

**Programme de recherche**  
**Concertation, Décision et Environnement**  
Réponse à l'appel à propositions 2008

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

**ÉQUIPE DE RECHERCHE**

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR) (Dir.)*

*JEAN-MICHEL VAN COUYGHEM (DEST)*

*JEAN-STÉPHANE BORJA (CESSA)*

*STEPHAN CASTEL (CESSA)*

*PIERRICK CÉZANNE-BERT (CESSA)*

*FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)*

*INGRID TAFERE (GSPR-EHESS)*

*SAMUEL BORDREUIL (LAMES)*

*MATHIEU LEBORGNE (LAMES)*

**Rapport final**  
**Volume I.**

**La portée de la participation du public sur un territoire :  
études des transformations de milieux, de  
dispositifs et de représentations**

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

**VOLUME I.**

**LA PORTÉE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC SUR UN TERRITOIRE :  
ÉTUDES DES TRANSFORMATIONS DE MILIEUX, DE DISPOSITIFS  
ET DE REPRÉSENTATIONS**

**SOMMAIRE**

<b>Introduction :</b>	<b>Des effets à la portée de la participation .....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie:</b>	<b>La portée territoriale de la concertation .....</b>	<b>33</b>
<b>Chapitre I.</b>	<b>La portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux d'un processus d'aménagement .....</b>	<b>35</b>
<b>Chapitre II.</b>	<b>Les dynamiques du tissu associatif régional comme indicateur de la portée des débats .....</b>	<b>49</b>
<b>Chapitre III.</b>	<b>Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement .....</b>	<b>79</b>
<b>Deuxième partie :</b>	<b>La portée de l'institutionnalisation du débat public.....</b>	<b>115</b>
<b>Conclusion :</b>	<b>La portée des dispositifs participatifs face au retour du conflit .</b>	<b>145</b>
<b>Sommaire détaillé</b>	<b>.....</b>	<b>171</b>

# INTRODUCTION : DES EFFETS À LA PORTÉE DE LA PARTICIPATION

JEAN-MICHEL FOURNIAU  
(DEST-IFSTTAR et GSPR-EHESS)

Notre recherche s'inscrit dans le débat, à la fois théorique et politique, sur les effets de la participation du public aux processus décisionnels. Cette question a été revisitée mi-octobre 2011 lors du Congrès du groupement d'intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » ([Gis Démocratie et Participation](#)) et, plus spécifiquement sur la question des effets sur l'action publique, lors d'une journée d'études du GIS sur « La fabrique participative de l'action publique », en février 2011, ou lors de plusieurs séminaires du programme CDE (juin 2002, janvier 2004, juin 2009, juin 2011 notamment). Nous dressons un rapide bilan des travaux du GIS, qui montre que l'étude des effets de la participation est l'un des domaines les plus actifs dans l'ensemble des travaux conduits sur la participation du public en démocratie. Ainsi, les approches classiques dressent des listes d'effets potentiels, désirables ou pervers, de multiples dispositifs de participation, et s'intéressent aux conditions procédurales ou politiques de leur réalisation. Par construction, de telles approches ne peuvent clore la liste des effets pris en compte qu'en référence aux limitations des cas étudiés ou, quand elles se donnent des ambitions plus vastes, que par un geste normatif. Pour dépasser ces limites, que nous précisons en formalisant les résultats des démarches empiriques centrées sur les effets des dispositifs, un renouvellement des approches des effets de la participation commence à voir le jour. En France, il part d'un argument présenté par Laurent Mermet : « *Il n'y a pas lieu de clore, de figer, l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, constatées) du débat – ouvert, c'est-à-dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs, d'ailleurs), et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginions pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois.* »<sup>1</sup>

Pour suivre cette voie, nous avons proposé d'abandonner la terminologie associée à la notion d'*effets*<sup>2</sup>, pour développer la notion alternative de *portée* de la participation<sup>3</sup>, inscrite dans une sociologie pragmatique des transformations formalisée par Francis Chateauraynaud avec sa balistique sociologique<sup>4</sup>. En l'occurrence, il ne s'agit plus de dresser le tableau synoptique des effets potentiels, en dehors de l'expérience des acteurs, mais de décrire comment les acteurs explorent eux-mêmes la « cartographie des effets possibles ». Le suivi de leur activité suppose de dépasser les approches empiriques dressant des listes d'effets et de se doter d'un modèle sociologique de leur exploration prêtant une attention particulière aux moments et aux formes de discussion publique, et à la manière dont celle-ci peut infléchir la trajectoire des problèmes publics.

- 
1. Laurent Mermet (2007), « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 369-380. (citation p. 372).
  2. Dans le champ des transports, une controverse scientifique des années 1990 a porté sur la question des « effets structurants » des transports sur le territoire et Jean-Marc Offner (1993) a proposé la notion de congruence pour sortir d'une appréhension trop fonctionnelle de la question. La notion de portée que nous proposons relève d'une même posture intellectuelle nécessaire, quand il s'agit de participation du public, pour affronter le paradoxe entre ses effets constatés et la difficulté à dire son utilité que pointe L. Mermet.
  3. Laurent Mermet emploie le terme de « polychrésie » du débat. Nous préférons à ce néologisme une métaphore musicale ouvrant à l'idée de polyphonie et venant des travaux d'Oswald Ducrot sur l'argumentation.
  4. Francis Chateauraynaud (2011), *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Petra.

Avant de préciser notre approche de la portée de la participation, nous revenons sur l'état de la question des effets, que l'on peut dégager d'une synthèse des études empiriques, d'une part, et des travaux récents qui ont fait l'objet d'un bilan dans le cadre du GIS, d'autre part. Nous présentons ensuite l'approche de balistique sociologique mise en œuvre pour suivre la trajectoire des différents dossiers analysés, qui ne se résument jamais à des conflits d'implantation. Le choix de nos dossiers sur un même territoire régional permet de croiser l'analyse de la trajectoire de problèmes publics et l'étude approfondie *in situ* de l'expérience territorialisée qu'en font les acteurs. Ce chapitre introductif se conclut par une brève présentation des chapitres de ce volume, chacun se focalisant sur une des dimensions de la portée de la participation, afin de ressaisir le fil de notre démarche collective dont le déroulement est présenté dans le second volume, en introduction des six cas étudiés dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

## I. LES EFFETS DE LA PARTICIPATION DANS LES TRAVAUX SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN DÉMOCRATIE

Le premier [Congrès](#) du [Gis Démocratie et Participation](#), tenu du 18 au 21 octobre 2011 à Paris, a mis en évidence l'ampleur nouvelle dans les sciences humaines et sociales des questions relatives au renouvellement de la démocratie et la vitalité du domaine des études de la participation du public en démocratie. Qu'il s'agisse d'affronter les défis de la crise financière ou de la crise écologique, d'interpréter le sens des transformations des mouvements sociaux et des formes de la critique sociale, d'évaluer ce que font aux institutions les multiples expérimentations en matière de délibération et de participation politique ou encore de statuer sur les effets de la participation du public aux processus décisionnels, il y a là tout un champ de questions qui demandent tout à la fois des bilans, des discussions et des propositions. D'autant que les recherches convoquées se situent au croisement de disciplines très diverses : science politique, sociologie de l'action publique, sociologie des mouvements sociaux, aménagement et urbanisme, droit, sciences de l'information et de la communication, études sociales des sciences, géographie, économie, gestion, psychologie sociale, théories de l'argumentation et sciences du langage... Le Congrès a été l'occasion d'ouvrir ou d'approfondir le dialogue entre les différentes approches, mais aussi de les confronter car le domaine ne s'organise pas autour d'un paradigme partagé mais autour de questionnements traversant l'ensemble des travaux, qu'ils portent sur la démocratie urbaine, les relations sciences-sociétés et la démocratie technique, la démocratie écologique, la démocratie sanitaire, etc., cette floraison d'adjectifs accolés au nom de la démocratie témoignant bien de l'absence d'une théorisation commune.

La coordination du premier numéro de la revue *Participations*, avec Loïc Blondiaux, a permis de poser un bilan d'ensemble des travaux sur la participation en démocratie<sup>5</sup>. La vague actuelle des études de la participation est celle du retour du conflit comme objet central d'analyse, pour dépasser ce qu'Alice Mazeaud a appelé « le tropisme procédural »<sup>6</sup> de la vague précédente d'observation fine du fonctionnement des dispositifs, et l'étude des conflits

---

5. Blondiaux L., J-M. Fourniau (dir.) (2011), [Démocratie et participation : un état des savoirs](#), Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 1. Les huit questions transversales présentées dans la première section sont développées dans l'introduction de ce n°. Blondiaux L., J-M. Fourniau (2011), « [Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?](#) », *Participations* n° 1, pp. 12-36.

6. Mazeaud A. (2009), « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux *Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.

va de pair avec un pluralisme des méthodes et des références. Les discussions du Congrès ont montré la fécondité de lignes de tension qui parcourent et souvent opposent les travaux, par exemple autour des couples conflit / consensus, processus / procédures, délibération / participation. Au-delà du premier constat d'éclatement des références, des concepts et des buts visés par les travaux provenant de champs très divers et appartenant à des disciplines différentes — expliquant que les chercheurs sur la participation travaillent dans des bibliothèques séparées entre lesquelles l'activité du GIS doit favoriser la circulation —, le travail de bilan entrepris pour le Congrès fait ressortir des similitudes de positionnement à l'égard de l'objet, et permet d'identifier quelques problèmes transversaux que les recherches sur la participation ont en partage et autour desquels un véritable débat scientifique peut se nouer. Les discussions du Congrès l'ont largement confirmé, huit questions transversales structurent le domaine des études de la participation du public en démocratie.

## **1. Huit questions transversales aux travaux sur la participation du public en démocratie**

Les trois premières touchent aux effets de la participation du public en démocratie, et appellent à renouveler l'approche des effets : **l'impact sur la décision ; les transformations des individus** (des participants) ; **les effets structuraux et substantiels de la participation**, axes que nous préciserons dans la section suivante en synthétisant quelques résultats de la journée d'étude du vendredi 21 octobre 2012 qui était consacrée à ces thématiques. Le renouvellement du regard par rapport à des approches centrant l'analyse sur les dispositifs participatifs et visant à appréhender, à partir de leur déroulement, leurs incidences sur les acteurs et les problèmes soumis à la délibération, conduit à s'interroger notamment sur les conditions qui favorisent ou affaiblissent l'influence des dispositifs, et sur les contextes d'action publique et leurs capacités différenciées à produire une offre de participation. L'approfondissement de ces voies de recherche suppose de développer des enquêtes comparatives, intersectorielles et/ou internationales. Notre recherche sur la portée de la participation s'inscrit explicitement dans cette perspective, en prenant le parti d'une entrée territoriale.

Au-delà des effets structuraux des dispositifs sur les dynamiques sociales et politiques, le questionnement sur les effets substantiels de la participation revient en effet sur le devant de la scène. Y a-t-il une « plus-value environnementale » du recours à la participation ? L'environnement, la ville, l'innovation scientifique et technologique sont-elles transformées par l'instauration d'un ordre participatif, alors que leur production est puissamment travaillée par les mécanismes du marché et les logiques de globalisation ? Ce questionnement sur la substance ne nous semble pas être un simple retour de balancier après une période marquée par un tropisme procédural. Mais travailler à nouveaux frais la problématique des effets substantiels de la participation suppose des innovations méthodologiques, des approches comparatives larges et des protocoles de recherche collectifs. En développant ici la notion de portée de la participation, nous entendons y contribuer.

En dehors de ces questions sur les effets, d'autres questions transversales ressortent du bilan entrepris, qui ne sont pas non plus étrangères à nos orientations de recherche pour formaliser la notion de portée de la participation. Mentionnons-les rapidement avant de préciser les axes de questionnement sur les effets. Les travaux sur la participation consacrent le concept de dispositif pour décrire les agencements aptes à orienter, déterminer, assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours. Deux grandes questions les traversent, celle de **l'influence du dispositif** — fabrication des publics, cadrage des problèmes traités, contraintes imposées à l'expression, pouvoir conféré aux organisateurs... —, celle de **la mise en**

**institution de la participation et sa codification juridique.** L'analyse des processus d'institutionnalisation, de leurs acteurs, de leur différenciation selon les secteurs d'action publique, de leur effectivité et de leurs conséquences suppose là encore des innovations méthodologiques pour saisir notamment les forces et les risques de l'institutionnalisation.

Une question centrale touche à **la place du conflit**, aux rapports entre participation et coopération, aux effets sur les mobilisations collectives. C'est sur cette question que les approches du phénomène participatif se différencient le plus nettement, avec une polarisation entre :

- approche gestionnaire (la participation comme instrument de modernisation de l'action publique et de résolution des conflits) ;
- approche émancipatrice (la participation comme revendication de transformations des rapports sociaux dans les conflits contre les injustices et dans les luttes pour l'égalité),
- ou approche démocratique (la participation comme processus de légitimation des décisions et de dépassement des conflits par le renouvellement de la délibération et des formes de l'accord).

Ces différenciations mettent en jeu des définitions distinctes de l'idéal participatif et doivent conduire à maintenir ouvertes les tensions entre l'idéal normatif de la participation (de la démocratie participative) et l'idéal normatif de la délibération (de la démocratie délibérative)<sup>7</sup>.

Les deux dernières questions touchent aux conséquences de l'extension du mouvement participatif. L'une porte sur **la redéfinition de l'expertise** et demande de croiser les travaux conduits dans les *science studies* sur les profanes (*lay people*) et ceux conduits dans d'autres champs — urbanisme, santé — sur l'expertise d'usage des habitants ou des malades. L'autre porte sur **la professionnalisation de la participation** : les nouvelles asymétries de pouvoir et de savoir entre les acteurs qu'elle engendre ; les contours de la coalition réformatrice pro-participation, et la place qu'y occupent les chercheurs en sciences sociales. Les travaux sur la participation du public en démocratie s'appuient en effet sur une large variété de posture des chercheurs. La posture classique de l'observateur neutre et distant laisse souvent la place à l'engagement dans les dispositifs au titre d'organisateur, de garant ou d'évaluateur. Les recherches-actions, les recherches participatives (avec les dispositifs comme les PICRI ou le programme REPERE) se développent. La recherche en sciences sociales se trouve également directement « embarquée »<sup>8</sup> dans les grands programmes de recherche technologique qui ne se conçoivent plus sans une implication du public, au risque pour les chercheurs de se faire taxer d'« acceptologues »<sup>9</sup>. La participation n'est donc pas sans effets sur la recherche elle-même, et cela mérite également d'être analysé. Mais c'est là un autre programme de recherche...

