

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

**CONCLUSION**

**LA PORTÉE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS  
FACE AU RETOUR DU CONFLIT**

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST)  
FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)*

# LA PORTÉE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS FACE AU RETOUR DU CONFLIT

## SOMMAIRE

I. La portée comme caractérisation des trajectoires des mobilisations territorialisées	150
1. Le lien entre portée de la participation et conduite des projets et politiques d'aménagement	150
2. L'existence et la durée d'une configuration de débat public comme caractéristiques de la portée de la participation	153
3. La diversité des opérateurs de transition d'une configuration à une autre	156
La portée de la participation sur la trajectoire des projets	158
II. ..La portée comme transformation du champ de l'expérience des problèmes publics	160
1. Les tensions entre expériences sensibles et expertises publiques	161
2. Les différentes formes d'engagement dans les mobilisations territorialisés	162
3. Coopération et conflit, consensus et dissensus	164
III. ..Construire un observatoire des mobilisations territorialisées	166
1. Une analyse multi-niveaux équipée	167
2. Les visions du futur et la tension entre les différentes temporalités de l'action et du jugement	168
3. Une attention toujours plus fine aux logiques argumentatives	169

## CONCLUSION :

### LA PORTÉE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS FACE AU RETOUR DU CONFLIT

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)*

*FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)*

Durant les quatre années qui séparent l'élaboration du projet de recherche sur la portée de la participation et la rédaction de ce rapport final, le domaine des études de la participation en démocratie s'est notablement transformé. Deux aspects de ces transformations sont directement en rapport avec notre approche. Le premier tient dans l'affirmation et la diffusion du concept de « système délibératif », d'abord énoncé par Jane Mansbridge en 1999<sup>1</sup>, mais qui a fait depuis l'objet de reformulations collectives<sup>2</sup> et de multiples travaux empiriques en montrant la validité<sup>3</sup>. Le second touche à la question de l'échelle à laquelle la participation est mise en œuvre, l'échelle régionale ayant fait l'objet de travaux récents<sup>4</sup>.

À la suite de ce que certains chercheurs avaient appelé le « tournant institutionnel » (*institutionalization turn*) des théories délibératives, conduisant à concentrer les travaux sur le design des dispositifs les plus aptes à favoriser la délibération de petits groupes (mini-publics) — ce qu'Alice Mazeaud identifie comme un « tropisme procédural » en France —, on assiste depuis quelques années à un « tournant systémique »<sup>5</sup> liant plus fortement participation et délibération. L'idée de « système délibératif » réoriente l'attention sur un large spectre de pratiques contribuant à produire de la légitimité — des procédures délibératives les plus formelles (débats parlementaires) au moins formelles (les conversations ordinaires) en passant par les formes classiques de défense d'une cause, ou par les jurys citoyens et autres mini-publics —, pour fournir un cadre d'analyse d'ensemble du système politique et des conditions de son fonctionnement délibératif. Une diffusion du concept de délibération au-delà des cercles académiques accompagne ce mouvement, y compris en France avec la préconisation du Conseil d'État en faveur d'une « administration délibérative »<sup>6</sup>, dépassant les craintes de confusion entre délibération et décision jusque-là fortement exprimées tant par les élus que par l'administration.

- 
1. Mansbridge Jane (1999), « Everyday talk in the deliberative system », in Macedo S. (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York, Oxford University Press, pp. 211–239.
  2. Mansbridge Jane (ed.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
  3. Voir notamment Steiner Jürg (2012), *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press.
  4. Voir notamment Sintomer Yves et Julien Talpin (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica.
  5. L'expression de « institutionalization turn » est de Simone Chambers ; celle de « systemic turn » est de John Dryzek. Voir Chambers Simone (2009), « Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? », *Political Theory*, Vol. 37(3), pp. 323-350 ; article traduit in Sintomer Y., Talpin J. (2011) (dir.), *Démocratie délibérative*, Paris, Presses de Sciences Po, *Raisons politiques* n° 42, pp. 15-45. Voir Dryzek John (2012), « Vers un système délibératif mondial ? Entretien », *Participations* n° 1/2012, pp. 168-180.
  6. Conseil d'État, *Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai 2011.

Si l'élaboration du concept de système délibératif procède de la critique du tournant institutionnel (notamment Chambers, 2009), elle s'appuie néanmoins sur les résultats des travaux produits dans ce cadre qui ont largement montré la pertinence des mini-publics et suggéré des conditions pour étendre leurs conséquences à de plus vastes échelles<sup>7</sup>. Sans forcément faire référence à une conceptualisation précise des systèmes délibératifs, les études des effets de la participation ont donc également été marquées par cette évolution. Nous avons ainsi signalé en introduction que de nouvelles approches inscrivent l'analyse des effets de la participation dans l'étude d'ensemble des processus décisionnels, sans présupposer la prééminence des dispositifs participatifs ou délibératifs sur d'autres modes d'action collective. En partant des milieux où s'exprime l'expérience sensible des transformations d'un territoire engendrées par un projet d'aménagement, notre recherche a, pour sa part, proposé d'appréhender la portée de la participation à travers l'articulation produite par des moments de concertation entre des perceptions du monde sensible, des dispositifs nécessaires à leur traduction publique, et des représentations qui orientent les mobilisations territorialisées.

Le second aspect des transformations récentes des études de la participation tient à la clarification de l'importance qu'y tient l'échelle à laquelle sont abordées les questions de la participation. L'échelle recouvre à la fois la taille du public rassemblé et le niveau géographique auquel les problèmes sont mis en participation, selon un adage qui voudrait que « l'intensité de la participation est inversement proportionnelle à la taille des territoires »<sup>8</sup>. Dryzek (2012) note l'obstacle quand il s'agit de réfléchir aux conditions d'un système délibératif mondial : « *La délibération, en tant que processus social, paraît ne fonctionner que dans des groupes de taille relativement restreinte. Au-delà de quinze ou vingt personnes, il devient difficile de délibérer. Or la plupart des problèmes politiques importants aujourd'hui se jouent à une tout autre échelle, bien au-delà de l'échelle locale* »<sup>9</sup>. La dimension territoriale contient la question du rapport entre démocratie participative et proximité. De nombreux travaux conduits à l'échelle locale ou régionale mettent l'accent sur les « pièges de la proximité »<sup>10</sup> et les risques de réduction de la démocratie participative à la démocratie de proximité<sup>11</sup>. D'abord parce que la démocratie participative — en dehors de l'expérience de la CNDP en France, et des conférences de citoyens sur des questions scientifiques ou de santé — a principalement pris la forme de la démocratie de proximité, à la fois dans le sens géographique et communicationnel. D'autre part, parce que les processus de démocratie participative à l'échelle locale, malgré la grande diversité des dispositifs mis en œuvre, portent dans beaucoup de cas sur des objets résiduels de l'action publique<sup>12</sup>.

Ces travaux ont donc mis à l'épreuve les tensions entre démocratie participative et proximité par l'étude de dispositifs locaux et régionaux de démocratie participative et leur comparaison dans diverses régions. Cependant, « *l'argumentation déployée quant à la "bonne échelle" participative tient plus à une "politique des échelles" (a politics of scale) qu'à de*

---

7. Voir notamment Niemeyer Simon (2011), « The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics », *Politics & Society*, Vol. 39(1), pp. 103-140.

8. Adage formulé comme une loi d'airain par Giovanni Sartori (1987), *Democratic Theory Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, cité et analysé par Guillaume Gourgues (2011), « La participation contre la taille. La démonstration de la démocratie participative régionalisée », in Sintomer Y. et J. Talpin (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, op. cit., p. 127.

9. Dryzek John (2012), « Vers un système délibératif mondial ? Entretien », *loc. cité*, p. 168.

10. Blondiaux Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, La république des idées, pp. 65-70.

11. Sintomer Yves et Julien Talpin (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, op. cit.

12. Mazeaud Alice (2011), « Participation sans objet plutôt que participation sans effet ? Quelques hypothèses sur la distribution sectorielle et territoriale des expériences participatives », communication à la Journée d'études sur les effets de la participation, Congrès du GIS Démocratie et Participation, 21 octobre 2011.

*quelconques qualités ou limites de telles ou telles d'entre elles.* »<sup>13</sup> Aussi, faire varier le territoire et sa taille pour analyser les politiques d'échelle conduit souvent à rester tributaire de la logique de subsidiarité qui structure de nombreuses politiques publiques (de l'international au local) recherchant, notamment par la mise en œuvre de la participation, la « bonne échelle » pour traiter un problème, et les caractéristiques des dispositifs les plus aptes à assurer la discussion à cette échelle. La participation est alors un enjeu de la production politique de la « bonne échelle » puisqu'elle met en rapport objets en discussion, niveau géographique et représentations du territoire, catégories de public concernées, qualités et compétences requises, etc. On ne peut donc saisir la portée de la participation qu'en restituant les variations qu'elle engendre dans ce processus politique de mise en rapport, c'est-à-dire seulement en analysant la trajectoire du problème public dont les acteurs se disputent la « bonne échelle » de traitement. Aussi, avons-nous choisi de partir de l'expérience que font les acteurs et de nous donner pour cette recherche un même référent territorial d'ampleur régionale pour suivre les trajectoires de plusieurs problèmes publics territorialisés — de grands projets d'aménagement dans la région Paca — et cheminant à travers un grand nombre d'arènes publiques, locales, régionales et nationales, voire internationales. Pour caractériser la portée de divers moments de participation du public, nous avons donc fait le choix de faire varier les objets (les problèmes publics) qui préoccupent un même territoire et les arènes où ils évoluent pour décrire à la fois leurs transformations dans la durée et les transformations de l'expérience des publics, qui configurent ensemble leur échelle.

Ce positionnement de la question de la portée de la participation, visant à saisir les pratiques participatives et délibératives dans le fonctionnement politique courant d'un territoire, nous a conduits à être attentifs aux multiples activités par lesquelles les protagonistes cherchent à avoir prise sur un problème public et à en infléchir la trajectoire et le sens. Ces activités se déploient non seulement dans les dispositifs institutionnels de débat public et de concertation, mais également dans de nombreuses mobilisations territorialisées où est engagée la réalité des forces, des intérêts et des stratégies. La notion de portée a été développée pour permettre de penser ces activités dans leur dynamique temporelle, c'est-à-dire de les appréhender comme des processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées. En effet, l'incertitude domine sur l'issue de ces processus comme sur les capacités différentielles d'action, ce qui signifie que les acteurs ne peuvent expliciter toutes les conséquences par la délibération collective ou le raisonnement stratégique préalables à l'action. La notion de portée décrit donc comment les conséquences de l'action sont enchaînées au fil des épreuves par les différents protagonistes. L'essentiel n'est pas que les choses soient traitées dans telle ou telle arène, à telle ou telle échelle, que telle procédure soit mieux ajustée qu'une autre. Caractériser la portée de la participation consiste précisément à suivre tout ce qu'une série d'actes, de dispositifs, de jugements rattachés à des moments de participation continue de produire sur des milieux et des formes de vie comme sur le problème public soumis à discussion.

