

**Maîtres d'ouvrage
et maîtres d'œuvre,
quels rôles et quelles
perspectives en matière
de concertation ?**

Séance n° 10, lundi 16 juin 2003



Introduction de la séance

Claude Millier *

En tant que directeur scientifique de l'ENGREF, je suis heureux de vous recevoir dans les locaux de cette école pour aborder un sujet concernant directement les ingénieurs civils et fonctionnaires du GREF, confrontés à une évolution de leur métier face à la montée de la thématique de la démocratie participative.

C'est aujourd'hui le rôle de porteurs de projets des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre qui est en question. Ils ne peuvent pas toujours se protéger derrière leurs appareils techniques et administratifs, si bien qu'il est nécessaire de s'interroger sur la place qu'ils doivent assumer dans l'organisation de la négociation et de la concertation. Deux contributions apporteront des éléments de réponses à ce questionnement.

Isabelle Ras et Arthur Jobert (EDF) consacreront tout d'abord leur présentation à la recherche d'entreprise sur les pratiques de concertation et de participation du public. Dans un second temps, Laurent Mermet interviendra pour évoquer les porteurs de projets face à leurs contradicteurs et nous proposer six critères pour évaluer la concertation.

* Directeur scientifique de l'ENGREF.



La recherche d'entreprise sur les pratiques de concertation et de participation du public : des questions et des résultats spécifiques

Isabelle Ras et Arthur Jobert *

Résumé

Face au développement des controverses environnementales et des pratiques de concertation, EDF R&D a mis en œuvre des programmes de recherche et développement en sciences humaines. Arthur Jobert souligne dans un premier temps que ces démarches de recherche d'entreprise semblent pouvoir être distinguées de celles conduites par d'autres acteurs (universitaires, consultants spécialisés). La proximité avec les acteurs opérationnels conduit à s'interroger sur des problématiques spécifiques, par exemple autour des enjeux de relations avec le public ou de professionnalisation de la concertation. Mais la prise en compte d'une « demande interne » n'exclut pas la distance avec l'action. La recherche d'entreprise peut ainsi mettre en œuvre des démarches « compréhensives », et c'est le sens des résultats présentés par Isabelle Ras suite à une étude sur les pratiques et visions de la concertation chez différents aménageurs d'infrastructures linéaires. Ce travail part des récits de praticiens de la concertation et essaye d'appréhender leur rapport à la concertation et à la participation du public.

Introduction

À partir de l'intitulé un peu ambitieux et un rien provocateur de « recherche d'entreprise », nous souhaitons exposer un certain nombre de pistes de réflexion et de débat, notamment sur les conditions de production de connaissances et sur la manière de penser certaines pratiques. Il apparaît tout d'abord utile de détailler

* GRETS, EDF Recherche & Développement.

ce qu'est une « recherche d'entreprise » pour présenter notre pratique qui suscite, selon nous, des problématiques et des types de travaux spécifiques. L'expression de recherche d'entreprise que nous commenterons ne vise pas à mettre en avant un modèle d'entreprise ou bien à vanter les mérites de la recherche contractuelle. Il s'agit plutôt de souligner qu'un certain nombre d'entreprises consacrent des ressources à des recherches en sciences sociales, entre autres dans le domaine de la concertation et de l'environnement. Par la suite, nous vous présenterons une enquête sur les discours des praticiens de la concertation, enquête représentative du type de travail que l'on mène dans de telles entreprises.

1. La recherche d'entreprise : les sciences sociales au GRETS d'EDF

L'expression « recherche d'entreprise » désigne non seulement la recherche financée ou cofinancée dans le cadre d'un programme, mais aussi et surtout la recherche produite dans le cadre des activités de R&D des entreprises elles-mêmes. Il ne s'agit pas de vanter les vertus éventuelles d'une recherche privée par opposition à une recherche publique, car dans ce domaine la frontière est assez floue : les sciences sociales en entreprise ou d'entreprise correspondent souvent à des recherches financées ou réalisées par des entreprises publiques ou anciennement publiques. En effet, c'est en général parmi ces entreprises que l'on trouve des chargés de mission ou des cellules de recherche spécialisées. La SNCF, La poste, Renault, France Télécom en sont autant d'illustrations. Toutes ces structures ne s'occupent évidemment pas de concertation et d'environnement. Néanmoins, il est important de signaler l'existence de structures en sciences sociales qui participent à la vie de différentes organisations.

Il conviendrait de s'interroger sur le rôle des divers intervenants (bureaux d'études, formateurs, communicants, coaches et chercheurs), qui par leurs interventions dans différentes entreprises et institutions participent de manière beaucoup plus massive que la recherche d'entreprise à la diffusion de méthodes et de pratiques issues des sciences humaines. Le « bricolage » de solutions adaptées aux demandes et aux besoins des organisations a sans doute des effets qui restent à analyser. Ceux-ci ne sont pas propres au thème de la concertation, mais ils motivent des questionnements intéressants, par exemple sur les liens éventuels entre différents univers professionnels, ou encore sur les relations entre les pratiques de management et les pratiques de concertation. L'un des problèmes se posant sur cette voie est que le savoir des consultants, pour utiliser un terme générique, est souvent peu accessible, pour des questions de confidentialité et de secret commercial entre autres. Il est de même difficile de les interroger sur leurs pratiques, sans parler de les observer à l'œuvre. Il y a donc là une piste de recherche stimulante mais difficile à développer. Notre contribution à cette démarche réflexive vise à apporter des éléments de réflexion sur la position des structures de recherche et développement comme la nôtre. Les conditions de recherche y sont spécifiques et définissent peut-être des positionnements particuliers. Quelques points de repères sont utiles pour illustrer ce constat.

Le contexte de la recherche d'entreprise en sciences sociales : les contraintes spécifiques au GRETS

Nous appartenons donc au Groupe de recherche énergie, technologie et société (GRETS) fondé en 1983 par le statisticien Georges Morlat. Malgré de multiples avatars institutionnels et un renouvellement presque complet de ses effectifs, sa structure et sa mission sont demeurées quasi inchangées. Rattaché à une direction de la recherche et développement employant 2 000 personnes (recherche essentiellement technique), le GRETS est un laboratoire regroupant des disciplines très diverses : sociologie, sémiologie, science politique, anthropologie, linguistique, statistique, etc. Il a pour mission d'établir des passerelles entre le monde de l'entreprise et celui de la recherche en sciences sociales¹.

C'est une mission difficile, en particulier dans une entreprise d'ingénieurs, au sein d'une direction elle-même dominée par les sciences « dures ». Le GRETS est en quête permanente de légitimité et à la recherche d'un équilibre entre plusieurs logiques. Fonctionnellement, il oscille entre *recherche* (logique scientifique et académique) et *développement* (développement d'outils et de méthodes « exportables » dans l'entreprise)². En d'autres termes, il y a une tension entre l'ingénierie sociale (le fait de mettre des outils au service des entreprises), et la vocation critique des démarches en sciences sociales qui suppose de remettre en cause les présupposés, d'apporter des idées nouvelles, ou encore de se faire le porte-parole des acteurs.

Pour être complet, il faut aussi dire quelques mots au sujet du rapport au « client interne » et surtout au terrain en interne. D'une part, le fait d'être reconnu comme « faisant partie de la maison » permet d'avoir un accès relativement privilégié à certaines informations ou à certains lieux, comme des réunions de travail par exemple. La communauté d'intérêts crée une certaine confiance, un « entre-soi » où les questions de confidentialité sont moins aiguës. Inversement, il ne faut pas exagérer les facilités d'accès aux terrains : aucune démarche d'enquête ou d'observation en entreprise ne va de soi. Notre rapport avec nos interlocuteurs n'est pas commercial puisque la R&D bénéficie de budgets propres. Néanmoins ses ressources sont négociées à la fois dans le cadre de la planification de la recherche, et surtout dans celui de la définition des commandes et des accès au terrain.

Nous produisons donc des connaissances à travers une activité qui est sous tension et qui est au cœur de logiques plus ou moins contradictoires : la logique des « commanditaires internes » (les préoccupations et les priorités des « clients » dans une organisation industrielle tendent plutôt vers des demandes « opérationnelles »), les logiques sociales (le contexte sociétal) et les logiques académiques

1. Bien d'autres expériences similaires sont mises en œuvre par EDF : voir notamment Meynaud (H.-Y.), 1997, *Cinquante ans de recherches en sciences sociales*, La Découverte, Paris. Les recherches en sociologie du travail, notamment celles de Renaud Sainsaulieu, en sont un bon exemple.

2. L'appellation EDF R&D date de 1999. La structure était auparavant la direction des études et recherches : ce qualificatif traduisait une double mission, bien que la dimension recherche ait probablement primé.

L'environnement en débat

(recherche de l'autonomie du chercheur, respect d'une certaine déontologie, des paradigmes, des méthodes, voire des « modes » des différentes disciplines). De ce processus assez complexe et un peu chaotique naissent ce que nous avons appelé, dans un travail collectif récent ¹, des « cadrages », c'est-à-dire des dispositifs de recherche qui tiennent compte des différentes contraintes et opportunités que nous venons de rappeler.

Les cadrages successifs de la recherche en entreprise

Dans le domaine de la concertation et de l'environnement, ces cadrages s'organisent autour de deux pôles ou plutôt *entre* deux pôles : d'une part, celui de la compréhension de l'opinion publique et des publics, et d'autre part celui de la professionnalisation des activités de concertation et de débat public.

Comprendre comment l'opinion publique accueille telle ou telle technologie ou projet technique constitue depuis 1983 une activité constante pour notre groupe de recherche. Il est important de noter que la question de l'opinion publique est primordiale pour nous : c'est celle que l'aménageur pose généralement en premier. L'historique de notre groupe l'illustre puisque c'est la contestation anti-nucléaire qui a motivé sa création. Après avoir cherché des explications du côté de la psychologie et des peurs irrationnelles du public ² ou encore du côté du « déficit d'information », certaines personnes ont essayé de développer des approches autour de l'idée qu'il existait une structure des opinions. Dans cette perspective, l'opinion se structure autour d'un certain nombre de schémas, le nucléaire n'étant qu'une controverse parmi d'autres. Des approches quantitatives ont été développées pour replacer le thème du nucléaire parmi les autres controverses, notamment autour d'un modèle appelé « agoramétrie », élaboré par Jean-Pierre Pagès. Sans approfondir davantage ce point, nous souhaitons souligner que c'est au départ l'opinion qui pose une question à la recherche : ce sont les différents modes de débat autour du nucléaire qui font l'objet des recherches du groupe. Cette brève rétrospective nous permet de souligner que les controverses qui accompagnent le nucléaire sont alors « cadrées » essentiellement comme un problème d'opinion.

Or, à partir du début des années 1990, les questions ont commencé à se poser différemment avec l'émergence de ce qu'on pourrait appeler la question environnementale, qui renouvelle largement les approches de l'opinion publique et du public. On va alors décider de suivre de manière élargie les évolutions de l'opinion publique sur le thème de l'environnement à travers la création d'un baromètre environnement qui cherche à couvrir un large spectre de thèmes allant du

1. Brudigou (M.), Chataigner (S.), Jobert (A.), Hammer (B.), 2003, « Quels publics pour le débat public ? Problèmes et "ingénierie sociale" dans le domaine de l'environnement à EDF R&D », communication présentée au colloque *La situation délibérative*, Tours, 14-16 mai.

2. Sur ce sujet, voir Barthe, (Y.), 2002, *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de doctorat en socioéconomie de l'innovation, École nationale supérieure des mines de Paris-CSI.

global (effet de serre) au local (avec, par exemple, une question sur « le droit au refus » d'un certain nombre de projets d'aménagement).

Par ailleurs, la question environnementale introduit une rupture qui mène à des approches plus compréhensives. Nous sommes ainsi conduits à nous intéresser à des controverses sociotechniques sur des sujets tels que l'effet de serre ou les champs électromagnétiques. Or, nombre de ces controverses naissent localement. Rapidement, on peut constater que la montée de ces controverses qui naissent et se développent localement va conduire à multiplier les études de cas localisées. Au cours des années 1990, c'est surtout autour des controverses sur des projets de lignes à très haute tension que vont se développer les études de cas. Puis d'autres types d'aménagements liés à l'activité d'EDF (barrages, éoliennes, centres de stockage de déchets...) feront progressivement l'objet de démarches similaires.

Ces études de cas, appelées de manière significative « études de contexte », soulignent systématiquement la double dimension des questions d'acceptabilité pour un aménageur : il s'agit de questions d'opinion ainsi que d'organisation. Pour ce qui est de l'opinion, les études montrent presque toujours une demande de débat de la part des acteurs concernés qui souhaitent être entendus et respectés. Bien souvent, sur un plan plus organisationnel, on peut interpréter cette demande de débat et, en reconstituant un certain nombre d'éléments, montrer qu'il y a eu une insuffisante prise en compte du contexte local, c'est-à-dire que l'entreprise n'a pas pu ou pas su intégrer dans sa démarche l'histoire et surtout les projets des territoires.

En d'autres termes, les travaux sur les controverses mettent l'accent sur des problèmes d'organisation et de culture propres : le manque de coordination, l'éloignement du terrain, les défauts d'information, etc. C'est pourquoi les études de contexte peuvent aussi devenir des vecteurs de concertation en interne, voire des outils de changement. Ainsi essayons-nous dans notre démarche d'étude de cas de réaliser des entretiens aussi bien en interne qu'en externe pour confronter les deux points de vue.

Enfin, dernier élément marquant de cette évolution des questionnements de recherche au sein du GRETS, celui de la professionnalisation. En effet, au cours des années 1990, il est devenu évident que les controverses environnementales n'étaient pas des accidents conjoncturels ou des effets de mode, mais bien le reflet d'une évolution plus profonde des esprits et des formes de décision. En fait, derrière les questions d'opinion se profilent immédiatement des questions de professionnalisation. Il s'agit de les prendre en charge dans la durée : toutes les recherches dans ce domaine mélangent les deux questions à des degrés divers.

Des exemples de dispositifs de recherche

Il est intéressant d'évoquer quelques études menées par le GRETS pour donner des illustrations concrètes en termes de dispositifs de recherche – et non pas de résultats car il s'agit d'une autre question.

L'environnement en débat

À la R&D d'EDF, de multiples études prennent aujourd'hui le nom de lot « acceptabilité sociale ». Ainsi, dans des projets de recherche et de développement dominés par la technique, on ajoute un « lot social » : la question de la gestion de la relation au social s'est en quelque sorte normalisée. Cette notion de « lot social » renvoie clairement à celle d'ingénierie sociale : le sociologue prend en charge le social parallèlement à tous les lots techniques : les lots mécaniques, thermodynamiques, ou encore hydrologiques. Cela révèle l'intégration du lot social dans le déroulement habituel des projets. Toutefois, la demande adressée au sociologue relève souvent d'une gestion de l'opinion, en termes de communication.

Du côté de l'opinion justement, un des signes forts de l'internalisation croissante des questions environnementales a été pour nous le montage sur demande d'un dispositif d'étude de l'opinion interne des agents EDF dans le domaine de l'environnement. Sur la base d'une enquête qualitative et d'un sondage renouvelé chaque année, nous avons réalisé un suivi de l'opinion interne sur l'environnement pour savoir comment les agents peuvent ou non percevoir un certain nombre d'enjeux et les intégrer ou non dans leur pratique professionnelle. Il est intéressant de noter que ce dispositif d'étude de l'opinion interne est désormais intégré dans le dispositif de certification ISO 14001, ce qui n'était pas initialement prévu.

Un autre type de dispositif à mi-chemin entre professionnalisation et opinion porte sur l'observation de forums et d'espaces délibératifs. Il s'agit à la fois d'observer les échanges entre les acteurs, les processus de controverse et de formation des opinions et les pratiques des professionnels participant au débat.

Enfin, des demandes sont liées directement à la professionnalisation : elles portent sur des besoins « d'appui et de soutien », vocable qui désigne toutes les pratiques et outils visant à rationaliser, faciliter et diffuser les pratiques de concertation. Nous pouvons citer, de manière non exhaustive, les « retours d'expérience » sur les « bonnes pratiques » : la sélection des prestataires, le montage ou la participation à des formations, la réalisation de guides, la veille, la création d'indicateurs, l'appui à la mise en place de méthodes, la participation à des groupes de travail, l'animation d'actions de communication, etc.