---

7. Sur cette tension, signalons l'« adresse présidentielle » de Carole Pateman au Congrès de l'Association américaine de science politique (qu'elle préside) fin 2011. Carole Pateman, « Participatory democracy revisited », *Perspectives on Politics*, Volume 10, n° 01, March 2012, pp. 7-19.

8. Voir Mathilde Colin-Detcheverry, « [Quand les programmes “nano” embarquent les sciences humaines et sociales](#) », billet du 1er mars 2011 sur le site *Vivagora.org*.

9. Voir Pièces et Main d'œuvre, « [Les rebelles de l'acceptabilité](#) », billet du 12/10/2009 sur le site *Nanomonde.org*.

## 2. Les études de la participation en quête d'effets<sup>10</sup>

Pour ce qui nous intéresse le plus directement dans ce rapport sur la portée de la participation, le Congrès a consacré spécifiquement une [journée d'études](#) aux « Effets de la participation du public aux processus décisionnels ». L'ambition était de s'interroger à nouveaux frais sur les manières de saisir les effets de la participation, par un décentrement du regard par rapport aux analyses les appréhendant à partir du seul fonctionnement des dispositifs. Ces 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. De telles approches permettent ainsi de reconsidérer l'influence des arènes participatives et délibératives, et donc le discours de leurs promoteurs, voire de mettre en lumière des effets inattendus au regard des objectifs initialement affichés, notamment sur les participants individuels, sur les processus de politisation, les compétences politiques et les savoirs d'usage des citoyens ordinaires, sur les réseaux d'acteurs, les territoires de la participation ou l'émergence de problèmes publics sur des scènes multiples. Examinons quelques-unes des pistes explorées.

### a) Les effets de la participation sur les individus

Des travaux récents, notamment d'histoire de la démocratie participative, tendent à revaloriser le rôle de la participation comme « activité coopérative orientée vers la résolution d'un problème », tout autant que comme « activité conflictuelle visant à faire adopter une décision », pour reprendre des formulations de J. Dewey. Ces approches invitent alors à être attentif à d'autres types d'effets que ceux portant sur la décision : l'éducation des citoyens et la fabrication de conduites politiques conformes à certaines conceptions de la démocratie, les processus de capacitation ou d'*empowerment*, la fabrication de savoirs et de savoir-faire pour l'action collective, les transformations du sens commun, etc. Les transformations contemporaines des pratiques démocratiques invitent donc à dépasser le paradigme de l'opinion informée et à analyser l'écologie des publics et les processus de construction d'une compétence citoyenne élargie, le déploiement d'un pouvoir d'agir.

La majorité des travaux sur les effets individuels de la participation insiste sur la manière dont les acteurs individuels s'approprient les dispositifs, se conforment ou non aux règles qu'ils imposent, et sur les usages variés dont les procédures et les technologies participatives sont l'objet. De tels travaux conduisent notamment à réinterroger diverses dimensions des cultures politiques, la culture démocratique des agents publics, la culture participative des militants ou les pratiques civiques dans les nouvelles cultures numériques. Ces travaux observent notamment que les revendications de légitimité des citoyens ordinaires opèrent un déplacement de l'appréhension abstraite de l'intérêt général vers l'élaboration sensible du commun.

D'autres travaux commencent à s'intéresser à l'activité participative ou délibérative et à la manière dont les individus engagés dans des dispositifs lui donnent sens. Si les dispositifs participatifs, qui sont souvent considérés comme des « écoles de démocratie » mais suscitent des modes d'engagement très différents, offrent en effet un potentiel d'apprentissage, celui-ci est investi de manière très diverse selon les types de participants. Le sensible, la sociabilité, l'appartenance à une communauté apparaissent comme des ressources, particulièrement pour les citoyens les plus éloignés de la vie politique, en manque de légitimité dans les arènes publiques.

---

10. Une version légèrement remaniée de cette section a été publiée dans *M3. Société urbaine et action publique*, n° 2, avril 2012. J-M. Fourniau, « [Effets de la participation, la démocratie à l'étude](#) », pp. 72-77.

Appréhender l'efficacité politique de l'engagement individuel dans les dispositifs participatifs ne peut alors relever des seules approches cognitives des préférences et des apprentissages ou des analyses classiques de la compétence politique, mais nécessitent d'être attentif à l'expression des émotions et de la subjectivité, et de suivre les processus de construction de trajectoires participatives dans la durée desquelles se forment les capacités à la fois individuelles et collectives d'avoir prise sur son environnement politique. Cette nouvelle perspective élargit le regard vers les usages et les acteurs qui s'approprient l'offre de participation, ou qui y opposent des formes de résistance, ou qui combinent diverses pratiques, dans et hors les dispositifs institués. Plusieurs des cas analysés dans le volume 2 de ce rapport (notamment les chapitres 2, 6 et 7) abondent dans ce sens et tentent de dégager les conditions de pérennité des apprentissages observés permettant de faire de l'expérience participative un levier pour agir dans un système décisionnel généralement peu transformé par la participation.

b) Les effets de la participation sur la construction des collectifs et les mobilisations sociales

De nombreux travaux sur les effets de la participation sur les mobilisations et les mouvements sociaux s'interrogent sur les transformations contemporaines de l'espace public, les remaniements des répertoires de l'action collective aux différentes échelles territoriales, du local au mondial, la politisation (ou la dépolitisation) des pratiques des acteurs sociaux et des formes d'engagement civique. Le modèle de la « gouvernance à cinq » promu par le Grenelle de l'environnement conduit de nombreux acteurs à distinguer la « société civile organisée » — les parties prenantes conviées dans les dispositifs de gouvernance concertée — et la société civile atomisée, et à s'interroger sur la capacité des dispositifs participatifs à favoriser le passage d'un état fragmentaire à un état collectif alors même que les stratégies individuelles et les revendications collectives entrent souvent en tension (par exemple les stratégies individuelles de résidence par rapport aux revendications collectives concernant l'habitat dans des quartiers de rénovation urbaine ou dans des zones à risques, les stratégies individuelles de mobilité par rapport aux revendications collectives de maîtrise de l'énergie et des pollutions, etc.).

Une partie des travaux s'intéresse alors au filtrage des revendications opéré par les dispositifs de gouvernance participative, aux règles du jeu portant sur l'accès des parties prenantes, à l'ouverture ou à la fermeture des questions mises en débat. Il s'en dégage un double rôle des épreuves de délibération dans les arènes publiques : d'un côté, elles orientent la connaissance, l'argumentation, la justification à propos des enjeux mis en débat ; de l'autre côté, elles jouent un rôle dans la coordination des acteurs et dans la structuration de l'interaction sociale et des décisions qui en découlent.

Pour une autre partie des travaux, il s'agit alors d'avancer dans la saisie de l'expression des critiques citoyennes, dans l'identification des réseaux d'acteurs, des coalitions, des milieux pour lesquels la participation est un instrument de l'action collective, mais un instrument parmi d'autres dans un répertoire élargi, dans la compréhension des épreuves par lesquelles se constituent les collectifs, dans l'analyse de leurs pratiques. Plusieurs travaux montrent que les associations peuvent imposer leurs savoirs sur la table des négociations quand elles arrivent à saisir des effets d'opportunités politiques (comme le Grenelle de l'environnement), à développer une capacité de contre-expertise et à s'inscrire dans une double dynamique de coopération et de contre-pouvoir.



La construction des territoires de mobilisation collective et les modalités diversifiées d'engagement à différentes échelles territoriales ont également retenu l'attention : le territoire est déterminé à la fois par les nuisances anticipées d'un projet ou les dommages vécus localement et par l'histoire des luttes locales constitutives d'une appartenance collective, mais il est aussi transformé par la participation. Malgré le faible effet direct constaté dans la plupart des processus participatifs, la répétition des expériences participatives modifie les usages et les représentations du territoire, y transformant à terme l'action publique en profondeur. Le chapitre 3 de ce volume comme les différentes études de cas du volume 2 travaillent particulièrement cette piste d'analyse.

c) La fabrique participative de l'action publique

Ce sont sans doute les travaux portant sur les effets de la participation sur l'action publique qui débouchent le plus sur ce type de questionnement, du fait de l'effort entrepris pour renouveler le regard par rapport aux approches séquentielles appréhendant les effets directs sur la décision et constatant régulièrement la faiblesse de ces effets. Partant du constat que tout ne se joue pas dans le moment de la procédure participative, mais bien souvent en amont, dans le choix des enjeux mis en débat, les nouvelles approches s'interrogent sur la « fabrique participative » de l'action publique et sur les capacités de mise en participation du social des différents niveaux de gouvernement. Ce questionnement a été l'un des ressorts de notre recherche sur la portée de la participation, même si nous avons choisi ici d'entrer par le territoire et non par l'action publique.

Les travaux s'intéressent alors au rôle des arènes participatives, d'une part sur la politisation des problèmes publics, et d'autre part sur les technologies de gouvernement, les pratiques des administrations et des acteurs politiques. Quelques travaux commencent également à conduire des comparaisons entre secteurs d'action publique pour analyser leurs capacités différenciées à produire une offre de participation et pour comprendre comment des pans entiers se soustraient ou s'adonnent à ce nouveau régime de gouvernementalité.

La prise en compte de l'encastrement des processus participatifs dans leurs configurations sectorielles et territoriales, donc dans des systèmes d'action plus vastes et des temporalités plus longues, permet de mettre en évidence des effets produits, conformes ou non aux objectifs visés, sur la problématisation des enjeux, les réseaux d'acteurs, les pratiques administratives, etc., dont la réalité contredit le sentiment courant d'inanité de la participation. Il y a certes un décalage entre les effets observables et les effets mis en scène, certains effets étant peu visibles et peu lisibles pour le grand public, voire même invisibilisés. Mais aucun secteur d'action publique n'échappe totalement aujourd'hui à l'impératif participatif, bien que les expériences participatives restent inégalement distribuées.

Ainsi, l'examen détaillé des processus de démocratie participative mis en œuvre à l'échelle locale souligne que, dans beaucoup de cas, la participation, malgré la grande diversité des dispositifs, reste limitée à des objets résiduels de l'action publique : les enjeux forts des finances locales (priorités d'investissements) ou la gestion de la dette (emprunt ou impôts), des modes de gestion des services publics (délégation ou régie), de la sécurité (vidéosurveillance, etc.), qui sont les plus politisés et les plus controversés entre les élus, ne sont que très rarement soumis à la parole citoyenne. La forme très restrictive de mise en œuvre en Europe du modèle du budget participatif en témoigne, relevant plus souvent de la démocratie de proximité que de la démocratie participative.

d) Les effets structureaux de la participation du public sur le système politique : le retour des questionnements substantiels

La place de la démocratie participative ou délibérative dans le fonctionnement de la démocratie représentative, les effets en retour sur l'institutionnalisation différenciée des divers dispositifs, les transformations induites dans les rapports des citoyens à l'élaboration de la loi et à la mise en œuvre du droit sont également des questions interrogées par les travaux de recherche. On assiste plus largement à un retour des questionnements sur les effets substantiels de la participation au-delà des effets structureaux sur les dynamiques sociales et politiques : par quelles voies la démocratie participative ou délibérative peut-elle déboucher sur plus de justice sociale ? L'échelle des grands enjeux pour l'humanité conduit souvent les différents niveaux de gouvernement à considérer que les citoyens n'ont pas leur place dans leur traitement. Les résistances que suscite le retour du tirage au sort en témoignent. Pourtant quelques travaux montrent comment la participation se traduit par une modification profonde de l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets et des politiques au regard de ces grands enjeux. La montée des questions de santé environnementale dans l'orientation de nombreuses politiques en témoigne, par exemple. Le chapitre 3 de ce volume s'attache à le montrer en analysant cette montée comme la transformation des prises sensibles, territorialisées, que construisent les acteurs à l'échelle d'un bassin (celui de l'Étang de Berre et Fos) par la construction d'épreuves de moins en moins territorialisées afin d'en faire une question régionale puis nationale.

L'approche de la portée de la participation proposée par ce rapport entend se situer dans ce mouvement de renouvellement conceptuel et méthodologique. En effet, ces questionnements substantiels soulèvent deux interrogations distinctes.

D'une part, ils appellent implicitement une alternative :

- D'autres dynamiques sociales que la participation ne permettraient-elles pas d'atteindre plus sûrement les résultats souhaitables pour la société, comme une meilleure articulation des enjeux d'équité et de durabilité, ou vitaux pour l'humanité, comme la maîtrise du changement climatique ?
- Voire, les processus de décision antérieurs ne produisaient-ils pas de meilleurs résultats ?, ou d'autres procédures (comme la gouvernance à cinq) ne produiraient-elles pas de meilleurs résultats ?

Répondre à ce premier volet du questionnement suppose de relier précisément les effets de la participation sur les différents enjeux envisagés ci-dessus, aux caractéristiques des processus participatifs censés produire ces effets mieux que d'autres processus. Nous montrons dans la section suivante les limites des approches empiriques construites jusqu'à présent. Les dimensions transversales de la portée de la participation présentées dans ce premier volume (transversales à nos analyses de terrain présentées dans le second volume) apportent des éléments de réponse à ce volet du questionnement (cf. notamment chapitre 2 et 3).