L'attention prêtée à la multiplicité des scènes créées ou investies par les acteurs permet de formaliser ce que les disputes et les discussions, des plus locales en apparence aux conflits les plus visibles et les plus durs, produisent sur les milieux, les dispositifs et les institutions, les valeurs. L'expérience des acteurs engage en effet trois plans d'épreuves pour maîtriser l'incertitude sur leurs capacités différentielles d'action : des épreuves permettant de partager dans un milieu le caractère problématique d'une situation ; des épreuves permettant de traduire publiquement cette expérience en définissant l'espace de calcul pour caractériser le

---

13. Neveu Catherine (2011), « Postface », in Sintomer Y. et J. Talpin (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, op. cit., p. 178.

problème public et délimiter les possibilités d'accord sur son traitement ; des épreuves permettant d'ordonner ou de hiérarchiser les valeurs ou les préférences dans les disputes que soulève ce traitement. Notre travail s'est donc attaché à la description et à la formalisation de ces épreuves qui font la trajectoire politique des dossiers complexes, notamment du fait de leur territorialité. La portée de la participation pour les acteurs et leurs pratiques dépend de la capacité que leur donnent des moments de débat public et de concertation pour réussir ces épreuves et ainsi constituer durablement des prises individuelles et collectives pour faire face à des situations problématiques.

Dans notre formalisation, cette capacité consiste pour les acteurs à ce que leurs arguments parcourent un maximum d'arènes de discussion — ce qui caractérise la trajectoire des dossiers en cause — en leur permettant de lier les trois plans d'épreuves et en donnant à des personnages ou des thèmes, des cas ou des situations, des mots d'ordre ou des formules, une certaine puissance d'expression — ce qui caractérise les transformations de leur champ d'expérience. La description des transformations produites sur ces trois plans s'est donc appuyée sur une formalisation de la trajectoire et de l'expérience des problèmes publics mettant en rapport l'agencement balistique des différents régimes publics d'un dossier ou d'une cause, et les milieux en interaction qui agissent et réagissent en fonction de ce qui se produit dans les arènes publiques, configurant ainsi ce que produisent les diverses formes de discussion publique. Nous pouvons donc synthétiser les principaux résultats de cette recherche en abordant d'abord ceux qui ont trait aux caractéristiques de la trajectoire, puis ceux qui ont trait aux transformations de l'expérience des problèmes publics.

## **I. LA PORTÉE COMME CARACTÉRISATION DES TRAJECTOIRES DES MOBILISATIONS TERRITORIALISÉES**

La trajectoire d'un dossier se déploie dans les arènes publiques en traversant une série de configurations distinctes, dont on a cherché à saisir les propriétés formelles et les modalités de transformation. Chaque configuration circonscrit un champ de l'expérience qui délimite l'espace des possibles, des actions à entreprendre et des événements à suivre. D'autre part, chaque configuration accrédite des acteurs, distribue des pouvoirs et fixe le cadre des disputes. Les solutions qui sont élaborées et dont les conséquences sont tenues pour effectives ou inutiles, bénéfiques ou nuisibles, ont des effets en retour sur la définition de la situation, de son caractère problématique, et donc sur les changements de configuration. La trajectoire d'un dossier est bien sûr affectée par des transformations globales, par exemple quand le développement durable devient une norme générale de l'action publique. Mais les processus qui font passer un dossier d'une configuration à l'autre se jouent, dans la plupart des cas, dans des localités — territoires concernés, mais aussi milieu spécialisé, dispositif organisationnel, fussent-ils internationaux — et ce sont des transformations dans ces localités qui peuvent constituer des bifurcations. Les résultats de notre recherche permettent de préciser quelques modalités récurrentes de changement de configuration. Ils permettent également de mieux caractériser ce qu'est une configuration de débat public, et de relier la portée de la participation à la conduite d'un projet d'aménagement.

### **1. Le lien entre portée de la participation et conduite des projets et politiques d'aménagement**

Dans les concertations et débats publics ouverts sur des projets ou politiques d'aménagement, la première chose que le maître d'ouvrage présente au public avec le projet est le déroulement du processus de décision conduisant à sa réalisation. La représentation de cette feuille de

route<sup>14</sup> de la conduite du projet est généralement une frise temporelle découpée selon les procédures officielles, de la saisine de la CNDP à la livraison du projet, et la logique des études qui s'intercalent entre chaque étape, des études préliminaires, suite à la saisine de la CNDP, aux études d'avant-projet détaillé, suite à la déclaration d'utilité publique. Ainsi, la conduite de projet consiste pour le maître d'ouvrage à configurer et hiérarchiser en amont les visions du futur en s'efforçant d'aligner les acteurs dans une direction et une seule, à travers les formes de la prévision, de la prospective, de la promesse et de la scénarisation. Les dossiers de débat public sont toujours exemplaires de cette manière d'imposer une trajectoire, à travers une feuille de route de la décision qui convoque de multiples échéances locales, nationales ou européennes que le projet doit respecter pour rester à l'agenda, et une scénarisation du futur justifiant la nécessité d'un projet par la prévision sectorielle de la demande, et examinant ses possibles inscriptions dans le territoire avec des familles alternatives de localisation.

Les mobilisations territorialisées tentent d'influer sur cette trajectoire tant dans son déploiement temporel que dans la direction imposée par la conduite de projet en proposant d'autres scénarisations du futur du territoire ou d'autres perspectives sectorielles. Nous avons ainsi rencontré dans les dossiers étudiés de multiples propositions d'ouverture de possibles, dont certaines ont pu produire de réelles bifurcations de la trajectoire du projet, et d'autres non. Ces ouvertures peuvent porter sur la problématisation d'ensemble qui justifie le projet, sur l'enchaînement des raisonnements qui en structurent la logique ou sur des modalités de sa réalisation. Rappelons-en quelques exemples significatifs.

Le dossier VRAL (voir chapitre 6, volume 2) nous donne deux exemples de reproblématisation d'un projet dont l'échelle est tout autant locale, interrégionale que nationale. En premier lieu, la coordination inter-associative animée par FNE retirant « *trois enseignements du débat : en 1<sup>er</sup> les gaz à effets de serre, en 2<sup>ème</sup> les gaz à effets de serre, et en 3<sup>ème</sup> les gaz à effets de serre* » a proposé en fin de débat « *d'enlever 1 voie par sens aux autoroutes A7 et A9, et les transformer en site propre pour la circulation des transports collectifs. Ce n'est pas de l'humour, c'est peut-être la seule façon de véritablement s'obliger à changer de politique.* »<sup>15</sup> Le travail politique de convergence des 58 associations de la coordination n'a permis de formuler cette proposition iconoclaste qu'à la fin du débat. Mais, ce renversement de la problématique initiale du dossier soumis au débat s'est assorti d'un appel commun des grands réseaux associatifs et de 150 autres associations pour un moratoire autoroutier<sup>16</sup> et de l'organisation d'un rassemblement national sur le thème « Climat et

---

14. Dans les transports routiers de marchandises, la feuille de route a pendant longtemps été le document permettant l'organisation des acheminements et le contrôle administratif de l'activité des entreprises, ainsi que la donnée statistique de base de la connaissance des envois. Mais c'est la métaphore militaire largement employée dans la guerre du Golfe qui a popularisé la notion. Celle-ci avait fait par ailleurs partie de la schématisation proposée par Matthias Maier des rapports entre idées, intérêts et action dans la politique de développement durable, quand il distinguait « ideas as hooks » (notion largement utilisée dans les théories argumentatives), « ideas as road maps » et « ideas all the way down ». Dans le second cas, l'utilisation de l'idée de développement durable permet de recombinaison des intérêts divergents en vue d'une action commune, dans le dernier cas, elle permet de reformuler les intérêts. Cf. Maier M. L. (1999), « The role of ideas in the Politics of Sustainable Development », *Working Group on Environmental Studies Newsletter*, 19, European University Institute, Robert Schuman Centre, pp. 7-12. Cité par Zaccarà Edwin (2001), « Définir le développement durable », *Bulletin de la société géographique de Liège*, n° 41, pp. 17-25.

15. Intervention d'Anne Parlange au nom de la coordination inter-associative à la réunion de clôture du débat, le 20 juillet 2006 à Avignon. <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-vral/docs/pdf/presentations-powerpoint/synthese/intervention+ciavral+cloture-1.pdf>. La formulation de cette proposition n'était pas encore acquise lors de la rédaction de leur cahier d'acteurs, un mois plus tôt.

16. Lancé le 10/06/2006, [http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Appel\\_pour\\_un\\_moratoire\\_sur\\_les\\_projets\\_autoroutiers.pdf](http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Appel_pour_un_moratoire_sur_les_projets_autoroutiers.pdf)

transport » le 16 septembre 2006 à Valence, conférant aux conséquences sur le changement climatique une portée qui allait devenir décisive dans les décisions en matière d'infrastructure de transport. Dans un mouvement comparable, l'Atelier citoyen avait également renversé, dès le début du débat, la logique sectorielle initiale en proposant d'examiner ces décisions en fonction de leurs conséquences en matière de santé publique, du fait de la pollution atmosphérique, et de consommation énergétique (voir chapitre 7, volume 2). Ces redéfinitions de l'espace de calcul dans lequel le maître d'ouvrage pensait son dossier ont fortement contribué à sa bifurcation, la décision prise par le gouvernement fin 2006 de ne pas doubler l'autoroute, au profit d'une meilleure gestion de l'ensemble des capacités de transport existantes et d'actions pour maîtriser la croissance de la mobilité, étant considérée par le principal responsable du projet comme une préfiguration de la politique générale formulée un an plus tard au Grenelle de l'environnement<sup>17</sup>. En revanche, dans le dossier ITER, la tentative des associations anti-nucléaires de faire du débat sur ce dossier un débat sur le nucléaire et ses risques, en écho aux débats qui venaient de se tenir sur l'EPR et sur le traitement des déchets nucléaires, n'a pas pris localement. La dissociation voulue par le maître d'ouvrage entre le contenu du projet défini comme projet de recherche par une décision internationale déjà prise, non susceptible de débat, et la gestion des conditions et des conséquences de son implantation dans le territoire local, seule soumise au débat, a été maintenue (voir le chapitre 5, volume 2).