Un groupe de recherche comme le nôtre n'a pas forcément ni les moyens, ni les compétences, ni la vocation pour répondre à de telles demandes, du moins pas dans leur totalité. Une des manières pour nous de gérer cette situation consiste à interpréter cette demande de « professionnalisation ». Elle correspond à une réalité et, en même temps, demeure souvent implicite. Derrière la demande d'un appui technique se cachent souvent des interrogations un peu plus profondes sur les activités professionnelles à mettre en œuvre : c'est l'hypothèse que nous faisons.

Mener une réflexion sur cette demande de professionnalisation et sur la manière de la prendre en charge peut nous donner un éclairage sur l'état de la réflexion des aménageurs dans le domaine de la concertation ainsi que nous allons maintenant le montrer.

2. Pratiques et visions de la concertation chez les aménageurs

Les résultats que nous allons vous présenter maintenant sont issus d'une étude qui nous a été commanditée par le Centre national d'expertise réseau (CNER), un service central de RTE (gestionnaire du réseau de transport d'électricité). Le CNER est une unité d'expertise nationale qui a pour vocation d'élaborer des outils, des méthodes et des politiques techniques, industrielles et sociétales visant le développement et l'exploitation des infrastructures de transport d'électricité. Une partie de son activité est centrée sur la concertation. La demande initiale portait sur une comparaison des pratiques de concertation de différents aménageurs d'infrastructures linéaires. Elle traduisait une volonté de RTE de connaître les expériences d'autres aménageurs dans ce domaine : sont-ils confrontés aux mêmes situations ? Comment gèrent-ils la participation du public aux projets ? Comment construisent-ils leur expertise de concertation ? Comment se professionnalisent-ils ? Enfin, un fort intérêt se manifestait pour les contraintes juridiques et administratives qui cadrent la pratique de concertation afin notamment de connaître la spécificité des procédures selon le type d'ouvrage concerné. La demande de RTE était par conséquent très large. Elle consistait en substance à savoir quelles étaient les contraintes et les ressources de la concertation chez d'autres aménageurs d'infrastructures linéaires.

En fait, nous n'avons répondu que partiellement à ce questionnement : nous avons recentré la recherche sur le vécu de la concertation par ceux qui la font. Nous n'avons pas souhaité – nous n'en aurions de toutes façons pas eu les moyens – nous lancer dans une démarche d'évaluation des procédures, des contraintes juridiques, économiques, ni même fournir un ensemble de bonnes pratiques. Notre objectif visait à recueillir le discours des praticiens autour de leur expérience de la concertation. La démarche consistait à les rencontrer et à leur demander de nous raconter leur expérience autour d'un projet. La question qui leur était posée et qui a guidé notre analyse était très simple : « Quand les maîtres d'ouvrage parlent de concertation, de quoi parlent-ils, quel sens donnent-ils à cette notion et quelle réalité recouvre-t-elle ? ».

Cette démarche d'enquête est motivée par le constat d'un décalage entre la réalité et les textes juridiques. La concertation désigne un ensemble d'étapes réglementaires qui définissent le moment et les modalités de participation du public et de ses représentants dans la vie d'un projet. En discutant avec les praticiens, on réalise également que le sens de ce terme ne se borne pas à ses étapes réglementaires : il définit un ensemble moins formalisé d'actions d'information, de communication, de négociation et ce, tout au long d'un projet. Ainsi la concertation recouvre-t-elle divers éléments : d'une part, un cadre formel constitué de dispositifs juridiques et administratifs servant à l'application des exigences réglementaires et, d'autre part, des relations entre acteurs. Nous avons tenté d'explorer ces dimensions avec l'hypothèse qu'elles participent toutes d'une démarche commune autour d'un projet et de son acceptation sociale, ce qui est peut-être la définition la plus large possible que l'on puisse donner du terme de concertation.

Le choix d'une méthodologie compréhensive

Une enquête par entretien

Sur le plan pratique, nous sommes partis du recueil des récits de praticiens. L'objectif était au départ de pouvoir comparer les discours entre aménageurs et de rencontrer plusieurs praticiens travaillant sur un même projet, ceci afin de voir comment se construisaient en interne des visions parfois antagonistes de la concertation. Notre démarche a été compréhensive. Nous avons mené des entretiens semi-directifs de deux ou trois heures auprès de douze personnes issues de RTE, Réseau ferré de France, Cofiroute, Gaz de France et aussi de directions régionales de l'Équipement. Nous avons ainsi recueilli un matériau très riche : des récits complexes impliquant beaucoup d'acteurs, des situations décrites finement, des analyses pointues des points de vue de différents acteurs par les praticiens. Nous avons constaté que l'on entre facilement dans un récit de concertation, que l'on peut saisir ce qu'elle est même quand on ne la pratique pas soi-même. Les praticiens racontent autant de choses sur ce qui se passe en interne que sur leurs relations avec les acteurs extérieurs. Il est aussi intéressant de souligner qu'il y a de leur part une connaissance très fine du contexte et de la situation dans laquelle se développe le projet.

Les critères de choix des projets

Les personnes que nous avons rencontrées nous ont permis de discuter de trois projets autoroutiers, de deux projets ferroviaires, de deux projets de lignes à haute tension et d'un projet de stockage de gaz souterrain. Au-delà de leurs spécificités, tous ces projets ont en commun d'être fortement contestés. Deux critères nous ont guidés dans nos choix, réalisés en nous appuyant sur nos contacts chez les maîtres d'ouvrage. Le premier correspondait au cas de figure où la concertation était désignée par nos informateurs comme une concertation exemplaire ; le second au cas où c'était un individu qui était exemplaire, par exemple un directeur de projet ou un chargé de mission reconnu comme le promoteur d'une manière innovante et exceptionnelle de concerter. Cette orientation de départ nous a amenés à rencontrer des personnes très expérimentées et souvent en fin de carrière.

À partir des *verbatim* de récits très riches de concertants, nous avons choisi de sélectionner quatre thèmes :

- la définition de la concertation telle qu'elle est construite par les praticiens ;
- la question de la participation du public au projet ;
- les modalités de prise en compte des demandes du public par les aménageurs dans le cadre de projets précis ;
- la gestion des relations avec les acteurs clés de la concertation.

Pour aborder le thème soulevé dans la séance de séminaire d'aujourd'hui, nous développerons davantage les deux premiers axes de cette étude en abordant d'une part la manière dont les praticiens conçoivent leur rôle, et d'autre part comment ils perçoivent le public.

La concertation définie par les praticiens

Trois dimensions majeures de la concertation

Les praticiens articulent trois dimensions de la concertation, respectivement temporelle, territoriale et relationnelle. Pour les acteurs que nous avons rencontrés, la concertation est un processus qui s'inscrit dans le temps du projet. Il s'agit d'un élément important : on concerte du début de l'ébauche du projet jusqu'à sa mise en service, voire lors de l'exploitation de l'infrastructure. C'est un processus continu qui s'inscrit tout au long du dispositif décisionnel du projet. Ils ont par ailleurs l'habitude d'associer projets d'infrastructure et territoire avec l'idée que le projet contribue au développement du territoire. Enfin, la dimension relationnelle est très présente dans leurs récits. Les praticiens rencontrés ont beaucoup insisté sur les notions de dialogue, d'échange, de discussion, d'écoute, de compréhension. Nous avons noté l'importance qu'ils accordaient à la notion de confiance, souvent posée comme un préalable à la concertation, une condition nécessaire. Certains propos l'illustrent bien : « sans la confiance, on ne peut pas fonctionner » ; ou encore « instaurer un climat de confiance, c'est la première étape de la concertation ».

Les actions clés de la concertation

Quand nous avons interrogé les praticiens sur les enjeux de la concertation, la réponse invariablement obtenue donnait la réalisation de l'ouvrage comme l'objectif premier. En développant ce point, nous nous sommes aperçus que dans leurs représentations, l'acceptabilité sociale d'un projet se construit : elle consiste pour l'aménageur en deux actions clés.

Il s'agit d'abord d'une action de conviction : faire accepter la justification du projet et convaincre les acteurs locaux de son bien-fondé. Cela consiste à en appeler à « l'intérêt général » représenté par le projet tout en mettant en avant ses bénéfices pour le territoire. Par exemple, les lignes à très haute tension sont des ouvrages où l'action de conviction vise à montrer que le projet est une nécessité pour un territoire, qu'il s'agit d'une infrastructure répondant à un besoin. La démonstration repose sur des courbes de charge, des courbes de consommation, etc. Dans les projets ferroviaires que nous avons abordés lors des entretiens, l'argumentation est un peu différente. Elle s'inscrit dans un registre de vente : par exemple, ce sont les atouts concurrentiels du train par rapport à la voiture qui sont mis en avant. Le train est d'emblée posé comme un service pour un territoire.

La deuxième action clé de la concertation pour les praticiens correspond à la négociation. L'enjeu est de faire accepter la matérialisation du projet dans des limites de coût et de temps acceptables pour le maître d'ouvrage. Et tout n'est pas acceptable : les maîtres d'ouvrage doivent gérer les frontières du compromis avec les acteurs sociaux.

Le caractère dual de la concertation : entre cadre institutionnel et relations informelles

Un autre élément est souligné par les acteurs pour définir la concertation : il s'agit de son caractère dual. Beaucoup d'entre eux insistent sur le fait que la concertation ne peut se suffire de l'application des dispositions réglementaires et législatives. Les acteurs distinguent assez nettement dans la concertation une partie non réglementaire, d'ordre relationnel. Ils évoquent des attitudes, des manières d'être, des états d'esprit. Ils associent cet aspect de la concertation à des lieux-dits « interstitiels », les coulisses des lieux plus officiels de concertation. Les relations interpersonnelles qu'ils construisent tout au long du projet deviennent particulièrement importantes pour eux. Il est étonnant de constater que cette partie « molle » de la concertation peut être définie comme la « vraie concertation » ou la « concertation maison », par opposition à tout ce qui relève des contraintes réglementaires et législatives, des lieux officiels, des étapes imposées.

La concertation s'apprend par l'expérience

Outre l'importance des relations nouées avec les autres acteurs dans le temps de la concertation, nos interlocuteurs ont mis en avant le fait qu'il n'existe pas de savoir établi, de recette toute faite ou de connaissance livresque. Il n'existe pas même d'école : la concertation s'apprend avant tout par l'expérience. Le « savoir-concertation » fait l'objet d'un apprentissage sur le terrain qui repose sur deux éléments. Il passe par l'appropriation de « bonnes pratiques », et l'on peut noter à cet égard l'importance de la figure du modèle – par exemple quelqu'un avec lequel on a travaillé – ainsi que des échanges avec des pairs, des personnes qui ont la même fonction dans l'entreprise. Le deuxième ressort de l'apprentissage correspond au transfert de compétences qui peut s'opérer dans différents lieux. La demande de retours d'expérience est récurrente et partagée par tous les aménageurs. Ces retours d'expérience peuvent se dérouler en interne, dans la préparation par exemple d'un débat public, mais également en externe auprès d'autres aménageurs.

Enfin, pour décrire ce « savoir-concertation », les praticiens distinguent une partie acquise et une partie innée du savoir-faire. Il ne suffit pas d'apprendre les techniques de communication dans la perspective d'une situation de concertation : certaines choses ne s'apprennent pas. Ces quelques propos l'illustrent : « il faut avoir la fibre », ce qui désigne une certaine aisance relationnelle ; « il faut aimer les gens pour être un bon concertant », ce qui relève d'une appétence pour le contact humain.

Paradoxalement, nombre de praticiens ont le sentiment de manquer de compétences spécifiques en communication. Ils ne se sentent pas forcément bien préparés, notamment à l'épreuve des débats publics. Cela se traduit par une externalisation de ces compétences : on fait appel aux cabinets d'experts en communication et en concertation, qui accompagnent les maîtres d'ouvrage dans leurs pratiques de concertation. Dans des termes similaires à ce que nous avons déjà noté à propos du GRETS, cette situation peut générer des tensions car elle entretient un risque de confusion des rôles où le maître d'ouvrage, inexpérimenté

ou en tout cas n'ayant pas la même expertise qu'un cabinet spécialisé, doit néanmoins garder les rênes pour décider de la stratégie à mener dans la concertation.

Pour conclure sur l'apprentissage de la concertation, notons que, selon les praticiens, en matière de concertation tout est à réinventer chaque fois à partir de références constituées par ses expériences propres ou celles des autres. En aucun cas il ne s'agit de reproduire des recettes dont le succès est garanti, car l'issue de la concertation est, par définition, incertaine.

Le caractère incertain de la concertation

Cette incertitude structure la perception que les praticiens ont de leur rôle. Le maître d'ouvrage n'est pas assuré de l'aboutissement du projet tel qu'il l'a conçu. Sa solution technique peut être contestée, son expertise remise en cause. Une décision politique va même parfois à l'encontre du projet. Plusieurs recherches montrent d'ailleurs l'évolution du contexte d'implantation d'infrastructures : le maître d'ouvrage se trouve souvent déstabilisé dans son identité de promoteur tout puissant¹. Il est amené à changer de posture et à intégrer la dimension participative dans l'élaboration de ses projets techniques. Il doit répondre à une double injonction : manifester écoute et ouverture à l'externe, tout en maîtrisant l'échange. Il lui faut en effet écouter et jauger les demandes des acteurs sociaux, tout en visant son objectif propre qui est la réalisation de son infrastructure dans des délais de temps et des limites de coûts, ces deux éléments n'étant pas complètement négociables.

Cette ouverture est réelle, mais elle a un caractère relatif. En évoquant la situation un peu difficile qu'ils occupent, les praticiens présentent la concertation comme bonne sur le principe, tout en soulignant qu'elle s'impose à eux comme une obligation, jusqu'à être parfois vécue comme une contrainte. Dans la perception des aménageurs, il n'est plus possible « de faire comme avant » et il est devenu nécessaire d'écouter les acteurs d'un territoire. Cette posture instable des aménageurs les conduit à une demande de professionnalisation qu'il est important de recontextualiser et de comprendre en la rattachant au type d'activité qui est le leur. La recherche de savoirs normés, extérieurs, est un moyen dans ce contexte de gagner en assurance. Ils font ainsi appel à des actes techniques, à la phase de concertation, de négociation ou bien encore de communication.

En outre, cette demande de professionnalisation est à mettre en relation avec l'organisation interne de la concertation dans l'entreprise. Pour un praticien, se doter d'outils qui le rendent plus performant en termes de négociation, c'est également stabiliser son rôle en interne au sein de structures projet qui peuvent justement ne pas définir très clairement les rôles.

1. Cette idée a été développée dans la thèse de Sandrine Rui : Rui (S.), 2001, *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ?*, université Victor Segalen, Bordeaux II.

La question de la participation du public

La réunion publique

Dans les récits des praticiens, la réunion publique apparaît au cœur de la concertation. Nous avons recueilli beaucoup d'éléments sur le vécu de la réunion publique, ce qui s'y passe, ce qui s'y joue. Elle est considérée comme le moment de la véritable rencontre avec le public, celui où, d'une part, le maître d'ouvrage présente son projet et le met à l'épreuve et où, d'autre part, il y a une rencontre entre une équipe projet et les acteurs d'un territoire. Les gens se découvrent physiquement en même temps que le projet.

Les praticiens sont très prolixes sur cette question et parlent de la réunion publique comme d'un moment de confrontation. Ils font beaucoup de références « aux combats », « aux situations difficiles », tout en soulignant la dimension de plaisir et de jeu. Public et maîtres d'ouvrages se jaugent et ces derniers tentent de percevoir ce qu'ils vont pouvoir ou non faire passer. La réunion publique est un spectacle qui peut être apprécié ou du moins relativement maîtrisé par des praticiens.

