d'action.
- 2) L'analyste part de la définition d'une préoccupation précise de performance<sup>115</sup> du système d'action dans son ensemble. En d'autres termes, on part d'une qualification précise, dans ce que produit le système d'action, des éléments qui nous intéressent et fondent l'analyse. Ces critères de performance peuvent porter sur des éléments de contenu (par exemple, la qualité résultante des écosystèmes) et/ou des éléments de processus (par exemple, dans la recherche d'une décision concertée).
- 3) L'analyste recherche, dans l'investigation empirique du système d'action qui l'intéresse les éléments qui peuvent lui permettre de caractériser la performance au regard des critères qu'il a posés pour fonder son travail.
- 4) Il choisit ou élabore un modèle d'ensemble du système d'action, qui installe les distinctions premières qui fondent dans ses grandes lignes l'économie des places, des rôles et des enjeux qui permet de parler d'une vue d'ensemble du système de gestion.
- 5) Il retrace une ligne (ou des lignes, ou une arborescence) qui permet de voir où des actions particulières (ou des moments, ou des séquences) s'inscrivent dans une chaîne de formation de la performance posée en référence (points 2 et 3). Dans l'ASGE, c'est l'exploration du système de gestion effective. Dans l'analyse de la place et du rôle de la négociation dans la décision, c'est par exemple la cartographie des négociations associées à la conclusion négociée de la procédure d'autorisation des incinérateurs d'ordures ménagères (Laurans et Dubien, 2000).

---

<sup>114</sup> On débouche donc sur un élargissement et un approfondissement des bases de l'analyse stratégique de la gestion environnementale, dont nous avons rappelé les bases au premier chapitre, et qui ont servi d'appui au travail de la présente recherche.

<sup>115</sup> Ce fondement de l'analyse dans une problématique de performance est à nos yeux l'un des aspects qui inscrit notre travail de recherche, de façon essentielle dans le champ de la gestion.

- 6) A côté de ce premier plan d'investigation (du système d'action vers les moments d'action), l'analyste pose les fondations d'un second plan d'analyse, qui trace des lignes depuis la position spécifique d'un acteur de référence (ou d'un groupe, ou d'un sous-système d'action) au sein du système et remonte vers les effets délibérés que peut obtenir cet acteur de référence, par son action, sur les performances qui émerge(ro)nt du système d'action. Par exemple, il se demande quelle contribution tel type d'action d'un groupe environnementaliste peut lui permettre d'obtenir un résultat concret sur l'état de l'écosystème qui l'intéresse – c'est la problématique de « gestion intentionnelle » de l'ASGE<sup>116</sup>. Ou bien, un concepteur de dispositif de concertation interroge l'analyste pour l'aider à déterminer dans quelle mesure et à quelles conditions le dispositif qu'il envisage (et qui revient à une stratégie d'action ayant des objectifs de performance procédurale) peut effectivement conduire à une décision davantage concertée (ou négociée, ou débattu) dans son ensemble.
- 7) Pour accompagner son activité dans ce second plan, l'analyste choisit ou élabore un modèle théorique du type d'action ou d'interaction qui sont à envisager pour l'acteur de référence (par exemple, l'action stratégique de changement est mise au centre dans l'ASGE ; l'intervention de négociation ou de médiation est mise au centre de l'attention et définie clairement, dans la présente recherche).
- 8) Le déroulement des lignes et des arborescences d'analyse sur ces deux plans (points 2 à 5 et 6 à 7, respectivement), puis leur croisement entre elles, conduisent à expliciter une ou plusieurs trames qui relient des acteurs, des moments, à la dynamique d'ensemble du système d'action et à ses résultats. L'identification de ce liens permet de préciser les places qu'occupent des (inter)actions et les rôles qu'elles jouent (ou peuvent jouer).
- 9) L'identification de ces trames doit pouvoir être conduite conjointement depuis une position normative (un acteur demande des comptes à l'ensemble des acteurs sur celle des performances du système qui l'intéressent lui, spécifiquement) ; depuis une position descriptive (un analyste déroule les trames de la formation de cette performance, les places et rôles des actions qui y ont une part de responsabilité) ; prescriptive ou stratégique (analyste et acteur identifient les actions de l'acteur de référence qui peu-

---

<sup>116</sup> Parfois interprétée à tort comme intention de gestion portée par les responsables formels du système d'action, alors qu'ils s'agit bien d'une intention d'action d'une partie du système (en générale minoritaire, voire dominée) sur l'ensemble du système (Mermet, 1992).

vent conduire à des résultats effectifs d'amélioration de la performance posée en référence). Ces travaux différents ne se confondent évidemment pas et ressortent de registres, de méthodes pour partie différents ; l'exigence posée est celle d'une inter-traductibilité des propositions exprimées sur les trois registres et du refus qu'un registre puisse être délibérément éludé (quand une clarification est demandée à cet égard)<sup>117</sup>.

- 10) Parce que son analyse repose sur des critères de performances très partiels et spécifiques ; parce que son analyse s'appuie sur un acteur de référence, l'analyste est « embarqué »<sup>118</sup> dans le système. Les termes de cet embarquement sont à expliciter le cas échéant. Ils concernent en particulier la position de l'analyste vis-à-vis de l'acteur de référence, le lien qu'il fait entre la performance posée comme référence principale de l'analyse et les visées normatives et stratégiques propres de cet acteur de référence, ainsi que des acteurs dont l'action est convoquée en responsabilité<sup>119</sup>.
- 11) Les trames tracées et croisées par l'analyse ne reflètent que partiellement le système (du fait qu'elles sont fondées sur des préoccupations elles-mêmes partielles). Elles valent, comme des fils, par la combinaison de leur ténuité (leur abstraction), de leur solidité (le caractère probant des liens qu'elles établissent), par la clarté de leur tracé (la lisibilité qu'elles permettent), par leur capacité à tenir ensemble des éléments d'intéressements très hétérogènes, situés à plusieurs niveaux d'organisation différents.
- 12) Les trames peuvent, si cela est utile, être visualisées sous des formes graphiques, qui représentent des aspects de rôles et de places dans un des plans d'organisation<sup>120</sup> qui intéressent l'acteur de référence et l'analyste.