Dans d'autres cas, ce sont des chaînages argumentatifs structurant la logique du projet qui sont soumis à la critique. Par exemple, dans le cas du projet de LGV Paca (voir chapitre 3, volume 2), c'est la nécessité, avancée par le maître d'ouvrage, de construire d'abord la LGV pour pouvoir développer les TER qui est contestée durant le débat public par les associations locales parce qu'elles veulent au contraire d'abord voir satisfaits les besoins quotidiens de déplacement avant d'envisager la LGV. Ce renversement des priorités a mis du temps pour cheminer, mais il détermine la bifurcation du dossier que constitue la mission Cousquer, en 2009, quand elle replace le projet dans l'optique d'une modernisation de l'ensemble du système ferroviaire régional et de l'aménagement régional à long terme, optique que confirme le changement en 2012 de la dénomination du projet qui devient « système ferroviaire intégré Paca » et non plus « LGV Paca ». Autre exemple, dans le cas du projet de ligne électrique à très haute tension entre Boute et Carros (voir chapitre 1, volume 2), l'impossibilité technique avancée par le maître d'ouvrage de passer la ligne existante de 250.000 V à 400.000 V pour justifier la nécessité d'un tracé neuf supplémentaire est contestée durant le débat par les associations et soumise, ainsi que diverses alternatives, à expertise indépendante. À l'issue du débat, le maître d'ouvrage convient qu'il faut étudier cette solution technique qui devient, dans le cadre d'un travail associant à la suite du débat la coordination élus-associations, l'État et le maître d'ouvrage, le nouveau projet, « à paysage amélioré », soumis à la concertation territoriale, puis déclaré d'utilité publique, DUP toutefois cassée dix-huit mois plus tard par le Conseil d'État en application de la théorie du bilan.

Dans d'autres cas, ce sont des contestations de modalités de réalisation du projet qui contribuent à la bifurcation d'ensemble. Par exemple, dans le projet LGV Paca, pour s'opposer à l'implantation de la gare TGV prévue pour Toulon à l'extérieur de l'agglomération, dans la plaine de Cuers, les associations locales avaient mis en scène, dans leur cahier d'acteurs et leurs interventions dans le débat, l'étalement urbain que provoquerait une telle décision. Cette scénarisation convaincante a contribué à réinsérer la réflexion sur l'implantation de la gare de Toulon dans les objectifs du SCOT et du projet métropolitain, en articuland, dans le temps du débat public tout au moins, les arènes de la planification urbaine

---

17. Michel Badré, intervention devant le M2 *Action publique territorialisée* de l'IEP d'Aix-en-Provence, le 8 novembre 2007.



de l'agglomération et celles du pilotage du projet (voir le chapitre 4, volume 2), réorientation décisive pour l'adoption ultérieure par le gouvernement du scénario de tracé par les « Métropoles du Sud », suite à la mission Cousquer.

Ces exemples mettent en avant quelques modalités par lesquelles des mobilisations territorialisées peuvent avoir prise sur la trajectoire initiale du projet et en modifier singulièrement le cours. La portée de ces mobilisations se mesure alors à leur capacité à infléchir la trajectoire imposée par la logique des procédures, en redessinant l'espace de calcul du projet, en ouvrant de nouvelles arènes dans lesquelles associer projet et territoire, en redéfinissant ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et les dispositifs pour l'évaluer, en réagencant les modalités d'inscription territoriale d'un projet. Dans tous ces cas traitant de grands projets d'aménagement, le moment du débat public est crucial pour la conquête des prises sur la trajectoire du dossier, même si les bifurcations ne se constatent que plusieurs années après la tenue du débat. Rappelons donc maintenant les résultats auxquels nous sommes parvenus concernant ce que nous avons appelé des configurations de débat public.

## **2. L'existence et la durée d'une configuration de débat public comme caractéristiques de la portée de la participation**

Un projet d'aménagement traverse de nombreuses arènes<sup>18</sup>, hétérogènes : assemblées de multiples collectivités et leurs lieux de concertation associés, commissions d'expertise technique à diverses échelles territoriales et dans des domaines très variés, réunions où se discute le financement, etc., à côté des scènes de mobilisations territorialisées et des dispositifs de participation du public. Sa trajectoire résulte de ce qui se passe dans chacune de ces arènes, des points de blocages pouvant surgir ici ou là, et de leurs interactions, la plupart du temps à distance, parfois via les médias. Le débat public est un moment privilégié qui tend à connecter toutes ces arènes par son organisation même (caractère ouvert et inclusif régi par des règles du débat, réunions thématiques sur les divers domaines d'expertise, réunions territoriales, rassemblement de représentants de différentes sources de légitimité, etc.), le plus souvent préparée avec les acteurs du dossier. Par extension, les moments que nous avons nommés « configuration de débat public » (voir l'introduction du volume 2 et le chapitre 1 de ce premier volume) se caractérisent par la durée pendant laquelle les acteurs maintiennent une articulation entre les multiples arènes du projet. Précisons les propriétés de ce type de configuration.

### **a) Une communauté débattante**

Les travaux anglo-américains sur la participation désignent souvent du même mot « mini-public » le dispositif et le public qu'il rassemble. De la même manière, une configuration de

---

18. On a employé dans ce rapport le mot arène dans un sens assez lâche, pour désigner les scènes plus ou moins publiques où se déroule les processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées sur un problème public, acception qui ne correspond pas exactement à la définition construite par l'analyse des politiques publiques quand elle différencie arènes et forums pour distinguer les lieux et moments ne réunissant que les seuls « décideurs », de ceux réunissant plus largement les différents types d'acteurs amenés à participer à la régulation dans un secteur donné. Ainsi, nous employons le terme « arène » là où l'analyse des politiques publiques parlerait sans doute de forum — Bruno Jobert en distingue trois types : les forums de communication politique (ce que l'on désigne ailleurs comme la scène médiatique), les forums scientifiques et les forums des communautés de politique publique —, parce que ce qui importe pour nous, y compris dans la phase du débat public CNDP, ce sont les prises différentielles que les acteurs y constituent tout autant que la discussion elle-même. Voir Bruno Jobert (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'État en action », *Pôle Sud*, Vol. 21, n° 21, pp. 43-54.

débat public se caractérise par l'existence de ce que nous avons nommé une communauté débattante<sup>19</sup>, existence que rend visible l'interconnexion des multiples arènes où les acteurs engagent les épreuves pour influencer sur la trajectoire du projet d'aménagement. Le moment du débat public conduit par la CNDP donne à cette configuration une consistance spécifique en organisant la circulation de la parole et la confrontation des arguments, en ouvrant le système d'acteurs, en conférant une légitimité aux arguments échangés et à ceux qui les portent, et en stabilisant les conditions de l'échange pour une certaine durée. Une configuration de débat public n'est donc pas réduite au dispositif CNDP lui-même, ce n'est pas un dispositif comme une conférence de citoyens, par exemple, dont la portée dépend entièrement de la reprise de ses résultats dans d'autres arènes (voir chapitre 7, volume 2). Elle peut perdurer longtemps au-delà, tant que se maintient la communauté débattante qui s'y est formée, c'est-à-dire tant que les milieux ainsi associés peuvent discuter publiquement de leurs expériences du problème public en débat.

Les cas étudiés nous ont donné à voir de telles communautés débattantes, notamment sur le projet de ligne THT Boutre-Carros et sur le projet LGV Paca. Dans le premier cas (chapitre 1, volume 2), la séance finale du débat public CNDP, organisée pendant toute la journée du 12 septembre 1998 sous la forme d'un *hearing* d'une cinquantaine d'acteurs, donne un relief particulier à une scène pluraliste d'expression qui articule les diverses dimensions du double cadrage du problème public résultant du débat — sécurisation électrique de l'est Paca, protection et développement du territoire verdonien —, convergence non exempte d'ambiguïtés que stabilise néanmoins pour un temps le protocole de poursuite de la concertation signé à la suite du débat public entre la coordination associations-élus, le maître d'ouvrage EDF et l'État. Ce groupe de travail élabore d'une part la solution de sécurisation électrique « à paysage amélioré » (transformation de la ligne existante pour la passer de 250 à 400 kV et démontage d'une ancienne ligne à 150 kV) qui sera soumise à la concertation territoriale par le maître d'ouvrage, et d'autre part un ambitieux programme de maîtrise de la demande d'électricité que les collectivités mettront en œuvre malgré l'annulation finale de la DUP de la ligne.

Dans le cas LGV Paca (chapitre 3, volume 2), le débat public CNDP a rendu visible l'existence d'une communauté de débat par l'agencement d'une scène régionale ouverte de discussion articulant diverses arènes où, de proche en proche, circulent les différentes positions sur les enjeux d'aménagement régional que soulève le projet. Les chargés de mission des agences d'urbanisme assurent l'interface entre le dispositif institutionnel de pilotage du projet et certaines associations porteuses de thématiques comme l'arc méditerranéen et l'aménagement régional. Celles-ci, actives au sein des instances de concertation peuvent y partager des propositions avec des associations locales militant pour la réouverture de lignes et l'amélioration des dessertes TER, associations qui elles-mêmes peuvent participer à des actions d'opposition à la LGV conduites par d'autres associations locales ou des syndicats agricoles. Les arguments circulent ainsi entre ces arènes même si peu de réunions mettent directement en présence l'ensemble des acteurs dans les phases de concertation faisant suite au débat public.

---

19. Ici encore, nous employons le terme communauté dans un sens descriptif assez éloigné de celui que la tradition sociologique a fixé pour désigner des groupes partageant les mêmes attachements. Nous avons montré ailleurs que ce sont les activités de mise à l'épreuve d'une organisation réellement délibérative du débat qui transforment un public indifférencié en communauté d'argumentation et précisé les caractéristiques de la communauté débattante ainsi formée. Voir Fourniau J-M. (2007), « [L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement](#) », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, pp. 149-179.

La possibilité d'un tel agencement est, par construction, précaire. Aussi, dans la plupart des cas, la tenue d'un débat public n'est pas suffisante pour que se forme une communauté débattante et qu'une configuration de débat public perdure au-delà du moment organisé par la CNDP. Dans le cas d'ITER (chapitre 5, volume 2), par exemple, la présence à la réunion de clôture du débat du directeur général d'ITER International et de l'ambassadeur, haut représentant pour la réalisation en France du projet ITER, aux côtés du préfet de Région, de la directrice de l'agence ITER-France et de nombreux élus locaux, n'était porteuse d'aucune dynamique susceptible d'articuler au-delà de cette réunion les arènes internationales, nationales et locales où se discutent l'avancement du grand projet, le débat n'ayant pas remis en cause le compartimentage initial de ses enjeux. Dans le cas du débat VRAL (chapitre 6, volume 2), l'ensemble disparate de mesures proposées par l'État pour éviter un accroissement des capacités autoroutières n'a pu être suffisamment articulé dans le temps du débat ni constituer une alternative assez cohérente pour qu'une communauté soit susceptible de se former pour la porter. Dans le cas de Fos et de l'étang de Berre (chapitre 2, volume 2), de multiples mobilisations territorialisées ont fait converger leur refus de l'incinérateur de Marseille vers la revendication d'organisation d'un débat public qui aurait pu prendre en charge la construction collective du thème fédérateur de la santé environnementale. L'impossibilité d'un tel débat public a conduit les mobilisations à trouver d'autres formes de mise en visibilité de ce thème, provoquant notamment une crise du SPPPI dont le fonctionnement peinait à le prendre en charge.

