



HAL
open science

Synthèse des résultats du programme Concertation, Décision et Environnement. Résultats de recherches et innovations pratiques

Christian Deverre, Vincent Baggioni, Etienne Ballan, Mathieu Leborgne,
Anne Le Guillou, Julie Métais, Pierrick Cézanne-Bert, Stephan Castel, .
Réactifs Aménagement Sociétés Environnement

► To cite this version:

Christian Deverre, Vincent Baggioni, Etienne Ballan, Mathieu Leborgne, Anne Le Guillou, et al.. Synthèse des résultats du programme Concertation, Décision et Environnement. Résultats de recherches et innovations pratiques. Colloque final de restitution, Dec 2005, Toulouse, France. 33 p., 2005. hal-02830968

HAL Id: hal-02830968

<https://hal.inrae.fr/hal-02830968>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



version provisoire

Synthèse des résultats du programme

par Christian Deverre (coord.), avec ARENES*

Colloque final de restitution des résultats du programme de recherche

CONCERTATION, DECISION ET ENVIRONNEMENT

Résultats de recherches et innovations pratiques

Toulouse, 12 et 13 décembre 2005,

<http://www.inra.fr/sed/environnement/pr-cde/>
<http://www.ecologie.gouv.fr/>

Responsable du programme : Martine Berlan-Darqué, *Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale - Service de la Recherche et de la Prospective*
20, Avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP - tél. : 01.42.19.17.10 - martine.berlan-darque@ecologie.gouv.fr
Laurence Colinet : tél. 01 42 19 17 51 - laurence.colinet@ecologie.gouv.fr

Coordination du programme : Christian Deverre (responsable), *INRA Ecodéveloppement Avignon*
INRA Institut National de la Recherche Agronomique, Direction Scientifique "Société Economie et Décision"
tél. : 04.32.72.25.63 - deverre@avignon.inra.fr

Président du Conseil scientifique : Laurent Mermet, *Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêt, Centre de Paris*

* ARENES : 11, bd National - 13001 Marseille - Site : www.arenas.org
Tel : 04 91 08 05 53 Fax : 04 91 62 03 21 - Port : 06 63 39 57 16 - courriel : arenas@wanadoo.fr

Le programme de recherche "Concertation, Décision, Environnement" du Ministère de l'écologie a permis durant près de six années de rassembler une large communauté de chercheurs en sciences sociales autour d'une réflexion générale sur ce que d'aucuns peuvent considérer comme un changement de référentiel dans la conduite des politiques publiques environnementale et aménagériale : la participation des publics et le recours à la mise en débat des projets constituent en effet le contexte émergent qui structurerait désormais, dans les textes comme dans les pratiques, les rapports sociaux à la décision publique.

L'émergence des problématiques environnementales a conduit les politiques publiques à s'emparer d'objets complexes introduisant des éléments de controverse au sein même du processus décisionnel. L'évaluation de l'impact d'un projet peut varier fortement d'un acteur à l'autre et devenir conflictuelle, incitant des évolutions importantes de l'élaboration des politiques publiques et de la décision en environnement. Ces dernières années ont ainsi vu se multiplier les nouveaux dispositifs de concertation, la préoccupation d'une participation plus effective des citoyens à la décision publique se trouvant progressivement inscrite dans la réglementation. Le processus décisionnel semble donc devoir évoluer d'un modèle séquentiel vers un modèle plus concerté, même si un certain nombre de projets soulignent la persistance du modèle classique d'aménagement.

Ce document de synthèse¹ vient rendre compte des avancées scientifiques issues des travaux menés dans le cadre de ce programme de recherche. Quatre grands thèmes ont ainsi pu être mis en exergue dans l'ensemble des contributions :

- . la concertation comme manière d'interroger le fonctionnement démocratique,
- . la question de la mobilisation et du statut des publics dans ces instances de mise en débat,
- . la compréhension de la dynamique et des enjeux au sein même de ces espaces délibératifs,
- . les rapports entre concertation et décision.

Dans le texte qui suit, les références aux travaux sont numérotées : la liste correspondante des contributions est annexée en fin de document.

¹ Sur la base des rapports de recherche du programme CDE, et sous la supervision de Christian Deverre, ce texte a été rédigé collectivement par l'équipe de l'association ARENES : Vincent Baggioni, Etienne Ballan, Mathieu Leborgne, Anne Le Guillou, Julie Métais, ainsi que les membres de l'association CESSA : Pierrick Cézanne-Bert et Stephan Castel.

