

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

CHAPITRE II.

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

MATHIEU LEBORGNE (LAMES)

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

SOMMAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le premier élément de réponse, intuitif, concerne la dimension historique de la structuration du monde associatif régional, dont les fondements furent mis en place il y a 40 ans². En d'autres termes, ce qu'on observe aujourd'hui à propos du milieu associatif régional est, pour partie, la fin d'une longue période d'engagement de la part d'un noyau de leaders associatifs qui a largement contribué à structurer les rapports de la société civile provençale aux dossiers publics. L'heure de gloire de l'implication associative régionale aurait-elle sonné ?

L'histoire du développement économique régional³ et de ses conséquences en termes d'urbanisation semble constituer un facteur explicatif de la présence de groupements de défense locaux dont les revendications reposent sur la protection de hauts lieux régionaux : la montagne Ste Victoire à côté d'Aix-en-Provence, les Calanques de Marseille, la Côte entre Cannes et Menton... Il s'agissait alors, au début des années 1970, de revendications en faveur de la préservation d'un cadre de vie (privilegié), revendications portées par les classes supérieures qui avaient les arguments (immobiliers notamment) de cette indignation : le syndicat de défense du Cap d'Antibes a fêté en 2009 ses 40 ans d'existence, le Groupement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Un milieu associatif régional environnementaliste quadragénaire

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

La Région PACA n'échappe pas, comme beaucoup d'autres, à la montée des préoccupations environnementales à la fin des années 1960. Certaines de ses caractéristiques l'amènent même à faire partie de celles les plus concernées par ces questions : le déclencheur est d'ordre identitaire en Bretagne, lié à d'importants projets d'infrastructure en région parisienne, favorisé par « le bétonnage de la Côte » en PACA. Dans sa thèse en 2009, Céline Caro⁷ décrit ainsi la situation d'alors : « Dans les zones touristiques, à l'exemple de la Provence et de la Côte d'Azur, nombreux sont les citoyens qui tentent de s'opposer au bétonnage de leur région livrée aux spéculateurs suite à l'explosion du tourisme et au développement du phénomène des résidences secondaires qui touche en premier lieu les régions côtières françaises. Ils s'opposent aux élus et à l'administration auxquels ils reprochent une attitude laxiste et intéressée vis-à-vis d'un urbanisme sauvage, clandestin et souvent dérogatoire. Ils reprochent ainsi aux municipalités leur absence de volonté pour élaborer un véritable plan d'urbanisme cohérent qui canalise les projets et les intègre dans l'espace. Ils fustigent le triomphe de l'utilitarisme, de la recherche du rapport immédiat et du meilleur marché. » (p.165). Le décor régional est planté. Les « nombreux citoyens » qui se mobilisent alors méritent qu'on s'y arrête puisqu'on trouve là les racines du mouvement environnementaliste régional qui jetèrent les bases de celui qui existe encore aujourd'hui. On pourrait même avancer, nous le verrons, que les évolutions qu'il a connues étaient déjà en germe à cette époque là.

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

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

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

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



Il est rédigé par son président, René Richard, ancien vice-président du conseil économique et social et Camille Bartoli, professeur d'histoire, ancien président de la jeune chambre économique de Golfe-Juan-Vallauris. L'ouvrage, préfacé par Louis Leprince-Ringuet, membre de l'Académie des sciences, fait suite au colloque fondateur de la structuration du réseau associatif régional le 14 février 1971 au Palais des Festivals à Cannes. Près de 2000 personnes y sont présentes et rassemblées sous une double bannière, qu'on considérerait aujourd'hui comme peu opérante voire peu mobilisatrice : « Pour le beau contre le laid » et « Pour le bien contre le mal » : « Une préoccupation devrait être constamment présente à l'esprit de nos aménageurs : La Beauté ! À notre époque, avec les moyens matériels existants, la laideur est inexcusable » (p.102). Globalement, l'attention esthétique et l'accès au paysage et à la mer⁹ sont les deux ressorts de l'argumentaire. La défense du cadre de vie s'affiche nettement ; un article du quotidien *Le Monde* datant du 22 novembre 1977 relatif à René Richard titre même « René Richard : le syndicaliste du cadre de vie »¹⁰.