#### b) La portée du débat public comme chemin parcouru par le projet

Ainsi, la possibilité de formation de ce que nous avons appelé une communauté débattante est une caractéristique de la portée de la participation du public. Mais le maintien de cette communauté, avec une circulation ouverte des acteurs et des arguments entre les différentes arènes où se traitent les enjeux du projet, ne dure qu'un temps. Nous l'avons illustré dans le chapitre 1 de ce volume en comparant les cas de la ligne à très haute tension entre Boutre et Carros, à travers le Verdon, et de la LGV Paca, dans lesquels la configuration de débat public se défait quand le projet entre dans une phase de concertation sur l'implantation précise du tracé qui doit être soumis à l'enquête d'utilité publique. Le retour d'un conflit territorial dur sur certaines zones de tracé marque alors un changement de configuration, que la comparaison des trajectoires des deux projets fait apparaître comme assez général.

Les changements de configuration qui marquent la trajectoire d'un projet d'aménagement permettent ainsi de caractériser la portée de la participation par la durée de la configuration de débat public. Alors que le débat public CNDP ne dure que quatre mois, les conséquences de la formation d'une communauté débattante se déploient dans les deux cas comparés dans le premier chapitre pendant sept années, avant que l'intelligence collective permise par l'articulation de diverses arènes finisse par se dé-chaîner quand le retour du conflit territorial semble faire table rase des acquis du débat. Dans plusieurs des autres cas étudiés, les épreuves engagées par les divers protagonistes ne permettent pas d'articuler durablement les arènes de traitement des enjeux du projet ni de former une communauté débattante. Le débat public n'est pas alors constitutif d'une configuration spécifique dans la trajectoire du projet, ou cette configuration ne dure pas au-delà de la conduite du dispositif par la CNDP. Ainsi, dans l'évolution de la trajectoire d'un dossier, selon des configurations d'amplitude variable, la portée de la participation se mesure au déploiement de ce que produit ce moment spécifique de controverse publique réglée par un dispositif de débat.

L'amplitude temporelle de ce déploiement fournit donc une mesure de la portée de la participation mais également un critère de comparaison entre débats publics. La diversité des

cas étudiés dans ce rapport fait déjà apparaître de fortes différences selon les secteurs des projets soumis à débat. Dans le cas ferroviaire (LGV Paca), les projets de lignes nouvelles apparaissent suffisamment malléables tant dans leur consistance que dans leur conduite pour articuler des arènes fortement hétérogènes dans lesquelles de multiples versions du problème public vont pouvoir être mises à l'épreuve de la formulation de solutions. Dans les cas routiers (à travers le débat VRAL), la nécessité d'une alternative à la problématisation que porte l'administration routière d'accompagnement de la croissance du trafic par l'accroissement des capacités est bien établie comme problème public, mais le système d'acteurs capable de produire de réelles solutions alternatives peine à se constituer. Les débats publics se font l'écho de cette difficulté sans pouvoir faire émerger une communauté débattante susceptible de la résoudre. Leur portée apparaît donc à chaque fois plus faible, les projets étant peu transformés à l'issue du débat, contrairement aux cas ferroviaires, et les décisions effectives de réaliser ou non le projet résultant finalement plus des rapports de forces politiques généraux que de ce qu'avait produit le débat. Cependant les mobilisations associatives en faveur d'un moratoire du programme autoroutier, qui ont trouvé dans les débats publics de multiples ressources, ont de fait conduit à une réduction drastique du programme autoroutier envisagé dans l'actuel projet de schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) par rapport à ce qu'avait décidé le CIADT du 18 décembre 2003. La portée de la participation du public dans des dispositifs institutionnalisés n'est donc qu'un aspect des prises collectives que des mobilisations territorialisées peuvent constituer pour infléchir une politique publique. Elle doit également être évaluée à l'aune de la portée des mobilisations pour lesquelles les dispositifs institutionnels de concertation ne sont qu'une ressource parmi d'autres.

### **3. La diversité des opérateurs de transition d'une configuration à une autre**

Les cas étudiés, rapidement rappelés dans cette conclusion montrent que les transformations dans l'agencement local des dossiers en structurent les principales bifurcations. Au regard des épreuves engagées dans les processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées sur la trajectoire d'un problème public, les divers cas étudiés nous permettent de dégager quelques modalités récurrentes de passage d'une configuration à l'autre. Pour éclairer les caractéristiques de la portée de la participation, décrivons ici quelques "opérateurs de transition" prototypiques du rôle que joue la concertation dans les changements de configuration observés : la convergence des mobilisations qui permet un gain de puissance d'expression faisant entrer le dossier dans une nouvelle phase ; la relocalisation de la concertation, avec ses épreuves de réalité ; les transitions procédurales, la conduite des dossiers contraignant toujours fortement les autres possibilités d'action.

#### **a) Convergence des mobilisations**

Dans plusieurs des cas analysés dans cette recherche — projet de ligne THT Boutre-Carros, projet LGV Paca, projet d'incinérateur de Marseille à Fos — des mobilisations territoriales éclatées ont convergé vers la revendication d'un débat public. Cette revendication a alors donné une nouvelle ampleur au conflit territorial, que le débat public soit effectivement organisé (THT Boutre Carros, LGV Paca) ou non (incinérateur de Marseille), en manifestant la puissance d'expression d'un nouveau sujet politique — le citoyen en tant riverain<sup>20</sup> — venant déranger le partage des rôles préalablement établi pour la conduite du projet. Dans le cas du projet de THT Boutre-Carros, la convergence des mobilisations pour revendiquer un

---

20. Fourniau J-M. (2007), « [L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement](#) », *loc. cit.*

débat public (la CNDP venait juste d'être créée) se manifeste par une grande journée de débat rassemblant le 19 octobre 1997 à Trignance (04) plus de 2.000 personnes et tous les acteurs du projet. La coordination associations-élus, à l'initiative de cette journée, y popularise le mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » sur la base duquel elle s'est constituée quelques mois auparavant. Ce mot d'ordre définit le champ de l'accord possible, à ce moment-là, dans cette vaste coalition locale d'acteurs : leur refus commun du projet n'est pas le refus d'un tracé mais porte sur le principe même de la ligne, c'est-à-dire son utilité au regard de la protection et du développement du territoire, mais il ne s'agit pas d'en faire un combat anti-nucléaire.

Ce mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » s'est largement diffusé depuis. On le retrouve dans tous les cas que nous avons étudiés (par exemple, contre l'incinérateur de Marseille ou dans les manifestations anti-LGV Paca de décembre 2011, voir photo p. 124 du volume 2), mais également hors de la région Paca. Il est sans doute devenu le mot d'ordre le plus fédérateur des mobilisations territorialisées contre des projets d'aménagement dans la France des années 2000, alors que dans les décennies précédentes des lieux emblématiques du territoire (par exemple, la Sainte Victoire dans le cas des contestations du TGV Méditerranée), et les atteintes que pouvait lui porter un aménagement, avaient plus souvent servi de symbole pour fédérer des contestations locales (mais contre le projet de THT Boute-Carros, le Verdon « patrimoine commun de l'humanité » a également joué un grand rôle pour diffuser la cause de sa préservation). Apparaît depuis quelques années un autre mot d'ordre fédérateur des causes : « *Nous ne voulons pas de ce projet et du monde qui va avec* ». Les mobilisations en cours contre le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes lui donnent une certaine extension, alors que le mot d'ordre était né quelques années auparavant contre des projets techno-scientifiques<sup>21</sup>, et n'avait donc pas de dimension territoriale.

La convergence des mobilisations autour de la revendication d'un débat public peut donc faire entrer le projet dans une configuration nouvelle avec la formation d'une communauté débattante associant les enjeux sectoriels et territoriaux d'un projet. Mais d'autres mobilisations territorialisées marquent *a contrario* la sortie de ce type de configuration de débat public. C'est par exemple ce que nous avons observé dans le cas de la LGV Paca, où le mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » fonctionne dans les manifestations de l'automne 2011 à son premier degré de signification, pour dire l'attachement intangible à « son terroir », et marque le retour d'un conflit territorial fédéré par le seul refus du projet.

#### b) Territorialisation de la concertation

Mais dans ce dernier cas, la fédération locale des motifs de refus résulte largement de la transformation de la dynamique de concertation, quand celle-ci entre dans sa phase de discussion de la localisation précise du projet dans le territoire en vue de sa déclaration d'utilité publique. La concertation change en effet de consistance puisqu'elle est alors exclusivement au service de « l'amélioration du projet »<sup>22</sup> par la minimisation locale des dommages, et non plus à l'échelle des enjeux du développement territorial. L'entrée dans cette phase marque un changement de configuration. Ce cas, rencontré également à la suite du débat public sur la THT Boute-Carros, est généralisable puisque la relocalisation de la

---

21. Voir Pièces et main d'œuvre (PMO), « Est-ce vraiment ce que vous voulez ? Le monde qu'ils nous imposent », *Aujourd'hui le nanomonde*, n° 9, décembre 2004.

22. La nouvelle rédaction de l'article L121-13-1 du Code de l'environnement indique d'ailleurs : « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa **contribution à l'amélioration du projet**. » (nous soulignons cette formulation ajoutée par la loi Grenelle 2 du 10 juillet 2010).

concertation est profondément inscrite dans la logique à cliquet des procédures d'utilité publique. Les configurations d'utilité publique, à rebours du débat public, cloisonnent les arènes où se traitent les divers enjeux du projet, et d'abord les groupes territoriaux de concertation qui ne discutent plus que des questions les plus locales d'implantation. Ainsi poursuivie, la concertation s'accompagne régulièrement d'une reprise de conflits territoriaux dans les zones où les associations locales refusent d'entrer dans une logique de négociation de compensation des dommages éventuels, ou de médiation environnementale, au service du projet. Les contestations locales, plus disparates, ayant perdu en puissance d'expression du fait du cloisonnement des arènes, portées par des associations dont beaucoup ne s'étaient pas engagées dans le débat public, s'appuient alors plus fortement sur les recours contentieux pour tenter de conserver prise sur la trajectoire d'ensemble du projet, en bloquant l'avancement des procédures.

### c) Transition procédurale

Mais dans certains cas, les projets ne font pas l'objet de fortes contestations et leur trajectoire suit globalement la feuille de route prévue de conduite du projet. C'est alors la logique des procédures qui organise les changements de phases en définissant notamment des publics distincts à chaque étape d'avancement du projet. Dans le cas du SCOT de Toulon, par exemple, c'est ce qu'illustre le tableau p. 168 du volume 2 (voir chapitre 4), présentant le bilan de la concertation : après le débat public sur la LGV Paca qui a conduit à l'abandon de la localisation de la future gare TGV de Toulon hors de l'agglomération pour envisager diverses options plus centrales, les deux dossiers sont soigneusement disjoints et la procédure du SCOT suit les étapes réglementaires et les modalités d'information et de concertation du public permises par la délibération initiale. Dans le cas VRAL (voir chapitre 6, volume 2), la décision de l'État à la suite du débat définit de fait plusieurs dossiers disjoints (8 « fiches » synthétisant des « leviers d'action » distincts sont présentées, l'une concernant divers aménagements routiers, une autre des mesures d'exploitation des autoroutes, une autre le « développement des modes ferroviaire, fluvial, maritime », une autre encore la « coordination des acteurs du transport », pour y associer les collectivités territoriales...), dont la création d'un « observatoire interrégional de la mobilité » qui n'associera que les services déconcentrés de l'administration à l'exclusion des autres acteurs du débat — d'ailleurs l'aide financière apportée au fonctionnement de la coordination interassociative cesse avec le débat —, alors que son rôle était de contribuer à suivre les mesures prises à la suite du débat. De manière plus générale, sur plusieurs projets dont elle a été saisie, la CNDP a décidé de ne pas organiser un débat public, jugeant que la concertation sur le projet avait été conduite de manière régulière et suffisamment en amont par le maître d'ouvrage qui pouvait donc continuer de le faire en suivant les recommandations qu'elle formulait dans sa décision, fixant ainsi la feuille de route pour la conduite du projet.