D'autre part, ce questionnement soulève une question méthodologique préalable :

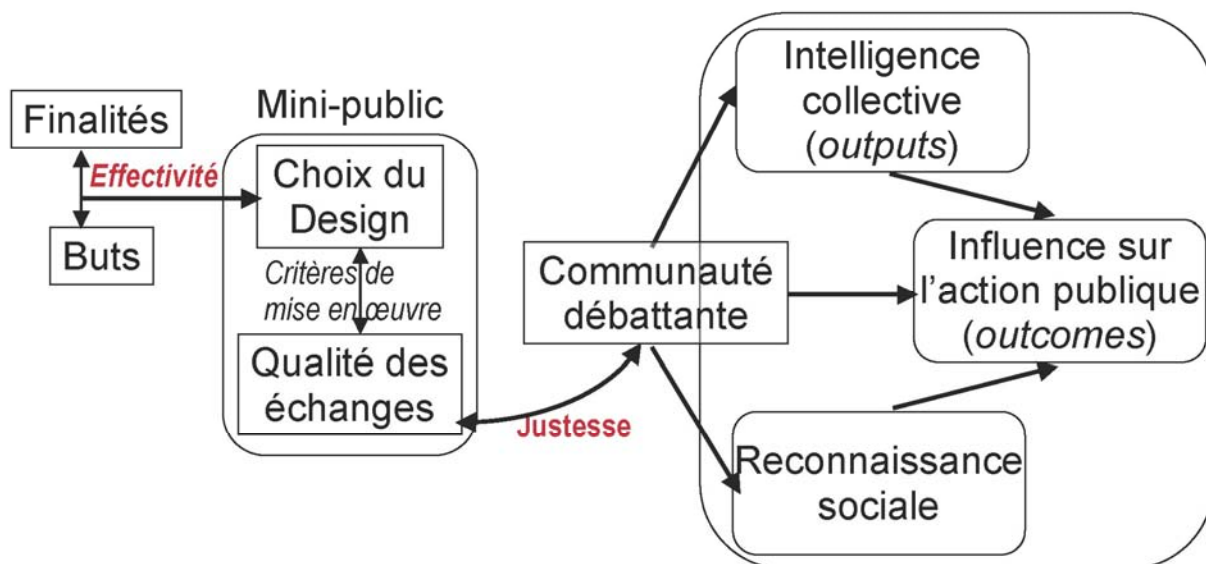
- Comment identifier les effets de la participation, notamment sur l'action publique ?
- S'il y a des effets identifiables sur l'action publique, comment les attribuer précisément aux « détours participatifs » des politiques publiques, plutôt qu'à d'autres phénomènes concomitants ?

Répondre à ce second volet du questionnement suppose de changer le regard porté sur les effets de la participation. C'est l'objet central de notre recherche sur la portée de la participation.

### 3. Les effets de la participation dans les approches empiriques centrées sur les dispositifs

La prolifération des initiatives qui ont donné corps à l'idée de démocratie participative depuis une trentaine d'année a été accompagnée de près par le développement de la recherche en sciences humaines et sociales. Les formes très diverses d'appel à la participation dans de multiples domaines de la vie sociale suscitent ainsi de nombreuses recherches visant à répertorier, classer, voire labelliser les pratiques et les effets des dispositifs délibératifs et participatifs. La détermination de ces effets est également l'un des principaux ressorts critiques des acteurs de la démocratie participative. De multiples propositions de critères de description, de classification et d'évaluation ont été faites tant par les chercheurs que par les acteurs. La masse importante de ces travaux empiriques a une caractéristique commune qu'Alice Mazeaud désigne comme un « tropisme procédural »<sup>11</sup>. La mise en procédure croissante de la participation, sous forme de dispositifs institués plus ou moins standardisés, mais le plus souvent organisés et contrôlés par une autorité politique ou administrative, conduit en effet la plupart des travaux — notamment ceux que nous avons précédemment conduits sur le débat public — à analyser les effets comme les résultats directs attachés à la mise en œuvre des procédures.

Les approches empiriques des effets de la participation produisent des échelles, des listes d'effets, des typologies, ou tentent de construire de grandes matrices reliant les caractéristiques des dispositifs et leurs conséquences puis de les synthétiser en un nombre limité de dimensions. On peut alors tenter de synthétiser l'approche transversale aux travaux empiriques sur les effets de la participation par le schéma suivant, où le dispositif (le mini-public) occupe un rôle charnière entre les finalités et les buts des acteurs qui s'engagent dans le processus de participation et ce que produit ce processus.



Pour expliciter ce schéma, revenons sur les démarches empiriques les plus significatives d'analyse de la prolifération et d'évaluation des dispositifs participatifs et délibératifs. De toutes ces démarches, l'échelle de partage du pouvoir formalisée par Sherry Arnstein en 1969<sup>12</sup> a été la plus diffusée, tant dans la littérature anglo-américaine<sup>13</sup> que française, tant

11. Voir note 6 : Mazeaud A. (2009), <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.

12. Arnstein S. R., (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *JAIIP*, Vol. 35, n° 4, juillet, pp. 216-224.

dans les travaux académiques que d'expertise ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage<sup>14</sup>. Cette analyse unidimensionnelle arme les critiques récurrentes qui dénoncent l'inanité des dispositifs de participation. Mais elle donne peu de prises analytiques sur leurs effets (ou leur manque d'effets). Même dans les degrés élevés de son échelle, les effets de la participation ne sont pas listés et leur réalisation dépend de conditions — compétences, ressources — externes au dispositif de participation. Les divers degrés de l'échelle de la participation désignent ainsi un partage des ressources préexistant ou acquis dans le conflit plutôt que le résultat d'un dispositif de participation. L'échelle peut cependant être lue comme une échelle d'*empowerment* sans que l'on puisse pourtant attribuer à la portée de la participation le fait de gravir des échelons dans le pouvoir d'agir. D'autres approches évaluatives ont alors voulu porter attention à ce que produisait le déroulement même de la participation pour en comprendre les effets.

Les travaux d'évaluation des dispositifs de participation initiés par Fiorino, en 1990<sup>15</sup>, développés par Renn, Webler et Wiedemann, en 1995<sup>16</sup>, ont cherché à rompre avec l'approche en termes de pouvoir des échelles de la participation pour s'intéresser plus directement à l'activité des participants et aux conditions de justesse (*fairness*) des dispositifs. À leur suite, les travaux de Gene Rowe et Lynn Frewer<sup>17</sup> (2000 ; 2004 ; 2005) ont mis au centre de l'analyse une autre dimension que celle du pouvoir, celle de la communication entre les participants. Ils s'intéressent alors à l'effectivité des dispositifs selon la nature et la direction du flux d'information réellement engendrés entre citoyens et décideurs (« *According to such an information flow model, the effectiveness of an exercise may be ascertained according to the efficiency with which full and relevant information is elicited from all appropriate recipients, and combined (when this is required)* », 2005, p. 285). Rowe et Frewer (2000 et 2005) construisent une grille de comparaison des dispositifs en portant plus particulièrement attention à l'adéquation de l'objet mis en débat au public sollicité pour en débattre ; à l'adéquation de l'information et de la connaissance dispensées à l'objet mis en débat ; à l'adéquation du mode opératoire à la dynamique de l'argumentation et à la production d'un résultat du processus délibératif. Leurs travaux produisent une typologie des dispositifs pour répondre à la question : *What works best when ?* (« théorie de l'effectivité contingente ») selon que les variables affectant l'effectivité (*efficiency*) et la justesse (*fairness*) des dispositifs sont ou non contrôlées dans leur *design* et leur fonctionnement pour l'atteinte de leurs objectifs (les critères de leur typologie — critères de légitimité et critères de mise en œuvre effective — ont largement inspiré ceux retenus par Callon, Lascoumes et Barthe<sup>18</sup> en 2001).

---

13. Archon Fung note que l'article d'Arnstein est beaucoup plus cité que les travaux de Benjamin Barber, par exemple. Cf. Fung A. (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, pp. 66-75.

14. Voir Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, « [Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A Ladder of Citizen Participation" de S. R. Arnstein](#) », *Participations*, n° 1, 2011, pp. 36-65.

15. Fiorino, D. J. (1990), « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 15, n° 2, pp. 226-243.

16. Renn O., T. Webler et P. Wiedemann (1995), *Fairness and competence in citizen participation*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers

17. Rowe G. et L. J. Frewer (2000), « Public Participation Methods: A framework for Evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25, n° 1, pp. 3-29.

Rowe G. et L. J. Frewer (2004), « Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 29, n° 4, pp. 512-556.

Rowe G. et L. J. Frewer (2005), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, pp. 251-290.

18. Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Cette typologie est d'abord nécessaire pour pouvoir réellement comparer les dispositifs entre eux, car sous le même nom cohabitent très souvent des dispositifs qui ne fonctionnent pas selon les mêmes variables. Mais les effets sur le processus décisionnel ou sur les compétences des participants ne sont pas étudiés en détail. La comparaison porte sur le fonctionnement réel des dispositifs, les échanges qu'ils permettent, plus que sur leurs résultats sur ce qui est en débat. D'ailleurs Rowe et Frewer (2004) indiquent qu'il faudrait compléter leur typologie des dispositifs par une typologie des contextes décisionnels pour aboutir à une théorie de l'effectivité satisfaisante.

Ainsi, dans l'approche typologique de Rowe et Frewer, la portée de la participation tient, à l'inverse du modèle d'Arnstein, au fonctionnement interne des dispositifs. La participation du public porte si les dispositifs peuvent produire des résultats en rapport avec les finalités et les buts que les participants prêtent à leur engagement dans l'échange.

D'autres approches ont alors cherché à décrire les dimensions les plus pertinentes permettant de saisir la multiplicité des effets empiriquement constatés. Le travail d'Archon Fung (2003 et 2006) est tout à fait remarquable de ce point de vue. Réfléchissant sur les conséquences des choix de *design institutionnel* sur la qualité de la délibération (« *Minipublics, and perhaps the public sphere more broadly, defy generalization precisely because the values they advances and their consequences for democratic governance depend upon the details of their institutional construction* »), Fung<sup>19</sup> identifie en 2003 huit variables du design institutionnel — finalité du dispositif (éducatif, consultatif, de coproduction) ; Qui : sélection et recrutement ; Quoi : sujet et portée ; Comment : modalités délibératives ; Quand : récurrence et itération ; Pourquoi : les enjeux ; *Empowerment* ; Conduite (monitoring) — et quatre ensembles de conséquences fonctionnelles, selon 10 variables : caractère de la participation (Quantité, Biais, Qualité de délibération) ; information et changement individuel (Information des responsables, des citoyens, Compétences démocratiques) ; contrôle populaire (Redevabilité des responsables, Justice de la politique, Effectivité de l'action publique) ; effets politiques : mobilisation populaire. Il construit un tableau croisant ces deux séries de variables, et indiquant les conséquences plus ou moins fortes des choix de design institutionnel sur les dimensions fonctionnelles de la participation. Ce tableau permet de comparer des dispositifs très divers en reliant le design et les effets de la participation.

En 2006, Fung<sup>20</sup> a proposé une version simplifiée de son modèle initial, permettant de décrire la multiplicité des dispositifs participatifs selon seulement trois variables, en fait trois échelles. L'une concerne les méthodes de sélection des participants (en distinguant notamment dispositifs ouverts ou fermés), une autre les modes de communication (donc proche des propositions de Rowe et Frewer), la dernière le partage du pouvoir (l'échelle d'Arnstein). Son « cube de la démocratie » (l'espace construit par le jeu des trois variables) permet alors de comprendre la portée des dispositifs de participation selon les caractéristiques de leur design. Il en ressort qu'un dispositif donné ne peut combiner les valeurs démocratiques associées à chacun des axes du cube (légitimité, justice, effectivité).

Notre schéma tente plus particulièrement de synthétiser ces approches. Nous y distinguons d'abord les finalités et les buts de l'engagement des participants. Les finalités sont les mobiles de leur engagement, tandis que les buts sont relatifs aux résultats attendus. L'on peut ainsi venir à une réunion publique ou s'inscrire sur un forum Internet simplement pour s'informer,

---

19. Fung A. (2003), « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, pp. 338-367

20. Fung A. (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », *loc. cit.*

ou alors pour partager un moment d'échanges, ou encore pour éprouver sa citoyenneté. Ces mobiles divers se lisent souvent dans les titres à parler mis en avant lors d'une prise de parole. Les buts que l'on assigne à sa participation sont plus directement en rapport avec l'objet du débat et ce que le dispositif offre comme modalités concrètes d'échanges. On peut chercher à réunir de la documentation, mieux comprendre les positions des parties prenantes, faire entendre sa voix, peser sur le projet, etc. L'évaluation que chacun fait de sa participation variera non seulement selon l'atteinte de buts, mais également en fonction du jeu entre les mobiles et les buts, ce jeu ouvrant ou fermant des possibles, ce qui détermine finalement le sens de son engagement<sup>21</sup>.

L'évaluation doit donc nécessairement combiner des critères substantiels, mesurant des productions efficaces et des critères procéduraux décrivant une procédure efficace. La démarche proposée pour le Colloque de Lille sur le débat public<sup>22</sup> allait dans ce sens en proposant d'examiner de nombreux types d'effets. On peut généraliser à l'ensemble des dispositifs de participation et chercher à différencier leurs effets, ainsi que nous l'avons mentionné dans la section précédente, sur les controverses et les mobilisations ; sur les projets et les organisations qui les portent ; sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs ; sur l'institution du débat public elle-même.

Les travaux de Rowe et Frewer d'une part, ceux de Fung d'autre part, convergent cependant vers un résultat important que le schéma veut rendre saillant. Si le choix du design institutionnel permet de garantir une certaine effectivité aux finalités et buts de la participation — c'est-à-dire qu'ils peuvent être effectivement congruents avec ceux des organisateurs et d'une large partie du mini-public rassemblé —, ce que produit réellement le dispositif ainsi choisi dépend de la conduite des échanges, sa justesse (*fairness*) déterminant la qualité des échanges et des résultats du dispositif. Par exemple, le même dispositif de débat public organisé par la CNDP, dont le caractère ouvert permet d'assembler des publics aux finalités et buts très divers, de la simple information au conflit pour s'opposer à un projet, ne produira pas les mêmes résultats selon la conduite des débats, en particulier selon la manière dont la Commission particulière du débat public envisage son rôle. On constatera par exemple la constitution d'une « communauté débattante » dans les cas où les participants peuvent mettre à l'épreuve les règles délibératives<sup>23</sup>. Dans ces cas, la communauté débattante formée se trouve en capacité de porter à la suite du débat ce qu'il a produit (l'intelligence collective, dans notre schéma) et de faire vivre la reconnaissance sociale acquise par certains acteurs, notamment les associations locales de défense<sup>24</sup>. Autrement dit, la conclusion que nous tirons des travaux empiriques mentionnés signifie que : le choix du design d'un dispositif correspondant à certaines finalités et buts assignés à la participation du public ne garantit pas les résultats que produit le dispositif. La variabilité de la conduite de la concertation ouvre une incertitude irréductible dans l'évaluation de son efficacité.

Pour délimiter, voire réduire, cette incertitude, de nombreux travaux s'attachent à produire des ensembles relativement cohérents de critères en distinguant les *outputs* sur l'élaboration des

---

21. On reprend ici, de manière extrêmement simplifiée, la description de l'activité comme « triade » proposée par Yves Clot (2002) : *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF.

22. Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Recherches.