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

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

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

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

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

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

- le premier modère précisément le nymbisme du mouvement : s'il s'agit bien de la défense du cadre de vie, celui-ci est d'entrée de jeu envisagé non pas comme le cadre privé mais comme le *cadre collectif d'une portion de l'espace régional à défendre* : la Côte d'Azur, de Menton à Marseille. Et c'est finalement la revendication première du mouvement : « *Plus généralement, l'URVN demande (au Président de la République mais aussi au récent Ministère de l'Environnement, ndla) le classement de la Côte d'Azur à l'inventaire des sites.* » (p.125)
- le deuxième point concerne le positionnement pris par le mouvement sur un aspect particulier de ce type de revendication : l'aspect juridique. L'annexe II du pamphlet « La Côte d'Azur assassinée ? » s'intitule « Notre thèse » et précise un certain nombre de points technique et juridique relatifs à la loi du 28 novembre 1963 (dite « loi littoral ») et à son application.
- enfin, le dernier domaine dans lequel l'expertise de l'URVN s'exprime alors est celui de la *dimension démocratique de la décision publique*. La revendication, sous la forme de deux motions prises à l'issue de la réunion de Cannes, concerne la lutte contre le pouvoir jugé discrétionnaire de l'administration et la mise en place d'instances intermédiaires entre le citoyen et la décision publique locale :
« (Nous exigeons) des candidats aux élections municipales des engagements écrits pour :
1) créer des commissions paramunicipales comprenant obligatoirement des délégués de nos associations afin que ceux-ci puissent être informés de tous les projets d'urbanisme et d'aménagement et de toute action concernant l'environnement,
2) affirmer leur volonté de soutenir nos efforts pour la défense des sites et de l'environnement par la désignation au sein de chaque conseil municipal d'un responsable qualifié des problèmes d'environnement. » (p.125).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

J-M. Fourniau¹¹, s'intéressant alors au conflit du TGV Méditerranée, analyse ainsi la position de Fare Sud :

« Plusieurs responsables associatifs qui ont animé ce conflit pendant six ans (1990-1995) ont eux-mêmes fortement insisté¹² sur la nouveauté de cette pratique et sur l'importance de la notion d'espace public pour comprendre le déclenchement et le déroulement du conflit. Celui-ci a été, selon l'un des responsables de Fare Sud, « avant tout un exercice pratique de vie démocratique » : « la Coordination née à cette occasion a permis la rencontre de gens qui ne se fréquentaient jamais : cadres ou techniciens vivant dans des lotissements, villageois, agriculteurs. (...) Tout ce monde-là, très hétérogène, a délaissé son poste de télévision le soir pour rejoindre les salles des fêtes et débattre (...) Le travail de la CARDE consistait à orchestrer ces débats, organiser les montées en pression, porter la synthèse des revendications devant les élus et devant les pouvoirs publics. Il s'agissait au fond de les aider à mieux faire leur travail, en attirant leur attention sur les changements de notre époque » (Pourchier¹³). Ces forums ouvrent un espace d'argumentation contradictoire là où s'impose généralement l'autorité d'une expertise unique. Ils permettent la confrontation publique des points de vue des élus, du maître d'ouvrage et des associations là où la négociation discrète est habituellement la règle. Cette pratique d'organisation du débat public constitue même un axe stratégique de la fédération Fare Sud qui se crée durant le conflit, en regroupant « des collectifs du type CARDE, tous confrontés au même mur de la décision publique, tous désireux de participer à la définition de l'intérêt général » (idem). Elle constitue l'originalité de ce réseau par rapport aux réseaux environnementalistes plus anciens existant dans la région. »

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

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

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

1.2. Vers une tri-partition associative

Les caractéristiques bicéphales (territoriales et expertes) des racines de l'URVN jouent un rôle important dans la dynamique de son destin et des évolutions qui vont l'affecter, elle et le milieu associatif régional, dans les années et décennies qui suivront. On peut en effet considérer qu'entre des racines nymbistes et le développement de compétences expertes, le milieu associatif régional tel qu'il s'est construit alors contenait en lui une faiblesse structurelle quant à son unité sur la longue durée. Les manières d'être présent (modes d'engagement) dans les dossiers d'aménagement ou environnementaux ces quinze dernières années révèlent clairement d'abord une bi-partition associative¹⁴. Pourtant, un autre élément structurant est venu rebattre les cartes de la partition associative régionale, élément travaillé par Fare Sud depuis sa création, repris par la suite par l'ensemble du monde associatif régional et qui nous pousse à parler de tri-partition : le rapport à la dimension démocratique de l'action permet en effet de mettre en évidence trois postures associatives particulières :