### **La portée de la participation sur la trajectoire des projets**

Cette recherche aboutit ainsi à formaliser de manière assez générale la description de la trajectoire d'un projet d'aménagement contesté, faisant face à des mobilisations territorialisées, et le rôle que jouent dans sa transformation les moments de concertation et de débat public (en s'appuyant principalement sur des cas d'infrastructures linéaires). Cette trajectoire peut se décrire selon le schéma de la p. 42 et comporte un nombre limité de manières d'entrer et de sortir d'une configuration de débat public, l'agencement observé caractérisant la portée des mobilisations territorialisées.

Cette formalisation de la trajectoire d'un projet d'aménagement nous a alors permis de caractériser la portée de la participation du public. Celle-ci se mesure :

- 1) À la transformation du système d'acteurs préexistant par la formation d'une communauté débattante associant de manière ouverte les divers milieux concernés par la situation problématique que crée le projet sur le territoire, leur permettant d'en discuter publiquement à partir de leurs expériences propres grâce à des règles partagées d'échange de la parole et de confrontation des arguments ;
- 2) À la durée de la configuration de débat public pendant laquelle la circulation des acteurs et des arguments entre les différentes arènes où se traitent les enjeux du projet permet le maintien d'une communauté débattante, avec ses conséquences sur l'espace de calcul du projet, qui conduisent à redéfinir les épreuves de démonstration de sa pertinence, à reconsidérer ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et à réenvisager les façons d'associer projet et territoire, et les dispositifs pour l'évaluer ;
- 3) Au chemin parcouru par le projet dans cette durée, depuis le réagencement de ses modalités d'inscription territoriale jusqu'au bouleversement de sa consistance en passant par la redéfinition de la feuille de route de sa conduite, voire son abandon. Les transformations du projet pendant la configuration de débat public sont donc une mesure de la portée de la participation.

Ces caractéristiques sont liées. Il ne peut par exemple y avoir de maintien d'une configuration de débat public (et de la communauté débattante qui la manifeste) au-delà du débat lui-même que s'il y a des changements dans le projet. Ceux-ci sont en effet la prise la plus tangible permettant au public de mesurer la portée de sa participation. Cette relation lie donc la conduite de projet dans sa capacité à faire évoluer le projet, et la portée de la participation.

Ces caractéristiques permettent la comparaison de ce que produisent différents dispositifs institutionnalisés de participation. On pourrait assez simplement associer à chacune d'elles un index aux fins de cette comparaison. Par exemple, pour la première, on distinguerait les cas où aucune communauté débattante ne se forme (cas ITER ici), de ceux où la communauté formée en cours de débat ne perdure pas au-delà (VRAL), et de ceux où son existence se prolonge à la suite du débat (cas THT Boute-Carros ou LGV Paca). La seconde caractéristique est une durée, nulle, de quelques mois ou de plusieurs années. On pourrait pour la troisième s'inspirer des items construits par la CNDP pour analyser les décisions des maîtres d'ouvrage suite au débat public<sup>23</sup>. Dans les cas étudiés ici, nous avons ainsi décrit pourquoi la portée des débats publics sur la ligne à très haute tension entre Boute et Carros, ou du débat public sur la LGV Paca pouvait être considérée comme plus grande que celle des débats publics sur le projet ITER ou sur la politique des transports dans la vallée du Rhône (VRAL).

Nous avons noté également dans ce dernier cas, que cette faible portée du débat public ne présupait pas de la portée beaucoup plus conséquente des mobilisations territorialisées contre la politique autoroutière, pour lesquelles les dispositifs institutionnels de concertation ne sont qu'une ressource parmi d'autres. Si l'on voulait généraliser la démarche adoptée dans cette recherche pour évaluer correctement la portée de ces mobilisations et la part qu'y prend la participation, il faudrait retracer la trajectoire d'ensemble de la politique autoroutière ou de la politique des grandes vitesses, ou de tout autre politique publique, c'est-à-dire mettre en série

---

23. Voir CNDP, *CNDP 2010-2011. Rapport d'activité*, tableau pp. 68-69. Voir également le tableau pp. 70-71 dans le rapport d'activité 2009-2010 et le tableau pp. 146-147 dans le rapport d'activité 2008-2009.

l'ensemble des mobilisations territorialisés autour des projets concrétisant cette politique. À la fin de ce chapitre, nous proposons de l'entreprendre de manière collaborative.

On pourrait également s'appuyer sur la formalisation que nous proposons pour en tirer des conclusions normatives. Il conviendrait alors de s'interroger, comme le fait Carole Pateman à propos du bilan qu'elle tire de la diffusion mondiale des budgets participatifs<sup>24</sup>, pour savoir si l'expansion de la concertation et du débat public contribue effectivement à la démocratisation de la démocratie et si elle rend possible une société participative.

Mais l'analyse des mobilisations dans leurs rapports aux dispositifs de concertation et de débat sur quelques problèmes publics concernant un même territoire fixe la limite de nos résultats. Pour aller au-delà du cadrage méthodologique de la portée de la participation ici produit, leur consolidation appelle des investigations plus systématiques, permettant de faire varier une large gamme de problèmes publics pour en saisir les conditions d'expérience dans de nombreux territoires différents. La dernière section de ce chapitre de conclusion propose à cette fin de construire un observatoire des mobilisations territorialisées. Revenons d'abord sur les conditions de la traduction publique de cette expérience dans les dispositifs participatifs.

## II. LA PORTÉE COMME TRANSFORMATION DU CHAMP DE L'EXPÉRIENCE DES PROBLÈMES PUBLICS

La multiplication des enquêtes pragmatiques, y compris des enquêtes sur corpus, dans lesquelles s'inscrit cette recherche, a fait apparaître l'importance des milieux en interaction, des lieux d'expérience, des zones de friction, des mondes dans lesquels les acteurs sont confrontés aux normes, dispositifs, visions et projets qui sont au cœur des controverses et des conflits<sup>25</sup>. Si les expériences sensibles et les qualités des milieux peuvent trouver à s'exprimer dans les arènes de débat, il faut souvent déplacer la focale et pousser l'enquête au plus près des mondes vécus. Dans les monographies de cette recherche (le volume 2), nous nous sommes ainsi particulièrement intéressés aux épreuves qu'engagent des associations de riverains, parfois de victimes, puisqu'on ne peut guère en comprendre autrement les points d'ancrage et les modes de perception dont dépendent les prises développées, ou non, sur les processus et le type de savoirs d'usage ou d'expériences pratiques. Il s'agit essentiellement dans ce chapitre de conclusion d'en retenir l'interaction entre des milieux et les arènes publiques où se traitent les enjeux d'un projet, c'est-à-dire les activités déployées pour traduire publiquement les expériences du caractère problématique de la situation créée sur le territoire par un projet d'aménagement. Mais, pour les publics qui s'organisent autour d'une cause, s'engager dans la construction d'un monde commun suppose de recourir à des équivalences, des standards ou des principes d'universalisation qui risque d'écraser la diversité de leurs milieux, ou de les instituer, via la participation, en catégories politiques adossées à un pouvoir de contrôle ou de police (au sens de Rancière). Aussi, nos résultats de soulignent-ils que l'interaction entre milieux et arènes publiques met l'expérience sensible en

---

24. Carole Pateman (2012), « Participatory democracy revisited », *Perspectives on Politics*, Volume 10, n° 1, March, pp. 7-19. Elle y rappelle notamment : « *Participatory democratic theory is an argument about democratization. That is, the argument is about changes that will make our own social and political life more democratic, that will provide opportunities for individuals to participate in decision-making in their everyday lives as well as in the wider political system. It is about democratizing democracy* », empruntant cette dernière expression à Boaventura de Sousa Santos (2005), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, New York, Verso.

25. Ann Lowenhaupt-Tsing, *Friction. An Ethnography of Global Connection*, Princeton, Princeton University Press, 2005 ; F. Chateauraynaud (dir.), [Les OGM entre régulation économique et critique radicale](#), Paris, GSPR, 2010.



forte tension avec les expertises publiques. Cela se traduit également par des rapports différenciés des associations aux dispositifs de concertation institutionnalisés. Finalement, dans ces tensions, se jouent les rapports entre conflit et coopération puisque l'expérience partagée dans un milieu permet de maintenir la possibilité de variations et de déplacements, en deçà ou à côté des dispositifs et des représentations.

## **1. Les tensions entre expériences sensibles et expertises publiques**

Cette recherche souligne en premier lieu comment la traduction publique de l'expérience d'un milieu peut produire de profondes modifications dans l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets et des politiques<sup>26</sup>. La montée des questions de santé environnementale dans l'orientation de nombreuses politiques s'illustre particulièrement dans deux des cas étudiés. Le cas de l'Atelier citoyen dans le cadre du débat public VRAL (chapitre 7, volume 2) témoigne en effet de cette montée en attention vis-à-vis de questions pourtant peu mises en valeur dans les expertises publiques servant de références au dossier du maître d'ouvrage. Mais le travail réflexif des participants de l'Atelier sur leur expérience ordinaire des transports les a conduits au contraire à formuler les questions dans une logique inverse de celle des experts, en partant des conséquences de l'accroissement des mobilités tant en termes de santé publique, du fait de la pollution de l'air, que d'épuisement des ressources pétrolières. Sur ces questions mettant en jeu l'expérience ordinaire, le couplage d'un débat public surtout investi par des acteurs institutionnels, socio-économiques et associatifs reconnus, et d'une conférence de citoyens composée de « profanes », souligne la proximité de l'argumentation et des raisonnements tenus dans les deux dispositifs pour questionner les expertises publiques. Acteurs du débat et citoyens ordinaires puisent dans un même répertoire d'arguments, qui est peu affecté par le type de dispositif dans lequel l'argumentation est engagée. La tension entre expérience ordinaire et expertise publique s'exprime alors souvent dans une interpellation adressée aux responsables politiques par les simples citoyens : ils souhaiteraient les entendre formuler les politiques publiques à mettre en œuvre pour ne pas en arriver là où les experts nous disent que nos comportements nous mènent. Mais l'appel à la responsabilité que contient une telle interpellation les conduit également à chercher par eux-mêmes des prises pour l'action, articulant comportements individuels et changements collectifs. Ainsi, les contraintes qui pèsent sur la traduction publique de l'expérience ordinaire engagent à un travail réflexif sur le rapport à l'action.