23. Fourniau J-M. (2007), « [L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement](#) », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV, n° 136, février, Genève, Droz, pp. 149-179.

24. Simard, L. et J-M. Fourniau (2007), « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 318-331.

projets<sup>25</sup> des *outcomes* sur l'action publique, et des conséquences en termes de reconnaissance sociale. Sur le second plan<sup>26</sup>, de nombreux travaux ont cherché à comprendre comment les mini-publics peuvent affecter la décision politique. Mentionnons plus particulièrement, outre ceux de A. Fung (2003) déjà cités, ceux conduits par Robert Goodin et John Dryzek en 2006<sup>27</sup>. Ils distinguent cinq niveaux : la fabrique directe de l'action publique, quand le minipublic est partie prenante de la décision (cas de l'assemblée de Colombie Britannique) ; la prise en compte dans le processus décisionnel, notamment par la formulation de recommandations ; l'éclairage des débats, qui peut également jouer un rôle d'information des fonctionnaires et des élus ; l'influence des politiques par *Market testing*, par exemple le marketing territorial (on peut penser aux cas du débat sur le 3<sup>ème</sup> aéroport parisien, en 2001, ou aux débats publics conjoints sur trois ports méthaniers, à Dunkerque, à Antifer et au Verdon, en 2007) ; et enfin un effet de légitimation. Ces niveaux recouvrent en partie la distinction proposée par David Guston en 1999<sup>28</sup> qui identifie un impact direct, une action de cadrage général du problème, la formation de nouvelles compétences parmi les élites et l'interaction avec les savoirs profanes. Rendant compte de ces travaux, Alice Mazeaud note :

*« En simplifiant, la littérature donne à voir trois modalités d'influence des dispositifs participatifs sur l'action publique : une influence directe sur le contenu des politiques publiques lorsque la portée décisionnelle du dispositif est institutionnalisée (ce qui ne concerne que les budgets participatifs et les assemblées citoyennes qui articulent délibération et référendum), une influence indirecte sur les idées et la carrière de la controverse (l'évolution de la perception d'un problème, transformation des arguments, apparition de nouvelles connaissances) et une influence indirecte par l'apprentissage des acteurs (une évolution des compétences et des positions au sein de l'administration, les changements de pratiques des maîtres d'ouvrage). »<sup>29</sup>*

Nos travaux sur la portée relèvent ainsi des cas où il s'agit d'explicitier les formes indirectes d'influence des dispositifs participatifs sur l'action publique (voir notamment le chapitre 1 de ce volume et les chapitres 3 et 4 du volume 2). Comme le remarquent Goodin et Dryzek (2006, p. 221) : « *Democratic theory now accords central roles to deliberating citizens, but*

---

25. Par exemple, pour les débats et concertations sur les projets d'aménagement :

- Quelle amélioration de l'information fournie aux citoyens, en particulier dans certains domaines jugés sensibles,
- Quel approfondissement des données et quelle clarification des controverses à travers les possibilités d'investigation que garantit la procédure de concertation,
- Quelle prise en compte, à la suite du débat, des modifications du projet (alternatives, variantes) et du périmètre des problèmes publics que le débat a fait émerger comme étant liés au projets (ce qui implique souvent l'inclusion dans la concertation de nouveaux acteurs),
- Quel élargissement de l'expertise convoquée à la suite du débat pour répondre à ce nouveau périmètre,
- Quels changements dans la préparation et la conception des projets par les maîtres d'ouvrage...

26. Pour une analyse plus approfondie, voir Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé (2012), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations* n° 1/2012, pp. 5-29.

27. Goodin R. E. et J. S. Dryzek (2006), « Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics », *Politics & Society*, Vol. 34, n° 2, juin, pp. 219-244.

28. Guston D. (1999), « Evaluating The First US Consensus Conference: The Impact of The Citizens' Panel on Telecommunications and The Future of Democracy », *Science, Technology, & Human Values*, 24(4), p. 451-482.

29. Alice Mazeaud (2012), « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations* n° 1/2012, pp. 53-77 (citation p. 58).

*large questions remain unresolved concerning how citizens deliberation can be consequential in democratic practice* ». Mais la solution qu'ils proposent avec l'idée de catalogue (*"a detailed catalogue is necessary to counter those skeptical of the impact of such innovations, and to illuminate the subtle as well as the obvious ways they can make a difference"*, p. 225), ne nous semble pas être à même de produire cette différenciation. Le scepticisme vis-à-vis des dispositifs de participation (en particulier les « mini-publics ») tient sans doute en partie à ce que les efforts de modélisation rapidement présentés ci-dessus peinent à mettre en rapport la compréhension de ce que font les acteurs et le contexte dans lequel ils agissent.

Contre ces approches empiriques, Yves Sintomer et son équipe<sup>30</sup> ont développé depuis 2007 sur les budgets participatifs en Europe une approche s'appuyant sur la construction d'idéaux-types de la démocratie participative prenant en compte à la fois le type d'État ; le cadre normatif ; le type de procédures ; la dynamique de l'action collective ; les rapports que la participation à ces dispositifs instaure avec la participation politique ; la généalogie du dispositif. Les six idéaux-types construits ordonnent la description des nombreux cas européens étudiés. L'étude envisage alors l'évolution des différents cas au sein de l'hexagone formé par les idéaux-types pour les rattacher aux transformations subies par les variables explicatives des idéaux-types. Anja Röcke<sup>31</sup> a proposé un modèle simplifié référant les principales expériences de budgets participatifs en Europe à trois grands cadres normatifs de la participation : la démocratie participative, la démocratie de proximité et le développement communautaire, dérivé du nouveau management public. On peut sans doute extrapoler et référer la multiplicité des démarches participatives mises en œuvre à l'échelle locale à ces trois grands cadres normatifs. C'est une voie intéressante, mais la construction d'idéaux-types autour de grandes caractéristiques sociopolitiques fait sans doute trop peu de place aux dimensions sensibles de l'expérience. Or dans le cas des projets territorialisés que nous étudions, l'expérience sensible du territoire sert d'appui central aux mobilisations et caractérise un « agir environnemental »<sup>32</sup>.

### **Conclusion : saisir l'expérience démocratique des participants**

Lors de ce rapide parcours dans la littérature considérable consacrée aux effets de la participation, nous avons mentionné quelques-unes des limites attachées aux travaux centrés sur les dispositifs. Ces limites tiennent à l'impossibilité de saisir à partir des seuls dispositifs l'expérience démocratique des participants, son caractère ouvert, toujours en tension entre modèles idéaux de la démocratie qui fournissent des horizons d'action, et contraintes pragmatiques de l'action, indissolublement communicationnelles et stratégiques. Pour les dépasser, des changements de regards sont proposés par différents chercheurs. Une des premières limites rencontrées, qui croise de nombreuses critiques adressées aux formes discursives de rationalité privilégiées par les théories délibératives, part du constat que « tout n'est pas qu'intérêt » dans le débat public. Les échanges publics d'arguments ne visent jamais seulement à la hiérarchisation des valeurs et des intérêts ou à l'imposition d'une vision du monde, mais visent d'abord à exprimer des expériences dans le monde sensible et à partager leur bonne traduction publique, avec les certitudes et les incertitudes attachées à toute

---

30. Sintomer Yves, Carsten Herzberg et Anja Röcke (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, Recherches.

31. Röcke Anja (2011), « Le Budget Participatif des Lycées en Poitou-Charentes au prisme du développement communautaire », in Sintomer Y. et J. Talpin, *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, pp. 43-55.

32. Mormont M. (2006), « Pour une théorie de l'agir environnemental », intervention au 2ème colloque Écocitoyenneté, Marseille 9-10/11/2006.



expérience. Appréhender les modes de traduction publique de l'expérience sensible demande alors à être attentif aux processus d'expression d'un dérèglement éprouvé par un milieu et de sa mise en forme en termes de problème public. Il s'agit donc de partir des milieux pour comprendre comment des dispositifs facilitent, empêchent, cadrent les processus d'expression et de problématisation. Si ces cadrages balisent très fortement les effets que peuvent produire les dispositifs (on parle d'ailleurs d'effets de cadrage), ils contribuent également à configurer l'expérience des acteurs, ce dont on ne peut rendre compte qu'en travaillant sur les transformations des milieux. Plusieurs travaux ont alors adopté une perspective pragmatiste pour rendre compte des processus de politisation des individus par la participation (par ex. Julien Talpin sur les budgets participatifs<sup>33</sup>) ou des « engagements profanes »<sup>34</sup>. Pour notre part, nous avons choisi dans cette recherche une entrée territoriale pour rester au plus près de l'expérience sensible qui sert d'appui central aux mobilisations territorialisées sur des projets d'aménagement.

Mais, à l'autre bout de la chaîne, l'autre limite rencontrée dans les travaux que nous avons parcourus, est que la description du fonctionnement des dispositifs peine à mettre en rapport la compréhension de ce que font les participants, leurs expériences, et la configuration dans laquelle ils agissent. C'est notamment toute la question de l'influence sur la décision. La description fine des échanges au sein d'un dispositif ne nous renseigne guère sur la manière par laquelle le problème traité sera repris dans l'espace médiatique et sur la portée des arguments échangés dans le processus décisionnel. Plusieurs voies s'ouvrent pour affronter cette disjonction entre analyse de la participation et analyse de son influence sur la décision qui, toutes, impliquent de changer de perspective par rapport aux études centrées sur les dispositifs. Nous avons notamment mentionné la fécondité d'une entrée par la fabrique de l'action publique<sup>35</sup>. Dans la perspective pragmatiste qui est la nôtre, nous proposons dans cette recherche de mettre au centre de l'analyse la transformation de problèmes publics territorialisés pour saisir comment dans leur dynamique de longue durée des « détours participatifs » peuvent, en reconfigurant l'expérience des acteurs et les rapports au territoire, infléchir leurs trajectoires.

## II. UNE BALISTIQUE SOCIOLOGIQUE DES PROBLÈMES PUBLICS

*« Ce n'est pas une astuce technique qui a permis de traiter le problème politique, c'était de regarder en face les conclusions du débat public. (...) Quand vous avez un maître d'ouvrage qui était sur une lancée, un débat public qui diverge par rapport à cette lancée, il fallait aussi que RFF fasse sa mue sur le sujet, il n'y avait pas que l'opinion publique qui devait évoluer, RFF aussi, la technostructure devait évoluer. »* Yves Cousquer, verbatim de la réunion du 9 juin 2010, au palais des Congrès de Marseille, de bilan des concertations post-débat public sur la LGV Paca, p. 23 ([http://www.lgvpaca.fr/pdf/Verbatim\\_reunion\\_du\\_9\\_juin2010-01.pdf](http://www.lgvpaca.fr/pdf/Verbatim_reunion_du_9_juin2010-01.pdf))

Ce propos d'Yves Cousquer, revenant sur la mission que le gouvernement lui avait confiée en 2009 avant de décider du choix de l'option de tracé de la LGV Paca, désigne remarquablement l'objet de notre recherche sur la portée de la concertation. Comment un

---

33. Julien Talpin (2011), *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, Colchester, ECPR Press.

34. Mathieu Berger (2008), « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopraxmatique des engagements profanes », *Tracés* n° 15, pp. 191-208. Voir également Marion Carrel, Daniel Céfai et Julien Talpin (dir.) (2012), *Ethnographie de la participation*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 3/2012.

35. Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé (dir.) (2012), *Participation et action publique*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 1/2012.

moment de concertation – un débat public, ici – avec sa part de jeux d’argumentation peut-il infléchir – faire diverger, ici – la trajectoire d’un dossier « sur sa lancée », en reconfigurant le jeu des acteurs – maître d’ouvrage, Etat, opinion publique, ici ?

Cet extrait, comme beaucoup d’autres que nous pourrions extraire des corpus de documents rassemblés, indique que le vocabulaire d’une balistique des « problèmes politiques » est communément utilisé par les acteurs des dossiers que nous étudions. Il ne s’agit pas pour eux de raisonner en termes d’effets de la participation du public sur les décisions, selon un schéma causal linéaire qui pourrait motiver leur « entrée en concertation », mais de comprendre quelles prises peut leur donner leur implication dans des dispositifs de participation sur un dossier qui les concerne, pour en modifier la trajectoire. La visée de notre recherche est de produire une description de ces prises et un modèle d’intelligibilité des conditions de leur efficacité.

C’est pourquoi nous avons proposé de délaisser l’entrée, classique en matière d’évaluation de la participation, cherchant à dresser la liste de ses effets possibles et à vérifier leur réalisation ou non, dans diverses situations délibératives et selon le type de dispositifs de participation, pour emprunter à nos acteurs leur vision balistique et avancer la notion de *portée de la participation du public*. Pour préciser les hypothèses théoriques et méthodologiques de notre approche, nous la situons d’abord rapidement dans la littérature pragmatiste qui vise à analyser l’expérience des problèmes publics. Nous précisons ensuite l’approche balistique empruntée.

## **1. Une sociologie pragmatique de l’expérience des problèmes publics**

Dans une perspective pragmatiste, celle de J. Dewey, la construction, la stabilisation et l’institutionnalisation des problèmes publics relèvent d’enquêtes au cours desquelles des situations sont problématisées, et se font à travers des expériences par lesquelles des publics se constituent. L’enquête et l’expérience sont deux concepts centraux de la pensée de Dewey, l’enquête étant envisagée « comme forme élaborée et socialisée de l’expérience »<sup>36</sup>. C’est l’engagement d’une enquête, dont le déroulement implique souvent des processus d’association, de délibération, d’expérimentation, mais également des controverses et des conflits, qui permet de circonscrire une situation à maîtriser, d’en déterminer progressivement les composantes et les enjeux, et d’en organiser l’expérience par la constitution de publics, la focalisation de leur attention et l’orientation de leur action pour avoir prise sur la situation. Trois notions, étroitement reliées dans le concept d’enquête, sont donc centrales dans cette perspective, celles de situation problématique, celle de publics et celle d’expérience, que l’on peut très rapidement préciser. En suivant Dewey, nous entendons par « publics », l’ensemble des personnes, organisations et institutions indirectement concernées par des conséquences indésirables d’une situation problématique et qui s’y impliquent pour en construire une perception partagée et tenter de la résoudre. Dans cette perspective, la problématisation d’une situation n’est pas séparable de la constitution de ses publics dans le cours de cette activité collective qu’est l’enquête. Les publics sont un nouveau type de collectifs qui n’existait pas auparavant mais se constitue en engageant l’enquête sur une situation problématique. On ne peut donc les appréhender comme de simples regroupements préconstitués d’intérêts ou d’opinions, ni les caractériser uniquement par les propriétés sociales, professionnelles ou institutionnelles de leurs membres. Une situation problématique émerge quand les choses ne vont plus de soi et que l’équilibre préexistant entre la vie collective, le milieu écologique dans lequel elle s’inscrit, et les univers d’objets et de significations qui articulent les formes de vie

---

36. Voir Jean-Pierre Cometti, *Qu’est-ce que le pragmatisme ?*, Paris, Folio Essais, 2010, p. 34.

est rompu. Les situations problématiques sont donc indissociables des champs d'expériences des diverses communautés qui les identifient, et les caractérisent pour les transformer en problèmes publics.