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

1.2.1. L'associationnisme du dialogue environnemental

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

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

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

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

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

15. http://www.fne.asso.fr/fr/l-appel-des-3000-pour-un-contrat-environnemental.html?cmp_id=37&news_id=12577

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

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

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

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

Le deuxième modèle d'engagement, représenté par Fare Sud, a une référence plus politique que syndicale : il s'agit de créer un « mouvement de citoyens »¹⁹, moins pour s'engager dans la *gestion* de l'environnement que pour porter des solutions alternatives dans des conflits territoriaux contre les projets de l'État. Le rapport à l'action reste très différent de celui de l'URVN/FNE, même si sur certains dossiers URVN et Fare Sud travaillent ensemble²⁰. Ce rapport à l'action marie expertise et débat public ouvert, depuis l'origine avec le Collège des experts du TGV Méditerranée mis en place au moment du débat au début des années 1990. Le

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

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

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

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

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

débat public est privilégié par rapport à la concertation parce qu'il n'y a pas la revendication d'être des délégués environnementaux, mais plutôt une logique de mobilisation territoriale autour de solutions alternatives. Le conflit du TGV Méditerranée a inauguré le modèle, et d'autres sont venus le renforcer : plus à l'Est et peu de temps après, c'est celui de l'A8bis (contournement de Nice et doublement de l'A8 existante). Il contribue à poursuivre l'implication du réseau dans la problématique des transports (ce qui le rendra légitime à intégrer plus tard le réseau européen déjà mentionné ITE), il contribue surtout à étendre son action à l'autre extrémité de la Région, légitimant là encore pleinement son titre de fédération « d'Action régionale ». Cette action régionale, dans la partie Est de la région à ce moment-là prend la forme d'une coordination relativement inédite entre élus et associations pour défendre (et financer) une expertise alternative au projet en débat. Cette coordination élus-associations se fonde sur l'existence d'un personnel politique local particulier²¹ acquis à la cause citoyenne d'un débat public en acte. André Aschiéri devient maire de Mouans-Sartoux en 1993, puis député Vert en 1997. Jean-Raymond Vinciguerra, conseiller général du canton de Grasse-Sud depuis 1998 (et, de 1997 à 2002, suppléant d'André Aschiéri, député Vert), est, depuis cette période, administrateur de Fare Sud.

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

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

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

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

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

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

- un rapport à l'ancrage territorial fort qui exclut *de facto* les possibilités de fédération de causes environnementales similaires sur d'autres territoires. On se rapprocherait ici d'un modèle *communautaire sociabilisant*, issu d'un positionnement de défense individualisée du « Propre » (NIMBY), dont la motivation d'entrée en débat serait liée à la capacité de s'opposer pour exister. Le débat est suivi en pointillés mais donne l'occasion de se rassembler à intervalles plus ou moins réguliers, l'émotion première est un des ressorts de l'action : « Nous, on est prêt pour que la ligne n'existe pas et chaque fois qu'il faudra faire péter quelque chose, on fera péter quelque chose. » nous affirme un responsable associatif local. S'associer correspondrait ainsi à la renaissance d'un mode de sociabilité de type communautaire dans lequel la communauté *locale* (ou villageoise) notamment joue un rôle central. Cette posture qu'on pourrait envisager comme disqualifiante dans des situations de débat peut toutefois être à l'origine d'une figure nouvelle d'implication citoyenne dans l'espace public qui mêle intérêt propre et préoccupation collective : nous verrons dans la dernière partie de ce chapitre à quelles conditions peut émerger la figure de ce que Jean-Michel Fourniau²² appelle « le citoyen en tant que riverain ».