---

<sup>117</sup> Cette exigence d'inter-traductibilité entre regard normatif, analytique et stratégique est la seconde raison majeure pour laquelle notre travail s'inscrit dans une perspective de gestion : il s'agit d'étudier des systèmes sociaux, techniques, écologiques, dans des perspectives qui puissent être celle même d'un opérateur de gestion donné (même si celui-ci est « minoritaire »).

<sup>118</sup> Pour reprendre une formule de Maya Leroy (2004).

<sup>119</sup> Développer l'analyse de ces liens est un chantier urgent et important pour sortir des « postures de soulagement » qui permettent aujourd'hui de gérer des affichages de neutralité des chercheurs pourtant intenables (Mermet, à paraître). L'exercice dépasse le cadre du présent rapport ; nous renvoyons le lecteur au cycle de recherche RES (recherche environnementale sur la société), en cours, dont cette problématique est un enjeu essentiel.

<sup>120</sup> Les plans d'organisation ne sont évidemment pas les niveaux d'organisation. Chaque plan est tracé par les lignes qui se déroulent et se croisent à partir d'une préoccupation donnée et d'un acteur de référence.

- 13) Les différents plans d'organisation (et donc de lecture) composent les uns avec les autres, sans que la hiérarchie qui prévaut au sein de l'un d'eux puisse être affirmée comme devant prévaloir *a priori* (sur le plan normatif, explicatif ou pratique) sur la hiérarchie d'un autre plan d'organisation. La situation où l'un des plans prétend faire prévaloir sa hiérarchie *a priori* revient à l'adoption d'une position non pluraliste, et à l'installation d'une situation qui relève de l'imposition plus que de la composition.
- 14) L'analyse déploie donc ses trames, toujours partielles, en vue de participer à un cadre de discussion plus large, pluraliste au sens que l'on vient de préciser<sup>121</sup>.
- 15) L'interaction entre des analystes porteurs de plans de lecture différents (et embarqués différemment), relève de la discussion critique. L'activité de l'analyste, la discussion entre l'analyste et l'acteur de référence, entre des analystes embarqués dans les mêmes termes, relève de l'intervention analytique clinique.

### **III.5.b Développer l'analyse des trames sur les places et rôles de la négociation**

Peut-être le lecteur trouvera-t-il quelque peu abscons cet exposé des principes, situé sur un plan très général. Mais il relève, pour notre exposition de notre travail de deux enjeux également importants.

Le premier concerne les risques de (vrai-faux ?) malentendu que comportent nos analyses, qu'il s'agisse des propositions méthodologiques ou de l'interprétation des cas. Pour contrer les contresens répétés par lesquels on essaie de nous attribuer le projet de vouloir imposer sournoisement une hiérarchie donnée de préoccupations, débouchant sur une seule lecture, sur une seule évaluation normative des cas, il nous faut préciser avec insistance le cadre de discussion pluraliste, et d'intervention analytique, dans lequel nos propositions prennent sens – et en dehors duquel elles deviendraient non-sens.

Le deuxième enjeu est de bien identifier les acquis de notre recherche. Dans l'exposé des cas, en effet, nous avons suivi des chaînes et trames diverses, en fonction de ce que nous

---

L'analyse concerne un plan. Les principes 13 à 15 concernent les conditions dans lesquelles une tramographie peut être confrontée, croisée, avec d'autres, en général proposées par d'autres analystes, embarqués ailleurs (autres places, autres rôles) dans le système d'action.

<sup>121</sup> Les propositions théoriques et méthodologiques que nous développons dans le présent rapport sont à comprendre et à pratiquer dans cette perspective, où elles ont été conçues, de même que nos propositions en matière de théorie de la gestion de l'environnement (Mermet, Billé et al., 2005). Les interpréter dans une perspective non pluraliste, comme tentatives pour poser une compréhension unitaire (et non une lecture située) d'un système d'action, constitue un contresens complet.

avons identifié au moment des terrains, à une étape seulement exploratoire, et aussi au regard des thèmes qui ressortent de la façon la plus nette des différents cas. D'où l'importance de replacer l'ensemble des éléments d'analyse ainsi explorés dans un cadre plus ferme et plus large. De plus, le caractère exploratoire de nos démarches de terrain n'ont pas conduit à expliciter de manière particulièrement précise les « termes d'embarquement » qui « situent » nos analyses. Sur ces deux plans – clarté des termes d'embarquement et logiques d'ensemble des différentes trames déroulées et croisées – une démarche aboutie, qui bénéficierait des acquis de la présente recherche, serait plus charpentée et plus explicite. Nous espérons que l'exposé des principes généraux, croisée avec la richesse (un peu désordonnées des matériaux et des perspectives des études de cas) peut aider à se faire une idée de ce que seraient – seront – de telles démarches

## **IV CONCLUSION GENERALE : DISCUSSION DES RESULTATS ET PERSPECTIVES**

Au terme du rapport, rappelons d'abord rapidement les étapes par lesquelles nous sommes passés. Nous examinerons ensuite les résultats de la recherche, d'abord du point de vue de l'avancement de notre problématique, puis au regard des questions posées par le programme, et enfin, pour les usagers de la recherche sur « Concertation, Décision et Environnement ».

### *Une récapitulation des étapes du rapport*

(I.1) Nous avons commencé par indiquer un premier enjeu : mobiliser les ressources de la recherche en négociation pour le domaine des décisions d'aménagement déterminantes pour l'environnement ; nous avons proposé un rapide passage en revue de ces ressources.

(I.2) Nous avons indiqué également, dans ce contexte, l'importance de proposer une alternative au modèle de l'action collective comme action en commun, en nous appuyant sur les propositions de l'analyse stratégique de la gestion environnementale.

(I.3) Nous avons alors proposé des approfondissements aux modèles théoriques qui permettent d'appréhender les relations entre la négociation et les autres « modes de composition » (éviter, affronter, ...) par lesquels les acteurs peuvent traiter les situations d'interdépendance / divergence dans lesquelles ils sont pris.

(I.4) Nous avons alors repris à nouveaux frais la construction de la problématique du croisement entre analyse de négociations et analyse d'un processus de décision, qui est à l'origine de cette recherche.

(II.1) Nous avons alors proposé une discussion approfondie des modèles que l'on peut utiliser pour appréhender le processus de décision pris dans son ensemble. En particulier, nous avons montré que la sortie du « modèle classique » d'aménagement (DAD), si elle ne devait pas conduire aux impasses des stratégies d'évasion (IDE), pouvait être pensée à partir d'un modèle fondé sur la modération du « forçage » (PER). Encore faut-il pour cela reconnaître le rôle structurant et moteur des objections et oppositions aux projets.