Elle est également posée comme un moment de construction identitaire. Plusieurs témoignages convergent vers l'idée que l'intensité de ces moments semble renforcer une identité commune entre praticiens, qui agit comme principe de discrimination avec ceux qui « n'ont pas connu ça », un de nos interlocuteurs désignant en l'occurrence « ceux du siège à Paris qui ne savent pas ce que c'est ».

Cette opposition nous amène à commenter les attentes des maîtres d'ouvrages lors de ce moment de concertation.

Public attendu et public réel

Pour les praticiens, la réunion publique est l'occasion de comprendre le décalage entre leurs attentes concernant le public et les constats tirés de l'expérience. Le public attendu par les praticiens ne correspond pas au public présent. Ainsi, au moment du tracé de détail, le maître d'ouvrage pense rencontrer un public choisi – les propriétaires – afin de négocier la matérialité du projet. Il se trouve en réalité confronté à une contestation animée par des opposants qui remettent en cause l'opportunité du projet. Le schéma idyllique dans la perspective du maître d'ouvrage serait le suivant : il présente son projet, le public s'exprime sur les contraintes et finalement, ensemble, ils en viennent à discuter de modifications à la marge. Cela se passe rarement ainsi car il y a un jeu de revendication de la parole qui porte autant sur le contenu des revendications que sur l'expression. Le maître d'ouvrage n'a pas un droit de parole incontestable, il la dispute aux opposants qui occupent l'espace de discussion.

La conflictualité de ces situations révèle aussi le fait que, malgré toute la mécanique de communication mise en œuvre en amont, le « grand public » attendu ne se déplace que faiblement. Il y a une dénonciation de « l'effet polluant » (c'est le terme qui a été utilisé) de l'opposition revendicative par rapport à l'expression du grand public. Ainsi, quand bien même ce grand public serait présent au débat, on ne lui laisserait pas la parole.

Table ronde

Annie Jacq

Direction des relations institutionnelles et territoriales, Réseau ferré de France

J'appartiens depuis un an au pôle concertation de Réseau ferré de France, créé en 2000 à l'issue du premier débat public que l'entreprise ait eu l'occasion de mener, celui sur le TGV Rhin-Rhône. RFF étant une nouvelle structure, nous accordons un grand intérêt au partage d'expérience entre les différents maîtres d'ouvrage, et donc par exemple aux études qui ont été réalisées par Arthur Jobert et Isabelle Ras. Je retiens de l'exposé d'aujourd'hui trois éléments que je trouve intéressant de mettre en vis-à-vis et de questionner avec l'expérience de la concertation qui est celle du pôle concertation de RFF.

D'abord, nous essayons nous aussi de diffuser dans notre propre établissement l'idée que la concertation n'est pas un moment donné, un temps réglementaire. Elle s'inscrit dans la durée, elle est une nécessité tout au long du projet. Alors que nos chefs de projets avaient l'habitude de rencontrer des élus et des acteurs socio-économiques, ils doivent dorénavant s'adresser de plus en plus au public. Le métier de chef de projet est de fait en pleine évolution. Il n'est plus un technicien, mais un individu qui doit travailler de concert avec tous les acteurs, parfois changer de casquette pour expliquer son projet et finalement le « vendre ».

Cette remarque me conduit à la question de la professionnalisation dans le domaine de la concertation. Jeune établissement, RFF compte parmi ses agents des chefs de projets qui viennent de la SNCF ou du ministère de l'Équipement. L'enjeu de cette professionnalisation est aussi de nous donner une image partagée de RFF. Le pôle concertation y contribue en informant sur la concertation et ses modalités de mise en œuvre dans une petite structure de 450 personnes. Or, le travail que réalise sur ces questions de concertation, depuis bien plus longtemps, le GRETS au sein d'EDF, nous laisse percevoir les difficultés de l'entreprise. La différence d'échelle entre RFF et EDF est en effet flagrante. À RFF, la cellule qui a été créée en 2000 a été animée par une personne jusqu'en 2002 et mon arrivée. Nous

travaillons donc par petites touches en aidant les chefs de projets sur des questions très techniques, tout en essayant de leur communiquer l'essence de la concertation. Nous nous appuyons également beaucoup sur les bureaux d'études. Ainsi C&S Conseils, où exerçait jusque récemment Sandrine Rui, travaille actuellement pour RFF dans le cadre de la préparation du débat public CDG express. Je peux témoigner du fait que les consultants externes sont des acteurs très importants. Toutefois, à l'inverse de ce que vous avez relevé sur les tensions entre cabinets spécialisés et maîtres d'ouvrages, nous n'avons pas vécu de conflit sur aucun projet. La structure est peut-être encore trop récente, et par conséquent plus nettement en demande d'expertise. On peut donc se demander si cette réflexion que vous formulez n'est pas propre à un aménageur « historique » tel que Cofiroute, l'Équipement ou EDF. L'ancienneté de l'établissement et de ses pratiques de concertation le rend peut-être moins dépendant des cabinets d'études.

Enfin, je relève le décalage que vous soulignez entre le public attendu par les maîtres d'ouvrage et le public réellement présent lors des réunions de concertation. C'est parfois un traumatisme. Dans le cadre des nouveaux projets, le pôle concertation de RFF travaille donc à préparer les chefs de projets à l'évolution des mentalités. Il s'agit de les rassurer tout en insistant sur le fait que ce décalage est souvent inévitable, et n'est pas forcément négatif. Nous avons donc en partie pour mission de réaliser et diffuser en interne les échanges d'expériences de RFF et des autres établissements d'infrastructure.

Je terminerai par une question : existe-t-il des différences sur les sujets discutés aujourd'hui entre les aménageurs d'infrastructures linéaires sur lesquels nous nous sommes focalisés et les aménageurs *in situ* ?

Sandrine Rui

Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS), université de Bordeaux II

Les enseignements de cette étude convergent sur bien des points avec ce que les chercheurs

L'environnement en débat

observent depuis quelques années. Ils témoignent aussi d'une évolution dont je voudrais souligner quelques aspects.

L'idée selon laquelle la concertation est un processus continu qui ne se réduit pas à ses moments réglementaires semble avoir fait son chemin parmi les maîtres d'ouvrage. Il y a dix ans, le maître d'ouvrage avait tendance à se focaliser sur ces « phases dures » comme vous les avez qualifiées, dès lors qu'elles étaient nouvelles et source d'appréhension. Elles étaient envisagées comme « des mauvais moments à passer ». Les maîtres d'ouvrage restaient dans l'ombre avant, ils y retournaient après. Ce qui veut dire aussi qu'ils découvraient leurs interlocuteurs et leurs arguments sur la scène publique des débats. Aujourd'hui, il est admis que les moments réglementaires ne sont pas tout. C'est l'ensemble du processus de conduite des projets qui s'ouvre. Il est ainsi préférable pour le maître d'ouvrage d'entrer en relation avec les acteurs du territoire au plus tôt et, dans tous les cas, de façon régulière. De ce point de vue, les études de contexte, menées en préalable aux moments institutionnalisés de débat, tendent à devenir systématiques. Les maîtres d'ouvrage ont compris qu'ils avaient tout à gagner à avoir une bonne connaissance des milieux locaux, de leurs acteurs et de leurs points de vue. De telles études préalables permettent aussi de s'enquérir des attentes des futurs participants à l'égard de la concertation. Cela favorise la mise en œuvre d'une démarche qui, dans ses finalités et modalités, correspond aux aspirations locales. Des échanges continus et réguliers permettent aussi de construire une relation de confiance. Cette prise de conscience montre bien que les phases réglementaires de concertation n'épuisent pas l'échange, et que ce qui se joue aux marges des débats est tout aussi important. Tout cela n'est d'ailleurs pas différent de la façon dont les arènes institutionnelles traditionnelles sont envisagées : les débats parlementaires sont une chose, mais à leurs bords d'autres scènes de discussion existent (commissions parlementaires, rencontres de type lobbyiste, etc.).

Deuxième remarque : les maîtres d'ouvrage que vous avez rencontrés nous apparaissent très pragmatiques. Si les procédures de débat public et de concertation transforment les façons de faire, elles n'ont pas fait disparaître les anciennes pratiques et les modes d'action traditionnels. Vous évoquez les négociations

qu'entreprennent les maîtres d'ouvrage auprès des élus afin de résoudre des questions précises, notamment au moment de l'implantation des projets. Or, comment s'accordent ces logiques de négociation et les exigences du débat public ? La négociation suppose une part de secret ; les termes de l'accord ne sont pas toujours dévoilés sur la scène publique. Par ailleurs, vous rapportez que le maître d'ouvrage envisage la concertation comme l'occasion de se livrer à une « action de conviction » : il demeure persuadé que son projet est justifié, qu'il est rationnel et utile. L'entrée en concertation relève d'une volonté d'amener le public à adhérer à ce projet. Or, on sait que cette posture est mal vécue par les participants du débat public, notamment par les associations. Un public qui dans le même temps peut reprocher au maître d'ouvrage de ne pas « dévoiler » ses véritables intentions : quelle est, par exemple, parmi les variantes de tracés, l'hypothèse qui a sa préférence ? Quel est, selon lui, le « bon » projet et pourquoi ? Je voudrais insister sur ce point : trop souvent (mais cela change avec les débats publics animés par la CNDP), les maîtres d'ouvrage s'envisagent comme des animateurs « neutres » de l'échange : ils invitent les acteurs des territoires à livrer leur point de vue tout en se gardant d'exposer le leur. C'est une façon très nette de conserver une part de pouvoir : ils sont ceux qui ont la liberté de se taire. Sans doute le maître d'ouvrage doit-il accepter qu'il n'entre pas dans le débat pour convaincre, mais pour montrer qu'il est convaincu, c'est-à-dire qu'il a des convictions. Lorsqu'un projet est mis en discussion publique, il a généralement une histoire longue, politique mais aussi technique. Il est le produit de plusieurs années d'études et d'expertise. La concertation est l'occasion de faire état d'un tel processus de production de connaissances. Entrer en concertation, c'est aussi admettre que ce projet peut prêter à controverse et que d'autres acteurs, comme les associations, ont travaillé dessus depuis des années. Elles ont étudié les dossiers, forgé leurs propres convictions. Par conséquent, il est important de réfléchir à la démarche qui consiste à venir au débat pour convaincre du bien fondé d'une solution. Le débat public, c'est surtout un moment privilégié où des problèmes sont soulevés et où l'on discute collectivement de leur définition et de leur résolution.

Vous rapportez par ailleurs que la concertation serait affaire de talent et de qualités personnelles. C'est une remarque que l'on entend souvent de la part des maîtres d'ouvrage qui savent aussi que le développement de l'exigence de concertation suppose une certaine professionnalisation. Il y a donc de plus en plus une demande de savoir-faire normé, de formation. De la même façon, les maîtres d'ouvrage estiment souvent que les relations interpersonnelles valent mieux que les phases de concertation réglementaires. On retrouve cela à l'échelle locale lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la démocratie de proximité. Aménageurs et élus valorisent la concertation « maison », « à la bonne franquette ». Valoriser les talents personnels comme les relations interpersonnelles revient souvent à considérer que l'on n'a pas besoin de cadres juridiques trop figés, ni de méthodes. Or, cela permet surtout de conserver la maîtrise de la structuration des termes de l'échange et de stabiliser les positions de pouvoir. Si le public est invité à une réunion sans ordre du jour, sans compte rendu, sans réflexion sur les règles du jeu ni sur le statut des participants, l'exercice est un peu vain. Par ailleurs, ne donner ni cadre ni méthode aux échanges, c'est aussi ne pas donner de garantie aux participants que leur parole sera prise en compte. C'est laisser entières les inégalités de fait quant à la parole publique.

Quatrième remarque, concernant la notion de public. Elle a le mérite confortable de ne désigner personne. Le grand problème du débat public, c'est bien le public. Vous évoquez la tension entre le public attendu et le public présent, ce public réel qui n'est jamais à la hauteur de l'exercice : jamais assez compétent, jamais assez représentatif, jamais assez soucieux de l'intérêt collectif. On peut constater par ailleurs que le public fait toujours l'objet d'attentes contradictoires : pas assez nombreux ou trop présent, apathique ou trop activiste, incompetent ou trop imbu de son savoir, sans opinion ou aveuglé par ses convictions idéologiques, etc. Le public satisfait rarement les aménageurs. De leur côté, les participants ne sont pas moins critiques à l'égard des maîtres d'ouvrage. Une délégitimation croisée se manifeste ainsi de manière récurrente dans les débats publics.

Reste que, quoi qu'ils en disent, les maîtres d'ouvrage plébiscitent et recherchent la plupart du temps la participation d'un grand public indifférencié, ces Madame Michu et Monsieur Martin ou Dupont, à qui il sera aisé d'expliquer le bien-fondé d'un projet dont ils seront sans doute les usagers. Or, ces derniers ne sont pas les plus prompts à s'engager dans la concertation. Le public des débats est celui qui sait ses intérêts, ses convictions heurtés par le projet à venir. On reproche aux gens de venir pour défendre leur bout de jardin alors même que c'est bien cette atteinte aux biens privés qui motive la participation. On reproche aux gens de venir avec leur idéologie alors que c'est bien l'atteinte portée à leur façon d'envisager la définition culturelle du changement qui motive la participation. Il faut faire avec le public tel qu'il est, dans toute sa diversité. Cette question de la place du public et de la qualité du public attendu devrait être un thème de réflexion permanent pour les maîtres d'ouvrage. En la matière, les représentations ont encore à évoluer.

Souvent, les maîtres d'ouvrage n'ont pas conscience du rapport social qui les lie à la collectivité et, notamment, à leurs interlocuteurs. Si, en interne, les réflexions engagées depuis une décennie sur la concertation sont bien réelles, il semble qu'elles nient cette dimension. Quand un maître d'ouvrage entre en concertation, il est certes une personne inconnue des participants, mais il est « connu » comme acteur social. Il appartient à la SNCF, à RFF, RTE ou EDF, toutes entreprises qui ont une épaisseur sociopolitique et historique. Les aménageurs nous apparaissent souvent sans mémoire, quand l'effet mémoire est bien présent du côté des milieux locaux, notamment associatifs. Vous avez parlé de formation : il est certes utile que les maîtres d'ouvrage se forment à la prise de parole en public, fassent des séances de *mediatraining*. Il leur serait tout aussi utile de réfléchir à leur positionnement vis-à-vis de la collectivité. Les porteurs de projets d'EDF ou de RFF ne sont pas seulement des aménageurs techniques. Ces institutions publiques développent des visions de la société et portent leur propre définition culturelle du changement. Historiquement, elles ont modelé le territoire, y ont imprimé leur marque – longtemps sans embarras, plus récemment avec grand fracas.

L'environnement en débat

Enfin, les maîtres d'ouvrage que vous avez rencontrés semblent ne pas avoir abordé les questions d'organisation et de management interne. Il y a quelques années, ils insistaient sur le fait qu'avec l'exigence de débat public, « tout bougeait » sauf les modalités d'organisation et de structuration interne, et qu'ils

étaient comme pris en tenaille entre les impératifs du « système » hiérarchisé, centralisé, et ceux de la concertation. Ils relevaient que les contraintes internes se conjuguèrent à la pression du terrain dès lors qu'ils étaient désormais tenus de s'exposer sur la scène publique. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Discussion avec le public

Thierry Masnou

Conseil général des Ponts et Chaussées

Je souhaiterais que vous précisiez de quel côté se situent les personnes que vous avez interrogées : du côté de la maîtrise d'œuvre ou de la maîtrise d'ouvrage ? Cette distinction peut avoir une influence sur la place qu'ils prennent dans le débat public. Avez-vous constaté une relation entre leur rôle, leur fonction, et l'attitude qu'ils avaient ? Je voudrais en effet souligner la différence des rôles entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, les « techniciens », c'est-à-dire les personnes dans les services qui sont directement impliquées dans la construction du débat public.

Ensuite, je crois qu'effectivement des questions complexes sont soulevées à l'occasion des débats publics. Si les maîtres d'ouvrage veulent absolument vendre leur projet et convaincre, on peut penser que ce ne sera pas la meilleure façon de s'assurer que les débats se passent bien. Nous venons de faire une étude auprès de l'ensemble des services du ministère de l'Équipement sur leurs attentes en matière de soutien aux débats publics : il y a une forte demande de logistique, d'outils pour lever les obstacles. Il me semble également important de parvenir à évaluer nos propres pratiques pour les corriger, les valider ou non, et finalement aborder le débat public avec les meilleures armes pour réussir.