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

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

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

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

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

- d'une part, que ce qui oppose les deux premiers modèles d'engagement, c'est la façon d'envisager la manière de fédérer les causes environnementales : sur le mode de la représentation de l'environnement pour l'un, en étant reconnu comme partie prenante du « dialogue environnemental » ; sur le mode de la coalition de conflits territoriaux pour l'autre, en investissant les arènes publiques, notamment le débat public, pour y faire émerger des solutions alternatives. Cela se traduit par des modèles d'organisation très différents : modèle fédératif classique pour l'un, proche de celui du syndicalisme, avec une forte délégation interne de la base vers le sommet et une forte autonomie d'action du sommet ; sur un mode plus horizontal pour l'autre, chaque cause gardant son autonomie mais se renforçant, notamment en expertise, de sa mise en commun avec d'autres²³.
- d'autre part, que l'expertise personnalisée est présente dans les trois modèles et donc que cette dimension qui avait pu jusqu'alors tenir lieu d'élément discriminant dans les modes d'engagement s'efface au profit du rapport à l'espace démocratique mis en jeu dans les dossiers.

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

1.3. Le rôle des procédures participatives dans la structuration associative

Le moment du débat constitue pour nous un prisme révélateur des postures associatives : participer à un débat signifie en effet se conformer à un certain nombre de règles, plus ou moins formalisées, mises en place en partie par les acteurs eux-mêmes du débat²⁴, et dont le but est tourné vers la constitution d'un socle commun de compréhension des enjeux et des positions de chacun. Dès lors, le fait de suivre les règles du débat contribue à créer un espace artefactuel d'interactions entre des acteurs pas forcément habitués à se rencontrer. Nous avons ailleurs²⁵ qualifié cet espace social artefactuel de « communauté débattante ». Le contour de ces communautés débattantes dépend de la nature des procédures qui les initient mais de manière générale, on peut mettre en évidence, quelle que soit la procédure concernée, un certain nombre de constantes qui affectent, façonnent ou marquent le milieu associatif qui y est engagé. Elles concernent :

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

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

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

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

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

1.3.1. Les échelles territoriales de l'objet en débat

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

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

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

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

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

mouvement général très diversifié, une tendance émerge toutefois : celle de l'institutionnalisation croissante²⁶ desdits dispositifs (qu'ils soient pérennes ou ponctuels). Ce que nous pointons ici est le lien qui se tisse dès lors entre institutionnalisation des procédures et institutionnalisation d'une partie du monde associatif qui participe à ces procédures.

Le cas des débats sur la question des risques industriels est révélateur, en négatif, de ce mouvement. Le dossier « risque » de cette recherche, sur le terrain de l'industrie pétrochimique autour de l'Étang de Berre a révélé des positionnements particuliers quant aux motifs de la participation (ou de la non-participation) associative dans le domaine. Depuis la loi Bachelot de 2003, des instances de concertation sur les risques technologiques ont été mises en place, par l'État déconcentré, dans les bassins industriels français composés d'industries classées Seveso 2 dites aussi « seuil haut » : les comités locaux d'information et de concertation (CLIC). Le bassin pétrochimique de Fos-Berre n'a pas échappé à cette norme nationale ; il n'a pas échappé non plus, comme dans une majorité de sites en France concernés par ce dispositif, à la laborieuse mise en place de ces instances nouvelles de concertation sur le risque. De nombreux travaux ont été menés sur la question²⁷ et plusieurs pistes d'interprétation mises en avant. L'une d'entre elles concerne précisément la manière dont le monde associatif est inclut et/ou s'inclut lui-même dans le dispositif. Les travaux menés par le CESSA sur le territoire des pourtours de l'Étang de Berre relatifs au rôle des acteurs associatifs ont montré une posture récurrente de méfiance (parfois défiance) de cette part des acteurs locaux du risque vis-à-vis de l'administration en général (DREAL). Étonnamment, une plus grande confiance est accordée aux industriels avec lesquels les relations sont souvent décrites comme plus directes, plus en prise avec les questions de terrain (odeurs ou fumées suspectes...) et donc leur possibles résolutions. C'est une des raisons pour lesquelles les acteurs associatifs locaux peinent à entrer dans le jeu institutionnel des CLIC, ces derniers étant chapeautés par l'État, via la préfecture. En d'autres termes, l'institutionnalisation de la concertation sur les risques industriels a eu jusqu'alors pour conséquence la structuration progressive de deux arènes de débat : l'une « In » et l'autre « Off ». La première ne semble pas, malgré les promesses qu'elle a pu porter, en mesure de bousculer les ordres locaux établis entre élu, industriels et État (Fournier, Leborgne, 2012). Dans cette configuration-là, les associations locales restent les « empêcheurs de tourner en rond », et leur place à la table de la concertation ressemble plus à un strapontin vers qui les acteurs en charge de la question des risques acceptent (de plus en plus, il est vrai) de partager de l'information.