La transformation de l'appréhension du risque associé à un projet par sa requalification en termes de santé publique nous est apparue, avec le cas du SPPPI Paca (chapitre 2, volume 2), être une reconfiguration majeure de l'agir environnemental, notamment du fait de l'évolution des épreuves engagées sur le territoire. Les atteintes au cadre de vie par les pollutions environnementales, contre lesquelles se constitue le mouvement environnementaliste dans les années 1970 et pour la diminution desquelles est constitué le SPPPI, sont progressivement requalifiées en termes de risque, suite à la catastrophe de Seveso. La gestion locale des risques appelle le développement de diverses formes de concertation avec les habitants dont l'implication s'appuie alors sur la construction de prises sensibles, territorialisées, pour partager la perception des risques à l'échelle du bassin de l'Étang de Berre et Fos. Mais, au cours des années 2000, la gestion des risques est requalifiée en termes de santé environnementale, le conflit sur l'incinérateur de Marseille constituant une bifurcation majeure dans ce territoire. Cette requalification implique la construction de nouvelles

---

26. Sur ce point, les travaux de thèse menés par Aymeric Luneau au GSPR viennent étayer nos résultats. Voir *Militants et riverains dans la dynamique des causes environnementales. Approche sociologique des syndromes d'hypersensibilité*, mémoire de Master 2, GSPR – EHESS, 2010.

épreuves pour la rendre partageable (chapitre 3, volume 1). Elle s'appuie sur l'invention de dispositifs techniques qui permettent de passer de ce que l'on peut expérimenter individuellement, de manière sensible (les fumées, les odeurs, etc.) à des formes de partage d'expérience des conséquences sanitaires appréhendées de manière de moins en moins territorialisées. Les associations qui se constituent pour porter cette nouvelle problématisation construisent ainsi des « dispositifs hybrides », mêlant technologies de santé publique et approches de sens commun, transposables à l'échelle régionale puis nationale. Les acteurs associatifs, pour re-symétriser les conflits sur des projets d'aménagement, ont ainsi appris à dé-territorialiser leur cause pour les soutenir dans d'autres arènes publiques que celles classiquement associées à la conduite du projet, des arènes où prévalent d'autres formes d'expertise que celles communément maniées par les maîtres d'ouvrage.

Les processus de traduction publique de l'expérience de situations problématiques ressenties dans un milieu engagé donc des disputes dans lesquelles plusieurs camps s'affrontent en s'adressant à des tiers, spectateurs ou auditeurs, susceptibles de devenir à leur tour des acteurs. Ainsi, les processus de publicisation constitutifs de l'expérience démocratique des problèmes publics ne se réduisent jamais à la seule expression publique du caractère problématique d'une situation, pour laquelle tel ou tel dispositif pourrait être mieux adapté à l'écoute de la parole des victimes, au partage de leur colère légitime<sup>27</sup>. Les processus de problématisation et de publicisation sont toujours, en même temps, des processus de constitution de prises différenciées sur la trajectoire du problème public, dans lesquels s'affrontent des perceptions du monde sensible, des activités de catégorisation, de mesure et d'interprétation, de diagnostic et de pronostic, et s'expérimentent des formes de contre-expertise ou de contre-pouvoir. La portée de la participation mesure alors les modifications dans l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets qui résultent de ces processus.

## **2. Les différentes formes d'engagement dans les mobilisations territorialisées**

Notre recherche a, en second lieu, mis à jour les rapports différenciés des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie aux dispositifs de concertation institutionnalisés. L'analyse des transformations du milieu associatif régional au cours des quarante dernières années différencie trois grandes manières de fédérer les causes environnementales (chapitre 2, volume 1). L'Union régionale Vie et Nature, partie prenante de la Fédération française des sociétés de protection de la nature et de l'environnement (FFSPNE, créée en 1968) qui deviendra FNE en 1990, met en avant, dès sa création en 1971, son objectif de représentation de l'environnement, et sa volonté d'être reconnue comme partie prenante du « dialogue environnemental » que prône aujourd'hui FNE. Quand cette fédération nationale se constitue, se crée en Paca en 1991, en réaction à ce premier modèle, la Fédération d'action régionale pour l'environnement (Fare Sud), sur le mode de la coalition des principaux conflits territoriaux se déroulant à l'échelle régionale (TGV Méditerranée, A8bis, Durance et Étang de Berre, etc.). Fare Sud investit les arènes publiques, notamment le débat public pour y faire émerger des solutions alternatives (dans les cas étudiés, elle joue un rôle de premier plan dans le débat Boutre-Carros, dans la revendication d'un débat public sur l'incinérateur de Marseille et dans le débat VRAL). Enfin, un troisième mode d'existence du

---

27. Le témoignage direct des troubles de santé ressentis par des riverains (les souffrances des riverains de Roissy lors du débat public sur le 3<sup>ème</sup> aéroport parisien, en 2000 ; la colère des mères d'enfants asthmatiques lors du débat sur Fos 2XL, par exemple) pose toujours problème dans des cadres de débat public mettant en avant l'argumentation en vue de l'intérêt général. Le partage de la cause nécessite l'invention de dispositif hybride comme, par exemple, « l'étude poussettes » décrite dans le chapitre 3, p. 97

milieu associatif est constitué par le modèle de la sociabilité communautaire locale, réservoir d'une grande vitalité auquel s'alimentent les deux autres types d'engagement associatif lors des grands conflits régionaux.

Ces trois modes d'existence du milieu associatif en région Paca entretiennent des rapports différents au débat public en particulier, puisque la région en a connu une quinzaine depuis la création de la CNDP, et à la participation du public plus généralement, ainsi qu'à l'expertise sollicitée par les dispositifs de concertation. L'expertise n'est en effet pas l'apanage d'un type d'associations, mais diffère selon leurs modes d'engagement. Fare Sud est à l'origine du débat public, inventé dans le conflit du TGV Méditerranée au cours duquel la fédération se forme. Son action politique passe donc par sa présence dans tous les débats publics organisés par la CNDP dans la région, de manière plus ou moins active. S'impliquant dans des coordinations associatives plus larges, elle y apporte l'investissement actif de ses responsables dans les dossiers pour formaliser des solutions alternatives à partir du rassemblement des études produites sur les grands enjeux du projet tant par les maîtres d'ouvrage que par de multiples institutions scientifiques ou associations spécialisées, et pour demander leur validation par des expertises indépendantes. La posture de syndicalisme environnemental tenue par FNE, et l'URVN à l'échelle régionale, se traduit par la présence de leurs représentants dans de nombreux comités de concertation sur les problèmes touchant à l'urbanisme, aux risques naturels ou industriels, à la protection des sites et de l'environnement, etc., avec un investissement beaucoup plus faible dans les débats publics. La puissance du réseau FNE donne un certain écho aux positions défendues dans les comités de concertation par ses délégués dont la représentativité est aujourd'hui reconnue. Fare Sud, qui ne peut prétendre à cette représentativité officielle, joue sa reconnaissance sur la qualité de son expertise et son rôle d'agitateur autonome dans l'espace public. Enfin, les associations plus locales manifestent en général beaucoup de méfiance vis-à-vis des dispositifs institutionnels de concertation et vis-à-vis des grands réseaux associatifs, dont l'expertise technique les rapproche trop des maîtres d'ouvrage. Ces associations locales s'engagent néanmoins souvent dans les débats publics et peuvent au cas par cas monter en expertise sur les questions de développement du territoire pour y traduire sur un registre territorial les expériences partagées plus localement.

Le milieu associatif régional est ainsi loin d'être homogène même si les mobilisations territorialisées manifestent en général les convergences de ses différentes composantes. Mais l'expérience de la participation les met fréquemment en tension. Aussi, puisque la portée de la participation s'envisage comme rapport d'un milieu à l'action, son évaluation varie-t-elle selon la manière dont chaque milieu juge des conditions de félicité de son action : représentation de l'environnement dans les instances de concertation, coalition des conflits pour soutenir des alternatives dans le débat public, communauté de sociabilité manifestant l'attachement à un territoire sont des modalités distinctes pour constituer des prises sur les processus de décision et mettent en jeu des modes différenciés d'expertise. Les moments de convergence de ces diverses modalités de l'agir environnemental, dans des mobilisations territorialisées comme dans des dispositifs participatifs, sont décisifs pour que le trouble ou la colère ressentis localement par un milieu, les dispositifs hybrides construits par des associations spécialisées porteuses d'une expertise, et les représentations du changement élaborées par les grands réseaux associatifs entrent en résonance et que les expériences circulent. À l'échelle plus macroscopique de la trajectoire d'un dossier donné, telle que nous l'avons envisagée dans la section précédente de ce chapitre conclusif, la convergence des évaluations faites par les diverses composantes du monde associatif sur les prises qu'offre leur participation au débat public semble nécessaire pour que se forme et se maintienne ce que nous avons appelé une communauté débattante.

### 3. Coopération et conflit, consensus et dissensus

C'est une évidence du point de vue des règles de méthode de toute sociologie empirique, mais il faut rappeler que, face à des processus critiques, la visée de coopération ou d'entente n'a pas à être préférée à l'orientation vers le conflit ou le dissensus. Une position symétrique s'impose dès lors que l'on étudie des dossiers qui fâchent vraiment et dans lesquels la critique radicale et le recours à des formes de protestation sont capables de briser les cadres ordinaires de l'expression publique. Nombreux sont les cas de figure dans lesquels des acteurs font valoir une « colère légitime ». C'est le cas sur les grands dossiers nationaux fortement médiatisés comme le nucléaire ou les OGM, les nanotechnologies, les antennes-relais ou plus récemment les gaz de schiste. Mais c'est d'abord le cas dans les mobilisations territorialisées où s'expérimente un art de la performance critique liant créativité de l'agir, action pacifique et désobéissance civique. Ainsi, la tension que crée pour de nombreuses associations le choix entre la participation au débat public et la protestation a été observée dans plusieurs des cas étudiés dans cette recherche. Dans le cas LGV Paca, l'ensemble des associations opposées au projet ont organisé lors de la réunion d'ouverture à Toulon, puis lors des réunions de clôture du débat à Marseille et Toulon, de grandes manifestations, les agriculteurs défilant en tracteurs, pour démontrer leur force. L'entrée des manifestants dans la salle du débat a fait l'objet de négociation avec la CPDP pour opérer, avec le pliage des banderoles, un changement vérifiable de registre d'expression. Dans le cas de la ligne THT Boutre-Carros, les associations du canton de Fayence (84) qui avaient été très actives dans les mobilisations contre le projet d'A8bis, se mobilisent à nouveau contre le projet de THT. Mais elles restent très prudentes vis-à-vis du débat public : elles n'intègrent pas la coordination élus-associations ; elles organisent en juin 1998, en plein débat public, un grand rassemblement en marge du débat ; à la clôture du débat, leur responsable indique : « *La vraie bataille démocratique et politique commence maintenant. Nous allons passer du débat technique à la confrontation des rapports de force qui donneront naissance à une décision politique* »<sup>28</sup>. Dans le cas ITER, les associations anti-nucléaires ont chahuté la tenue de la réunion d'ouverture du débat à Aix-en-Provence, provoquant son interruption malgré la présence des responsables internationaux du projet, pour tenter de créer un rapport de forces qui mettrait au centre du débat la question des risques du nucléaire. Mais la seconde réunion s'est tenue sous protection policière pour empêcher leur intrusion et elles ont ensuite déserté la scène du débat public, investissant plutôt celle de l'expertise et de sa médiatisation, avec la diffusion de plusieurs documents.