J'ai en tous cas trouvé l'étude du GRETS réellement impressionnante. Je suis très intéressé par la portée comparative de vos travaux et je reviens donc sur la question soulevée par Annie Jacq : y a-t-il des différences entre un constructeur linéaire et un aménageur de sites, par exemple entre une ligne électrique et une centrale nucléaire ?

Jean-Marie Gourdin

Union française contre les nuisances des aéronefs

Les interrogations des maîtres d'ouvrage sont souvent aussi celles des associations. Or, les maîtres d'ouvrage ont les moyens de faire appel à des cabinets extérieurs spécialisés et de former leurs services, ce qui n'est pas le cas des associations qui en outre localement sont

souvent débutantes. Dans ces conditions, comment parvenir à un débat fructueux et surtout équilibré ?

Isabelle de Roux

Consultante (Lafarge)

Je crois qu'il ne faut pas confondre réunion de concertation et réunion publique. À la réunion publique, tout le monde vient, on ne sait pas trop qui, comme vous le disiez tout à l'heure. Il y a beaucoup d'opposants alors que les gens les plus directement concernés ne sont pas toujours présents. L'écoute n'est pas facile à mettre en place car ce sont toujours les mêmes qui parlent. En réunion de concertation en revanche, les gens ont une représentativité et un véritable échange peut avoir lieu qui contribue à l'acceptation du projet.

Natacha Jacquin

Office international de l'eau

N'étant pas spécialiste de ce domaine, je voudrais savoir comment la France se positionne sur ce thème de la concertation par rapport à d'autres pays. Certains ont-ils des techniques plus efficaces ou en tous cas différentes des nôtres ? Sommes-nous bien positionnés, par exemple en Europe ?

Pierre Valarié

CEPEL, université de Montpellier I

Je ne suis pas très convaincu par les propos, du côté des maîtres d'ouvrage, du type « plus on prend de la bouteille, plus on avance », ou « pour faire ce que je fais, il faut avoir la fibre », ou « il faut aimer les gens », ou encore « si on lâche, ils vont croire qu'il suffit de descendre dans la rue pour gagner ». Les maîtres d'ouvrage sont en grande partie des entreprises publiques, dont le personnel clé pour la concertation est issu des grands corps de l'État. Or, j'ai l'impression qu'ils se trouvent confrontés à une immense difficulté liée au changement des comportements et des stratégies des acteurs sociaux dans leur ensemble. Les cabinets de consultants voire les partis politiques peuvent parfois pallier à cette difficulté et ils sont de plus en plus mobilisés. C'est

L'environnement en débat

néanmoins une véritable crise qui se répand dans ces entreprises publiques : elles se retrouvent extériorisées par rapport à la régulation classique qu'elles avaient connue. Elles sont obligées de s'adapter à des systèmes de régulation dont elles n'ont, en général, absolument aucune maîtrise. Je le mesure aujourd'hui par exemple à la crise qui frappe les directions départementales de l'Équipement dans le cadre de la décentralisation. Pour se repositionner, elles sont demandeuses de séminaires, elles sont prêtes à financer des chercheurs. Parallèlement, il y a un marché qui s'ouvre : celui de la régulation des conflits dans les projets. Je me demande s'il n'aurait pas été pertinent de demander à ces praticiens comment ils faisaient avant : comment cela se passait-il pour construire des routes, des voies ferrées, des ponts, des barrages ?

Je crois qu'il est aussi utile de revenir sur la question du territoire qui nous renvoie effectivement à un passé, à une tradition française, régionale et nationale. Aujourd'hui, parler de territoire, c'est se référer à un système polycentrique conflictuel, marqué par un jeu de coopération/rivalité entre la plupart de ses agents, entre régions et départements, entre communes, etc.

Enfin, je voudrais savoir si les maîtres d'ouvrage se posent la question de la construction des publics dans le projet, de leur définition, donc la question de qui est concerné par un projet.

Une participante

À vous entendre, on a l'impression que la concertation se déroule avant et pendant le projet, mais qu'une fois celui-ci achevé, la concertation s'arrête. Une question me semble intéressante : si le public avait une certaine appréciation de ce qui a été fait, qu'en est-il un mois, un an, deux ans après ? Continuez-vous à discuter avec le public après le projet et, si oui, quel retour d'expérience en avez-vous tiré pour les concertations futures ?

Sandrine Rui

Sur cette question, il y a des évaluations des démarches de concertation, réalisées par les maîtres d'ouvrage dans une perspective de capitalisation. Elles sont sans doute encore trop rares. Par ailleurs, on ne connaît pas d'études

qui évalueraient les effets de la concertation et du débat public sur l'implantation des projets. Autrement dit, au moment de la mise en service d'un équipement, que peut-on dire des effets des phases de concertation ? La concertation a-t-elle facilité la décision ? L'a-t-elle rendue plus légitime ? Dans le champ des transports et des gros équipements, le temps long des processus décisionnels rend difficile une telle évaluation.

Annie Jacq

C'est vrai qu'en ce qui concerne Réseau ferré de France, pour l'instant, nous n'avons pas encore de recul sur des projets terminés. La Ligne à grande vitesse (LGV) Est sera le prochain projet. Nous allons évaluer dans les mois à venir une concertation *ad hoc* qui a eu lieu sur le projet LGV Sud Europe Atlantique. Nous sommes certes encore en phase de projet, mais il s'agit d'évaluer comment la concertation menée pendant la phase d'étude APS (avant projet sommaire) a été appréhendée par les acteurs locaux.

Sandrine Rui

Ce type d'initiative est très utile. Il y a une vraie demande quant aux effets du débat à la fois sur les projets, sur les territoires, et sur la relation entre les différents acteurs. Ceux qui ont participé aux toutes premières expériences de débat public, comme les protagonistes du débat concernant l'extension du port du Havre (Port 2000), peuvent aujourd'hui témoigner des bénéfices du dialogue. L'un d'eux a ainsi remarqué récemment que l'enquête publique s'était déroulée de façon tout à fait satisfaisante dès lors qu'après le débat, le dialogue entre le maître d'ouvrage et les acteurs du milieu local avait été maintenu tout au long des cinq ou six années d'aménagement.

Arthur Jobert

Je voudrais réagir aux propos de Pierre Valarié selon lequel les entreprises publiques (ou qui l'ont été) ne sauraient pas vivre dans leur nouvel environnement. Ainsi faudrait-il à nouveau former les gens parce qu'ils ne sont plus dans leur contexte naturel, celui dans lequel ils ont été formés. C'est probablement en partie exact. Mais il est important de noter que des entreprises privées – et qui l'ont

toujours été – sont confrontées aux mêmes problèmes. Elles doivent affronter les mêmes questions, notamment en terme de professionnalisation. Je pense également à un contre-exemple suite à une étude que j'ai menée l'année dernière. C'était dans le domaine de l'éolien qui est caractérisé par des petites sociétés fonctionnant typiquement dans le cadre des nouvelles régulations. Elles ne se comportent pas mieux que les autres sur ces questions. Elles sont même dans une situation peut-être pire encore, car elles ne disposent pas du temps qu'ont eu les grandes institutions pour apprendre.

On ne peut pas écarter cette question de la professionnalisation d'un revers de la main au motif que ce sont des gens inadaptés culturellement, que le problème sera résolu une fois qu'ils se seront adaptés aux nouvelles régulations et qu'ils auront compris que le monde a changé. Je pense qu'il y a un certain nombre de choses à apprendre effectivement, mais cette connaissance est difficile à diffuser car ceux qui la possèdent l'expriment en terme d'expérience. On se situe alors davantage dans le registre du compagnonnage. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il est impossible d'organiser une professionnalisation.

Il est important de bien considérer à cet égard l'apport des consultants. Le recours à une expertise extérieure procède d'une réflexion pour déterminer, d'une part, quelles sont les ressources externes auxquelles recourir ponctuellement et, d'autre part, quelles sont les ressources nécessaires de manière permanente et que nous devons internaliser. Cette question s'est posée à RTE notamment. Un élément de réponse est que les consultants sont bien utilisés quand ils sont en mesure d'apporter quelque chose, de former nos agents de manière à leur inculquer une culture de la concertation.

En matière de construction des publics, les sondages sont une manière bien établie de procéder. Or, quand on met face à face les sondages effectués et les résultats de débats

publics, des écarts se manifestent parfois. Je pense encore ici au domaine de l'éolien où les sondages montrent généralement des résultats favorables, alors que les concertations mettent à jour des réticences réelles.

Sandrine Rui

Nous avons réalisé, il y a quelques années, un travail qui se proposait de faire un premier bilan des formes de débat public avec, entre autres, des discussions de groupes¹. Deux groupes de maîtres d'ouvrage avaient été réunis. Ces derniers avaient eu tendance à dire : « c'était mieux avant » ; « il était plus simple d'implanter des projets », « ça allait plus vite », « il n'y avait pas d'opposition ou bien seulement des oppositions très localisées de la part de propriétaires ». Or, la nature des oppositions a changé à la fin des années 1980 : les riverains se sont organisés, les associations se sont professionnalisées. Aussi, certaines pratiques de négociations personnalisées (comme ce maître d'ouvrage racontant comment il s'était rendu un soir, une bonne bouteille à la main, chez un riverain en passe d'être exproprié pour négocier son accord – finalement obtenu) sont devenues impensables. Lorsqu'ils évoquent le passé, les maîtres d'ouvrage semblent ainsi à la fois regretter un « âge d'or » de la conduite des projets et condamner des pratiques qu'ils jugent aujourd'hui contestables.

Cet âge d'or est très daté. Il a particulièrement caractérisé les années cinquante-soixante, où la légitimité des maîtres d'ouvrage était forte, comme était haute la représentation de l'intérêt de la nation, de l'intérêt général. Il faut d'ailleurs bien voir que cette période est tout à fait particulière, peut-être pourrait-on parler de parenthèse. Car si l'on prend en compte la façon dont les premières lignes de chemin de fer étaient discutées localement au XIX^e siècle, on remarque de nombreuses convergences avec la situation actuelle. Ainsi, à Bordeaux, autour de 1840, les habitants des quartiers populaires et les marchands en bordure de Garonne contestèrent l'implantation d'une

1. Rui (S.), Ollivier-Trigalo (M.) et Fourniau (J.-M.), 2001, *L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et légitimités plurielles*, les collections de l'INRETS, n° 240. Voir aussi Rui (S.), 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris.

L'environnement en débat

nouvelle gare¹. À quelques jours de l'enquête publique, c'est dans la presse locale que se déploie le débat entre habitants et ingénieurs. Il est frappant d'y lire des arguments que l'on retrouve aujourd'hui dans les débats : intérêt général *vs* intérêts particuliers ; aménagement de l'existant *vs* aménagement en site propre ; dimension pharaonique des projets *vs* maîtrise des deniers publics, etc. Deux différences notables cependant : on parlait peu alors de protection des milieux naturels, et l'on défendait aussi les infrastructures de transport comme utiles en temps de guerre.

Le déploiement des formes de concertation et de débat nous éloigne donc bien davantage du modèle de conduite des projets qui a prévalu depuis la période de reconstruction de l'après-guerre. Et pour les maîtres d'ouvrage, si apprentissage il y a, il s'agit non seulement de transformer leurs pratiques, mais surtout de passer d'un rôle social valorisé à un rôle dont la légitimité est en permanence à construire dans le débat en même temps qu'ils construisent avec les autres la légitimité des projets.

Pierre de Boisseson

ADIGE Conseil

Je voudrais juste revenir sur un point qui n'a toujours pas été abordé : la différence entre projet linéaire et projet ponctuel. Est-ce qu'il ne vous semble pas que la différence essentielle est

liée au fait que les retombées sont localisées quand il s'agit d'un projet ponctuel – je pense qu'on peut faire abstraction des centrales nucléaires, qui sont un cas tout à fait particulier – ce qui n'est pas le cas pour un projet linéaire comme une ligne de TGV. N'y a-t-il pas aussi un élément budgétaire à prendre en compte ?

Isabelle Ras

La notion de bénéficiaire est pertinente dans cette discussion. On a parlé jusqu'ici de différents publics, mais il est également important de considérer les bénéficiaires d'une infrastructure réagissant différemment par rapport aux riverains d'une infrastructure dont ils n'ont pas la jouissance. Je n'ai pas travaillé directement sur cette comparaison inter-infrastructures, mais EDF a fait des études, entre les différents types d'infrastructures, portant sur les stockages de déchets nucléaires ou l'implantation d'éoliennes.

Arthur Jobert

Cet aspect de retombées et bénéfices est bien réel et il nous renvoie à la question du public. Si l'infrastructure est localisée, le public potentiel est restreint : cela pose des questions différentes. Mais, sur d'autres aspects, j'ai le sentiment qu'il y a finalement plus de points communs que de différences entre les deux types d'infrastructures.

1. Dujas (J.-M.), 1969, *L'opinion bordelaise et les débuts des chemins de fer (des origines à la loi du 11 juin 1842)*, mémoire d'histoire, Bordeaux.

Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation

Laurent Mermet *

Résumé

À partir de travaux conduits par un petit groupe de chercheurs sur des projets d'équipement publics, nous construisons un cadre d'analyse qui met l'accent en particulier (1) sur le jeu entre confrontation et négociation, et (2) sur les rebonds entre enjeux de contenu des dossiers et enjeux de procédure. Cette réflexion débouche notamment sur des propositions nouvelles pour l'évaluation de la concertation.

Introduction

Dans la présentation précédente nous avons pu mesurer tout l'intérêt d'étudier, d'une part, le point de vue interne des chercheurs qui travaillent dans des institutions maîtres d'ouvrage et, d'autre part, le point de vue externe. J'adopterai ici un point de vue externe en regardant comment des porteurs de projets se débrouillent face à leurs contradicteurs, notamment pour les éviter. Le travail que je vais vous présenter reflète une réflexion commune conduite avec Isabelle Dubien ¹, Alexandre Emerit ² et Yann Laurans ³. On voit d'ailleurs à quel point les notions d'interne et d'externe sont relatives puisqu'entre le moment où étaient conduites les recherches d'Isabelle Dubien et Yann Laurans et aujourd'hui, tous deux ont quitté le bureau d'études où ils exerçaient pour rejoindre respectivement EDF et l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

Depuis 1996, d'abord avec Yann Laurans puis Isabelle Dubien et plus récemment Alexandre Emerit, nous travaillons sur la question de la négociation autour des projets d'équipement, d'aménagement et de leurs conséquences environnementales. La préoccupation qui anime nos recherches est d'aller vers un traitement

* Professeur de sciences de gestion, ENGREF.

1. GRETS, EDF R&D (ancienne chef de projet à ASca).

2. Doctorant à l'ENGREF.

3. Économiste, Agence de l'eau Seine Normandie (ancien gérant d'ASca).

L'environnement en débat

négocié des problèmes d'environnement, d'aménagement ou de développement qui impliquent des différends entre les acteurs concernés. La ligne directrice que nous poursuivons, décrite dans un chapitre d'un ouvrage qui date déjà de quelques années ¹, consiste à essayer de combiner une vue d'ensemble du processus de décision qui réponde à la préoccupation, dont Arthur Jobert et Isabelle Ras nous ont dit qu'elle était unanimement partagée par les praticiens, de voir la concertation se déployer tout au long du processus et, en même temps, de repérer par une analyse détaillée les différents moments où se tient un échange en face à face ou une confrontation qui peut constituer une négociation.

Nous avons abordé cette thématique à travers un certain nombre de recherches de terrain sur des problèmes de restauration d'espaces naturels avec Yann Laurans ², sur la localisation d'incinérateurs de déchets avec Yann Laurans et Isabelle Dubien ³, sur des tracés de lignes électriques à nouveau avec Yann Laurans et Isabelle Dubien ⁴, et sur des problèmes de barrages-réservoirs avec Alexandre Emerit. Enfin, une autre recherche en cours correspond au projet sur le barrage de la Trézence et l'alimentation en eau potable du bassin rennais ⁵, projet initialement dirigé par Sophie Allain ⁶ et qui depuis son départ de notre équipe a été divisé en deux.