(II.2) Nous avons ensuite discuté en détail les notions de place et de rôle de négociations qui constituent des moments (composants ou interstitiels) du processus de décision. Cette discussion aboutit à retenir que ces places et rôles définissent des trames qui relient les deux

niveaux d'analyse : le processus de décision dans son ensemble (la décision négociée) et les multiples moments de négociation (les négociations décisives).

(III.1) Nous avons alors exposé les propositions méthodologiques pour l'analyse de ces trames, les unes issues de notre recherche, les autres qui y ont été mises à l'épreuve.

(III.2 à III.4) L'exposé successif de trois cas (Bois Noir, agglomération rennaise, barrage de la Trézence) a permis de voir à l'œuvre dans des contextes concrets les propositions théoriques des deux premières parties, et les propositions méthodologiques du III.1.

(III.5) Pour finir, nous avons proposé une reformulation, dans des termes très généraux, des principes d'analyse stratégique sur lesquels s'appuient aussi bien les analyses sur les places et rôles de la négociation développées dans cette recherche que les travaux que nous conduisons par ailleurs sur la théorie de la gestion de l'environnement.

Quel bilan tirer sur les apports de ce parcours ?

#### **IV.1.b Des avancées pour les recherches sur la négociation, ses liens avec la décision et sur la théorie de la gestion de l'environnement**

Comme nous l'avons précisé en introduction, la présente recherche s'inscrit dans la continuité d'un travail de recherche de longue haleine que nous conduisons sur trois thèmes : la négociation, les liens entre négociation et système d'action, la théorie de la gestion de l'environnement. De ces trois points de vue, retenons les avancées suivantes.

##### *Pour la recherche en négociation*

Le développement de recherches et de formations sur la négociations dans le champ de l'environnement constitue selon nous un enjeu important. Ce travail a permis de mieux le cerner et le mesurer. A travers les études de cas, on a pu toucher du doigt la multiplicité et la diversité des négociations auxquelles donnent lieu les processus de décision sur la réalisation des équipements, sur la gestion des territoires, de leur ressources, de leur environnement. On a pu constater que nombre de ces négociations se retrouvent, dans leurs grandes lignes et leur spécificité, d'un cas à l'autre (par exemple, l'intervention médiatrice du commissaire enquêteur, la technique des études à comité de pilotage, les négociations pour l'élargissement de réseaux porteurs de projet, etc.). A partir du moment où il est clairement caractérisé (dans sa structure, ses acteurs, le type d'enjeux qu'il soulève, etc.) chacun de ces types de négociation peut être analysé de manière fructueuse en mobilisant les ressources de la recherche en négociation, au bénéfice d'une compréhension plus fine, d'une amélioration des stratégies et de la formation des intervenants. Les études de cas ont permis ainsi de constater à la fois la perti-

nence de mobiliser les recherches de portée générale sur la négociation, et le caractère en partie spécifique des négociations liées aux processus de décision en matière d'aménagement, de ressources, de territoires et d'environnement. Elles confirment l'intérêt de s'orienter vers le développement de recherches en négociation spécialisées dans notre domaine. Elles constituent une avancée dans cette direction, notamment en donnant les moyens d'une identification, d'une caractérisation, d'un inventaire plus précis des négociations qui doivent faire l'objet de telles recherches, de telles formations, et aussi en ancrant clairement leur analyse dans les contextes d'action de notre domaine.

Pour la recherche en négociation en général, les développements que nous avons proposés pour articuler plus nettement la négociation avec les autres modes de composition qui se développent en parallèle devraient également constituer un apport significatif de la présente recherche, et appellent à d'autres développements encore. Ce point semble important pour sortir de discours qui tendent à éluder les dynamiques conflictuelles ou d'évitement, pour relier plus fermement l'analyse de la négociation à celle des stratégies d'action, et pour évaluer la négociation non plus dans le vide d'une apologie de la conciliation, mais dans les contextes réels où elle est placée (ou déplacée...).

*Pour l'analyse des liens entre négociation et systèmes d'action (ou processus de décision)*

Sur le thème plus spécifique du lien entre négociation et processus de décision, un premier acquis de la présente recherche est de confirmer, de consolider et d'approfondir les constats et les propositions exposés dans notre texte de 98. On dispose maintenant – si l'on tient compte des recherches effectuées entre temps, notamment par Isabelle Dubien et Yann Laurans – d'un corpus de cas où l'on voit (1) des négociations multiples associées à des processus de décision, les places qu'elles y occupent, les rôles qu'elles y jouent, où l'on peut constater (2) que le rôle décisif ou non qu'elles jouent ne dépend directement ni de la place qu'elle prennent, ni de l'affichage de la négociation comme modalité (des négociations interstitielles peuvent être décisives, et des négociations affichées comme telles peuvent n'être que de pseudo-négociations), et qui permettent de constater que (3) l'on dispose bien d'un répertoire de techniques d'intervention médiatrices qui jouent un rôle très important pour favoriser le règlement négociés des différends, même si ces interventions ne sont pas affichées comme médiations.

Au-delà de cette confirmation et de cette amplification – qui constituent déjà pour nous un résultat intéressant - la présente recherche a permis également d'approfondir les notions de

place et de rôle. L'approche proposée pour dérouler les fils des trames de la décision négociée permet de sortir des emboîtements trop rigides des approches de la décision qui tendent à conférer le poids décisif aux instances les plus instituées. Elle permet aussi d'aller plus loin dans l'analyse que les approches qui ne s'appuient que sur des récits de cas. Elle débouche sur des lectures certes délibérément partielles, mais dont les fondements sont explicites et peuvent s'articuler clairement avec des lectures théoriques des situations de gestion environnementale où s'inscrivent la décision et les négociations étudiées.

Cette recherche a permis aussi de faire prospérer le principe de cartographie des négociations dans la décision, proposé par Laurans et Dubien . Elle a notamment débouché sur une formulation plus large des principes sur lesquels reposent les tramographies. Elle ouvre la porte sur une diversité de méthodes.