Ainsi, dans la conception pragmatiste ouverte par Dewey, la définition d'une situation problématique — l'apparition de concernés à l'égard de la situation, le travail pour déterminer en quoi consiste son caractère problématique, le développement de prises et la mise en œuvre d'actions pour y faire face —, et la composition des communautés concernées sont deux aspects d'un seul et même processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées. Sa dynamique, qu'il a été proposé de désigner comme « l'expérience des problèmes publics »<sup>37</sup>, entremêle donc des expériences partagées dans le monde sensible grâce auxquelles les publics font les recoupements assurant l'appartenance des individus et communautés concernés au même monde ; des outils collectifs et des standards qui assurent au cours de l'enquête la mise en équivalence et l'interopérabilité des dispositifs nécessaires pour identifier, caractériser, débattre de, et résoudre la situation problématique ; et, enfin, des biens et des valeurs potentiellement universalisables qui orientent les jeux d'acteurs et d'arguments déployés au cours de l'enquête.

#### a) La pragmatique des transformations

En France, la sociologie pragmatique s'est distribuée en plusieurs branches. Les trois branches les plus frayées à ce jour sont :

- celle qui relie les approches ethnométhodologiques et post-ethnométhodologiques : l'effort porte avant tout sur l'analyse des situations et sur la description fine des actions et des opérations interprétatives développées par les acteurs pour réaliser (« performer ») leurs activités pratiques ;
- la théorie de l'acteur-réseau envisagée dans ses multiples extensions qui mènent de l'« économie de l'innovation » à la « démocratie technique » en passant par l'ouverture des « boîtes noires » de la science la plus dure ;
- la sociologie morale orientée vers la description des appuis critiques et normatifs (cités, principes de justification, appuis conventionnels, formes de légitimité et régimes d'action...) utilisés par les acteurs dans des épreuves marquées par un impératif de justification ou de coordination.

Ces trois courants ont pour caractéristique de rabattre les questions d'argumentation et celles qui concernent la production graduelle des prises sur les processus, soit sur des contraintes de situation (indexicalité radicale), soit sur des logiques de réseau (immanence des arguments, des forces et des temporalités dans le réseau), soit sur des cadres axiologiques forgés par des idéologues visant l'universel (philosophies politiques ou doctrines morales). La stratégie adoptée dans nos travaux ouvre une quatrième branche, celle d'une pragmatique des transformations – dont la balistique sociologique est une dérivation conceptuelle – particulièrement attentive aux modalités temporelles et aux processus de longue durée.

On peut distinguer cinq façons d'attaquer les terrains tout en restant dans une orientation pragmatique.

---

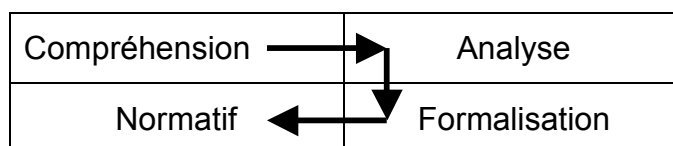
37. Daniel Cefai et Cédric Terzi, *L'expérience des problèmes publics, Raisons pratiques*, n° 22, Éditions de l'EHESS, 2012. On a repris ici des éléments de définition plus largement développées dans leur introduction.

<b>Point d'entrée</b>	<b>Cadre descriptif et analytique</b>	<b>Support théorique</b>
<b>Objets</b>	Dispositifs / milieux, supports, activités	Ethnométhodologie et Action située
<b>Processus</b>	Formes de mobilisation et trajectoires	Balistique
<b>Configurations</b>	Jeux d'acteurs et jeux d'arguments	Acteur-réseau revu par la sociologie argumentative
<b>Arènes et procédures</b>	Dispositifs d'expression et formes de débat public	Sociologie politique de la démocratie
<b>Forces et puissances</b>	Épreuves de forces, relations d'emprise et puissances d'expression	Les asymétries de prise

De l'ethnométhodologie à l'approche quasi-machiavélique par la fabrication des asymétries de prises au sein des réseaux d'acteurs, il y a moyen d'ajuster les logiques d'enquêtes aux dimensions offertes par les terrains ou les dossiers étudiés. Il ne s'agit donc pas tant d'opposer des paradigmes arbitrairement recouverts sous un même label que d'assurer les bonnes prises et l'adéquation des outils d'observation et des catégories d'analyse. On aura l'occasion de revenir sur ces différentes façons de concevoir l'enquête pragmatique et d'articuler les différents niveaux, tous indispensables à l'appréhension de processus complexes et irréductibles. Ce qu'il faut en retenir, pour l'instant, c'est l'enrichissement de l'approche des dispositifs participatifs par le renouvellement des cadres analytiques du pragmatisme, évitant les chausse-trappes d'une académisation forcée qui tend à clore l'invention et la recherche au profit de doctrines toutes apprêtées.

b) Avoir prise sur un processus pour en infléchir la trajectoire et le sens

Sur le plan méthodologique, l'analyse d'une dynamique de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées implique d'adopter une démarche attentive aux différents régimes d'un processus de recherche : la description (ou la compréhension), l'analyse, la formalisation, pour pouvoir, parfois, produire des énoncés normatifs. Beaucoup des travaux sur la participation, notamment les démarches évaluatives, partent au contraire d'un positionnement normatif — pas toujours explicité — ce qui les conduit à des biais de description et d'analyse. Ainsi, rechercher à dresser la liste des effets de la participation revient très souvent à énoncer des effets dans les termes de tel ou tel acteur, à les mettre sur le même plan (plus exactement sur une même liste) alors que leur énonciation et leur qualification sont enjeux de luttes entre les acteurs, luttes qu'il convient de décrire, d'analyser, de formaliser.



L'enjeu est alors de disposer des moyens d'évaluer ce que modifie chaque dispute dans les milieux dans lesquels agissent les personnes et les groupes. Les représentations et les valeurs que portent les différents groupes investis dans une querelle publique sont-elles affectées par le processus de mise en discussion ou de mise en cause ? Les groupes eux-mêmes sortent-ils

affaiblis ou renforcés de la série des épreuves ? Sur le plan méthodologique, une démarche évaluative ne peut en effet être bouclée sans investigation de la façon dont les milieux concernés par (cibles) des mesures ou projets étudiés et les dispositifs ont incorporé, ou non, de nouvelles dispositions et de nouvelles catégories. La notion de portée a précisément pour objectif d'équiper l'analyse de ces processus. Notre question de recherche peut donc se formuler ainsi :

*Comment certains acteurs parviennent-ils à avoir prise sur un problème public et à en infléchir la trajectoire et le sens, et comment des moments de concertation ou de débat public y contribuent-ils ?*

Pour équiper l'analyse permettant de répondre à cette question, nous avons pris le parti méthodologique de maintenir ouvert l'inventaire des utilités de la participation, ainsi que l'a suggéré Laurent Mermet. Parler de sa portée consiste d'abord à décrire, analyser, formaliser comment les acteurs eux-mêmes explorent les effets possibles de la participation au cours d'un processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées sur la situation problématique engageant leur participation. Dans la perspective pragmatiste qui est la nôtre, la modélisation sociologique des activités par lesquelles des publics explorent les utilités possibles de la participation se doit plus précisément d'être vigilante :

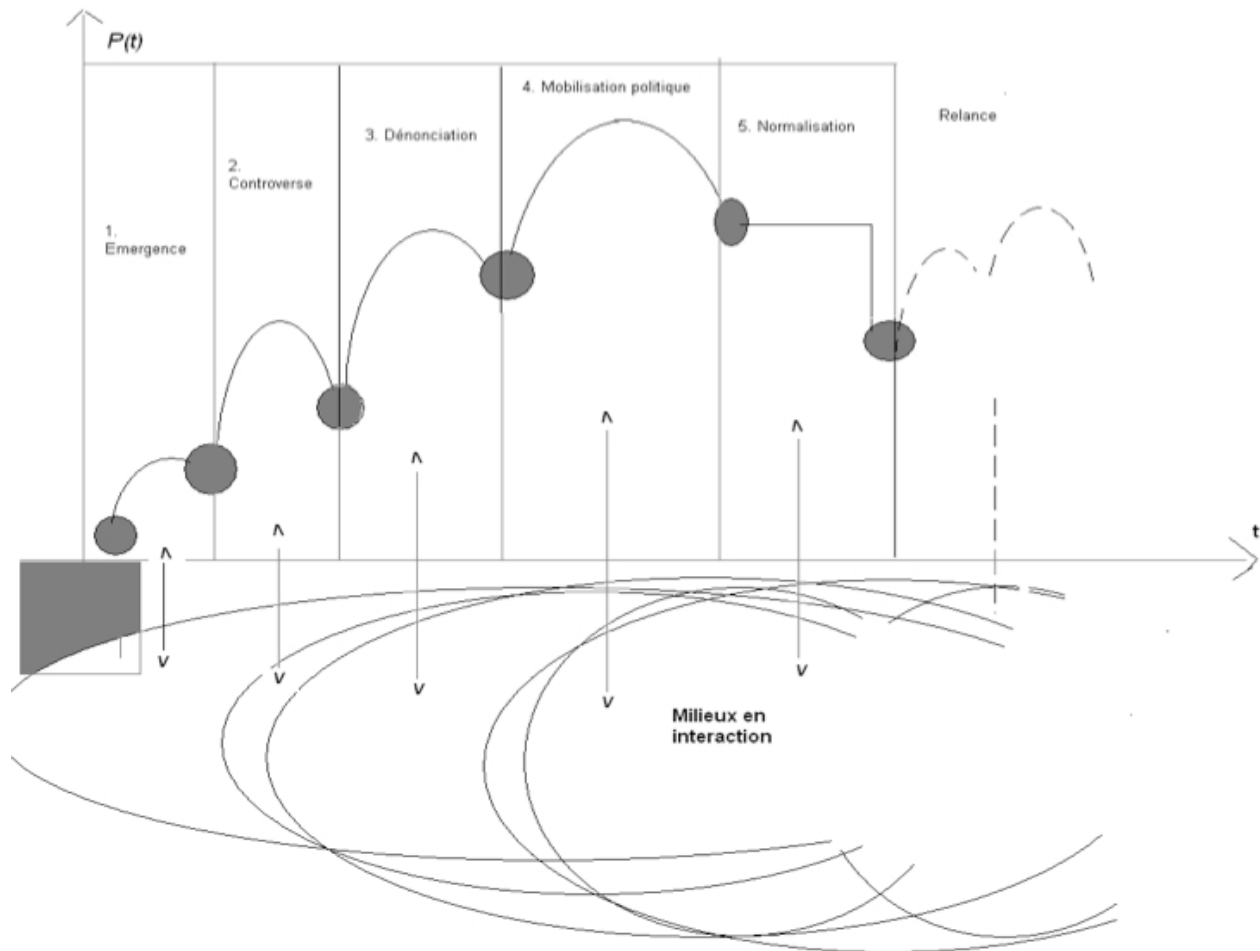
- à la dynamique temporelle des processus,
- à l'élaboration du caractère problématique de la situation pour des publics indirectement concernés (problématisation),
- aux expériences faites dans le monde sensible par les communautés, à leur convergence constitutive d'une expérience partagée dans un milieu, et à la manière dont elles sont acheminées et traduites dans l'espace public (publicisation),
- aux dispositifs, outils collectifs et standards par lesquels les publics concernés relient expériences et jugements, prises perceptuelles et raisonnements pour peser sur la situation (constitution de prises différenciées),
- Aux divers horizons d'attentes et ouvertures de possibles créées au cours des enquêtes.

## **2. Un modèle balistique de la trajectoire des causes**

En effet, l'entrée dans un processus de mobilisation conduit les acteurs dans des situations imprévues ou inédites, la manière dont les différents porte-parole se saisissent, ou non, des alertes et des controverses, des causes et des mises en causes, engage forcément des éléments tactiques et stratégiques. Lorsque le nombre de protagonistes est limité, ou lorsqu'ils sont représentés par des porte-parole non contestés de part et d'autre, il est possible de vider la querelle par la négociation ou de recourir à une forme de médiation. Mais, le plus souvent, la relation entre le point d'origine et le point d'aboutissement d'un conflit passe par la transformation des enjeux. Alors, les stratégies sont contraintes par les formes d'expression publique et par les trajectoires empruntées par les causes. Pour manipuler la trajectoire d'une alerte ou d'une cause, il faut pouvoir croiser deux types de prises : des prises sur les jeux de pouvoirs ou les rapports de force à l'œuvre dans le champ considéré, ce qui suppose en outre une maîtrise des puissances d'expression ; des prises sur le futur supposant une maîtrise des relations entre séries passées, configuration présente et potentialités futures.

*« D'un côté l'inventivité des acteurs est sans borne (...), la protestation engageant une part de jeu et de découverte, de mise à l'épreuve des codes et des cadres de l'expérience dans le déplacement des formes de lutte ; de l'autre, lorsqu'un minimum de calcul politique s'impose, les chances de produire une*

*action optimale, adéquate à la cause et intervenant au bon moment, pertinente pour d'autres acteurs et suffisamment attractive pour produire les effets escomptés, restent faibles — et seule la réitération et la conjonction d'autres forces peuvent modifier la trajectoire de la cause. » (Francis Chateauraynaud, *op. cit.*, p. 45)*



Modèle général de la balistique sociologique des processus collectifs. En abscisse le temps ; en ordonnée la puissance d'expression -  $P(t)$  qui peut être mesurée par différents indices, le meilleur étant le nombre d'auteurs-acteurs qui prennent la parole dans les arènes publiques. Le niveau de l'« indice » est évidemment idéalisé sur ce schéma théorique. Schéma tiré de F. Chateauraynaud (2011), *op. cit.*, p. 189

Un des apports de la balistique sociologique est de fournir un modèle de trajectoire idéal-typique des alertes et des controverses que décrit le schéma ci-dessus. Ce modèle met en rapport une description macroscopique (balistique) de la trajectoire, agaçant les 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 les divers régimes publics observés. La compilation itérative de multiples cas de figure saisis dans leur déploiement temporel a permis de formaliser les types de régimes publics d'un dossier, toute trajectoire pouvant alors être décrite comme un agencement d'un nombre limité de régimes publics : Émergence, Controverse, Accusation, Mobilisation politique, Normalisation, selon le schéma général ci-dessus.