Dans cette présentation j'appuierai essentiellement mon propos sur l'exemple des tracés de lignes électriques, et je procéderai en trois temps. D'abord, comment aborder ce problème par une vue d'ensemble sur le processus de décision, par quelle(s) grille(s) de lecture et quel(s) modèle(s) ? Une fois traité ce point, se posera la deuxième question : comment identifier les lieux où se situent les négociations les plus déterminantes, dans la mesure où les discussions autour de la présentation précédente ont déjà suggéré que ces lieux étaient souvent interstitiels et n'étaient pas les plus spectaculaires. Enfin, je tirerai un certain nombre d'enseignements de ce que l'on a observé.

1. Mermet (L.), 1998, « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in G.-O. Faure, L. Mermet, H. Touzard, C. Dupont (dir.), 1998, *La négociation. Situations et problématiques*, Nathan, Paris.

2. Voir Laurans (Y.), 2000, *Analyse des négociations du Conservatoire du littoral dans les opérations de récréation de sites naturels. Place et usage des arguments économiques*, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Paris, 83 p.

3. Voir Laurans (Y.) et Dubien (I.), 2003, « Analyse de négociations autour de l'implantation conflictuelle d'incinérateurs d'ordures ménagères : rôle des arguments sanitaires », in R. Billé, L. Mermet (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume I, pp. 75-84, la Documentation française, Paris.

4. Il s'agit d'ailleurs d'un projet financé par le programme CDE : voir Dubien (I.), 2001, *La requalification de projets d'implantation de lignes EDF contestés et initiés dans les années 80 : quelle évaluation en tant que résultat de négociation ?*, ASca, Paris.

5. Emerit (A.), 2001, *Étude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages-réservoirs – exemple de l'alimentation en eau potable du bassin rennais et du projet de barrage sur la Trézence (Charente-Maritime)*, mémoire de DEA EERN, ENGREF, Paris.

6. Allain (S.), Emerit (A.), 2003, « Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'action publique négociée », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 11, n° 3, pp. 255-265.

1. Quel modèle pour articuler décision et concertation ?

Quel modèle se donner pour essayer de lire dans son ensemble l'articulation entre le processus de décision dans un projet et la concertation qui l'accompagne ? Je pense qu'aujourd'hui pratiquement tous les chercheurs et une bonne partie des acteurs partagent la critique du modèle classique d'aménagement auquel on a donné depuis des années le sobriquet « décider, annoncer, défendre » (DAD). Le DAD est un modèle d'aménagement classique et très simple. Un maître d'ouvrage a trouvé quelle était la bonne solution à un problème d'équipement ; il décide de réaliser une infrastructure. Une fois qu'il est bien sûr de ses dossiers, il annonce son intention. Ensuite, face aux réactions recueillies, par exemple lors de l'enquête publique, mais aussi face aux réactions plus politiques ou militantes, il défend son projet.

Un certain nombre d'alternatives à ce modèle classique sont proposées : dans l'ensemble, elles reviennent à inverser la logique du processus en misant sur la concertation comme première étape, suivie de l'analyse du problème par les parties prenantes de la décision, ce qui aboutit pour finir à une solution. Le CAC, « concerter, analyser, choisir », est un modèle collégial qui constitue un renversement complet par rapport au DAD.

Quand je parle de modèle, je renvoie à des modèles analytiques, c'est-à-dire des représentations simplifiées, globales du processus de décision qui servent de repère pour analyser ce qui se passe. Ainsi, un chercheur ou un praticien va pouvoir faire la part entre les récits des acteurs et sa propre analyse qui le conduit à souligner la persistance du DAD. Le modèle est ici utilisé dans une optique d'analyse et d'évaluation.

Ces modèles sont aussi des modèles de conception que l'on aimerait réaliser. Dans la littérature des quinze dernières années, mais également dans la pratique des gens qui essaient de la concrétiser, on observe des tentatives de mise en œuvre du modèle CAC : « on va mettre tout le monde autour d'une table, on va se concerter, on va analyser, on va choisir des projets ». Cette opposition qui structure largement aujourd'hui le débat sur la concertation, chez les praticiens autant que chez les chercheurs, me paraît trop simple. D'abord parce qu'elle est manichéenne : elle suppose un modèle repoussoir, le DAD, et une sorte de modèle idéal, le CAC. Vous ferez très difficilement avouer à quelqu'un dans nos cercles de pratiques et de recherche qu'il ne croit pas au modèle CAC. Il pourra dire « oui, pour l'instant je trouve qu'on n'y est pas tout à fait », mais pas « non, ce n'est pas ça qu'il faut rechercher ».

D'autre part, cette opposition est aussi trop simple parce qu'elle fait porter la distinction entre les deux modèles sur une seule question : qui porte l'initiative dans le processus de décision ? S'il s'agit du maître d'ouvrage ou du maître d'œuvre, alors on a tendance à être dans le DAD et c'est en général connoté négativement. Au contraire, si on met les parties prenantes autour d'une table, on est dans la concertation et c'est plutôt bien perçu.

L'environnement en débat

Pour sortir de l'excès ou du simplisme de cette opposition, il faut introduire une autre question et ne pas se restreindre à identifier qui impulse le processus de décision. Cette deuxième interrogation consiste à se demander jusqu'à quel point les asymétries de pouvoir qui peuvent exister entre les acteurs sont exploitées. En effet, ce qui pose problème dans le modèle DAD, de mon point de vue, ce n'est pas tellement que le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre ait une part très forte d'initiative, mais c'est qu'il essaie de forcer les autres à accepter son projet.

Les asymétries de pouvoir dont on parle ici ne sont pas celles directement liées au contenu et au mérite du projet, mais plutôt celles qui correspondent à l'utilisation de leviers étrangers aux mérites propres du projet. Par exemple, de très bons économistes et de très bons techniciens d'une entreprise fabriquant des infrastructures acceptent de discuter jusqu'au bout. Avec le pouvoir que leur confère leur capacité d'expertise, ils arrivent à convaincre des experts compétents de la partie adverse que finalement leur solution est la bonne. Ce type de pouvoir-là ne rentre pas dans la catégorie des asymétries dont je viens de parler. Par contre, si le directeur général d'une des filiales de l'entreprise porteur de projet passe un coup de téléphone au cabinet d'un ministre pour obtenir une sorte de laissez-passer lui permettant de contourner le débat sur les mérites propres du projet, on est dans ce que j'appelle la force d'exploitation des asymétries de pouvoir.

Sur la base de cette seconde interrogation, je propose d'inscrire le débat non plus entre deux modèles « décider, annoncer, défendre » ou « concerter, analyser, choisir », mais entre quatre modèles (voir tableau 1).

Le premier de ces deux nouveaux modèles s'appelle : « instituer, délibérer, éluder » (IDE). On met tout le monde autour de la table, on se met à discuter, et à la fin, on ne choisit pas mais on élude. Ce modèle ne se justifie pas par une simple symétrie intellectuelle. Lors de nos recherches, nous constatons la très grande fréquence de situations dans lesquelles le fait de mettre tout le monde autour de la table aboutit à des configurations dans lesquelles on élude les problèmes centraux à résoudre ainsi que la confrontation entre les porteurs de projets et leurs oppositions. J'en donnerai deux exemples. Le premier, que je dois à Marion Galle, concerne les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Quand ils sont sortis au début des années 1990, elle a fait remarquer que la composition des commissions qui président à leur élaboration était telle qu'un certain nombre de problèmes étaient éludés. C'est par exemple le cas quand une rivière est gérée par un maître d'ouvrage qui la maîtrise techniquement complètement par ses infrastructures hydrauliques, qui assure 95 % des coûts et qui possède la totalité des informations techniques, hydrauliques, environnementales, etc. Ces modes de participation s'inscrivent en effet dans une instance de régulation qui est composée pour moitié d'élus et pour le reste d'acteurs dans une assemblée où ce maître d'ouvrage aura un siège sur quarante. Un autre cas de cet « éluder » réside dans l'habillage par lequel un maître d'ouvrage organise la discussion mais n'y apparaît plus. Arthur Jobert et Isabelle Ras en ont donné tout à l'heure des exemples frappants dans leur présentation. Le maître d'ouvrage organise la concertation, et quand on lui demande son avis, il répond « non, non, ce n'est pas le problème ».

Pour conclure ce premier volet de mon exposé, je dirai d'abord que le modèle « instituer, délibérer, éluder » ouvre tout un champ à la critique d'une certaine concertation pour la distinguer du modèle « concerter, analyser, choisir ». Un deuxième débouché que je ne développerai pas davantage aujourd'hui, mais qui concerne nos recherches à venir dans les prochains mois, c'est d'utiliser ce carré de modèles comme un outil pour analyser la logique et les dynamiques d'ensemble d'un processus de décision. Enfin, je voudrais souligner un autre débouché, d'ordre programmatique, sur les recherches dans le domaine de la concertation. J'ai déjà évoqué la critique du modèle « instituer, délibérer, éluder », une réflexion est aussi à mener sur le caractère parfois manipulateur de l'idéal brandi du « concerter, analyser, choisir ». Il y a énormément de réflexions à développer sur, par exemple, les modèles de théorie des jeux ou autres pour voir ce qui justifie l'idée qu'il vaut mieux discuter d'abord et se confronter après. Cette idée n'a *a priori* aucune évidence sur le plan théorique. Mais le principal débouché pour nous consiste à focaliser l'attention sur cette case muette des recherches qu'est le modèle « proposer, écouter, requalifier » (PER). Dans l'exposé précédent, il est apparu très présent dans la manière dont parlent les personnes qui travaillent chez les maîtres d'ouvrage. Il s'agit maintenant de voir dans quelle mesure le PER nous aide à analyser en détail et de façon renouvelée des processus de décision.

Tableau 1
Quatre modèles de la concertation

	Un porteur de projet	Les parties prenantes
Asymétries fortement exploitées	DAD Décider, annoncer, défendre	IDE Instituer, délibérer, éluder
Asymétries faiblement exploitées	PER Proposer, écouter, requalifier	CAC Concierter, analyser, choisir

2. Le modèle PER comme guide d'analyse

Quels repères le PER offre-t-il pour identifier et apprécier les confrontations et les négociations les plus cruciales dans le cadre de processus de décision souvent très complexes ? L'un des aspects de notre réflexion est que la complexification des processus de décision porte en elle un germe d'opacité et de difficulté à assumer les points principaux de confrontation. Il faut des outils pour essayer d'aller droit à l'essentiel dans ces processus complexes, ce qui signifie pour nous diriger l'attention de manière volontaire et précise vers les confrontations entre, d'une part, les porteurs de projets et, d'autre part, des gens que l'on qualifie de manière fluctuante d'objecteurs, de contradicteurs, d'opposants, voire de commentateurs. Les commentateurs auraient constitué le public idéal qu'Arthur Jobert et Isabelle Ras nous ont décrit dans la première présentation : des gens qui arrivent et qui

L'environnement en débat

vont pouvoir dire simplement : « oui, votre projet est très intéressant, mais il est un peu ceci et un petit peu cela ». Pourquoi la fluctuation de ce terme est-elle si importante ? Parce qu'un objecteur est quelqu'un qui dans le cadre d'un débat va dire : « certes, vous avez étudié votre projet, mais il y a un ou deux éléments que vous n'avez pas vus et il serait bien de regarder aussi tel aspect qui pourrait le remettre en cause ». Or, quand on s'inscrit dans la dynamique d'une controverse où l'un des acteurs a une motivation très forte à faire passer ce qu'il fait, un tel objecteur voit son propos se transformer en contradiction et est vécu comme un contradicteur incontrôlable dans une salle de débat public. Si l'on élargit le tableau et que l'on se place dans le processus plus large de la concertation, qui au fond est un problème de politique locale, le contradicteur devient un opposant, c'est-à-dire quelqu'un qui agit pour concrétiser dans les faits son opposition au projet. Cette figure de l'objecteur, contradicteur, opposant, nous semble être absolument centrale dans la problématique de la concertation sur les projets.

Un modèle éclairant les perspectives ouvertes

Ce modèle « proposer, écouter, requalifier » nous paraît éclairant et légitime à la fois sur le plan normatif, sur le plan de la conception et sur le plan de l'analyse. Sur le plan normatif, la meilleure manière d'expliquer est la comparaison avec la vente forcée : le vendeur vient chez des gens et les martèle d'arguments jusqu'à leur extorquer une signature. Il leur a vendu par exemple une encyclopédie ou une assurance vie. Qu'est-ce qui pose problème dans la vente forcée ? Est-ce le fait que le vendeur prenne l'initiative de proposer un produit à l'acheteur ? Non, ce qui pose problème est la partie de la vente forcée par laquelle le vendeur force l'acceptation d'un acheteur qui est en position d'infériorité : c'est ce qui justifie de notre point de vue le fait de considérer comme intéressant un modèle dans lequel on conserve la possibilité d'initiatives techniques, économiques, etc., des porteurs de projets, mais dans lequel on cherche à éviter la partie qui consiste à forcer la main des acheteurs. Donc une vente pleine d'initiatives oui, une vente forcée, non.

Sur le plan de la conception, il nous semble que cette voie est hautement praticable par rapport à la voie du « concerter, analyser, choisir ». Il faut en effet tenir compte de l'histoire et des institutions. En France, nous avons des organisations extrêmement puissantes qui possèdent un capital conséquent de savoir-faire technique, économique, une très grande capacité d'initiative, une compétitivité qui a une valeur dans le système social, économique et politique français. Rayer d'un trait de plume cet état de fait pour se croire aux Pays Bas et penser qu'on va fonctionner de manière collégiale comme si cet élan et ce savoir-faire n'existaient pas, c'est manquer de réalisme. En revanche, il est intéressant de voir comment des vendeurs habitués à la vente forcée peuvent conserver ou même augmenter la qualité de leur initiative technique ou économique et renoncer aux mécanismes d'exploitation de l'asymétrie de pouvoir.

Quant à l'analyse, ce modèle nous offre des grilles de lecture permettant de chercher dans la complexité du processus décisionnel les points précis sur lesquels la figure du vendeur s'arc-boute ou se confronte avec la figure de l'objecteur

contradictoire, de l'opposant. Pour décrire ce phénomène, nous proposons la notion de « forçage », dérivée de l'expression « passer en force » ou de la notion de vente forcée. On définit le forçage comme l'action d'un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir, étrangères au champ propre du projet, pour surmonter les oppositions et « imposer » un projet sans apporter de réponses aux objections. Par « réponses », j'entends, au sens large, soit des modifications du projet, soit des arguments pertinents face aux questions posées, aux objections émises, aux intérêts lésés.

Un critère pour évaluer la qualité de la concertation

Le fait que le porteur de projet réponde dans les faits et dans le débat d'idées aux objections qui lui sont émises constitue, selon nous, un élément central de mesure de la qualité de la concertation. Il est clair que cette notion de forçage est relative : nous ne prenons pas l'absence de forçage comme un critère de cette qualité. Toute initiative d'un acteur dans un système social complexe traduit et génère des asymétries de pouvoir. Il ne s'agit donc pas d'opposer les gens qui forcent aux gens qui ne forcent pas, mais plutôt de réfléchir aux degrés et aux modes de forçage pour parvenir à des modes d'action dans lesquels on force moins.

C'est pour cette raison qu'il est important de définir et de mieux cerner le forçage. Nous proposons six critères, qui constituent le cœur de notre propos. Les trois premiers sont davantage des critères de procédure et les trois suivants des critères de contenu.

1 – *Le passage à l'acte*. Envoie-t-on une compagnie de CRS pour disperser les manifestants contre un projet ? L'ouvrage est-il construit sans déclaration d'utilité publique, pour s'en remettre à une régularisation administrative ultérieure ? Cela peut faire sourire, mais certaines de nos études de cas remontent aux années 1970 et 80. L'idée est aujourd'hui d'étudier des formes de « passage à l'acte » plus discrètes, plus subtiles mais non moins réelles qui continuent à exister dans les processus de décision sur les projets d'infrastructures.