Par la discussion des modèles de décision pour la sortie du modèle classique d'aménagement, et par la proposition de critères pour l'évaluation du caractère concerté d'une décision, la recherche a débouché sur des préconisations à l'usage des porteurs de projets et des « porteurs d'objections ». Les grilles de lecture proposée encouragent notamment – un point qui nous semble essentiel – à des lectures qui croisent de façon équilibrée des entrées basées sur le contenu de la décision et des entrées basées sur le processus décisionnel. Elles aident aussi à sortir de l'illusion que propagent des modèles (pratiques ou théoriques) de décision qui tendraient à installer une indifférenciation complète des acteurs qui, sous couvert d'égalité formelle, gomme la spécificité des positions et des rôles, et offrent une prise extraordinaire aux stratégies d'évasion.

#### *Pour les recherches sur la théorie de la gestion de l'environnement*

Pendant de nombreuses années, nous avons conduit de manière séparée nos recherches sur la négociation et celles sur la théorie de la gestion de l'environnement. Cela a été le cas aussi de la présente recherche. Mais la dernière phase de celle-ci a permis – c'est un des thèmes majeurs du présent rapport – de croiser les deux démarches en profondeur. Soulignons ici quelques apports de ce travail.

D'abord, la nécessité de critiquer les conceptions qui reposent sur l'action collective comme action de « tous pour tous » est une préoccupation commune à nos travaux sur la concertation et sur la théorie de la gestion de l'environnement. On a vu dans le rapport le fait qu'introduire dans l'analyse de la concertation la différenciation des rôles introduite par l'ASGE – acteurs de gestion effective/acteur stratégique de changement/acteur régulateur –

aidait à améliorer la lisibilité des processus de négociation, à dégager une alternative (PER) au duo trop restrictif DAD-CAC, et à déboucher sur des préconisations plus réalistes, qui tiennent compte des positions différenciées des protagonistes (porteurs de projets, objecteurs, régulateurs) dans les processus de décision sur les infrastructures.

Les options que propose l'ASGE pour fonder l'analyse d'un système de gestion sur une préoccupation initialement explicitée à l'égard du résultat ont aussi bien aidé à sortir de la circularité par laquelle on tend à évaluer la concertation au regard des critères issus de la concertation elle-même (voir notamment dans le tome II les apports sur ce point).

Le point de rencontre principal entre démarche sur la négociation et démarche sur les stratégies de gestion de l'environnement est sans doute la prise en compte du porteur de projet et des objecteurs comme acteurs stratégiques, et réciproquement, l'examen de cette rencontre comme problème de composition. Négociation et action stratégique sont deux faces d'une même action, d'une même situation, dans l'exacte mesure où recours, affrontement, négociation et évitement, sont différents aspects d'une seule configuration de composition. Sur ce point, il nous faut insister sur un enjeu de discussion récurrent dans le domaine de la concertation. Lorsque dans les années 80 nous intervenions pour prôner la négociation, en contrepoids d'un discours caricatural sur la mécanique conflictuelle des intérêts, on nous taxait de partisans à tous crins du compromis. Lorsque nous intervenons aujourd'hui pour rappeler la dimension conflictuelle des dossiers de gestion de l'environnement, on veut nous renvoyer dans la case dévalorisée de ceux qui « ne voient que le rapport de force », ou n'ont qu'une conception rigide des intérêts et des identités des acteurs. Alors que notre visée est simplement de montrer – c'est un gros travail – que la prévalence actuelle dans le champ de l'environnement d'un discours agonophobique est souvent lié à des positions de dénégaration des problèmes, d'imposition de solutions déséquilibrées, d'évasion des responsabilités : c'est toute la thématique que nous avons développée ici avec la critique du modèle IDE. En bref, ceux qui vantent la négociation à qui veut bien les entendre ne favorisent pas toujours, dans les faits, la décision négociée. Il nous semble que les propositions théoriques et méthodologiques issues de la présente recherche devraient contribuer à rendre de moins en moins faciles ces jeux de bascule. Nous nous sentons en tout cas installés solidement à un point de vue duquel, en considérant en même temps les enjeux de composition et les divergences entre les acteurs, nous pouvons nous attacher, avec l'obstination que requièrent les résistances rencontrées, de rendre aussi lisibles que possibles leurs responsabilités.

Au fond, la critique que nous avons entreprise depuis plusieurs années à l'encontre des approches qui, en théorie de la gestion environnementale, minimisent d'une façon ou d'une autre l'importance du dissensus, avance encore d'une étape avec la présente recherche. La discussion du chapitre II sur la différenciation nécessaire entre porteur de projet et régulateur nous permet de toucher du doigt le moment précis où le souci légitime d'assurer une composition cosmopolitique peut être capturé pour alimenter le discours derrière lequel se voile une filière dominante qui impose ses propres solutions. Ce point de basculement, c'est celui où l'on ne fait plus la différence entre le réseau socio-technique de l'innovateur stratège – porteur, donc, d'un projet – et le collectif régulateur qui compose ensemble des êtres concernés par une situation cosmopolitique. Si l'on embrasse ensemble le réseau et le collectif, alors il n'y a plus d'extériorité possible que dans l'exclusion, dans la non-prise en considération. La machine de guerre et l'appareil de capture ne sont plus qu'une seule et même machine à exclure, ou à inclure et dominer. L'exigence affichée dans la présente recherche que l'on se mette en mesure de distinguer toujours clairement les porteurs d'un projet et les objecteurs, les porteurs et les régulateurs, les régulateurs et les citoyens, renvoie donc à une exigence théorique et pratique plus large : ne jamais confondre l'acteur de changement et l'acteur intégrateur ; par exemple, ne considérer jamais un réseau socio-technique sans faire place aussi à ses objecteurs (même minoritaires) ; dans l'analyse d'un collectif, porter autant d'attention à ce qui lui est extérieur, qu'à ce qu'il intègre<sup>122</sup>.