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

- le maître d'ouvrage d'abord,

26. Sans doute en lien avec leur systématisation.

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

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

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

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

1.3.3. La période post-débat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Un échelon local qui monte en expertise

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

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

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

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

Alors que dans les débats qui se sont déroulés avant les associations expertes (ou les représentants experts des fédérations régionales) tenaient leur rôle, une des particularités du débat LGV Paca fut la quasi-absence ou au moins la sous-représentation de ces réseaux associatifs régionaux (URVN, Fare Sud, MNLE...) au profit d'associations locales. Ces dernières ne sont pas situées n'importe où : elles restent des associations de défense du cadre de vie local ; dans le cas du dossier LGV Paca, ce sont notamment les associations situées dans des zones où est envisagée la construction de gares (Cuers²⁹, Cagnes-sur-mer³⁰ ou encore Antibes avec l'association ADECHAntibes³¹). Ces associations combinent donc, de manière relativement inédite, deux registres jusqu'alors étanches : celui de la défense du cadre de vie et celui de l'expertise. Mais il ne s'agit pas là de n'importe quelle expertise. En effet, le dossier LGV a cette particularité par rapport aux autres dossiers étudiés qu'il met en scène à la fois la discussion sur un objet technique (une ligne à grande vitesse à construire, des fréquences, des cadencements à calculer...) et aussi la discussion sur les effets possibles du projet sur le *développement des territoires* qu'il traversera. On pourrait parler d'*expertise territorialiste*³². On comprend en quoi la thématique des gares et de leur implantation a pu être un vecteur d'implication pour ces associations locales : par la gare, c'est le territoire local dans son ensemble qui se déploie. On pourrait même avancer que c'est « par la gare » que ces associations locales ont opéré le pas d'un *registre strictement local au registre territorial*. Nous reviendrons sur ce couplage du local et du territorial, déclinaison spatialisée de la figure mise en évidence par J-M. Fourniau qu'est le « citoyen en tant que riverain ». Quoiqu'il en soit, c'est bien par ces associations locales que les contours d'une solution alternative au projet de LGV Paca ont émergé.

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

- d'un côté, la présence forte d'associations thématiques expertes sur les transports (la FNAUT³³ par exemple) à laquelle viennent se greffer on l'a vu des associations locales qui montent en expertise (sur la question des gares ou de la ré-ouverture de lignes par exemple),

29. Association Stop nuisances Cuers.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2. Du terrain aux dossiers

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

du tracé : manifestations, banderoles, associations locales, riverains sont sortis dans les rues des villes et villages concernés pour montrer leur opposition au projet. C'est peut-être dans ces mouvements de nombre qu'on trouvera les racines de ce qui deviendra la procédure de débat public en France, le législateur sentant qu'un vide institutionnel se devait d'être comblé face à la récurrence de ce mode d'expression populaire (face aussi au retard qu'il pouvait faire prendre aux projets et aux coûts supplémentaires qu'il générait). Quelques années après, dans le cadre d'une procédure de débat public cette fois, le conflit autour de la ligne THT dans le Verdon sera aussi générateur de mouvements d'oppositions ; ils seront toutefois moins nombreux et plus circonscrits : une première manifestation a lieu à Marseille, devant la Préfecture, avant l'ouverture du débat public ; d'autres s'organisent pendant le débat dans un secteur géographique particulier (autour du pays de Fayence), à l'initiative d'un mouvement de citoyens (le CIC de Fayence, comité d'initiatives citoyennes) qui préexistait au débat et dont un des ressorts de mobilisation repose sur l'organisation d'un mode de sociabilité de type communautaire (banquets dans les champs, moments festifs, stands de vente de produits locaux, ...). Ce type de réunions eut lieu à plusieurs reprises à Fayence, pendant la période de débat public. Considérés comme des moments « off » du débat, ce qu'il s'y dit ne fut pas pris en compte dans le bilan que la CPDP fit après le débat. Hors cadres du débat³⁴, leur signification semble petit à petit se marginaliser, comme si une mise en conformité des postures en débat était à l'œuvre dans le mouvement d'institutionnalisation des échanges. En d'autres termes, *l'hypothèse que nous avançons consiste à penser que les matrices d'organisation des débats telles qu'elles se mettent en place depuis l'avènement de la procédure de débat public notamment, ont une influence sur la manière dont le monde associatif agit ; une part importante du milieu associatif local semble ne pas vouloir intégrer les cadres proposés des débats, avec l'argument d'une instrumentalisation de leur parole. Dans ce cas, des scènes « off » de débat peuvent alors se mettre en place. Une autre part, moins nombreuse, choisit une autre manière d'agir, non pas en « off » des débats mais après les débats : on pense à l'action en justice.*