2 – *Le débat public* est la deuxième dimension du forçage. La question posée est de savoir jusqu'à quel point le projet a été mis en discussion dans des forums de débat ouverts, accessibles au public, où celui-ci a pu être complètement informé y compris sur le contenu des échanges argumentaires et des réponses apportées. Depuis dix ans, chercheurs et praticiens ont fait des progrès énormes sur cette dimension du forçage.

3 – *La lisibilité des rôles*. Ce troisième critère tranche quelque peu avec le discours entendu le plus souvent. En effet, il nous semble capital pour sortir du forçage d'accroître la lisibilité des rôles. Il n'y a pas autour d'une table des gens engagés dans un système de gouvernance au sein duquel ils essaient d'agir ensemble pour le bien de la collectivité – ou du moins n'y a-t-il pas seulement cela. C'est dans la mesure où l'on arrive à voir qui joue quel rôle que l'on peut sortir du forçage. Un maître d'ouvrage qui se comporte comme s'il était

L'environnement en débat

simplement la « maîtresse de maison » d'un débat public pose un problème et instaure une situation dans laquelle le droit de proposer et le droit de refuser, qui sont la base d'une véritable négociation, ne fonctionnent plus. C'est donc se prêter à des comportements manipulateurs et de forçage. Nous plaçons non pas pour la dynamique de confusion des rôles qui nous semble à l'œuvre depuis quelques années, mais pour une dynamique de remise en lisibilité de ces rôles.

4 – Si l'on passe maintenant à des critères liés au contenu du projet, je pourrais dire presque de même de *la lisibilité des intérêts en présence*. En effet, les porteurs de projets ont la tentation (compréhensible) de la discrétion sur les intérêts privés servis par leurs projets, sur les intérêts privés ou publics lésés, alors qu'ils sont au contraire extrêmement disert sur les intérêts collectifs servis. Or, si l'on veut pouvoir apprécier les projets, il faut savoir clairement qui va y gagner, qui va y perdre, et quels gains d'ordre collectif vont pouvoir s'en dégager. Nous plaçons pour une mise en lisibilité des intérêts servis ou lésés par les projets.

5 – *La profondeur de l'offre*. J'ai du mal à me défaire d'une intuition ancienne : les projets très conflictuels sont soit des projets qui ont un grand intérêt économique mais de grands impacts environnementaux, soit des projets dont l'intérêt économique et technique est extrêmement discutable (et donc dans un contexte de forçage, les porteurs de projets éludent la mise en discussion technico-économique). Pour apprécier la négociation autour d'un projet, il est par conséquent capital de soumettre à une analyse critique serrée d'une part ce que j'appelle ici la profondeur de l'offre, c'est-à-dire le degré d'élaboration technique et économique du projet, et d'autre part les arguments de justification du projet. Si un projet est soutenu par des études fragmentaires, peu convaincantes et qui ne résistent pas à un examen critique informé, on est dans une situation de forçage important. Si au contraire un projet est mis en débat avec des études économiques détaillées que l'on peut soumettre à la contradiction sans crainte qu'elles s'effondrent à la première discussion critique, le degré de forçage est moindre.

6 – Enfin, le dernier critère correspond à ce que j'appelle *la largeur de l'offre*. Il s'agit de savoir si le projet proposé peut être replacé dans un ensemble plus large soit en étant comparé à des projets alternatifs (sur le plan technique ou économique), soit en étant replacé dans un contexte de planification ou de politique générale qui donne des repères clairs pour apprécier ce à quoi le projet est censé contribuer.

Implications de l'analyse : un exemple

L'exemple d'application de cette grille que je vais traiter est celui de la ligne haute tension Sélestat-Sainte-Marie aux Mines, étudié par Isabelle Dubien et Yann Laurans.

Il s'agissait de renforcer, en la doublant, une ligne à haute tension construite au début des années 1950. À la fin des années 1980, EDF décide de procéder à ce renforcement et amorce la procédure d'instruction administrative dans le début des années 1990. Lors de cette procédure, quelques avis contradictoires sont entendus de la part du public, mais aussi de la part des services de l'administration qui

s'occupent d'environnement, ainsi que de certains élus et associations. Néanmoins, au terme de cette procédure d'instruction administrative, le projet est soumis à l'enquête publique. Le commissaire enquêteur donne un avis positif sans réserve et les services du ministère de l'Industrie demandent au préfet de signer la déclaration d'utilité publique sans plus tarder, alors qu'une partie des élus, les services environnementaux et les associations se sont clairement exprimés contre le projet. On est alors dans le modèle classique d'aménagement DAD.

Or, le préfet ne statue pas : il organise une réunion de concertation *ad hoc* dans laquelle les acteurs réitèrent leur position et où l'on constate finalement un blocage. Au bout de quelques années de cette impasse, le président du parc naturel régional, qui est le *leader* des élus réticents à la ligne, déjeune avec le président d'EDF. Ils décident ensemble de changer la règle du jeu de sorte que, chaque fois qu'un des deux partenaires mettra un franc pour couvrir les coûts d'enfouissement de la ligne et donc diminuer les impacts environnementaux, l'autre partenaire mettra aussi un franc. C'est une règle nouvelle de cofinancement. D'un seul coup, on sort du forçage et on rentre dans une négociation technique très vive, dynamique et rapide entre d'une part, les personnes d'EDF engagées dans le projet et, d'autre part, les techniciens des différentes administrations ainsi que les élus, ceci afin de mettre en œuvre ce projet et d'en construire un nouveau. On est ainsi arrivé à une requalification profonde du projet. Ce n'est plus le même projet, c'en est un autre avec une grande longueur enterrée et une diminution des puissances transportées.

En analysant ce processus, il est possible d'en resituer des situations clés, visibles ou au contraire cachées, interstitielles et importantes. À quoi servent les instances de concertation dans cet exemple ? Ce ne sont pas elles qui ont permis de résoudre le problème au sens où l'on se serait mis d'accord autour de la table lors de la réunion de concertation avec le préfet, par exemple. Les différents dispositifs de concertation existant ont néanmoins offert aux acteurs des ressources pour les aider, dans un premier temps, à bloquer la tentative de forçage et, dans un deuxième temps, à imaginer une sortie efficace du forçage. Je développerai simplement cette dernière phase. Il existe depuis la première moitié des années 1990 un comité régional de concertation électricité qui a été institué pour discuter des questions de lignes électriques. Ainsi, dès que la nouvelle règle a été posée, ce comité a pu s'en servir et profiter des relations qu'il avait tissées entre les acteurs pour créer un cadre de négociation rapide et efficace, tirant parti de la sortie du forçage.

Ainsi trouve-t-on dans l'analyse un dispositif imposé par la loi, l'enquête publique, un dispositif *ad hoc*, celui du préfet, un dispositif volontaire permanent, ce comité régional, et une négociation déterminante hors de tout dispositif. Ces éléments confirment selon nous l'idée que l'analyse d'un processus de décision nécessite des visions d'ensemble des dynamiques de ces processus, pour mieux voir où sont les confrontations qui permettent un ajustement des intérêts et une véritable négociation.

3. Application pour la pratique et la recherche

Je terminerai en soulignant les enseignements que je propose de tirer de cette recherche. Ils demeurent bien sûr très partiels, et nous continuons dans cette voie pour les développer tout d'abord sur le plan des principes. Leur confrontation à la pratique des acteurs en situation, et leur éventuelle appropriation par eux, devront compléter la réflexion.

Il nous semble que l'élargissement au carré des quatre modèles et cette notion de forçage nous ouvrent des possibilités nouvelles pour cartographier les processus de décision et analyser de manière détaillée leurs points cruciaux, sans se laisser abuser par les négociations les plus spectaculaires ou publiques. Pour les porteurs de projets, cette approche est importante et correspond d'ailleurs à leur retour d'expérience. Je citerai une prise de parole lors d'une séance précédente de ce séminaire ¹, par Jean-Paul Puyfaucher qui travaillait à EDF sur la concertation : « 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 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. (...) 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 ». Entre la théorisation de la pratique et la mise en pratique de la théorie, il y a des allers-retours à rechercher.

Que signifie cette notion de forçage pour les porteurs de projets ? Le principal enjeu est pour eux d'assumer la confrontation avec leurs contradicteurs. Je suis très frappé de voir que dans tous les retours d'expérience dont Arthur Jobert et Isabelle Ras nous ont fait part, les porteurs de projets considèrent comme naturel d'éluder la confrontation directe avec leur opposition. Ils considèrent comme naturel qu'il y ait un débat public sans opposition, alors qu'un débat démocratique, y compris à l'intérieur d'une organisation, est un débat dans lequel on assume la présence d'une opposition. Le fait de ne pas assumer les oppositions a des effets pervers à terme qui ne font qu'enfoncer les porteurs de projets dans des situations de plus en plus difficiles. En effet, si vous n'avez pas une opposition assumée, vous suscitez des formes d'opposition plus « sauvages » et vous vous enfermez vous-mêmes dans une non-écoute. L'enjeu à moyen terme, puisque les forums de débat public commencent à s'ouvrir, est d'apprendre à assumer les oppositions en tant que telles et non en tant que commentaires neutres du public.

Nous comprenons l'appréhension que cela peut susciter chez des ingénieurs qui ont des projets à mener, mais il nous semble que cette perspective est aussi positive pour eux. A partir du moment où l'on réintroduit la discussion sur les contenus du projet, sur leurs mérites techniques et économiques et pas seulement sur

1. Voir les actes de la séance n° 5 « Améliorer les débats publics sur l'implantation des infrastructures : quels apports de l'expérience et quels apports de la recherche ? », in R. Billé, L. Mermet (dir.), 2003, *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume II, pp. 15-71, la Documentation française, Paris.

un débat politique, on redonne aux métiers de projets, de conception technico-économique, une nouvelle valeur qui devrait inciter les ingénieurs à surmonter leurs réticences. Plus largement, pour l'ingénierie publique, on efface un dilemme central que j'observe depuis une quinzaine d'années à travers l'exemple du GREF. Au fond, il y a un véritable intérêt de la part des ingénieurs à laisser se développer des approches purement procédurales qui nous expliquent que pour gérer les conflits, il vaut mieux gérer la discussion et ne pas trop parler du contenu des projets. On voit ainsi se développer des approches dites patrimoniales qui s'appuient sur une méthodologie où l'on parle de tout sauf des mérites techniques des projets. C'est un véritable dilemme pour les corps d'ingénieurs. De telles approches permettent certes de mettre les projets à l'abri des remises en cause techniques, ce qui à court terme est très rassurant, mais à moyen terme ce mode de gestion affaiblit profondément la crédibilité et la légitimité propre des institutions et des métiers de projets. Après avoir appris à discuter, mais aussi finalement à placer entre parenthèses les remises en cause techniques et économiques provenant de la discussion, nous arrivons aujourd'hui à une autre phase dans laquelle il va falloir assumer et revaloriser la dimension technique, ce qui implique d'assumer aussi les contradictions techniques. C'est un défi majeur à relever en matière d'organisation pour les porteurs de projets.

Nous allons dans le même sens que la présentation précédente : il est presque impossible de traiter le problème de la participation et de la concertation avec le public sans aborder en même temps la dimension de concertation interne liée à l'organisation. Les porteurs de projets ont un pied à l'intérieur de l'organisation et un autre dans l'arène publique. Le traitement du problème doit donc prendre place de chaque côté. Il doit également se dérouler dans des formes d'articulation entre ces deux dimensions. Or, les chercheurs sont aujourd'hui très focalisés sur la dimension publique, beaucoup moins sur la dimension organisationnelle. La recherche d'entreprise dont Arthur Jobert et Isabelle Ras nous ont parlé, a sûrement une bonne longueur d'avance quant à cette dimension organisationnelle. Mais des recherches externes pourraient sans doute avoir une valeur ajoutée réelle pour gérer cette double dimension de la concertation.

Table ronde

Pierre Valarié

Directeur adjoint du Centre d'études politiques de l'Europe latine (CEPEL), université de Montpellier 1

C'est en tant que chercheur étudiant les nouveaux modes de conduite de l'action publique que je m'intéresse aux questions de négociation. La communication de Laurent Mermet me semble tout à fait bienvenue dans un paysage théorique et de controverse où des notions un peu « valise », à forte « valeur consensuelle ajoutée », circulent. J'évoquais tout à l'heure dans la première communication celle du territoire, mais celles de la négociation et de la concertation en font partie, tout comme celle de la gouvernance qui d'une certaine manière vient chapeauter le tout. À l'image des deux fresques allégoriques de l'hôtel de ville antique à Sienne représentant respectivement le bien et le mal, « *el buen governo* », « *el mal governo* », il y aurait l'avant et l'après « concertation », le moderne succédant à l'archaïque.

La première qualité du cheminement que nous propose Laurent Mermet est justement de sortir de cette vision manichéenne – fondée sur le registre moral ou éthique – pour revenir à des éléments tirés de l'observation empirique. Ce travail me rappelle très agréablement une période, il y a une trentaine d'années, où il n'était pas considéré comme malsain de parler de rapports de force. Le pouvoir constituait la question centrale et menait à celle, sous-jacente, de l'asymétrie. Des gens réunis autour d'une table n'ont en effet pas tous les mêmes ressources sur le plan technique, en termes de pouvoir ou de manipulation des procédures de négociation. Réintroduire le conflit comme un des moteurs possibles – pas le seul bien sûr – de l'action publique en général et de ses formes concertées et négociées en particulier me paraît salutaire. Cela dit, il convient de considérer ces nouvelles formes de conduite de l'action publique comme mixtes. L'exemple choisi par Laurent Mermet au sujet d'EDF et du directeur du parc relève d'une forme extrêmement classique de régulation croisée telle qu'elle se déroulait, il y a 30 ans

– en « bons pères de famille » pourrait-on dire – entre le préfet et le maire du bourg, et plus globalement l'ensemble des notables locaux. Parallèlement, le nombre considérable concernant les dossiers d'aménagement de recours en contentieux auprès de tribunaux administratifs submergés, nous rappelle également le passé. Et pourtant, simultanément, les formes négociées de la décision ont bien tendance à s'amplifier, notamment dans ce secteur : qu'est-ce qui a donc vraiment changé dans le paysage contemporain ?

Le premier changement de fond se manifeste par le fait que la négociation et la concertation sont aujourd'hui les fruits d'une offre politique explicite. Auparavant, les négociations avaient certes lieu mais au dehors de la scène publique, dans le bureau du préfet ou des directions des services extérieurs de l'État. On évoquait lors de la première séquence de ce séminaire les fameux « couloirs », c'est-à-dire les lieux où l'on traite, où l'on négocie hors de l'espace public. Au contraire, les formes concertées que nous étudions se présentent comme des procédures à forte visibilité, posant cette dernière comme une norme d'action.

Un ensemble de phénomènes (décentralisation, intégration européenne, etc.) a fortement contribué à ce que plus aucun acteur ou aucune institution, à de rares exceptions près, n'ait à lui seul les moyens d'agir en imposant ses vues. Aussi la concertation est-elle moins un positionnement éthique ou idéologique qu'une adaptation à un contexte institutionnel qui évolue, et pour lequel chacun des acteurs impliqués est plus ou moins bien formé, bien préparé aux changements induits. Pour certains, une connaissance expérimentale des relations personnalisées, développée par exemple à travers une trajectoire militante, va faire fonction de ressource face à cette transformation. Pour en donner une illustration concrète, je voudrais évoquer le réaménagement du littoral en Languedoc-Roussillon. Lorsqu'est lancée en 1963 la mission Racine d'aménagement du littoral, disons pour faire court que l'on bétonne en négociant avec les principaux notables, mais hors de la sphère du

débat public. À l'époque l'État se donne les moyens financiers d'intervenir seul et d'assumer la gestion de son projet sur le mode classique du clientélisme local. En 1970 poussent ainsi à la Grande Motte et à Agde les premières stations balnéaires. Aujourd'hui, la mission interministérielle d'aménagement du littoral (héritière de la mission Racine sur le plan institutionnel) a la tâche délicate de réaménager ces stations balnéaires et de contrôler la sururbanisation du cordon littoral, dans un contexte budgétaire défavorable et dans un contexte polycentrique où chaque département se bat contre chaque commune et contre la région afin de défendre ses intérêts politiques, institutionnels, fiscaux, etc. Il s'agit d'un véritable « chemin de croix ». Il est par conséquent intéressant de constater sur un espace limité et dans un temps relativement long que les contextes politiques localisés sont surdéterminants dans la capacité à être dans le CAC, le PER ou le DAD de Laurent Mermet. Le modèle DAD me semble d'ailleurs très improbable dans la situation de cette mission pour le littoral. Les phénomènes d'éclatement institutionnel et d'interdépendance des acteurs expliquent en partie à la fois l'offre explicite de négociation comme mode de régulation, mais aussi toutes les difficultés de cet art. C'est un point de vue qui peut sans doute être pertinent pour débattre du modèle proposé ici.