Enfin, la présente recherche a été une occasion de développer la réflexion sur le rôle fondamental que joue, dans l'analyse des processus de décision, la manière dont le chercheur se situe lui-même en relation avec ce processus. Dans ses analyses, Nathalie Raullet-Croset (1995) montre l'importance de la façon dont les protagonistes d'un processus de décision (ou d'un système de gestion) « cadrent » le problème qu'il s'agit de traiter. En complément de cette approche, nous nous situons dans une perspective où les cadrages essentiels, sont ceux que le chercheur lui-même pose sur la situation. Ces cadrages ne reflètent pas seulement des « représentations » subjectives du chercheur ; nous pensons avec Milton Erickson (Rosen, 1991), avec Bandler et Grinder (1981) ou Melchior (1998) que la théorie et la technique des cadrages mis en œuvre par l'analyste constitue le cœur même de son intervention. On aura vu combien dans la présente recherche nous nous sommes attachés à expliciter l'activité de ca-

---

<sup>122</sup> Nous reprenons ici cette problématique parce qu'elle est un acquis important pour nous de cette recherche. Elle débouche sur un appel à des discussions approfondies avec les chercheurs qui développent les diverses théories de la gestion de l'environnement que nous avons évoquées au cours du travail.

drage par l'analyste sur laquelle repose la lecture de la trame des places et rôles de la négociation dans la décision. L'explicitation de ces principes de cadrage (III.5) est de ce point de vue un élément important de conclusion.

Lorsque nous explicitons nos repères de cadrage de manière très nette – voire provocatrice – cela est souvent mal compris, comme un manque de recul critique ou une tentative d'imposition. Alors que nous essayons simplement, en tant que protagonistes à une discussion pluraliste, de ne pas entrer en contradiction avec nos propres positions (nous sommes et nous nous assumons situés) – et de pointer de façon un peu incisive que lorsque certains chercheurs implicitent leur activité de cadrage et leurs intéressements, cela n'indique ni une plus grande portée de leurs cadres théorique, ni une absence d'intéressements : ils ne sont ni moins, ni mieux *situés* que nous. Le chercheur est un acteur ; un acteur-analyste<sup>123</sup>, certes, mais pas moins acteur pour autant.

#### **IV.1.c Quels apports au programme CDE ?**

Les thèmes que nous avons développés correspondent bien, pour l'essentiel, à ceux qui étaient affichés dans le paragraphe qui récapitule le principe de la proposition de recherche : « analyser la formation de la décision en matière de choix d'aménagement de barrages-réservoirs, selon deux axes principaux :

- celui de l'élargissement de la concertation : une place plus grande est-elle laissée à la concertation dans les processus de décision, comment et qu'en résulte-t-il sur la décision ?
- celui de l'articulation avec de nouvelles procédures et/ou pratiques en matière de gestion de la ressource en eau au plan local : les choix d'aménagements de barrages-réservoirs sont-ils davantage raisonnés dans un cadre plus vaste de gestion de la ressource en eau et relativement à d'autres choix possibles de gestion, comment et qu'en résulte-t-il sur les modes locaux de gestion de la ressource en eau ? »

Quelle contribution a été ainsi apportée aux objectifs généraux du programme, tels qu'ils ressortent des quatre axes de l'appel à propositions ?

- I) Sur les dispositifs de concertation, l'apport principal du projet a été d'apporter une méthode d'analyse pour bien les situer dans les processus de décision plus larges où ils s'inscrivent, et pour évaluer leur contribution à une décision concertée, en s'affranchissant des biais liés à leur caractère spectaculaire et à leur nouveauté, par exemple. Nous pensons que les analyses et outils proposés ici débouchent sur

---

<sup>123</sup> Formule qui nous a été suggérée par Guy-Olivier Faure.

des approches à la fois plus fines et plus réalistes de la façon dont des dispositifs de concertation peuvent déboucher sur une décision plus concertée, plus négociée, plus débattue (trois termes que nous nous gardons par ailleurs de confondre !).

- II) Sur les acteurs et leurs rôles, le projet débouche sur des propositions approfondies pour analyser les acteurs des projets d'infrastructure à partir d'une différenciation nette de leurs rôles dans le processus de décision et dans les négociations qui lui sont associées. Nous espérons contribuer ici à un travail de clarification nécessaire, et déboucher sur des perspectives pour le développement de nouvelles stratégies par les différents types d'acteurs.
- III) Sur les publics concernés et l'ouverture qui leur est faite, le projet a proposé comme thématique centrale le problème de la lisibilité des interactions entre porteurs de projets, objecteurs et régulateurs devant le citoyen, avec pour celui-ci la double perspective de possibilités accrue de juger l'exercice concret des responsabilités des représentants politiques, et de soutiens éclairés à des mouvements de la société civile. On tient là, selon nous, des conditions cruciales pour la vitalité de la démocratie, dans la situation actuelle. Nous pensons que le projet réalise dans ce domaine (avec la clarification des rôles et la mise en lisibilité des enjeux distributifs (voir tome II)) des apports notables.
- IV) Sur les principes et rhétoriques mobilisés, l'apport principal du projet réside dans le travail de critique du discours de la coopération généralisée qui tend à envahir le champ de la concertation et, plus généralement, celui du développement durable et de la gestion environnementale. Les grilles de lectures critiques que nous proposons devraient aider à faire la part du discours de la concertation comme parapluie des stratégies d'évasion (que nous aidons à nommer et à mettre en évidence), et de la décision effectivement concertée, comme résultant à la fois de la diversité des perspectives, de répartitions suffisamment symétriques des pouvoirs, et de dispositifs de discussion.

#### *Quels apports pour les usagers de la recherche ?*

Pour les usagers de la recherche – ou pour être plus réaliste, pour les acteurs de l'environnement, de l'aménagement, les stratèges et négociateurs de notre vie publique, qui ne nous ont pas attendu pour agir et réfléchir, mais qui peuvent, à l'occasion, trouver des ressources nouvelles dans des recherches – nous leur laissons évidemment le soin de retenir ce

qui leur est utile, ce qui leur paraît pertinent au regard de situation qu'ils connaissent forcément mieux que nous. Si nous espérons leur apporter quelque chose, c'est par les efforts que nous avons faits :

- pour clarifier la problématique de la décision concertée, différencier les termes et les enjeux de l'évolution des pratiques de décision (négociation, concertation, débat, etc.),
- pour démystifier la négociation et la concertation, la remettre à la place qui convient, non pas celle d'une autre manière de faire qui devrait suivre un modèle idéalisé de collaboration et remplacer les pratiques d'action, mais comme résultant au contraire d'un développement plus poussé des objectifs, des stratégies, des rôles de chacun des acteurs, comme une manière d'(inter)agir qui se développe depuis le sein même des jeux d'évitements, d'affrontement, de collaboration, à travers lesquels ils essaient de faire avancer leurs missions et leurs intérêts,
- pour les aider à mobiliser les ressources que la recherche en négociation a développées en dehors du champ de l'environnement, pour utiliser ces ressources en faveur d'une professionnalisation accrue de la participation aux processus de décision sur l'environnement, l'aménagement, les ressources, les territoires,
- pour proposer des exemples (avec les cas) et des méthodes (par exemple, de tramographie) qu'ils peuvent utiliser pour développer une lecture précise et structurée des négociations et des moments de la décision qui sont importants pour rechercher, dans leur situation concrète, des actions efficaces pour faire évoluer la décision (dans ses modalités, dans ses contenus) dans les directions spécifiques qu'ils souhaitent.