L'observation de ces tensions nous a conduits à mettre à distance un langage de description et un cadre d'analyse qui auraient valorisé la recherche de l'accord et la résolution des différences d'opinion, ou encore la réification d'objets ou de valeurs comme autant de biens en soi (la santé publique, l'environnement, la participation du public par exemple). La logique de nos enquêtes a plutôt cherché à examiner la genèse des accords et des désaccords, des convergences de vues et des différends, des points de vue radicalement divergents sur ce qui importe et sur le sens des valeurs et des biens tenus pour universalisables. Il s'agit de pouvoir saisir positivement des revendications d'intérêts et d'enjeux proprement locaux et non transportables, parce que les conflits étudiés mettent aux prises des « citoyens en tant que riverains », attachés à des formes de vie non réductibles, avec des dispositifs conçus à distance et supposés orientés vers l'intérêt général, auxquels la critique radicale oppose des versions incommensurables du sens de la justice<sup>29</sup>.

---

28. Daniel Colombo, vice-président de la Coordination régionale pour les alternatives aux lignes à très haute tension, réunion finale du 12 septembre 1998, *Lettre du débat Boutre-Carros* n° 16, p. 15.

29. Sur la manière dont la théorie argumentative, qui privilégie la convergence des opinions selon des normes rationnelles de discussion, traite les conflits, voir les contributions rassemblées par F. H. van Eemeren & B.

De nombreuses causes évoluent ainsi entre coopération et conflit et notre recherche confirme de ce point de vue, ce qu'ont montré d'autres études de terrain, de la sociologie de l'environnement à la sociologie urbaine en passant par la sociologie de la santé : c'est souvent l'articulation des deux logiques qui permet à des acteurs de transformer durablement un rapport de forces et de modifier la composition des arènes d'expertise et de délibération. C'est bien autour de cet enjeu que se séparent les stratégies associatives analysées dans le chapitre 2 et brièvement rappelées ci-dessus. Dans le cas de la LGV Paca, nous avons également noté l'évolution du positionnement d'une association locale comme Stop Nuisances Cuers. Celle-ci est passée du conflit contre le projet de localisation de la future gare de Toulon à Cuers, à la coopération durant le débat public, avec le recentrement de l'étude de la future gare de Toulon au cœur de l'agglomération, marquant ainsi un fort investissement dans les dispositifs de concertation à la suite du débat public, puis de nouveau dans le conflit, avec une participation active à la création de la coordination régionale. Cette dernière marque le retour du conflit territorial, quand les incertitudes sur le devenir du projet font à nouveau craindre des impacts sur la plaine de Cuers. Mais ces déplacements ne marchent pas à tous les coups car le dilemme de la coopération et du conflit peut diviser des groupes, scinder des mouvements, et faire diverger des acteurs. Nous avons ainsi noté dans le chapitre 2 de ce volume, l'accusation que portent fréquemment des associations locales contre des associations expertes, de devenir des « collabos » des décideurs quand la logique d'expertise dans laquelle ces dernières s'engagent n'est plus perçue comme la traduction publique d'une expérience partagée.

\*  
\* \*

Envisagée du point de vue des transformations du champ de l'expérience, la portée de la participation ne peut donc jamais être lue simplement comme le passage du conflit à la coopération. Elle se définit toujours dans un triptyque mettant en relation les mobilisations territorialisées de milieux, la coopération que visent la participation et/ou la délibération via des dispositifs *ad hoc* ou institutionnalisés, et les conflits de représentations et d'expertise qui délimitent le champ de partage des savoirs et de l'expérience. Penser le conflit au même titre que la coopération via la participation et/ou la délibération, c'est à la fois développer plus avant le premier terme qui forme la base ou le sommet du triangle, la mobilisation, et, dans la foulée, repenser à nouveau frais la question du pouvoir, entre les techniques de gouvernement et la figure de la bonne gouvernance<sup>30</sup>.

Malgré, ou du fait même de la richesse des cas étudiés dans cette recherche, la variabilité des situations ne permet pas de dégager une formalisation plus poussée des épreuves engagées par les acteurs, afin de caractériser plus avant la portée de la participation comme transformation du champ de l'expérience des publics, si l'on ne souhaite pas payer cette formalisation au prix de catégorisations trop générales, qui écrasent la description des qualités propres à chaque terrain. Dans le déroulement de cette recherche, nous avons envisagé la possibilité de tenir cette double contrainte de la formalisation et du respect de la singularité de chaque cas en constituant des corpus numériques pour chacun d'eux permettant d'appréhender les variations observées sans agréger les données de chacune des enquêtes. Il s'agissait principalement de pouvoir ainsi formaliser les épreuves que les acteurs engagent sur les plans ontologique

---

Garssen, *Controversy and Confrontation*, Amsterdam, John Benjamins 2008 ; sur le rapport entre argumentation, rhétorique et ajustement stratégique, F. H. van Eemeren, *Strategic Maneuvering in Argumentative Discourse*, Amsterdam, Benjamins, 2010.

30. Dans le domaine des rapports entre sciences et sociétés, voir sur ce point Dominique Pestre « [Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif](#) », *Participations* n° 1/2011, pp. 210-238 ; et aussi, sur la toile, Dominique Pestre : « [La double nature des technologies](#) », InternetActu, 22 juin 2009.

(qu'est-ce qui vient troubler le monde commun), épistémique (quelles expertises sont nécessaires pour formuler des solutions) et axiologique (quelles sont les représentations et les valeurs pour orienter l'action) pour maîtriser l'incertitude pour le territoire que provoque un projet d'aménagement et constituer des prises sur les processus de décision. Cette formalisation devait permettre de comparer plus finement nos dossiers et la place qu'y tient la participation, tout en en restituant pleinement leurs spécificités et leur richesse. Mais cette nécessité méthodologique ne s'est imposée à l'équipe qu'en cours de recherche<sup>31</sup>, à un moment où la constitution de corpus numériques pour chacun des dossiers s'est avérée ne plus être concrètement réalisable. Nous en tirons maintenant la proposition de constitution d'un observatoire des mobilisations territorialisées pour approfondir et élargir les résultats auxquels nous sommes parvenus.

### III. CONSTRUIRE UN OBSERVATOIRE DES MOBILISATIONS TERRITORIALISÉES

Nous avons noté en introduction de ce rapport l'impossibilité de saisir à partir de l'analyse des seuls dispositifs de participation l'expérience démocratique des participants, son caractère ouvert, toujours en tension entre modèles idéaux de la démocratie fournisseurs d'horizons d'action, et contraintes pragmatiques de l'action, indissolublement communicationnelles et stratégiques. Nous avons donc situé notre recherche dans une vague de travaux qui se proposent de déplacer le regard des études de la participation en démocratie, notamment quand elles s'intéressent aux effets de la participation, pour sortir du « tropisme procédural » qui a pu marqué nombre de travaux, y compris les nôtres. Deux courants se dégagent. L'un, politiste, prend comme objet la fabrique participative de l'action publique, pour dégager la place qu'occupe la participation dans les dynamiques propres de l'action publique, sans présupposer la prééminence des processus participatifs sur d'autres processus sociaux, comme l'action collective de réseaux d'acteurs ou l'émergence de problèmes publics hors des arènes de politiques publiques. L'autre, pragmatiste, prend comme objet l'expérience des problèmes publics pour analyser les processus par lesquels des publics se forment et agissent face à une situation problématique, et analyse le rôle que joue la participation — sans la limiter à l'offre institutionnelle — dans les transformations de leur expérience sensible, pratique et politique.

Une sociologie balistique jette un pont entre ces deux approches en mettant au centre de la recherche la transformation de problèmes publics territorialisés pour saisir comment leurs « détours participatifs » peuvent, en reconfigurant l'expérience des acteurs et les rapports au territoire, infléchir leurs trajectoires. Mais la description formalisée de la trajectoire des problèmes publics, d'une part, l'analyse des épreuves engagées pour traduire publiquement les expériences du caractère problématique de la situation créée sur le territoire par un projet d'aménagement, d'autre part, nécessitent la multiplication des enquêtes pour enrichir nos premiers résultats sur la portée de la participation. Sur ces deux plans, la limitation des enquêtes conduites dans le cadre d'un seul projet de recherche ne permet pas de résoudre toutes les questions de recherche posées et, de surcroît, l'enquête en soulève de nouvelles. Sur le premier plan, la caractérisation de la portée de la participation doit être mieux articulée

---

31. Dans le projet initial, il n'était prévu de constituer un corpus numérique que sur le dossier LGV Paca, ce qui a été fait et les premières analyses de ce corpus à l'aide du logiciel Prospero ont été présentées dans le volume 2 du rapport intermédiaire de cette recherche, en septembre 2010. La nécessité de disposer d'un corpus numérique pour chacun des dossiers est apparue à la réunion de l'équipe du 11 juin 2010 (voir l'introduction du volume 2, p. 7-8). La présentation de l'avancement du projet aux journées du programme CDE de Lille, les 3 et 4 février 2011 à Lille, proposait le type de formalisation des épreuves auquel nous envisagions encore d'aboutir, mais les difficultés rencontrées pour le réaliser ont conduit à abandonner cet objectif lors de la réunion de l'équipe du 10 juin 2011 (voir l'introduction du volume 2, p. 9).

avec l'analyse de la portée des mobilisations. Nous avons par exemple souligné les liens complexes que les milieux associatifs entretiennent à la participation, qu'ils ne jugent pas forcément nécessaire à la réussite de leur action. C'est pourquoi nous proposons de multiplier les enquêtes prenant comme objet les mobilisations territorialisées, pour étudier à partir de leurs dynamiques propres les manières dont elles se saisissent de l'offre participative des politiques publiques. Sur le plan des transformations de l'expérience des problèmes publics, la confrontation des épreuves sur lesquelles s'appuient la présentation des projets et la critique de leur pertinence doit être plus systématiquement décrite afin de dégager d'une grande variété de cas une formalisation plus poussée de la portée de la participation. Là encore, ce sont bien les multiples façons dont les mobilisations territorialisées peuvent traduire publiquement l'expérience des milieux qui doit être au centre de l'attention.