La dynamique temporelle des processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées ne peut être réduite à la description d'une succession de phases. Il ne faut donc pas lire le schéma comme un enchaînement de phases allant d'une

étape initiale d'expression ou de révélation médiatique d'un désordre ressenti dans un milieu conduisant à identifier des thèmes partagés de préoccupations, de sensibilisation ou d'indignation, à une étape de routinisation, quand des institutions ont été investies, moyennant un consentement à leur autorité, de la tâche de réguler le problème, après être passé par des étapes de mise en forme du problème public par des institutions diverses qui se disputent alors l'appropriation du problème dans de multiples arènes et s'y renvoient les responsabilités causales ou politiques. Une perspective pragmatiste met l'accent sur toutes les activités ancrées dans des milieux par lesquelles des thèmes y sont partagés et transformés en problèmes publics au cours de l'enquête. Le schéma se lit donc d'abord du bas vers le haut. Les enquêtes débutent avec des conversations informelles autour des premiers indices qui troublent des personnes et va jusqu'aux opérations d'agrégation par des agences administratives, en passant par une gamme infinie d'activités que des habitants, des militants associatifs ou syndicaux, des professionnels, des chercheurs, des agents publics déploient en débattant des points factuels et normatifs pour comprendre les phénomènes qui les perturbent, pour les identifier, les reformuler, pour leur donner une consistance scientifique, juridique et politique sur laquelle ils pourront avoir prise. Ces multiples activités font exister un dossier dans l'espace public sous un nombre limité de régimes publics que la comparaison de multiples cas de figure a permis de caractériser.

La notion de trajectoire pour décrire le processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées souligne l'opérativité de l'enquête, de l'expérimentation et de la discussion : partant d'un trouble indéterminé, l'enquête élabore progressivement une situation problématique en déterminant à la fois les éléments qui la composent et les relations entre ces éléments, notamment les publics concernés. Mais tous les détails des processus ne sont pas également pertinents pour une modélisation sociologique : seuls les moments forts ou les épreuves marquantes, qui ont pour caractéristique d'imposer aux protagonistes eux-mêmes un changement de perspective, présentent suffisamment de saillance pour entrer dans la description formelle des trajectoires.

La dynamique de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées est d'ordre politique, au sens où « la politique est concernée par des *issues* »<sup>38</sup>. Cette dynamique peut être appréhendée comme un processus de politisation, parce que la situation problématique n'est pas seulement saisie par les publics concernés comme un champ d'expériences où sont examinées ses conséquences plausibles ou probables pour la collectivité, mais parce que la traduction publique des expériences partagées par un public lui ouvre un champ d'action et donne prise à la collectivité pour agir sur elle-même, sur son environnement et pour tenter de maîtriser son devenir. La trajectoire de l'enquête ne se résume donc pas à une succession de phases parce que le problème et ses publics ne cessent de se transformer au cours de son effectuation. L'expérience des problèmes publics se transforme et s'accroît à travers leur traduction dans des batailles politiques, des polémiques journalistiques, des controverses métrologiques et scientifiques, des affaires, qui à chaque fois reconfigurent les enjeux, les protagonistes et les termes de leur engagement.

*« S'il y a nécessairement des engagements locaux liés aux formes d'ancrage des acteurs dans leurs milieux, si tout processus se déploie à travers des événements contingents et désordonnés, et si les protagonistes agissent dans des cadres sociaux préétablis qui pèsent sur l'espace des possibles, et en particulier sur leurs*

---

38. Park R. E. (1955), « Sociology and the social sciences », in Park, *Society : collective behavior, news and opinion, sociology and modern society*, Glencoe, The Free Press. Voir également Bruno Latour (2007), « Turning Around Politics: A Note on Gerard de Vries' Paper », *Social Studies of Science*, vol. 35, n° 5, october, pp. 811-820.

*visions du passé, du présent et de l'avenir, l'émergence d'une cause et la trajectoire qu'elle emprunte sont les produits d'un travail politique dont les moments forts peuvent faire l'objet d'une modélisation sociologique.*», Chateauraynaud (2011), *op. cit.*, p. 17-18.

Aussi rendre compte de la trajectoire d'un problème public implique de rendre compte des transformations de l'expérience sensible, pratique et politique qu'en font les publics. La balistique sociologique développée par Francis Chateauraynaud se propose d'équiper ce travail de compte rendu. Il ne s'agit pas de penser des trajectoires selon des coordonnées prédéterminées mais bien d'observer la manière dont les acteurs orientent ou réorientent la cause. Un des ressorts qui permet de donner une direction, ou provoquer une bifurcation, réside dans la *capacité argumentative* des protagonistes, capacité qui n'est pas donnée à priori mais qui se développe à la faveur de configurations favorables à son expression.

Enfin, il faut souligner que l'expérience se joue dans un réseau de perspectives et d'ouvertures de possibles, indissociables des formes de vie, des agencements institutionnels et des cultures publiques dont ces perspectives se nourrissent et qu'elles actualisent. Lorsqu'une situation est reconnue comme revêtant les caractéristiques d'un problème public, c'est qu'elle a été élaborée de manière à être sensible et intelligible pour un public indirectement concerné, au fil d'un travail d'enquête qui engage des perspectives multiples. Pour James Bohman (2004), cette caractéristique est essentielle pour distinguer les publics de l'opinion :

*« In contrast to the single perspective of the social scientific observer, a mode of inquiry is multiperspectival to the extent that it seeks to take into account the positive and negative dimensions of current social conditions as well as to incorporate the various perspectives of relevant social actors in attempting to solve a problem. According to Dewey, such a multiplicity of perspectives distinguishes a "public" from a "mass" opinion (Dewey 1998). Deliberative democracy is a particular way of organizing and institutionalising multiperspectival inquiry, for which social facts are descriptions of problematic situations. »*<sup>39</sup>

### 3. Une modélisation de la portée dans cette approche de balistique sociologique<sup>40</sup>

Notre recherche s'attache à la mise en œuvre de la perspective théorique proposée par Francis Chateauraynaud en croisant l'analyse de la trajectoire des problèmes publics — les dossiers étudiés — et une approche territoriale par le choix des dossiers sur un même territoire régional. L'approche développée consiste à regarder ce qui résiste en s'intéressant aux conditions de possibilité d'**actions visant à dévier, infléchir, modifier la trajectoire d'un problème public**. Il s'agit donc de saisir la formation et l'actualisation d'**asymétries de prises**, c'est-à-dire de capacités différentielles d'action sur des processus. Se centrer sur la **trajectoire d'un problème public** permet de porter une attention particulière aux moments et aux formes de discussion publique, et à la manière dont celle-ci peut infléchir la trajectoire. **L'unité de territoire** de nos dossiers permet de comprendre comment les processus de concertation/débat public ont contribué à faire émerger un certain nombre d'enjeux d'action publique en Région Paca.

---

39. James Bohman (2004), « Realizing deliberative democracy as a mode of inquiry: pragmatism, social facts and normative theory », *Journal of Speculative Philosophy*, n° 18, vol. I, pp. 23-43 (citation p. 24). Cet article a été traduit par Charles Girard dans le n° 15 de *Tracés*, décembre 2008, consacré aux pragmatismes, article disponible en ligne : <http://traces.revues.org/index883.html>

40. Nous reprenons ici des éléments du billet « [La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique](#) » Carnet de recherche *Portée de la concertation* (ISSN 2109-9804), mis en ligne le 8/01/2011.



### a) Les sens du mot portée

On peut situer notre approche de la portée de la participation du public en examinant les réseaux sémantiques et les conditions d'emploi de cette notion. Cinq univers distincts, auxquels nous pouvons rapporter les divers travaux de sciences sociales cherchant à modéliser les multiples formes d'engagement du public, peuvent être relevés.

1/ La portée c'est d'abord le ou les points d'impact, comme lorsque l'on dit d'une action qu'elle a porté ou qu'elle a eu une portée manifeste – au sens du « coup qui a porté » (la cible est atteinte). Nous pouvons y rattacher les approches en termes d'échelle de la participation (Arnstein), mesurant ses effets aux transformations produites dans les rapports de pouvoir, pour alimenter en général une veine critique (absence de portée de la participation en termes de redistribution du pouvoir, les coups se portent donc sur d'autres scènes) ;

2/ La portée désigne ensuite la distance ou le chemin parcouru, la notion incorporant l'amplitude de l'effort à fournir pour atteindre une cible ou un but. Nous pouvons rapporter à cette signification les travaux qui, rompant avec l'approche par la redistribution du pouvoir, s'attache plutôt à décrire la communication entre les participants et les conditions de justesse procédurale (*fairness*) de la conduite de la concertation (Rowe et Frewer, notamment) pour comprendre ce que produisent les dispositifs. Le premier chapitre de ce volume illustre également ce sens de la portée.

3/ La portée peut aussi être entendue dans un sens proche de la prise : « avoir quelque chose à portée de main », « être à la portée de » ; l'action est possible car les conditions sont réunies et l'on a prise sur le processus ; cela évoque également le moment opportun (le *kairos*). Nous pouvons rapporter à cet usage de la notion les approches de la multiplicité des dispositifs participatifs existants, qui cherchent à prendre en compte leurs diverses dimensions pour rendre compte de leur dynamique et du différentiel de leurs effets (Archon Fung notamment).

4/ La portée renvoie plus métaphoriquement pour nous, mais plus techniquement dans d'autres champs, à la trame sur laquelle s'écrit une composition musicale ; on peut d'ailleurs imaginer que la polyphonie constitutive des controverses ou des conflits puisse se représenter comme les différentes lignes des partitions pour ensembles ou orchestres, incluant des silences, des ouvertures et des reprises en canon ! Il y a ici une affinité particulière entre l'idée de trace et celle de portée, la reconstitution des trajectoires supposant la mise en série d'indications et de repères prélevés dans un ensemble d'archives. Nous tentons dans cette recherche d'aller au-delà d'un usage métaphorique de cette acception de la notion de portée en montrant qu'elle fournit une heuristique pour la comparaison de nos dossiers.

5/ Enfin, la portée désigne aussi couramment, en matière de reproduction des mammifères, le nombre de naissances issues d'une même femelle ; la notion renvoie alors aux mécanismes d'engendrement, de sorte qu'il n'est pas excessif d'entendre dans certains de ses usages une dimension généalogique liant une action ou un événement aux effets qu'il a littéralement engendrés et, en termes narratifs, que la trajectoire suivie a engendré des choses qui donneront lieu à de nouvelles histoires. L'intérêt que nous portons à la mobilisation de précédents dans l'argumentation des acteurs nous rend attentifs à cet usage de la notion quand il signale la bifurcation d'un dossier, sa séparation d'un autre pour suivre sa propre trajectoire.

À partir de l'idée de portée vient immédiatement une notion dérivée, indispensable au sociologue balisticien, celle de porteur – on remarquera d'ailleurs que cette notion s'est banalisée dans des expressions comme « porteur de projet » ou « porteur d'enjeux ». Si dans les phases d'émergence de nouveaux problèmes publics, on voit surgir des lanceurs, capables d'attirer l'attention d'autres acteurs, pour que la cause soit entendue et relayée, il faut qu'elle

s'inscrive dans la durée, ce qui suppose l'intervention de porteurs – et le langage ordinaire ne dit pas autre chose lorsqu'il désigne des porte-parole. La détermination des porteurs est évidemment centrale pour la suite des événements : soit il s'agit de porte-parole déjà constitués qui vont donc retraduire la cause dans une machine expressive déjà organisée ; soit le porteur émerge avec la cause elle-même et tend à se confondre avec elle ; soit encore il y a une pluralité de porteurs qui consacrent une part importante de leur énergie à balancer entre concurrence et coopération. Cette dernière figure est assez caractéristique de la période contemporaine qui est marquée par la multiplication de coordinations et de collectifs occupés alternativement à la prise de contrôle de la cause ou à la fédération de ses composantes.

b) Partir des arguments plutôt que des acteurs

C'est donc à la description, à l'analyse et à la formalisation de ces diverses formes de l'agir visant à avoir prise sur un processus et à en infléchir la trajectoire et le sens que nous nous attachons. Or, quatre figures de l'action et de la décision dominent les représentations des acteurs des dossiers que l'on suit sur la longue durée, recoupant peu ou prou certaines acceptions de la notion de portée évoquées :

- l'idée qu'une bonne gouvernance passe par une communication publique liant débat public et pluralité des expertises. Ce modèle de la démocratie technique a été équipé par les approches de Rowe et Frewer (2000 et 2005), ou de Callon, Lascoumes et Barthe (2001), avec la notion de forum hybride (Callon et Law, 1997<sup>41</sup>) ;

ou, accordant au contraire peu de place à l'idée de participation du public :

- l'idée que les causes avancent uniquement par la transformation de rapports de force, à laquelle on peut toutefois relier le potentiel critique des échelles de la participation ;
- l'idée que tout se négocie et que les dossiers évoluent au fil de décisions négociées entre peu d'acteurs capables de se concerter et d'élaborer un espace de calcul commun. L'analyse stratégique tend alors à attirer le regard sur les coulisses des processus de participation<sup>42</sup>, où la négociation les articulerait plus sûrement à la décision que les moments de délibération collective ;
- enfin, il y a l'idée que tout dépend du droit et des usages du droit et que c'est à travers le tissu de textes juridiques, de la série des contentieux et des décisions de jurisprudence que se dessinent les orientations d'un domaine. La participation est alors un domaine spécifique, lui-même producteur de contentieux dont la portée juridique pour d'autres domaines de l'action publique est à examiner cas par cas.