## V REFERENCES

Allain, S. et A. Emerit (2003). "Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative : une approche en termes d'action publique négociée." Natures, Sciences, Sociétés **11**: 255-265.

Audebert, P. (1999). La négociation. Paris, Les éditions d'organisation.

Axelrod, R. (1984). The evolution of cooperation. New York, Basic Books.

Bandler, R. et J. Grinder (1981). Reframing : neuro-linguistic programming and the transformation of meaning, Real People.

Barbier, R., V. Waechter, M. Sbaï et P. Henry (2000). Enquête sur le phénomène NIMBY. Strasbourg, CEMAGREF-ENGEES / Laboratoire Gestion des Services Publics.

Barouch, G. et J. Theys, Eds. (1987). L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets, Cahiers du GERMES, numéro 12.

Benhammou, F. et L. Mermet (2003). "Stratégie et géopolitique de l'opposition à la conservation de la nature : le cas de l'ours des Pyrénées." Natures, Sciences, Sociétés **11**(4): 381-394.

Beuret, J.-E. (2005). Au fil des itinéraires de concertation : l'analyse comparative de dynamiques de gestion concertée d'espaces ruraux et littoraux. Rennes, ENSAR - Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (programme "Concertation, Décision et Environnement"): 136 p.

Billé, R. et L. Mermet, Eds. (2003). Concertation, Décision et Environnement - regards croisés. Paris, La documentation Française.

Blondiaux, L. (2004). Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche, Conférence à l'UQAM, 11 novembre 2004, disponible sur <http://www.chaire-mcd.ca/>.

Brower, A., C. Ready et J. Yelin-Kefer (2001). "Consensus versus conservation in the upper Colorado river basin recovery implementation program." Conservation Biology **15**(4): 1001-1007.

Busca, D. et D. Salles (2002). Agriculture et environnement - la mise en oeuvre négociée de dispositifs agri-environnementaux. Paris, Toulouse, CERTOP (CNRS) - Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (Programme CDE): 107 p.

Callon, M. (1986). "Eléments pour une sociologie de la traduction - la domestication des coquilles saint-jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc." L'année sociologique **36**: 169-201.

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001). Agir dans un monde incertain - essai sur la démocratie technique. Paris, Seuil.

Carpenter, S. L. et W. J. D. Kennedy (2001). Managing Public Disputes: A Practical Guide for Professionals in Government, Business and Citizen's Groups, Jossey-Bass.

Cohen, H. (1982). You can negotiate anything.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977). L'acteur et le Système, Seuil.

Deleuze, G. et F. Guattari (1981). Mille plateaux - capitalisme et schizophrénie, t.2. Paris, Editions de Minuit.

Dubien, I., A. Jacq et Y. Laurans (2001). La requalification de projets de lignes EDF contestés et initiés dans les années 80 : quelle évaluation en tant que résultat de négociation ?, ASca - EDF - Ministère de l'Environnement (Programme " Concertation, Décision et Environnement)p.

Dupont, C. (1994). La négociation - conduite, théorie, applications. Paris, Dalloz.

Duran, P. et J.-C. Thoenig (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." Revue Française de Sciences Politiques 46(4): 580-623.

Dziedzicki, J.-M. (2003). Médiations environnementales : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français. Concertation, Décision et Environnement - regards croisés. R. Billé and L. Mermet. Paris, La documentation Française. 2: 39-64.

Engel, F. et D. Fixari (1996). "Planifier la gestion de l'eau : la cohérence par les études." Responsabilité & Environnement / Annales des Mines 1(1): 75-82.

Faure, G. O., L. Mermet, H. Touzard et C. Dupont (1998). Guy Olivier Faure, Laurent Mermet, Hubert Touzard, Christophe Dupont, 1998; La négociation - situations et problématiques; Nathan, 208p. Paris, Nathan.

Faure, G.-O. et J. Z. Rubin (1993). Organizing Concepts and Questions. International Environmental Negotiation. G. Sjöstedt, SAGE - IIASA: 17-26.

Fisher, R. et W. Ury (1982). Comment réussir une négociation, Seuil.

Fourniau, J.-M. (2001). Mécontentement et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé. Dynamiques associatives et cadre de vie. J. Ion, C. Gillio and J.-P. Blais. Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports / PU-CA.

FRAISSE, H. (1989). Manuel de l'Ingénieur d'Affaire. Paris, Dunod.

Henry, C. (1986). Affrontement ou connivence - la nature, l'ingénieur, le contribuable. Paris, Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie, 1 rue Descartes, 75230 Paris Cedex 05: 201 p.

Kolb, D. M. et J. Williams (2003). Breakthrough Bargaining. Negotiation - readings, exercises, and cases. R. J. Lewicki, D. M. Saunders, J. W. Minton and B. Barry, McGraw-Hill: 208-216.

Lakoff, G. et M. Johnson (1985). Les métaphores - dans la vie quotidienne, Editions de Minuit.

Lascoumes, P. (1994). L'éco-pouvoir. Environnements et Politiques. Paris, La Découverte.

Lascoumes, P. et J. P. Le Bourhis (1996). Gérer le long terme par l'action procédurale - les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste. L'environnement au XXIème siècle - démocratie et politique à long terme (volume III). J. Theys, Cahier du GERMES, numéro 17: pp.595-604.

Latour, B. (1999). Politiques de la nature - comment faire entrer les sciences en démocratie. Paris, La découverte.

Laurans, Y. (2000). Analyse des négociations du Conservatoire du Littoral dans les opérations de récréation de sites naturels - place et usage des arguments économiques. Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement: 83 p.

Laurans, Y. et I. Dubien (2000). Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs - rapport final. Paris, AScA / ADEME: 123 p.

Laurans, Y., I. Dubien et L. Mermet (2001). "L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères : dimensions négociées d'un processus de décision complexe." Responsabilité & Environnementpp.(Numéro 24.): 24-38.