SOMMAIRE

I) *CONCERTATION ET DEMOCRATIE* *p. 3*

1. Vers une démocratie délibérative ?
 2. La mise en débat, moment politique et stratégique
 3. Des dispositifs très encadrés
- Conclusion

II) *MOBILISATION ET STATUT DES PUBLICS* *p. 9*

1. Les formes de la mobilisation
 2. La légitimité comme résultat d'un processus collectif
 3. Publics et jeux d'influence sur le débat
- Conclusion

III) *DYNAMIQUES ET ENJEUX DU DEBAT* *p. 15*

1. Stratégies argumentaires et évolutions des débats
 2. Intérêt économique et mobilisation des intérêts
 3. Des représentations à l'épreuve de la confrontation
 4. Légitimes émotions dans les processus normatifs ?
- Conclusion

IV) *LA DECISION EN QUESTION* *p. 23*

1. Le temps de la décision
 2. La décision dans le projet
 3. Les acteurs dans la décision
 4. Pouvoir, ordre et décision
- Conclusion

Les projets du programme de recherche *p. 31*
"Concertation , Décision et Environnement"

I) CONCERTATION ET DEMOCRATIE

Au démarrage du programme de recherche, la concertation en environnement était une pratique encore éparse dont il s'agissait de décrire la diversité. Son origine en France remonte à la définition d'un droit à l'information en matière d'environnement, consacré par les lois de 1976 et la réforme de l'enquête d'utilité publique au début des années 80. Le champ environnemental a donc porté la concertation, en lien avec des objectifs de gestion et de protection des milieux, plus que dans une logique de réforme politique.

Or le programme de recherche s'est déroulé à une époque charnière où cette pratique développée dans le champ environnemental a rejoint d'autres champs d'intervention, ayant développé leur propre pratique de la concertation - ou de la « participation » : concertation préalable en matière d'urbanisme, participation des habitants au développement social urbain, comités d'usagers des services publics, etc. C'est à la fin des années 90 et au début des années 2000 que ces processus tendent à s'unifier dans le vocabulaire courant (démocratie de proximité, démocratie participative), et dans le droit : si la convention d'Aarhus concerne les thématiques environnementales, les lois Solidarité et Renouvellement Urbain (2000), puis surtout Démocratie de Proximité (2002) élargissent le champ d'application de la concertation, en même temps qu'elles consacrent un droit à la participation.

Dès lors, malgré sa focalisation sur les questions environnementales, le programme était forcé de rencontrer l'objet politique, dans deux de ses principaux aspects : la réforme de l'action publique (à travers l'émergence controversée d'un référentiel et d'une politique publique de la participation) et la redéfinition du lien politique. La concertation, terme relativement faible dans le champ politique, deviendrait ainsi un facteur clé d'un mouvement global de réinvention démocratique, au sens qu'elle impulserait un nouveau partage du pouvoir.

Cette rencontre avec la question démocratique s'est faite sur plusieurs plans. D'abord en inscrivant les travaux dans les débats sur l'émergence d'une démocratie délibérative, et en questionnant la pertinence de la délibération comme le cœur de la production d'un accord légitime (1). Ensuite en replaçant la concertation étudiée dans une histoire politique au cours de laquelle la mise en débat est un moment stratégique pour les acteurs détenteurs du pouvoir (2). Enfin en observant les facteurs et les interventions externes qui pèsent sur le déroulement du débat, encadrent, voire limitent la délibération (3).

1. Vers une démocratie délibérative ?

J.M. Fourniau (18) rappelle que les conflits d'aménagements récents consacrent la fin de l'idéologie de l'intérêt général, en ce sens qu'aucun acteur n'est plus capable de le porter seul et de l'imposer. Des arguments au service d'intérêts généraux contradictoires s'affrontent. Dans ce contexte, l'institutionnalisation du débat public par la loi Barnier (1995) tend à établir un espace de délibération qui diffère des injonctions habituelles à l'implication des habitants, ou à plus de participation. En effet, en confiant à une autorité administrative, la Commission Nationale du Débat Public, et non plus au maître d'ouvrage, la répartition des "parts au débat", la loi consacre le débat public comme un espace de discussion sur l'opportunité des

projets, sur leurs caractéristiques, mais aussi sur les modalités du débat lui-même : *“si le débat sur le débat y occupe une telle place, c’est que le débat public se présente comme une scène ouverte sur laquelle se constituent dans le cours même de la discussion, ce qui en est l’objet, ce qui peut se dire et les sujets qui peuvent en discuter”*.

J.M. Fourniau analyse ces deux éléments en litige dans le débat public - son objet et la qualité de ceux qui y participent - à travers la notion de mésentente, empruntée à Jacques Rancière. Sur l’objet, il apparaît clairement que la discussion ouverte par le débat public se distingue de la décision : cette clarification est nette puisque la Commission particulière du débat public ne rend pas d’avis sur le fond, et que le maître d’ouvrage doit prendre une décision après le débat. Pour autant ce découplage ouvre la voie à une rationalité du soupçon, portant sur les stratégies supposées masquées des différents acteurs participant au débat. Quant à la légitimité de ces participants, elle est systématiquement contestée sur trois registres : la compétence de l’acteur, sa représentativité, et bien sûr le degré de généralité des intérêts qu’on lui prête.