Les auteurs qui travaillent sur la démocratie délibérative ou participative s'attachent ainsi aux caractéristiques institutionnelles, aux modalités de la participation du public, à la nature des liens qui se tissent entre acteurs et formes de délibération publique. Se démarquant de ces figures, notre approche propose de partir des arguments plutôt que des acteurs. Précisément parce que la « force des arguments » est au centre des disputes au cours des débats, et des « débats sur le débat », tous les acteurs partagent l'expérience d'une tension extrêmement vive entre exigence d'argumentation et construction de rapports de force. Ce qui nous intéresse

---

41. Callon Michel, John Law (1997), « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines : quelques leçons tirées de la sociologie des sciences et des techniques », in J-P. Dupuy, B. Reynaud, P. Livet (dir.), *Les Limites de la rationalité. Tome 2 : Les figures du collectif*, Paris, La Découverte.

42. Claude Gilbert, Emmanuel Henry (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, 1, pp. 35-59.

avant tout dans l'usage des arguments, c'est alors leur genèse, leurs mises à l'épreuve successives et la manière dont, *in fine*, ils sont rejetés, oubliés, ou incorporés dans la liste des ressources et des méthodes (au sens des ethnométhodologues) que peuvent mobiliser les personnes et les groupes pour traiter leurs affaires courantes. Autrement dit, il s'agit de saisir la production sociale des arguments et le type de principes, de mots d'ordre, d'institutions et de lieux communs qu'ils engendrent, c'est-à-dire ce qui fait leur portée. Ce faisant, on est conduit à décrire assez précisément certains moments argumentatifs pour relier :

- le déploiement des ressorts de toute argumentation (du fait de son caractère dialogique et critique une argumentation crée une mise en variation autour de formules ou de propositions dont les fondements sont en nombre limité) ;
- l'espace des arènes ou des épreuves dans lesquelles naissent, passent, trépassent des arguments est également décisif puisqu'il commande la nature des relations entre les protagonistes (degré de symétrie et de formalisme notamment) ;
- enfin, les points d'articulation entre les modes d'existence des entités qui se déploient dans des espaces qui n'ont pas le même statut ontologique : les corps et les milieux (monde sensible, incorporation, perception, corps à corps, incarnation et ancrage physique) ; les dispositifs et les métrologies (« zone technologique » ou espaces de calcul) ; et enfin les idées ou représentations (les concepts et les doctrines).

Une grande partie des efforts consentis par les protagonistes consiste en effet à lier dans un dispositif cognitif expériences et jugements, prises perceptuelles et raisonnements. Car, nous l'avons dit, l'enjeu des joutes argumentatives n'est pas seulement l'imposition d'une vision du monde ou la hiérarchisation des valeurs et des intérêts, mais la bonne traduction publique des expériences dans le monde sensible, des certitudes et des incertitudes qu'elles drainent.

### c) Milieux, dispositifs et représentations : un modèle articulant trois plans d'épreuves

Pour les acteurs, réduire l'incertitude sur leurs capacités différentielles d'action, passe essentiellement par trois formes d'épreuve dont on retiendra quelques modalités pour caractériser la trajectoire des dossiers :

- Faire surgir ou rendre tangible la présence d'un objet ou d'un phénomène, de sorte que plus personne ne puisse mettre en discussion le caractère problématique de la situation dont il atteste ;
- Recouper les versions de manière à identifier une tendance à la convergence des expériences et des jugements (croiser de multiples sources indépendantes qui conduisent à une convergence de vues, laquelle n'est pas assimilable pour autant à un consensus).

Ces deux types d'épreuves renvoient donc à un plan ontologique : de quelles entités est peuplé le monde des protagonistes ; quelles sont les expériences partagées dans des milieux (une perception commune, des sens communs).

- Imposer un même espace de calcul, des standards de raisonnement, des mises en forme des apprentissages collectifs, de manière à contenir l'incertitude, à pouvoir agir par ajustements progressifs en fonction du degré d'accord ou de désaccord des parties prenantes — comme dans le cas de mesures de précaution ou de l'abaissement de seuils par exemple.

Ce type d'épreuves renvoie à un plan épistémique : de quelles formes de connaissance, de quels outils les acteurs se dotent-ils ; quels standards ou outils collectifs se stabilisent pour une certaine durée.

- Ces épreuves engagent également un plan axiologique : à quels principes et à quelles valeurs les acteurs se réfèrent-ils, quels principes généraux permettent d'ordonner ou de hiérarchiser les valeurs ou les préférences en cas de dispute ou de conflit (des droits de l'homme et des libertés fondamentales au principe de précaution ou aux normes de jugement en matière de sécurité sanitaire par exemple).

La description des transformations produites sur ces trois plans, la formalisation de ce qu'elles nous apprennent sur les formes de dispute et de controverse, les modes d'expression de la critique et les ressorts de mobilisation collective, est donc le cœur de l'analyse de nos dossiers et de la manière dont des moments de concertation peuvent en infléchir la trajectoire.

Parler de la portée de la participation du public pose la question des formes d'évaluation que les acteurs déploient pour caractériser les trajectoires des causes ou des affaires dans lesquelles ils s'engagent, et pour parler de « mobilisation réussie ». Notre approche se veut donc attentive aux parcours des arguments dans les multiples arènes où se fraye une cause, à ce que les disputes produisent sur les milieux, les dispositifs et les institutions, les valeurs et les représentations. La portée des arguments pour les acteurs et leurs pratiques dépend de leur capacité à affecter ces trois plans (ontologique, épistémique et axiologique) en même temps, à constituer durablement des prises individuelles et collectives pour faire face à des situations problématiques. Ainsi, une mobilisation est réussie lorsqu'elle a parcouru un maximum d'arènes de discussion en permettant aux acteurs de lier les trois plans 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.

#### **4. La mise en variation par l'enquête sur six terrains d'un territoire métropolitain**

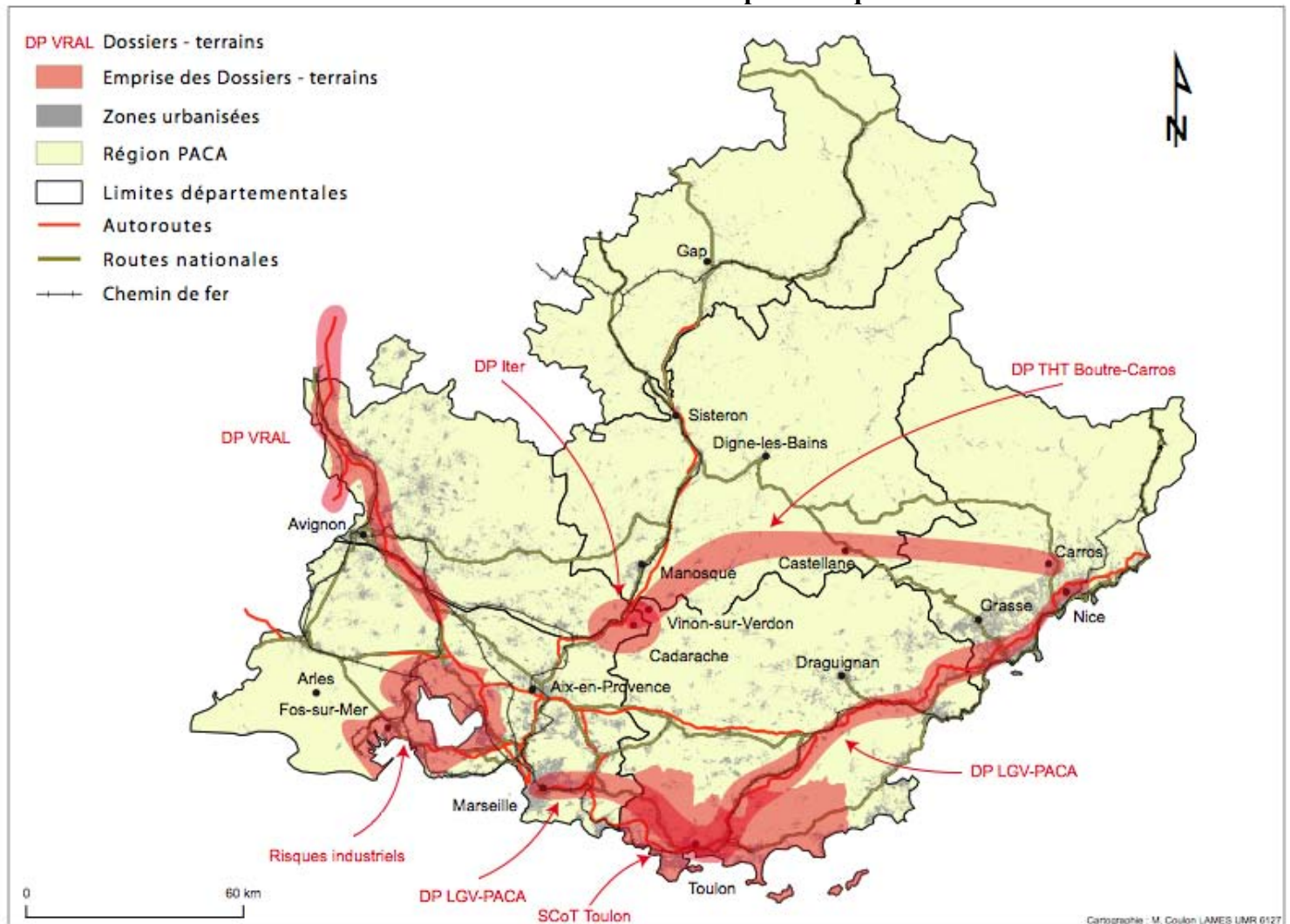
Pour tenir compte de l'incertitude qui pèse sur les conditions de réussite des mobilisations territorialisées, l'option méthodologique de cette recherche est de privilégier une entrée par le territoire, plutôt que d'entreprendre une démarche typologique systématique, qui viserait à construire la cartographie complète des cas envisageables. Il s'agit de nous intéresser à la manière dont les acteurs d'un même territoire font varier l'agencement des trois plans en jeu (milieux, dispositifs et institutions, valeurs et représentations) pour peser sur la trajectoire d'une cause engendrée par des situations à risque auxquelles leur milieu peut être confronté. L'expérience de la variation sur ce territoire renvoie également aux diverses formes d'engagement de membres de l'équipe sur chacun des terrains (cf. introduction du volume 2), depuis assez longtemps pour pouvoir saisir leurs trajectoires sur une longue durée. En effet, notre approche sociologique suppose d'être au plus près de ce que font et disent les acteurs, de leurs expériences, des récits et des argumentaires qu'ils produisent, des points de vue et des causes qu'ils défendent, en évitant les effets de porte-parole qui ne redistribuent pas la parole.

Notre recherche s'intéresse donc à décrire, analyser, formaliser les multiples jeux d'acteurs et d'arguments qui se déploient sur un même territoire au cours de l'histoire de quelques dossiers environnementaux l'affectant. Nous utilisons le modèle de sociologie balistique pour nous donner un cadre de description commun aux différents cas étudiés, permettant de les comparer (l'introduction du volume 2 précise le cadre de comparaison). Le choix des cas sur un territoire délimité vise à pouvoir appréhender les milieux dans lesquels agissent les acteurs alors que nous saisissons d'abord leurs activités dans les arènes publiques. La portée de la

concertation sur ce territoire tient alors à la polyphonie des divers niveaux de perception de l'état du monde, de calcul décisionnel et d'attachement à des valeurs, mis en jeu par un problème environnemental quand il affecte le territoire.

Dans cette recherche, la balistique sociologique est ainsi mise à l'épreuve de six terrains dans la région Paca, terrains concentrés dans la partie provençale du « système urbain du grand delta du Rhône » (cf. volume 2, carte p. 171), c'est-à-dire la grande région métropolitaine de Fos-Aix-Marseille-Toulon.

### Six dossiers entrant dans le champ de l'enquête



Le choix des dossiers répond à un impératif de diversité des situations étudiées pour étayer de manière pertinente le travail de modélisation, tant du point de vue des domaines environnementaux concernés que des types de dispositifs mis en place pour réguler les conflits et controverses. Sur ce dernier plan, il est devenu usuel en France de distinguer trois classes de dispositifs, chacune ayant un dispositif-phare à la fois inscrit dans la série de cette classe mais en renouvelant fortement les caractéristiques : les dispositifs additionnels à la démocratie représentative (conseils de quartiers, formes diverses de l'administration consultative, etc.) avec les budgets participatifs comme dispositif-phare ; les procédures de concertation sur les projets d'aménagement et le débat public ; les dispositifs caractérisés par le recours au tirage au sort, avec les jurys de citoyens. Les cas retenus dans notre recherche

tiennent compte de cette variation, avec un cas lié à la concertation sur un SCOT et un cas de mise en œuvre du tirage au sort, même si le dispositif du débat public y est fortement représenté puisque la région PACA est, en France, celle qui en a accueilli le plus grand nombre.

### Les dispositifs participatifs suivis dans le champ de l'enquête

Domaine concerné Types de dispositif	Planification urbaine	Grandes infrastructures	Risques	Politique publique
Conflit territorial (pas de dispositif spécifique)		LGV Paca BBC	Incinérateur	
Débat public CNDP		<b>LGV Paca</b> <b>ITER</b> <b>BBC</b>		<b>VRAL</b>
Dispositifs locaux de concertation	<b>SCOT</b> de Toulon, sur la question de la nouvelle gare TGV en lien avec la LGV Paca		<b>SPPPI</b> , en lien avec d'autres dispositifs sur les risques industriels et la qualité de l'air	
Tirage au sort	-	-	-	<b>Atelier citoyen VRAL</b>

La méthodologie de description des différentes études de cas est exposée dans l'introduction du volume 2 rassemblant les études monographiques de la trajectoire de chacun des dossiers, en même temps que le dispositif collectif de recherche qui a permis de conduire les enquêtes monographiques sur des durées assez longues (excédant largement celle de cette recherche), d'en construire la comparaison et d'en dégager les caractérisations plus transversales de la portée de la participation présentées dans ce premier volume. Retenons ici que les dossiers choisis, s'ils ont déjà une histoire longue, restent des **dossiers chauds** ! Ainsi, du retour du conflit territorial sur le dossier de la LGV Paca, à l'automne 2011, projet qui justement y perd son caractère de LGV (voir le chapitre 1 de ce volume), et pour lequel la question des gares (dont celle de Toulon étudiée dans le second volume) apparaît être un des nœuds du conflit. Ainsi de l'effort de rénovation du SPPPI entrepris suite à l'important conflit de l'incinérateur de Marseille (voir le chapitre 3 de ce volume). Ainsi du dossier VRAL, où l'approche de l'échéance fixée à l'issue du débat pour réaliser un ensemble d'études sur l'évolution de la mobilité a relancé depuis fin 2010 études et concertations. Ainsi du projet ITER, pour lequel l'enquête d'utilité publique a eu lieu du 15 juin au 4 août 2011. Ainsi également du projet de THT Boute-Carros, si l'on considère que chaque été, à l'occasion d'incendies de forêt, ou lors des pointes de consommation d'hiver, comme en janvier 2012, la question de la sécurité d'alimentation électrique de l'est Paca est remise à l'agenda et de nouveaux projets de THT évoqués. Les perceptions des états du monde, les calculs stratégiques et l'attachement à des valeurs sur lesquels s'appuient les mobilisations sont donc en permanence retravaillés, et l'enquête relancée. Cela contraint à vérifier la résistance des résultats obtenus à ces nouvelles épreuves et souvent à remettre en cause des analyses qui paraissaient pourtant robustes. En ce sens, ce rapport clôt un engagement contractuel sans mettre un point final à nos enquêtes.