Certes, une asymétrie de pouvoir marque les relations de l'ensemble des acteurs, entre les porteurs de projets et les bénéficiaires ou les populations concernées. L'opposition n'est toutefois pas toujours aussi tranchée, notamment parce que les porteurs de projets sont souvent divisés entre eux. Un conseil général par exemple n'est pas une assemblée unanime. Il existe fréquemment des tensions entre les élus et les fonctionnaires publics territoriaux, ces derniers se saisissant parfois des procédures de concertation pour se garantir une légitimité face à celle, politique, des élus. On a aussi évoqué précédemment des exemples d'entreprises publiques en situation de face à face avec des populations cibles. Du point de vue politique, les choses sont beaucoup plus éclatées dans la mesure où les fonctionnaires, notamment ceux issus de cette nouvelle fonction publique territo-

riale qui croît considérablement, font de la concertation un moyen pour forcer la décision politique et asseoir leur position dans les collectivités territoriales, notamment dans les secteurs où celui-ci est encore fragile.

La question de la construction des publics me paraît déterminante : quelques exemples permettent de différencier ces publics. Il existe des procédures obligatoires de concertation avec les populations concernées auxquelles un porteur de projet se soumet peu ou prou, avec l'inévitable surprise de ne pas toujours maîtriser la mobilisation. Inversement, il y a des modes de concertation extrêmement normés, par exemple les formes de concertation issues de la loi sur la démocratie de proximité dans les politiques urbaines des grandes villes. Un des enjeux majeurs pour les élus locaux dans ce contexte est de contrôler la concertation. Dans certains quartiers, l'élection des présidents de quartiers, des bureaux, le choix des formes de diffusion de l'information, les formes de mobilisation sont largement maîtrisées par le politique, en particulier par l'appareil municipal. Montpellier en est un exemple parfait. Enfin, des formes de concertation plus réseautiques donnent lieu à la mobilisation de ressources politiques plus aléatoires : leurs degrés de contrôle sont moindres. Il peut s'agir de réseaux politiques, mais aussi de réseaux de type associatif ou électif dans lesquels des majorités peuvent être maîtrisées au cours de procédures de concertation, que ce soit par les porteurs de projets ou par leurs opposants.

Pour terminer, j'indiquerai une piste de réflexion supplémentaire pour évaluer le modèle que Laurent Mermet nous a présenté. Il serait intéressant de confronter sa théorisation de la décision avec d'une théorie comme celle déjà ancienne de J.-G. Padioleau concernant la mise sur agenda politique¹. On y constaterait entre autres que les modes de concertation, de mobilisation, de controverse technique étaient déjà variés, dans la moitié du siècle dernier, même s'ils étaient en amont de la décision et n'avaient pas cet aspect procédural qui les caractérise aujourd'hui. Cette théorie peut à mon avis offrir un éclairage intéressant sur les scènes contemporaines de décision concertée.

1. Padioleau (J.-G.), 1982, *L'État au concret*, PUF, Paris.

L'environnement en débat

Georges Mercadal

Vice-président de la Commission nationale du débat public

Je partage l'essentiel de l'analyse présentée par Laurent Mermet. Je commencerai donc par souligner les éléments centraux sur lesquels je le rejoins, avant de les illustrer par un exemple. J'ébaucherai ensuite tout de même quelques commentaires plus critiques.

Le propos de Laurent Mermet est cohérent avec le but que nous poursuivons tous dans ce monde devenu très complexe : il s'agit de parvenir à des projets négociés entre les divers centres d'intérêt général concernés. Or, la négociation implique un rapport de force qui s'instaure et se modifie, dont on souhaite qu'il soit relativement équilibré, ce qui n'est pas garanti par le simple fait de « mettre tout le monde autour d'une table ». C'est probablement une condition essentielle pour donner à toutes les parties prenantes un intérêt à participer, mais qui n'est pas nécessairement remplie dans le rapport de force préexistant. Dès lors, le but que doit poursuivre toute procédure de concertation est de modifier ce rapport vers davantage d'équilibre.

Nous avons tous constaté que réunir tout le monde autour d'une table est loin d'être suffisant pour établir un rapport de force équilibré. La proposition selon laquelle le maître d'ouvrage doit modérer l'utilisation de sa force pour mettre à égalité les différents protagonistes concernés par le projet me paraît tout à fait judicieuse de ce point de vue. L'objectif qui en dépend consiste à faire apparaître les enjeux réels du projet et à aboutir à une approche plus approfondie et élargie.

Afin d'appuyer mon propos, je développerai brièvement une illustration significative de ces phénomènes d'asymétrie de pouvoir à l'origine de blocages. Il s'agit d'un débat public dont je m'occupe actuellement sur un projet de passage d'une ligne électrique entre la France et l'Espagne dans les Pyrénées-Orientales. Au départ, le projet est présenté comme devant assurer une capacité de transfert entre la France et l'Espagne de 2 800 MW, alors qu'elle est aujourd'hui de 1 400 MW. Le public se prend au jeu du débat public et réfléchit à des alternatives. Malgré une réticence vis-à-vis de la capacité de l'ouvrage, il se focalise sur la localisation de la ligne en soulignant que sur 400 km de

chaîne pyrénéenne il existe peut-être d'autres manières de concrétiser le projet que de concentrer une ligne à double circuit de 400 000 V dans la plaine des Pyrénées-Orientales. La commission est sollicitée pour contribuer à cette réflexion, des contre-expertises sont mises en œuvre : d'autres solutions apparaissent qui combindraient des travaux ne se situant pas exclusivement dans les Pyrénées-Orientales. C'est dans ce contexte qu'intervient une rencontre entre le ministre français en charge de l'énergie et son homologue espagnol. Tous deux déclarent à la sortie de leur réunion que l'objectif final est de porter la capacité d'interconnexion à 4 000 MW, 2 800 MW n'étant qu'un palier intermédiaire. Dans les Pyrénées-Orientales, tout le monde interprète cette déclaration comme un coup de force du maître d'ouvrage ou en tous les cas de l'initiateur du projet, coup de force qui annihile bien sûr les efforts de réflexion sur une solution alternative basée sur un objectif de 2 800 MW. Il est évident que si l'objectif est de 4 000, les solutions que l'on peut trouver à 2 800 sont bouleversées. Toute la mécanique de concertation patiemment mise en place afin justement d'équilibrer le rapport de force, de « mettre à niveau » le public par rapport au maître d'ouvrage et au donneur d'ordre, donc de créer par le débat public les conditions d'une négociation entre parties égales ou presque, est brisée. La proposition de Laurent Mermet selon laquelle le problème ne repose pas tant sur les modalités de la concertation (qui a l'initiative ? est-ce que ça commence par une concertation ou par un projet ?) que sur l'existence d'asymétries de pouvoir, et surtout sur leur mise en œuvre effective, me paraît donc parfaitement juste.

Cela étant dit, j'en viens sinon à des objections, du moins à des commentaires pour d'éventuelles adaptations du modèle présenté. Qu'est ce qu'il signifie pour l'ingénierie ? Je suis d'accord quant au rôle attribué à l'ingénieur, qui doit être plus ingénieur que jamais. Comme je le dis souvent à mes collègues du ministère de l'Équipement, être ingénieur ce n'est pas savoir par cœur les circulaires que diffusent les services techniques des grandes institutions. Être ingénieur, cela veut dire connaître la science qui est derrière la technique, être capable de dépasser les normes qu'on vous envoie par circulaire afin de les adapter, voire même d'aller plus loin quand la situation le

requiert. Il faut aussi me semble-t-il que le rôle de l'évaluateur socio-économique, au sens développé notamment par Pierre Massé dans les années cinquante, soit réhabilité. Il est en effet aujourd'hui complètement écarté des débats. Le calcul économique fait sourire ceux qui lui sont relativement favorables, il est violemment rejeté par les autres. Il doit retrouver sa place, sans quoi les débats publics ne conduisent pas à une dynamique de réflexion et d'approfondissement, mais à quelque chose qui fluctue au gré des influences quasi quotidiennes du public ou d'autres acteurs.

Deuxième remarque en forme d'objection : Laurent Mermet signale qu'il est important de requalifier le projet. Je crois aussi que les itérations entre projeteur et public constituent une procédure tout à fait fondamentale : commencer par mettre une idée en place, faire réagir, écouter et requalifier, et recommencer vraisemblablement deux ou trois fois au fur et à mesure de l'avancement des études. Mais encore faut-il que la requalification soit possible dans le domaine que le maître d'ouvrage s'est assigné ou qu'on lui a assigné. Si le maître d'ouvrage se voit confier la réalisation d'une ligne dans les Pyrénées-Orientales, il ne lui est pas possible de sortir des Pyrénées-Orientales. Dans ce cas, l'espace de requalification du projet est faible. À partir d'une idée née du ministère de l'Équipement au regard d'un certain nombre de réalisations, nous avons été amenés à distinguer « le projet

d'équipement » du « projet d'aménagement ». Or, Laurent Mermet utilise le terme d'aménagement pour désigner ce que j'appellerais moi un projet d'équipement. Je réserverais le mot aménagement à un périmètre plus large – le mot périmètre désignant aussi bien des fonctions que des espaces – dans lequel des compensations sont possibles. Le terme de compensation me paraît essentiel dans la négociation si on veut lui donner du contenu : or des compensations n'existent pas nécessairement dans le cadre strict du projet d'équipement. Elles sont plus probables dans le cadre d'un aménagement au sens large.

Enfin, il me semble que l'asymétrie de pouvoir, ou le rapport de force, n'est pas systématiquement en faveur du maître d'ouvrage. Le public peut construire un rapport de force tout aussi dommageable à une négociation équilibrée que le maître d'ouvrage essayant de passer en force. Laurent Mermet définissait tout à l'heure le « forçage » à très juste titre comme l'utilisation de la force que donne un pouvoir étranger à la qualité du projet. Le public peut construire un tel pouvoir étranger au projet, par exemple *via* une coalition bâtie sur un socle n'ayant rien à voir avec le projet. On débouche alors pareillement sur un blocage difficile à dépasser.

Je tiens à ce que ces quelques propos soient perçus davantage comme des commentaires et des prolongements que comme des critiques, puisqu'encore une fois j'adhère très largement à l'analyse proposée.

Discussion avec le public

Sophie Allain

INRA / GAPP-CNRS

Je voudrais poser trois questions à partir du point de vue que je connais le mieux, celui des projets de barrages.

La colonne de droite du tableau 1 me pose problème. Les modèles IDE et CAC s'appliquent-ils vraiment à des projets d'aménagement¹ ? Les cas des SAGE évoqués par Laurent Mermet pour illustrer le modèle IDE relèvent en effet plutôt de la planification. Existe-t-il réellement des projets d'aménagement qui peuvent se décliner sous les modèles IDE ou CAC ?

Ensuite, la dimension institutionnelle me semble trop absente de l'analyse. Dans le cadre d'une asymétrie de pouvoir, est-ce au maître d'ouvrage de gérer cette asymétrie ? Ou sinon, à qui d'autre ? Une autorité extérieure ? Laquelle ?

Enfin, je suis tout à fait d'accord qu'il conviendrait de remettre la question de l'ingénierie au centre de l'analyse. Mais cela demande de nouvelles compétences aux ingénieurs eux-mêmes, qui doivent réussir à débattre de sujets très techniques avec des gens qui n'ont *a priori* pas de connaissances techniques.

Thierry Masnou

Conseil général des Ponts et Chaussées

Par rapport au modèle CAC, ne faut-il pas analyser avant même de concerter ? Le système n'est-il donc pas plus complexe que cela ? On analyse, on écoute, on concerte, ensuite on analyse le résultat de la concertation puis de nouveau on écoute, et on reconcerte, on propose, etc. La procédure n'est-elle pas beaucoup plus complexe si on veut obtenir des résultats ? J'attire l'attention sur le risque qu'il y a à élaborer des modèles qui aident à comprendre mais qui ne sont pas nécessairement généralisables. Les ingénieurs sont en recherche de conseils et risquent de vouloir appliquer ces modèles strictement – c'est le propre des ingénieurs, que je suis bien placé pour connaître !

Arthur Jobert

Je voudrais revenir sur la construction des publics. Les aménageurs qui arrivent au débat public et n'y rencontrent pas le public qu'ils désiraient mais un public peut être plus mobilisé, plus hostile, n'attendaient-ils pas en fait la figure du citoyen tel qu'il est construit par la théorie démocratique ? Un citoyen pas particulièrement mobilisé, intéressé par l'intérêt général mais pas plus informé que les autres ? De nombreuses expériences en matière de concertation reposent plus ou moins sur cette figure-là. Je pense en particulier aux conférences de consensus, qui tirent au sort des citoyens *lambda* ressemblant à un tel public désintéressé, et les impliquent dans un processus au cours duquel ils sont formés. Cela ne signifie-t-il pas que pour « construire un public », il ne suffit pas d'ouvrir la porte en supposant que les gens les plus motivés par le débat sont les parties prenantes, mais que certaines parties prenantes doivent être convoquées aux débats ?

Laurent Mermet

Pour commencer, je voudrais dire que le modèle DAD, à mon avis, n'est pas mort : il y a simplement des secteurs dans lesquels il est en train de disparaître parce qu'il n'y a plus d'acteur monolithique tout-puissant. Toutefois, dans un dossier comme celui des antennes de téléphonie mobile par exemple, le DAD reste d'actualité : des opérateurs ont décidé où ils voulaient mettre leurs antennes et y sont parvenus malgré les protestations, sous couvert d'un discours sur la nécessité et l'innocuité de ces appareils.

Concernant l'asymétrie de pouvoir, la critique telle qu'elle existait il y a vingt ans consistait à dire que les porteurs de projets *en général* (et les institutions qu'ils représentaient) étaient plus forts que les environnementalistes ou les intérêts locaux *en général*. Je pense que cette analyse n'est plus valide. Quand je parle d'asymétries à rechercher, ce ne sont justement plus des asymétries généralisées, mais au contraire

1. Ou « d'équipement » pour reprendre les termes de G. Mercadal.

très spécifiques à des situations de conduite de projets donnés, contextualisés. A travers les cas que nous avons étudiés avec Isabelle Dubien, Yann Laurans et Alexandre Emerit, une idée importante apparaît : il convient de chercher dans chaque cas où se situent les lignes d'opposition et de pouvoir. Le jeu est en effet de plus en plus polycentrique et chaque acteur a le choix entre deux stratégies. D'abord, il peut décider de jouer de plus en plus. Il y a vingt ans, l'ingénieur était un joueur de billard à zéro bande qui avait un unique objectif : il prenait la queue de billard et mettait la boule du projet dans le trou. Mais il a appris petit à petit à jouer avec des acteurs politiques et sait désormais jongler avec le polycentrisme. Il y a donc une nouvelle voie d'action qui consiste à devenir un joueur de billard à trois, quatre ou cinq bandes. Mais une autre stratégie est possible, qui consiste à se dire avec Oscar Wilde que « la ruse est l'obscur refuge de l'incapable ». Il y aurait en fait beaucoup de bénéfices à rechercher dans une certaine forme de dépouillement et de lisibilité consistant à dire : « écoutez, nous avons une capacité technique et économique, une capacité opérationnelle, nous comprenons que les jeux sont polycentriques et compliqués, mais nous avons analysé tel problème et nous avons une solution à mettre en discussion ». En effet, si l'on assume ainsi les situations de face à face, les acteurs qui s'opposent sont amenés à jouer aussi de manière relativement directe. A partir du moment où les porteurs de projets acceptent de mettre cartes sur table sur les aspects technico-économiques, il devient plus difficile pour leurs opposants de ne pas jouer également cartes sur table.