Pour dépasser ce processus de qualification/déqualification permanent qui caractérise la mésentente dans le débat public, plusieurs règles ont été mises en place, que J.M. Fourniau décrit plus précisément : la publicité des débats, c’est-à-dire la publication de tous les échanges ; la pluralité des acteurs et la dimension contradictoire de leurs échanges ; l’équivalence entre les participants, c’est-à-dire l’égalité des droits d’expression ; la force des arguments comme seule base de la force de conviction. *“L’activité de la commission particulière a permis d’établir dans le processus de décision un moment de symétrie entre les protagonistes du conflit. Le caractère délibératif du débat réside alors dans le tour argumentaire, pluraliste et égalitaire des échanges entre tous les participants”*.

La recherche confirme donc le caractère délibératif du débat public : *“les principes d’une procédure idéale de politique délibérative y forment en effet un horizon procédural partagé par les participants de chaque débat public”*. Pour autant, J.M. Fourniau ne discute pas la valeur des résultats du débat. Si la délibération, dans son acception classique, va jusqu’à la réalisation d’un accord légitime, et mieux accepté par tous, dans le cas du débat public, cette étape n’est pas franchie : au contraire l’espace délibératif s’est éloigné de la décision, et c’est ce qui fait sa force : *“le débat rend visible l’écart du compte des arguments qui fondent la décision à celui des rapports de force qui la font”*.

Que reste-t-il alors des fondements théoriques de la démocratie délibérative, rappelés par L. Monnoyer-Smith (31) en préalable à l’étude de la DUCSAI (Démarche d’utilité concertée pour un site aéroportuaire international) ? Si le débat public peut être défini comme *« un mode d’implication des citoyens dans le processus décisionnel plus large, non institutionnalisé, qui se matérialise au sein de l’espace public par un processus de mise en agenda »*, alors il rompt avec le modèle régalien de la décision publique : les difficultés de la DUCSAI peuvent être analysés comme le récit de cette rencontre impossible entre délibération et décision. Cet écart, dévoilé par le débat, n’est pas sans conséquence sur l’expérience du politique que font les acteurs, notamment associatifs, dans le débat.

Dans l'analyse qu'elle fait des processus de concertation ayant suivi l'accident AZF à Toulouse, M.G. Suraud (30) repose la question de l'autonomie du moment délibératif. En effet, elle distingue deux espaces publics coexistant : celui du débat institutionnel, et celui de la société civile autonome. D'après son analyse, les formes de structuration de la société civile pèsent sur la perception des acteurs de la procédure de débat, et ne mettent pas nécessairement les acteurs en position de rechercher un compromis. Elle met en lumière « *que les conditions d'organisation du Débat ainsi que la procédure adoptée par les autorités ont amené les parties civiques à considérer le Débat comme un lieu « d'affrontement » orienté vers l'imposition de points de vue prédéterminés plutôt que comme un « espace de discussion véritable ».*

En décentrant son analyse de la procédure de débat, et en gardant comme fil conducteur l'analyse d'un acteur associatif, le collectif « *Plus jamais ça, ni ici, ni ailleurs* », M.G. Suraud ouvre une perspective discutée par plusieurs équipes : la possibilité de replacer les procédures de concertation dans une histoire locale longue, en suivant les acteurs sur les autres scènes du pouvoir local. La délibération est alors perçue comme un moment d'une histoire politique, qui a surtout pour effet de changer les acteurs. Ainsi J.M. Fourniau analyse les processus d'apprentissage qui s'opèrent dans le débat public, tandis que M.G. Suraud évoque les effets « retour » du débat sur la structuration de la société civile : « *la participation effective au Débat a induit l'émergence de nouveaux réseaux de solidarité, modifiant ainsi les formes d'action et de contestation civique, incitant les différentes parties à « passer un compromis », bousculant même les clivages politiques et idéologiques établis* ».

2. La mise en débat, moment politique et stratégique

Plusieurs équipes cherchent à suivre cette voie de la contextualisation du débat, c'est-à-dire à considérer le débat comme un moment historique lié à une configuration sociale locale.