Lax, D. A. et J. K. Sebenius (1986). The manager as negotiator. New York, The Free Press.

Leroy, M. (2004). Gestion stratégique des écosystème dans un contexte d'aide internationale : engagements environnementaux et dispositifs de gestion dans la vallée du fleuve Sénégal (thèse de doctorat). Paris, ENGREFp.

Luttwak, E. (1987). La grande stratégie de l'empire romain. Paris, Economica.

McCormick, G. et L. K. Patton (1977). "Environmental Mediation : defining the process through experience". Symposium on environmental mediation cases, Denver, Colorado, American Association for the Advancement of Science.

Melchior, T. (1998). Créer le réel. Paris, Seuil.

Mermet, L. (1983). La médiation des conflits locaux - l'expérience américaine en matière d'environnement. Paris, Centre de Prospective et d'Evaluation - Ministère de l'Industrie et de la Recherche.

Mermet, L. (1991). "Dans quel sens pouvons-nous gérer l'environnement?" Gérer & Comprendre(22): 68-81.

Mermet, L. (1992). Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société? Paris, L'Harmattan.

Mermet, L. (1996). "Mermet L., 1996c; Procédure, processus et qualité de décision; Responsabilité-Environnement (Annales des Mines), numéro 2, avril 1996, pp.89-94." Responsabilité & Environnement - Annales des Mines(2): 89-94.

Mermet, L. (1998). L'analyse stratégique de la gestion environnementale - illustrée par les tribulations d'un noyau de population relictuel d'ours bruns (*Ursus Arctos*) dans les Pyrénées Occidentales Françaises. Document de travail interne RGTE: 427 p.

Mermet, L. (1998). Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes - l'exemple d'un conflit d'environnement; La négociation - situations et problématiques. G. O. Faure, L. Mermet, H. Touzard and C. Dupont. Paris, Nathan.

Mermet, L. (2001). "L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn : gestion intégrée de l'environnement ou réaction anti-environnementale ?" Responsabilité et Environnement(Numéro 21).

Mermet, L. (2002). "Homme ou vie sauvage? Société locale ou bureaucratie centrale? Faux dilemmes et vrais rapports de force." Responsabilité & Environnement(28): 13-20.

Mermet, L. (2005). "Et si les "gagnants-gagnants" avaient "gagné-perdu"? Pour une comptabilité analytique des enjeux de la négociation." Négociations(1): 11-26.

Mermet, L. (à paraître). Ouvrir de nouveaux espaces critiques - clarifier, renouveler, « pluraliser » les ancrages normatifs des recherches. Concertation, décision, environnement - regards croisés. N. Berny, A. Emerit and L. Mermet, La documentation française. **3**.

Mermet, L. (à paraître). Quand le collectif cosmopolitique, hypostasié en " Institution Patrimoniale ", devient machine à exclure - le cas de l'ours des Pyrénées", Centre Culturel International de Cerisy-la-Salle, 20 au 27 septembre 2003, à paraître. Émergence des cosmopolitiques et refondation de la pensée aménagiste - rencontres de Cerizy du 20 au 27 septembre 2003. J. Lolive and O. Soubeyran.

Mermet, L., R. Billé, M. Leroy, J.-B. Narcy et X. Poux (2005). "L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement." Natures, Sciences, Sociétés **13**(2).

Mermet, L., I. Dubien, A. Emerit et Y. Laurans (2004). "Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement." Politiques et Management Public **22**(1): 1-22.

Michel, C. (2003). L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer. Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement. Paris, Thèse en Sciences de l'Environnement, Engrefp.

Monnier, E. (1992). Evaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica.

Mougenot, C. (2003). Prendre soin de la nature ordinaire. Paris, Editions de la maison des sciences de l'homme.

Ostrom, E., R. Gardner et J. Walker (1994). Rules, games, & common pool resources. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Ouest-Aménagement (1983). Bilan agro-économique de l'aménagement des Marais de la Vaine, ONCp.

Pennanguer, S. (2005). Incertitude et concertation dans la gestion de zone côtière. Département Halieutique. Rennes, Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennesp.

Plantey, A. (1980). La négociation internationale : principes et méthodes. Paris, CNRS Editions.

Poux, X. (2001). "Entreprendre l'évaluation environnementale de la PAC : quels enjeux méthodologiques et politiques?" Responsabilité & Environnement - Annales des Mines(23).

Raiffa, H. (1982). The Art and Science of Negotiation - How to resolve conflicts and get the best out of bargaining, Belknap - Harvard University Press.

Raulet-Croset, N. (1995). Du conflit à la coopération : un processus de structuration - le cas de la protection d'une nappe d'eau minérale vis à vis des pratiques agricoles. UFR Sciences des organisations. Paris, Université Paris-Dauphinep.

Ravetz, J. et S. Funtowicz (1999). "Post-Normal Science - an insight now maturing." Futures **31**: 641-646.

Région Poitou-Charentes (2000). L'eau et ses usages en Poitou-Charentes, Comité régional de l'environnementp.

Ricoeur, P. (1983). Temps et Récit. Paris, Seuil.

Rosen (1991). My voice will go with you - the teaching tales of Milton H. Erickson, Norton and company.

Rubin, J. Z. (2003). Some Wise and Mistaken Assumptions about Conflict and Negotiation. Negotiation - readings, exercises, and cases. R. J. Lewicki, D. M. Saunders, J. W. Minton and B. Barry, McGraw-Hill: 131-140.

Schelling, T. C. (1960). The strategy of conflict. Cambridge, Harvard University Press.

Schweitzer, M. E. et J. L. Kerr (2003). Bargaining under the Influence : The Role of Alcohol in Negotiations. Negotiation - readings, exercises, and cases. R. J. Lewicki, D. M. Saunders, J. W. Minton and B. Barry, McGraw-Hill: 480-495.

Sfez, L. (1981). Critique de la décision. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Sheppard, B. H. (2003). Negotiating in Long-Term Mutually Interdependent Relationships among Relative Equals. Negotiation - readings, exercises, and cases. R. J. Lewicki, D. M. Saunders, J. W. Minton and B. Barry, McGraw Hill: 264-280.

Sjöstedt, G., Ed. (1993). International Environmental Negotiations, Sage.

Strauss, A. (1978). Negotiations : Varieties, Contextes, Processes, and Social Order, Jossey-Bass.