Il convient donc, à notre sens, pour contribuer au renouvellement en cours des études de la participation tout en partant des objets dont se saisit l'agir environnemental, de constituer de manière collaborative un observatoire des mobilisations territorialisées dont l'objectif serait de rassembler, confronter et développer les travaux sur ces questions nouvelles. Indiquons brièvement quelques dimensions d'analyse auquel un tel observatoire devrait apporter une forte contribution.

### **1. Une analyse multi-niveaux équipée**

Pour saisir les transformations en cours avec la montée de la critique radicale à un pôle, l'institutionnalisation du dialogue environnemental à un autre pôle, plusieurs niveaux d'analyse devraient être mobilisés. Quatre dimensions essentielles sont à retenir :

- L'expression des tensions entre expériences sensibles et expertises publiques. Comment des milieux et des activités ordinaires sont ou ne sont pas rendus visibles et intelligibles au fil des processus, qu'il s'agisse d'alertes, de discussions publiques ou de mobilisations territorialisées. Qu'y apprend-on sur l'activité des populations riveraines, sur la vulnérabilité de l'agriculture, sur l'étalement urbain ou sur l'hydrologie d'un département susceptible d'être traversé par une grande infrastructure ? Comment le « sens commun » est-il affecté par la « publicisation » des dossiers ?
- Les modes de preuve et d'argumentation développés par les protagonistes et, en particulier, la manière dont ils se dotent d'un minimum de « puissance d'expression » (capacité de conviction à distance). Les logiques de confrontation ou les formes de débat introduisent leurs contraintes propres qui pèsent sur ce qu'est une preuve tangible ou un bon argument, un porte-parole légitime ou une règle indiscutable.
- Les asymétries de prises entre les acteurs et leur cristallisation dans des groupes ou des institutions – c'est-à-dire la façon dont se mettent en place des pouvoirs légitimes. Dans tous les dossiers étudiés, on voit se faire et se défaire des asymétries entre les acteurs, se transformer des relations de pouvoir et des hiérarchies institutionnelles.
- Les modalités temporelles de l'action et du jugement, en s'intéressant notamment à la production des marques d'irréversibilité et des ouvertures d'avenir : qu'est-ce qui fait précédent ? À partir de quand un état de choses est-il jugé irrémédiable ? Quelles sont les prises de l'action dans la configuration actuelle ? Quelles visions du futur les acteurs se donnent-ils ? Comment l'urgence ou le délai sont-ils collectivement élaborés et discutés ?

Pour accumuler et traiter les données sur ces différentes dimensions, l'observatoire doit se doter d'une méthodologie générale d'analyse des problèmes publics territorialisés à l'aide d'une assistance sociologique électronique<sup>32</sup>. L'observatoire pourrait, pour chacun des dossiers retenus dans son champ d'études, s'appuyer sur le traitement de corpus textuels numérisés représentatifs du projet et des concertations auxquelles il a été soumis. La démarche suivie n'est pas strictement liée au choix d'un logiciel d'analyse de données textuelles. L'essentiel est de pouvoir traiter avec les mêmes outils quatre séries documentaires différentes :

- la série des événements, des expertises et des déclarations qui marquent les transformations du projet, notamment dans les périodes où il est soumis à discussion publique (et notamment la manière dont les protagonistes appréhendent ces moments de concertation) ;
- la série des pièces constitutives des diverses procédures de concertation et de débat public auquel le projet est soumis, afin de replacer les moments de participation du public dans une série longue d'épreuves ;
- une série d'entretiens réalisés avec des protagonistes permettant de saisir les logiques tant argumentatives que stratégiques dans lesquelles ils se placent ;
- enfin, la série des commentaires, reprises et rebondissements, essentiellement médiatiques qui rétroagissent sur le déroulement des concertations et des débats et les synthèses qui en sont produites.

Concrètement, le dispositif d'observation proposé doit permettre de suivre les lignes de transformations qu'une concertation ou un débat public fait subir au dossier à partir des documents insérés au fur et à mesure dans les corpus, puisqu'il s'agit de rapporter continûment les nouvelles prises de parole, les arguments et les acteurs qui surgissent aux séries de fond que l'on a accumulées au fil du temps.

Le recours à des procédures informatiques ne relève pas d'un projet de réduction technologique de problèmes sociologiques mais du souci de créer un espace dans lequel les événements, les actes et les déclarations sont, par le fait même d'être mémorisés et mis en relation, constamment soumis à un questionnement sociologique. Ainsi équipé, l'observatoire informatisé des mobilisations territorialisées peut créer un espace de confrontations et d'apprentissages collectifs en prise directe avec les acteurs et leurs usages des nouvelles technologies. En effet, les acteurs ont de plus en plus recours à Internet, ce qui change non seulement les conditions pratiques des enquêtes et des analyses sociologiques mais aussi les cadres du débat public et de la décision politique.

## **2. Les visions du futur et la tension entre les différentes temporalités de l'action et du jugement**

Dans leurs mobilisations, les acteurs doivent gérer des tensions entre les modalités temporelles de l'action ou de son expression publique, les échelles temporelles liées aux objets en cause et les régimes d'énonciation, qui peuvent prendre tantôt la forme de

---

32. Marlowe, logiciel de dialogue en langage naturel s'appuyant sur Prospéro, se nomme lui-même « assistant sociologue électronique ». Cf. Chateauraynaud Francis, « MARLOWE, vers un générateur d'expériences de pensée sur des dossiers complexes », *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, n° 79, juillet 2003, pp. 6-32.



l'anticipation, de la prévision, de la prospective, de la promesse ou de la prophétie. Les questions de temporalité ont fait l'objet de multiples discussions et différentes stratégies ont été développées depuis plus d'une décennie pour les décrire<sup>33</sup>. L'accent mis sur le présentisme<sup>34</sup> ou sur l'accélération<sup>35</sup> éloigne d'une prise en compte systématique de toutes les structures temporelles auxquelles ont recours les acteurs pour traiter aussi bien leurs problèmes pratiques que les visions du passé, du présent et du futur engagées par les controverses publiques ou les conflits politiques.

Dans les mobilisations contre les conséquences imprévues de promesses technologiques comme dans les mobilisations territorialisées, les acteurs engagent un travail collectif de prise en compte et de hiérarchisation de différents scénarios ou modèles du futur – souhaitables ou non souhaitables, ouverts ou fermés, plausibles, probables, possibles ou potentiels. De nouvelles analyses doivent s'attacher à mieux comprendre ce qui se joue dans le déploiement de visions du futur et l'activité argumentative par laquelle des visions sont retenues, révisées, critiquées, rejetées ou tombées en désuétude<sup>36</sup>. L'observatoire proposé pourrait ainsi développer la saisie empirique des modalités temporelles au cœur des processus d'alerte et de controverse dont elles sont constitutives.

### 3. Une attention toujours plus fine aux logiques argumentatives

Un des points sur lequel le travail de l'observatoire devrait être attentif concerne le statut accordé à l'argumentation. Il y a, pour longtemps encore, une vision assez pauvre et quasi fonctionnaliste de l'argumentation dans la plupart des secteurs des sciences sociales, y compris dans la sociologie des affaires ou des controverses. Tantôt argument et justification sont considérés comme des synonymes, comme si tout argument jouait un rôle de clôture ou de fondation ; tantôt les arguments sont assimilés à des visions ou aux positions prises par les acteurs (*standpoints*) ; dans d'autres cas de figure, les arguments désignent simplement les thèmes que l'on brandit et il suffit alors, pour "cartographier" les débats ou les controverses, de projeter les thèmes sur des cartes de liens ou des arborescences plus ou moins profondes ; dans beaucoup de secteurs, l'étude de l'argumentation est considérée comme une opération de réduction du social au discours quand l'argumentation n'est pas ramenée tout simplement à la rhétorique, c'est-à-dire in fine aux techniques de persuasion ...

Il est temps de prendre réellement au sérieux ce qu'argumenter veut dire<sup>37</sup>, et d'élargir le spectre des formes d'argumentation étudiées. Il est sans doute utile de rappeler ici qu'il y a une pluralité d'écoles d'argumentation et que, depuis 1958 – après le fameux *Traité de l'argumentation* de Perelman et le (presque) tout aussi fameux *The Use of Arguments* de Toulmin – plusieurs courants se sont développés, de Ducrot à Plantin, de Walton à van Eemeren, de Angenot à Doury... Entrer par l'argumentation (voir chapitre 7, volume 2),

---

33. Voir les premières références à l'ouvrage de Raymond Duval, *Temps et vigilance*, Paris, Vrin, 1990 ; plus récemment les travaux menés avec Marianne Doury sur les modalités temporelles en argumentation, et prolongés dans le programme ANR *Chimères* : Chateauraynaud Francis (dir.), [\*Chimères nano biotechnologiques et post-humanité : sociologie des controverses sur les mutations du genre humain annoncées par les nanosciences\*](#), GSPR.

34. Hartog François, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Le Seuil, Paris, 2002.

35. Rosa Harmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010.

36. Cela n'a été fait que partiellement à ce jour, depuis l'ouvrage sur les lanceurs d'alerte (*Les Sombres précurseurs*, 1999) jusqu'à l'idée plus récente d'entrer par les angles d'ouverture ou de fermeture des futurs (*Argumenter dans un champ de forces*, 2011).

37. Doury Marianne et Sophie Moirand (dir.), *L'Argumentation aujourd'hui. Positions théoriques en confrontation*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2005.

entendue ici comme processus dynamique et non comme simple répertoire de ressources argumentatives, permet d'examiner comment se posent, pour les acteurs les questions de description, de preuve et de narration, d'explorer en détail les formes de recours à des prédicats existentiels, les logiques épistémiques sur les degrés de croyance ou de conviction, la référence à des valeurs ou des normes portant sur les objets mais aussi sur les raisonnements qu'ils rendent possibles ou non<sup>38</sup>. L'argumentation ouvre également sur les appuis non-verbaux qui entrent de plain-pied dans les dispositifs de conviction utilisés<sup>39</sup> ; *last but not least*, l'étude des formes d'argumentation ouvre sur la prise en compte des modalités temporelles dans lesquelles se situent les protagonistes – et sur lesquels ils s'opposent le plus souvent, comme lorsque l'urgence fait face au délai, le court terme au long terme, l'évanescence à la durée, l'orientation vers le passé à l'ouverture des futurs, etc<sup>40</sup>.

\*

\* \*

- 
38. Pour des points récents et francophones sur les recherches en argumentation, voir le numéro spécial de la revue *A contrario* : [L'argumentation au carrefour des disciplines : sciences du langage et sciences sociales](#) ; rappelons également les travaux menés depuis fort longtemps par Pierre Livet, dont on lira par exemple *Argumentation, droit et sciences sociales*, Presses de l'université de Laval, 2000, ou *Émotions et rationalité morale*, PUF, 2002.
  39. Voir les études rassemblées dans Carrel Marion, Daniel Cefaï et Julien Talpin (dir.), *Ethnographies de la participation*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 3/2012.
  40. Chateauraynaud Francis et Marianne Doury, « [The collective making of temporal aspects in public debates](#) », paper for the 7th Conference of the International Society for the Study of Argumentation, Amsterdam, 30 juin 2010.