Que se passait-il auparavant ? Je n'ai jamais cru qu'on négociait de plus en plus. Une de mes premières recherches, au début des années 1980, a porté sur la médiation des conflits environnementaux aux États-Unis. J'en ai conclu qu'il était peu probable que ces méthodes de médiation par des tiers se développent en France, où la négociation est une véritable obsession. Notre situation est très éloignée du contexte américain où les gens s'opposent frontalement et vont directement au tribunal. Quand on observe la pratique des fonctionnaires et des

élus, on les voit passer leur temps dans des tours de table financiers, des négociations de toutes sortes, à adapter leur discours au point qu'il devient ambigu, presque incompréhensible pour précisément pouvoir s'adapter à toutes les situations de négociation. Je partage l'idée que l'on assiste plutôt à une transformation des formes et des mises en scène de la négociation, c'est-à-dire à la fois des contextes concrets de pouvoir, d'institution, etc., et des modes de mise en scène. On assiste ainsi à une mise en visibilité qui ne correspond pas forcément à une augmentation de la capacité de négociation en tant que telle, celle-ci étant à apprécier au cas par cas.

L'importance de l'évaluateur est un des messages sur lequel débouche notre analyse : il est essentiel de réintroduire l'analyse des contenus socio-économiques et techniques des projets. En revanche, cette introduction se heurte, selon nous, à une notion extrêmement répandue qui est celle de l'évaluateur neutre ou de la contre-expertise institutionnalisée. Ces termes renvoient à l'idée que des experts parviendraient à mettre les gens d'accord sur des paramètres techniques, économiques, etc. Je suis pour ma part un lecteur passionné d'un ouvrage publié par le GRETU en 1980, intitulé *Une étude économique a montré*¹. Il montre à quel point cette conception de l'évaluation ne fonctionne pas et contribue même à enliser le débat. Si l'on veut renforcer la prise en compte des éléments technico-économiques, le moyen d'y parvenir n'est pas de s'appuyer sur un évaluateur unique, mais d'instaurer un débat évaluatif contradictoire à travers ce que les membres du GRETU ont appelé les « études plaidoyers ». Mes recherches ces vingt dernières années, notamment sur les dossiers de barrages, me laissent penser que l'on peut déployer l'étude technico-économique la plus parfaite, la plus chère, cela ne fait pas avancer d'un *iota* le débat sur le fond du projet. Au contraire, trois petites études concurrentes peuvent permettre à cet « évaluateur » de se mettre en place, mais il s'agit d'un évaluateur virtuel qui naît de la confrontation entre des expertises contradictoires. Les marges de contradiction diminuent d'ailleurs dans la mesure où chaque position doit être argu-

1. GRETU, 1980, « Une étude économique a montré... ». *Mythes et réalités des études de transport*, éditions Cujas, collection GRAL, Paris, 204 p.

L'environnement en débat

mentée, devant un public, face à d'autres experts qui eux aussi sortent leur dossier d'évaluation : ce que chaque partie peut s'autoriser à dire se resserre, et le résultat de la discussion se rapproche bien plus de l'évaluation neutre que dans le cas d'un évaluateur institutionnalisé. Croire qu'un évaluateur pourrait exister au-dessus ou à côté des jeux politiques qu'il s'agit précisément de relativiser est une illusion. Il faut imaginer un évaluateur qui soit une fonction sociale remplie à l'échelle d'un processus, et non une personne physique ou morale.

Nos analyses portent sur des projets d'équipement. Quand Georges Mercadal évoque la dimension plus large d'aménagement, on aborde notre sixième critère, celui de la largeur de l'offre. Il s'agit de savoir si un projet d'équipement donné s'inscrit ou non dans un processus d'aménagement ou de planification antérieur, qui permettrait de le resituer. J'observe que les situations de type IDE se présentent comme des situations de planification et que très souvent, dans nos analyses en tout cas, elles sont mises en place précisément pour noyer dans un halo de planification un point dur que les acteurs ne veulent ou ne peuvent pas aborder de manière frontale. L'oscillation entre projet et planification est un des piliers de cet « éludé » qui fait le modèle IDE.

Pour terminer, je voudrais réagir sur la question de la constitution des publics. Ce qui différencie nettement une conférence de consensus d'un débat public autour d'un projet est que les contradicteurs sont présents, d'une manière que l'on construit pour les mettre à égalité de chances avec les promoteurs. Dans le cadre, par exemple, d'un débat sur les OGM ou le nucléaire, le public entend le pour et le contre : il a besoin de ce débat contradictoire pour pouvoir être, précisément, un public. La situation où un seul acteur, sans opposant, fait face à un public neutre correspond au modèle du plébiscite. Cela n'enlève rien à l'intérêt du débat public au sens où le maître d'ouvrage arrive avec son projet et écoute le public. L'intérêt est d'être sûr qu'il y aura un lieu pour entendre les objections. C'est un peu comme les procédures américaines de mariage, quand on voit dans les films le pasteur demander : « si quelqu'un a quelque chose à dire contre cette union, qu'il le dise tout de suite ou se taise à jamais ». Il est évident que le pasteur n'attend pas des commentaires de gens neutres disant « bravo, on trouve ça

très bien, ils sont très mignons ». La parole donnée au public a pour but de garantir un espace d'émission des objections fondamentales. En ce sens, le débat public – même le moins structuré – est capital. En revanche si l'on veut aller plus loin et garantir la bonne discussion des projets, il faut apprendre à accepter la mise en question par des opposants devant un public. C'est à force de l'é luder qu'on se met dans des situations de plus en plus difficiles.

Pierre Zémor

Conseiller d'État et ancien président de la CNDP

Les dernières phrases de Laurent Mermet me font davantage réagir que son exposé. Les exemples donnés montrent que le débat contradictoire ne porte pas sur une expertise, mais sur l'appropriation collective d'un projet. L'expertise peut être construite par des forums de consensus, mais dans la phase d'instruction et d'amorce du débat public. Cette étape permet l'information et la formation de médiateurs essentiels à son déroulement. Ces deux procédures n'ont donc rien de contradictoire, elles sont même au contraire mutuellement enrichissantes. La principale difficulté consiste à trouver le compromis susceptible d'intégrer la diversité des intérêts. Je ne suis pas d'accord avec Laurent Mermet lorsqu'il dit qu'il y a beaucoup de négociations en France. Il y a négociation quand on peut aboutir à un contrat sur un compromis entre des intérêts généraux contradictoires qui reflètent des logiques contrastées. Par conséquent, l'avantage d'une évaluation qui intègre le débat est d'introduire une dimension de discussion sociale, de créer une maïeutique sociale sans attendre que l'on attaque le projet, et c'est pour cette raison qu'il y a des chances de s'en sortir un peu mieux.

Je suis en fait beaucoup moins pessimiste que la plupart des intervenants sur les possibilités de compromis. Des degrés de liberté existent, qui naissent des zones d'incertitude : si l'idée domine qu'il existe une vérité et qu'on finira par la découvrir, les choses sont bloquées, le rapport de force prend le dessus. Si le maître d'ouvrage est poussé dans ses retranchements, il a des incertitudes, certes pas forcément technico-économiques – quoiqu'il y en ait beaucoup en matière de prévision – mais plutôt sociologiques et psychologiques. C'est pourquoi l'acceptation sociale d'un projet ne peut

pas se débattre seulement à partir d'une évaluation socio-économique. Il n'y a pas un intérêt général, il y a des intérêts généraux conflictuels. Il n'y a pas non plus un territoire, mais des territoires gigognes : le citoyen est citoyen d'un pays, d'une région, il est aussi riverain, voisin, etc., si bien que les conflits sont déjà présents chez chacun. Il y a encore le problème du temps que l'on a délaissé dans ce débat : la mémoire, l'appropriation collective interviennent tout au long des processus de décision et de la maturation des projets. Par conséquent, le modèle PER qui utilise le terme de requalification me semble le plus opérant, celui capable de traduire les apports possibles du débat public. Évidemment, il y a une méthode de requalification catastrophique pour le débat public, c'est celle qu'emploie le ministre de l'énergie dans l'exemple pris par Georges Mercadal.

Georges Mercadal

J'ai bien précisé que les conséquences de la réunion entre les deux ministres étaient un effet de système, non intentionnel, et je le crois sincèrement. A un endroit, il y a un débat public, certaines personnes s'en occupent. D'autres responsables vont à un autre endroit discuter avec les Espagnols, et voilà ce qui arrive. Il faut toutefois tenir compte de ce genre d'expérience malheureuse car elle pollue gravement à elle seule les progrès accomplis par le débat public.

Pierre Zémor

Juste une recommandation pour que le débat public se mette à l'abri de ces « effets de système » : il faut faire en sorte que le questionnement pour le débat public soit préparé et adressé pour vérification, publiquement, au véritable maître d'ouvrage. Par exemple, RTE est le maître d'ouvrage mais sur les grandes lignes, il n'est qu'exécutant. Dans le dossier d'un nouvel aéroport parisien, on a mis sur la place publique des questions et on a obligé le gouvernement à y répondre au moins en partie. Si on ne veut pas avoir de mauvaise surprise, il faut un accord formel des pouvoirs publics, à un moment donné, sur le questionnement soumis à débat. Il faut décloisonner les scènes parallèles de discussion et de décision.

Georges Mercadal

Si je partage complètement le point de vue de Laurent Mermet sur la fonction d'évaluation

conçue comme débat évaluatif contradictoire et non pas assumée par un évaluateur indépendant, j'aurais quand même trois remarques.

Je crois que ce débat évaluatif contradictoire peut difficilement reposer sur une simple confrontation entre le maître d'ouvrage et ses opposants. Il est nécessaire qu'un régulateur intervienne, y compris dans le cadre des problèmes les plus courants et pas seulement pour les projets de très grande ampleur.

Cette question de l'évaluateur virtuel, je l'avais placée pour ma part dans ce que Laurent Mermet a appelé « les conséquences pour l'ingénierie ». Il me semble que la structure de l'évaluation doit être mise sur la table et discutée, contredite. De la même manière que Laurent Mermet suggère que l'ingénieur n'abandonne pas son rôle d'initiateur de projets, je pense qu'il est aussi de son ressort de proposer le cadre même de l'évaluation, c'est-à-dire les critères qui vont être évalués. Je suis totalement d'accord sur l'inutilité voire la contre-productivité d'une évaluation qui serait très détaillée d'entrée de jeu, dans laquelle on utiliserait des valeurs de divers paramètres calculées de manière incompréhensible par le public. En revanche, je crois au rôle de proposition des porteurs de projets quant à l'énoncé des thèmes qui vont devoir être pris en compte dans l'évaluation, avant que le débat contradictoire ne décide que certains sont plus importants que les autres, etc.

Je trouve enfin l'analyse présentée quelque peu sévère avec le jeu d'aller-retour entre équipement et aménagement (ou « planification », mais je préfère le terme « d'aménagement » car celui de planification connote un travail qui part « d'en haut », comme la mission Racine a planifié le développement de la côte languedocienne). Pour ma part, je crois voir autre chose dans certains débats publics que je trouve réussis, même si sur le moment ils n'ont pas toujours reçu ce qualificatif. On part d'un problème bien précis parce qu'on veut réaliser un équipement (doubler une autoroute, poser une ligne électrique, etc.) ; à partir de là, parce qu'on ne trouve pas dans le problème posé de quoi créer une situation négociable, on élargit fonctionnellement et spatialement les débats de manière à trouver un terrain de négociation entre les parties prenantes et l'initiateur du projet. Ce n'est pas alors une manière d'éviter

L'environnement en débat

le problème, mais de créer ce que j'appelle une situation négociable. Certaines le sont d'emblée : par exemple si l'on décide de créer une voie rapide autour d'une ville, la négociation des problèmes de bruit va pouvoir porter sur le nombre de kilomètres à couvrir. Le projet comporte en lui-même les éléments d'une situation négociable. Mais d'autres situations ne sont pas aussi riches de possibilités. Il convient alors d'élargir le débat, et c'est ce que j'appellerais aménagement par rapport à équipement. Ce n'est pas alors une manœuvre d'évitement, mais un élargissement pour sortir du conflit par la négociation.

Laurent Mermet

Effectivement, tout l'enjeu est de réussir à distinguer les dispositifs de dialogue collégial qui tendent à être des dispositifs d'évitement de ceux qui contribuent à l'institution d'un espace négociable. Mais la difficulté vient du fait que ceux qui ont pour but l'évitement se présentent justement comme concourant à la création d'espaces négociables : d'où l'importance de bénéficier de grilles d'analyse critique des situations de type IDE.

Pour terminer sur la question du régulateur, je suis sur une position un peu différente. L'exemple de la ligne EDF étudié par Isabelle Dubien et Yann Laurans montre que la négociation s'est rouverte précisément parce que le régulateur est brutalement devenu différent du porteur de projet. Quand le préfet a refusé de signer la déclaration d'utilité publique, il est sorti de l'axe qui alignait jusqu'alors systématiquement le préfet et EDF, ou le ministère de l'Industrie et EDF. C'est en laissant le chef de projet jouer son rôle que le régulateur a ouvert d'un seul coup un espace de négociation, et il l'a fait par un comportement d'abstention. La deuxième raison pour laquelle je suis très prudent sur ces notions de régulateur est que dans un contexte réel, qui peut vraiment apprivoiser le débat ? Face à une entreprise publique de 100 000 employés, ou dans le domaine des forêts par exemple face à l'Office national des forêts, quel régulateur peut affirmer qu'il est imperméable aux influences, qu'il est dans une position de régulation parce qu'aucun de ses personnels n'a d'enjeux de carrière dans les projets qui sont discutés, etc. ? Ma position est plus fortement pluraliste. Je considère que la régulation ultime, c'est la

confrontation pluraliste des points de vue. On ne peut certes pas évacuer d'un revers de la main le rôle des régulateurs : ils existent. Mais je fais moins confiance à la recherche de régulation, surtout quand il s'agit de passer directement d'un état où le régulateur et le porteur de projet se confondent à un état plus fluide, qu'aux facultés de régulation d'un débat pluraliste et contradictoire. Du coup, le nouveau rôle des régulateurs étatiques ou politiques ne se dessinera pas directement, mais par ce pluralisme dans lequel ils trouveront progressivement leur place.

Pierre Valarié

Je voulais revenir sur l'image du joueur de billard. Aujourd'hui, le problème n'est pas tant que la boule de l'ingénieur rencontre d'autres boules, mais qu'il y a plusieurs joueurs et une seule queue de billard. Il faut donc négocier pour savoir comment on joue, qui tire : c'est là que réside la grande difficulté.

Enfin, la construction des publics est un élément clé de l'effort visant à « rendre une situation négociable », pour reprendre les mots de Georges Mercadal. Quelle plus belle manière d'instituer, de délibérer puis d'éluder l'ensemble des problèmes difficiles, par exemple dans des planifications de type SAGE, que d'élargir le public de telle façon que la situation devienne complètement indécidable ? La question de savoir quelle est la population concernée constitue généralement un des grands enjeux de négociation en amont des procédures de concertation et d'information. Une doctorante du CEPPEL, Laura Michel, travaille sur les systèmes de négociation autour d'implantations industrielles. Elle constate que certains industriels mettent en place des procédures de concertation qui incluent ou non, selon les cas, les élus comme « population concernée ». Le décryptage de telles manœuvres demande une très bonne connaissance du contexte local. La construction des publics est un élément fondamental de la concertation – qui peut être plus ou moins bien réalisé et c'est un autre problème – mais la gestion des contradictions dans cette construction est une des clés de la réussite. On le remarque simplement en constatant que les opposants sont souvent fragmentés, divisés au départ, et que c'est dans les situations de forçage que l'on trouve les opposants les plus unis et radicaux.