Strauss, A. (2001). La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme. Paris, L'Harmattan.

Vodoz, L. (1992). Enjeux et limites du recours à la négociation. La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. J. Ruegg, N. Mettan and L. Vodoz. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes: 279-296.

Walton, R. E. et R. B. McKersie (1965). A behavioural theory of labour negotiations. New York, McGraw Hill.

Watzlawick, P. et e. al. (1977). Changements, paradoxes et psychothérapies, Seuil.

Zartman, W., Ed. (1978). The negotiation process : theories and applications. Beverly Hills, CA, Sage.

Zartman, W. (1982). Practical negotiator, Yale University Press.

## **TABLE DES MATIERES**

### **TOME 1 : MOMENTS ET MODES DE RECHERCHE D'ACCORD SUR LES PROJETS D'INFRASTRUCTURE QUI METTENT EN JEU L'ENVIRONNEMENT ET LES RES- SOURCES NATURELLES (Juin 2005)**

PRESENTATION DU DOCUMENT ET REMERCIEMENTS.....	3
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I    CONCERTATION ET DECISION :</b>	
<b>QUELLES PROBLEMATIQUES POUR UNE ANALYSE EN TERMES DE NEGOCIATION ?.....</b>	<b>11</b>
I.1    MOBILISER LES RESSOURCES DE LA RECHERCHE EN NEGOCIATION .....	13
I.2    UNE CONCEPTION DE LA DECISION FONDEE SUR LE COUPLAGE INTERVENTION STRATEGIQUE / RESULTATS .....	24
I.3    LA NEGOCIATION DANS LE TRAITEMENT DES SITUATIONS D'INTERDEPENDANCE A ENJEUX DISTRIBUTIFS	35
I.4    UNE PROBLEMATIQUE QUI CROISE NEGOCIATION ET DECISION .....	51
<b>II   DES OUTILS POUR UNE ANALYSE "SITUEE" DE LA NEGOCIATION SUR LES RESSOURCES, L'ENVIRONNEMENT, L'AMENAGEMENT .....</b>	<b>63</b>
II.1   LA NEGOCIATION COMME LECTURE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE DECISION .....	65
II.2   PLACES ET ROLES DES NEGOCIATIONS DANS LE PROCESSUS DE DECISION .....	98
<b>III  SITUER PRECISEMENT LES MOMENTS DE COMPOSITION DANS LA TRAME DE LA DECISION : PROPOSITIONS DE "TRAMOGRAPHIES" .....</b>	<b>111</b>
III.1    QUELQUES PRINCIPES DE TRAMOGRAPHIE .....	112
III.2    LE CAS DE LA ROUTE FORESTIERE DU BOIS NOIR A BREIL SUR ROYA (ALPES MARITIMES) .....	123
III.3    LE CAS DE L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE L'AGGLOMERATION RENNAISE .....	152
III.4    LE CAS DU BARRAGE DE LA TREZENCE (CHARENTE-MARITIME) .....	172
III.5    RETOUR SUR LES PRINCIPES DE TRAMOGRAPHIE ET DISCUSSION .....	197
<b>IV  CONCLUSION GENERALE : DISCUSSION DES RESULTATS ET PERSPECTIVES .....</b>	<b>203</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>213</b>

# **TOME 2 : COMPTABILISER LES ENJEUX POUR ECLAIRER LES PROCESSUS**

(Septembre 2003)

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>I CARACTERISER LES SITUATIONS DE NEGOCIATIONS : THEORIE DES JEUX, EVALUATION COUTS-AVANTAGES ET QUETE DE LA DIMENSION DISTRIBUTIVE.....</b>	<b>15</b>
I.1 STRUCTURE DES INTERETS ET PROCESSUS DE NEGOCIATION :	
UN THEME MAJEUR DE LA THEORIE DE LA NEGOCIATION .....	17
I.2 PASSER DES SITUATIONS THEORIQUES OU EXPERIMENTALES	
A L'ETUDE DE PROCESSUS COMPLEXES REELS .....	19
I.3 UN PRECEDENT IMPORTANT : LES ETUDES COUTS-AVANTAGE DE L'ECONOMIE PUBLIQUE .....	23
I.4 RE-FORMULATION DES OBJECTIFS ET DU DISPOSITIF DE LA RECHERCHE .....	33
<b>II DISTRIBUTION DES FONDS PUBLICS :</b>	
<b>CIRCUITS DE FINANCEMENT ET NEGOCIATIONS DE PROJETS .....</b>	<b>37</b>
II.1 L'APPROPRIATION DES FONDS PUBLICS AU CŒUR DES NEGOCIATIONS .....	38
II.2 FINANCER DES ROUTES FORESTIERES EN MONTAGNE : UN CIRCUIT « BIEN RODE » .....	50
II.3 BARRAGES ET/OU TUYAUX : LES CIRCUITS DE FINANCEMENTS .....	70
II.4 CONCLUSION SUR L'ANALYSE DES CIRCUITS DE FINANCEMENT .....	88
<b>III LA COMPTABILITE DES ENJEUX :</b>	
<b>GAGNANTS ET PERDANTS DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE .....</b>	<b>89</b>
III.1 QUELS COUTS POUR QUI, QUELS AVANTAGES POUR QUI ? .....	90
III.2 ANALYSE DISTRIBUEE DES COUTS ET AVANTAGES:	
LE CAS DES ROUTES FORESTIERES EN MONTAGNE.....	94
III.3 ANALYSE DISTRIBUEE DES COUTS ET DES AVANTAGES :	
LE CAS DU PROJET DE BARRAGE DE LA TREZENCE .....	111
<b>IV CONCLUSIONS ET DISCUSSION.....</b>	<b>133</b>
IV.1 LA COMPTABILITE DES ENJEUX : UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE	
A L'ANALYSE D'UN PROCESSUS DE DECISION ET/OU DE NEGOCIATION.....	134
IV.2 LES FONDEMENTS THEORIQUES :	
UN PROBLEME DE COMPTABILITE ANALYTIQUE POUR L'ANALYSE DE SYSTEMES DE GESTION PUBLIQUE .....	136
IV.3 L'ELABORATION ET LA MISE A L'EPREUVE DE METHODOLOGIES .....	142
IV.4 UNE VOIE DE RECHERCHE QUI REpond A DES DEFIS MAJEURS	
DE LA SITUATION ACTUELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	144
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>147</b>