### III. PLAN DU RAPPORT

Comme le soutient John Dewey, l'enquête produit une série d'épreuves marquées par l'expérience de la variation : les propriétés pertinentes des dispositifs, des milieux ou des événements se révèlent graduellement en résistant aux mises en variation. La clôture des disputes comme la réduction des incertitudes dépendent de cette forme d'attestation fondamentale qu'est la résistance à la variation, résistance qui marque en retour les moments de vérité auxquels ne peuvent se soustraire les protagonistes. Une tâche centrale de la recherche consiste donc à comparer les dossiers, ce qui suppose un cadre de comparaison des études de cas présentées dans le volume 2, que nous résumons ci-dessous, et à formaliser l'expérience de la variation que manifeste leur trajectoire, formalisation dont quelques traits sont présentés dans ce premier volume. L'hypothèse faite pour le choix des dossiers était que des acteurs, des arguments, des références, des marques territoriales, etc., étaient susceptibles de circuler d'un dossier à l'autre, et que leur comparaison faisait ainsi sens dans l'expérience des acteurs.

Le rapport est donc composé de deux volumes. Chacun des chapitres du second volume de ce rapport final est consacré à l'un des six dossiers étudiés. L'introduction du second volume précise le cadre commun de description adopté pour caractériser la trajectoire des différents dossiers, expliciter pour chacun d'eux la portée des moments de concertation ou de débat public, et comparer l'ensemble des cas étudiés. Les grandes lignes du cahier des charges peuvent se résumer ainsi, le cadre de commun de description doit permettre :

- de confronter des trajectoires de causes fort différentes ;
- de rendre manifeste tout ce qui résiste, pèse, entre en lice, altère les processus et les mouvements ;
- de regarder comment les protagonistes articulent ou réarticulent leurs visées (leurs cibles) et la trajectoire effective (la portée manifeste) produite au fil des épreuves, en tentant de garder une prise sur le processus ;
- de prendre la mesure du degré d'interaction entre les élaborations publiques et les milieux d'activités ou les formes de vie concernés par la trajectoire de la cause – car les chances de relance et de rebondissement sont liées à la manière dont les milieux entrent, ou non, en interaction avec les porteurs de causes ou d'enjeux.

Concrètement, le travail de comparaison a porté sur les quatre dimensions principales qui ont servi à décrire les dossiers :

- la périodisation des dossiers : reste-t-elle entièrement spécifique à chaque dossier ou y a-t-il des éléments de convergence, et dans ce cas réfèrent-ils à l'échelle territoriale choisie ? Avec deux plans à distinguer, celui d'une temporalité longue qui est celle des transformations lentes du territoire, celui d'une temporalité plus politique, avec la place qu'y occupent les processus de concertation.
- les acteurs engagés : lesquels circulent d'un dossier à l'autre, lesquels non, comment caractériser les uns et les autres ?
- les enjeux et la manière de les qualifier, les arguments les plus marquants sur lesquels les acteurs appuient leur cause : quelle convergence d'un dossier à l'autre ?
- les représentations, et notamment les précédents auxquels les acteurs font référence, les recoupements qu'ils font pour appuyer leur cause, les visions du futur qu'ils y engagent.

Nos dossiers sont inscrits dans une histoire longue et ont été choisis pour cela, et les argumentations sont porteuses d'ouverture d'avenir. Au regard de l'histoire longue dans

laquelle sont inscrits nos dossiers, quelques traits transversaux de transformation des milieux, des dispositifs et des représentations se sont dégagés de leur comparaison, qui font l'objet de ce premier volume du rapport.

### Trajectoire des dispositifs participatifs (chapitre 1 et deuxième partie)

À l'échelle des conflits territoriaux comme à l'échelle de la trajectoire d'institutionnalisation du débat public, une bifurcation essentielle apparaît dans l'expérience des acteurs, qui caractérise la portée du débat public : le passage d'une période où la participation du public est reconnue avoir un intérêt général propre à celle où la concertation est organisée au service du projet du maître d'ouvrage.

Le premier chapitre montre comment ce passage est en général marqué par l'organisation de la concertation selon un zonage géographique répondant aux caractéristiques du projet et non plus au bassin de vie des habitants concernés. Ce passage s'accompagne régulièrement du retour du conflit territorial sur l'une ou plusieurs des zones ainsi découpées. La comparaison des trajectoires des projets de THT Boute-Carros et de LGV Paca fait apparaître ce retour du conflit comme un changement de configuration assez général. Il permet d'appréhender la portée du débat public dans son premier sens de chemin parcouru entre une situation de conflit territorial à laquelle l'organisation d'un débat public entendait répondre et le retour d'une situation de conflit territorial autour d'enjeux transformés par le débat public. Or, si le débat public ne dure que quatre mois, ce chemin parcouru couvre dans les deux cas sept années, montrant bien l'épaisseur temporelle de ce que produit le débat, de ce qu'il engendre comme intelligence collective qui pourtant finit par se déchaîner quand le retour du conflit territorial semble faire table rase des acquis du débat. Ainsi, dans l'évolution de la trajectoire d'un dossier, selon des phases d'amplitude variable (cf. figure p. 20, le schéma pouvant se plier ou se déplier comme un accordéon), la portée de la participation correspond d'abord à la mesure du déploiement de cette phase spécifique de controverse publique réglée par un dispositif de débat. L'amplitude temporelle de ce déploiement fournit une mesure de la portée du débat, un critère de comparaison entre débats publics.

Les instruments de la balistique sociologique permettent également de décrire précisément la trajectoire d'institutionnalisation du débat public sur un mode très différent de l'expansion ordonnée que suggère l'idée d'« impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002). Il s'agit plutôt de décrire les épreuves dans lesquelles le dispositif a pris forme, les acteurs et les arguments qui en expliquent la dynamique et les faiblesses, de caractériser les enjeux autour desquels se sont noués — et pourraient se dénouer — l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de démocratie participative. L'analyse de cette trajectoire montre que l'un de ses enjeux majeurs est bien la reconnaissance de l'intérêt général propre de la participation ou l'affirmation contraire assujettissant la concertation au service des projets. Cette opposition, directement liée à la question de l'indépendance de la CNDP, également analysée dans la seconde partie, conduit à considérer l'institutionnalisation du débat public comme un processus réversible. Là encore, la portée de l'institutionnalisation du débat public est une mesure temporelle du déploiement des conséquences de l'indépendance de la CNDP.

### Transformation des milieux associatifs et des mobilisations territorialisées (chapitre 2)

Nos dossiers sont fortement territorialisés et ont été choisis parce qu'inscrits dans un même grand territoire. L'idée de marque territoriale<sup>43</sup> renvoie à la mémoire des territoires. Nous

---

43. Mathieu Leborgne, « [Les marques territoriales : entre mémoires, communautés et débats](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 30 mars 2010.



avons donc rassemblé les manières dont il est question des territoires dans nos dossiers : le caractère territorialisé des mobilisations, les marques et les appartenances territoriales, les qualités des territoires (ce qui renvoie souvent à des récits)... sont autant d'éléments de leur description et de leur comparaison. Mais il s'agit d'abord de remettre tous les dossiers dans leur contexte territorial d'ensemble, c'est-à-dire de déspecificier les dossiers pour respécifier le territoire, de formaliser leur structuration par le territoire. Nos acteurs ont en effet besoin de se référer à une logique de territoire plus vaste que le site pour pouvoir tenir compte de contraintes argumentatives liées à tout ce qui est déjà en place sur les scènes locales : des chaînes argumentatives y sont constituées et briser des liens est coûteux. Les monographies du second volume ont donc cherché à identifier les arguments territoriaux, c'est-à-dire les raisonnements dans lequel le territoire fait argument, et à l'illustrer en repérant quelques chaînages argumentatifs caractéristiques de nos dossiers, voire communs à plusieurs, qui constituent les axes d'analyse plus transversaux présentés dans ce premier volume.

Ce rapport à l'ancrage territorial, qu'expriment les chaînages par lesquels le territoire fait argument, apparaît alors caractéristique des formes différenciées de constitution des milieux associatifs de défense de l'environnement et du cadre de vie. Le chapitre 2 revient ainsi sur les transformations du milieu associatif régional au cours des quarante dernières années pour dégager trois grandes manières de fédérer les causes environnementales : la représentation de l'environnement pour être reconnue comme partie prenante du « dialogue environnemental » ; la coalition des conflits territoriaux à l'échelle régionale pour faire émerger des solutions alternatives dans les arènes participatives ; la sociabilité communautaire locale autour de la préservation de son cadre de vie. Le chapitre analyse comment 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, d'une part, à l'expertise que sollicitent les dispositifs de concertation, d'autre part. L'expertise n'est en effet pas l'apanage d'un mode d'engagement associatif, mais diffère selon les modes d'engagement. La portée de la participation est donc envisagée dans ce chapitre à la manière dont un milieu juge des conditions de félicité de son action, et constitue des prises sur les processus de décision à travers des modes différenciés d'expertise.

### Un exemple de convergence des répertoires argumentatifs : les transformations des représentations des risques par la santé environnementale (chapitre 3)

La comparaison des dossiers permet également d'analyser la convergence des répertoires argumentatifs construits pour expliquer la dynamique propre de chacun d'eux. Dans cette comparaison, nous avons été plus particulièrement attentifs aux enjeux territoriaux, et à la manière dont les acteurs les qualifient, aux arguments les plus marquants sur lesquels les acteurs appuient leur cause pour dégager des convergences argumentatives. On s'est également attaché à dégager la convergence des représentations d'un dossier à l'autre. La comparaison n'est pas simplement une opération analytique externe, faite par les chercheurs. Elle s'appuie sur l'analyse de la façon dont les acteurs calent eux-mêmes leur comparaison : « c'est comme dans tel cas », et pensent le cas comme exemplaire (dans deux sens distincts : singulier ou prototype), ou non.

Au regard des dimensions communes aux différents dossiers — qualification des événements marquants ; représentations et répertoires argumentatifs mobilisés ; précédents ; exemplarité des cas mise en avant —, la transformation de l'appréhension du risque associé à un projet par sa requalification en termes de santé environnementale est apparu comme une reconfiguration majeure de l'agir environnemental. Le troisième chapitre s'attache donc à retracer, en

s'appuyant sur le dossier du SPPPI Paca, comment les pollutions environnementales contre lesquelles se constitue le mouvement environnementaliste dans les années 1970, sont progressivement requalifiées en termes de risque, la gestion locale des risques appelant le développement de diverses formes de concertation avec les habitants, puis assez récemment requalifiés en termes de santé environnementale. Le chapitre montre comment les débats publics, qu'ils aient eu lieu — et la zone de Fos-Étang de Berre en a connu trois — ou qu'ils aient été refusés comme dans le cas de l'incinérateur de Marseille, ont joué un rôle décisif dans cette dernière transformation. Mais celle-ci s'appuie aussi sur l'invention de dispositifs techniques qui permettent de rendre partageable la perception des risques, de passer de ce que l'on peut expérimenter individuellement à des formes de partage d'expérience. La requalification des questions de risque, avec l'appareillage sophistiqué mais peu participatif de l'analyse des risques, en question de santé permet alors un autre passage du registre de l'expérience sensible, territorialisée, au registre de l'expertise, utilisant un « dispositif hybride » de technologies de santé publique et de sens commun transposable quel que soit le territoire. Les acteurs associatifs en opposition à des projets d'aménagement du territoire ont ainsi appris à dé-territorialiser leur cause pour les soutenir dans les arènes publiques où prévaut l'expertise.

La portée de la participation est donc envisagée dans ce chapitre à l'aune des conditions de partage de l'expérience dans un milieu élargi, et des transformations que les dispositifs institutionnels ou hybrides imposent pour faire circuler des expériences et des expertises.

La portée de la participation n'exclut pas le retour du conflit (conclusion générale des deux volumes)

Ce chapitre conclusif synthétise les principaux résultats de la recherche en abordant d'abord ceux qui ont trait aux caractéristiques de la trajectoire des problèmes publics, puis ceux qui ont trait aux transformations de l'expérience des problèmes publics. Sur le premier plan, la formalisation de la trajectoire d'un projet d'aménagement a permis de caractériser la portée de la participation du public. Celle-ci se mesure à la transformation du système d'acteurs préexistant par la formation d'une communauté débattante ; à la durée de la configuration de débat public ; aux transformations du projet pendant la configuration de débat public.

Sur le second plan des transformations du champ de l'expérience des problèmes publics, la portée de la participation se définit 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. Pour les publics qui s'organisent autour d'une cause, l'interaction entre leurs milieux, dans leur diversité, et les arènes publiques met l'expérience sensible en 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. La portée de la participation ne peut donc jamais être lue simplement comme le passage du conflit à la coopération.

Pour aller au-delà de ces premiers résultats et contribuer au renouvellement en cours des études de la participation tout en partant des objets dont se saisit l'agir environnemental, il est finalement proposé de constituer de manière collaborative un observatoire des mobilisations territorialisées dont l'objectif serait de rassembler, confronter et développer les travaux sur la portée de la participation.

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

**PREMIÈRE PARTIE  
LA PORTÉE TERRITORIALE DE LA  
CONCERTATION**

**PREMIÈRE PARTIE**  
**LA PORTÉE TERRITORIALE DE LA**  
**CONCERTATION**

**SOMMAIRE**

<b>Chapitre I.</b>	<b>La portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux d'un processus d'aménagement ..... 35</b>
<b>Chapitre II.</b>	<b>Les dynamiques du tissu associatif régional comme indicateur de la portée des débats ..... 49</b>
<b>Chapitre III.</b>	<b>Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement ..... 79</b>