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

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

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

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

certain nombre de recours en annulation sont émis de la part d'associations locales, dont l'AIDLSV en janvier 2006. Cette dernière fédère derrière elle d'autres petites associations locales et peut ainsi se permettre de solliciter la médiatique avocate de l'environnement, Corinne Lepage. Le 2 mai 2006, contre toute attente, quatre magistrats du Conseil d'État se déplacent dans le Verdon et, à bord de l'hélicoptère de RTE, en compagnie du chef de projet et du président de l'AIDLSV, survolent les Gorges du Verdon et les territoires du futur tracé de la ligne THT, avant de statuer sur le recours déposé par l'association qui se base sur deux points forts : la fait qu'il s'agit là d'un site classé d'une part, et qu'une partie du territoire est concerné par l'application de la loi littoral³⁵. Le 21 juin 2006 le commissaire du gouvernement demande au Conseil d'État l'annulation de la DUP³⁶ et de la dérogation à l'enfouissement, ce qui est accepté par ce dernier le 10 juillet 2006. Le Conseil d'État validera toutefois la DUP relative aux transformateurs, signe de reconnaissance de l'utilité publique de la ligne projetée. En d'autres termes, si dans certaines situations (cf. 3.1.) la prégnance du local se décline dans une expertise territoriale, elle peut aussi s'incarner dans une judiciarisation territoriale qui fait appel à d'autres ressorts mais qui, in fine, peut constituer un contrepoids d'envergure face aux procédures institutionnalisées de mise en débat. Aujourd'hui encore, près de six années après la décision du Conseil d'État, on peut considérer que le dossier Boutre-Carros n'est pas clos et que la sécurisation électrique de l'Est de la région Paca n'est pas réalisée.

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

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

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

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

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

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

Corinne Lepage poursuit :

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

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

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

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

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

En filigrane, c’est un autre débat qui a lieu, intra-associatif, entre le niveau national et le niveau local. L’organisation du Grenelle de l’environnement fut l’élément déclencheur du conflit aujourd’hui encore ouvert entre les tenants d’une institutionnalisation du monde associatif et les autres (voir nos deux premiers modèles d’engagement). En d’autres termes, les uns reprochent aux autres de vendre leur âme au pouvoir³⁸, et les autres de dire aux uns que leur non-organisation au niveau local a des effets contre-productifs sur les combats menés. La place de FNE dans cette redistribution des rôles est l’objet de vives querelles intra-associatives au niveau régional. En Paca, les relations entre Fare Sud et l’URVN n’en sont que plus complexes, depuis que l’URVN est rebaptisée « URVN-FNE ».

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

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

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

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

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

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

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

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

Il n'en a pas toujours été le cas ; le travail de Jacques Lolive et Anne Tricot en 2000 sur l'émergence de l'expertise associative dans le domaine des transports³⁹ n'aborde par exemple pas la question : elle semble absente des débats. Les préoccupations associatives d'alors sont d'abord de se construire une expertise technique solide des trafics, une maîtrise des outils de prévision... Le réseau européen déjà mentionné ITE sera d'ailleurs reconnu pour ces compétences-là. Comment alors comprendre la montée en puissance, par la suite, de la thématique santé dans l'espace public ? On peut penser que le terrain se prépare depuis longtemps avec l'ensemble des scandales ou affaires qui lui sont liés : amiante, sang contaminé, vache folle, plus récemment Médiator... Sur ce terreau-là, il nous semble qu'on peut déceler deux origines conjointes de cette montée en attention de la santé comme dossier transverse. Ces deux origines n'ont pas, nous le verrons, les mêmes rapports à la territorialité.

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

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

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

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

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

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

En conclusion

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

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

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

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

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

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

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