Ainsi A. Faure (14) étudie la Charte de la Vallée de la Dordogne, élaborée en 1991-92 à la suite d'une concertation importante et réputée exemplaire entre les acteurs du bassin versant de la rivière. Elle évoque la profondeur historique de ce processus en rappelant les chartes médiévales qui accompagnaient la création et le développement des bastides dans ce territoire frontière entre le royaume de France et les terres anglaises : « *Relues au filtre des valeurs de la modernité, les chartes de coutume évoquent l'autonomie locale et la responsabilité des habitants par leurs élites interposées. Ce discours se trouve en phase avec les modes contemporains ou émergents d'organisation des collectivités et avec le propos d'EPIDOR [Etablissement public interdépartemental de la rivière Dordogne]* ». Sur ce terrain, la concertation est l'occasion d'évoquer des objets culturels, porteurs de symboles et d'identité locale : la gabarre, les poissons migrateurs, les barrages. Ainsi le débat est présenté comme une scène locale qui mobilise les représentations collectives, et construisent une « geste » fondatrice pour l'établissement public organisateur.

Les enjeux politiques de légitimation de l'acteur public sont très présents également dans les travaux d'E. Ballan (21), qui s'intéresse au positionnement des élus locaux dans la concertation. Etudiant cinq terrains de concertation, principalement sur des projets d'infrastructures, il met en lumière la dimension stratégique de la décision

concernant les modalités de mise en débat d'un projet. Ainsi le rôle de l'élu local a évolué vers une position d'entrepreneur de politique publique, c'est-à-dire qu'il est amené à expliciter sa vision du territoire et de l'action publique localisée, au sein d'arènes publiques. La concertation est l'une de ces arènes, et l'élu y présentera sa vision du territoire et du bien local commun. Mais il opère également une autre traduction : en choisissant un mode de concertation, il adapte l'impératif de participation à sa situation politique, en mesurant notamment les risques concernant son éligibilité, et il doit défendre ce choix de mise en débat devant les débattants.

Parmi les cinq portraits stratégiques d'élus que l'équipe dresse, correspondant à la typologie des choix observés, l'élu « stratège » est celui qui a le mieux cerné la dimension de représentation du pouvoir qui se joue dans la concertation. Essayant d'équilibrer les réunions publiques en neutralisant les opposants avec des intervenants « amis », il disqualifie l'arène de concertation comme un lieu de négociation ou de décision : il évoque régulièrement la possibilité pour ceux qui le souhaitent de venir le rencontrer dans son bureau, véritable lieu du pouvoir, après la réunion : *« L'espace public de débat est donc pour lui avant tout un espace de visibilité, et il n'oublie jamais de rappeler dans la presse locale qu'il concerte, mais ce n'est pas un espace de délibération »*. D'autres portraits mettent en avant la capacité des élus à court-circuiter les espaces de concertation, en les disqualifiant de l'extérieur. Finalement très peu d'élus construisent leur image politique autour de leur capacité à concerter et à intégrer les résultats de la concertation dans leurs décisions. L'image de « meilleur démocrate » n'est pas considérée comme une ressource majeure d'éligibilité.

P. Garrouste (33) arrive à un résultat proche autour des questions d'information du public en matière de gestion des déchets. En effet, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale chargés de cette gestion apparaissent très prudents dans l'information qu'ils dispensent aux citoyens par le biais de leurs sites Internet : il s'agit d'informer les ménages pour les inciter à réduire leur production de déchets et donc réduire les coûts de gestion, mais de ne pas donner d'information pouvant laisser supposer une gestion inefficace des collectivités. C'est la permanence du contrat électoral qui est en jeu. Cet arbitrage entre concertation et maintien de l'éligibilité tourne à l'avantage du second.

Le programme a ainsi identifié les possibilités d'instrumentalisation stratégique de la concertation. L'équilibre entre cette prédétermination par le contexte et les stratégies, et la dynamique propre aux processus de concertation, devient alors une question cruciale : dans quelle mesure la discussion peut-elle échapper au rôle qui lui est assigné par les acteurs définissant l'arène et les règles du débat ? J.E. Beuret (12) observe cette dynamique ; pour lui, la concertation s'oriente par elle-même vers des formes, des scènes, des modalités d'échanges qui lui sont favorables. Une conséquence opérationnelle immédiate est la nécessité d'accompagner ce mouvement plutôt que de vouloir confiner la concertation dans des instances recommandées par tel financeur, procédure, ou « expert ». Pour autant il reconnaît et décrit le travail des « opérateurs » de concertation et en fait, avec d'autres équipes, une des clés du déroulement de la concertation.

3. Des dispositifs très encadrés

Les processus de concertation étudiés n'échappent pas à une forme de jugement sur leurs qualités intrinsèques : c'est la question récurrente du « bon débat ». Question implicite dans le programme puisque ce dernier prétendait plutôt répondre à la question des impacts du débat sur la décision (voir partie 4). Il y aurait donc une évaluation possible des processus de discussion, portant notamment sur leurs qualités « démocratiques ».

De ce point de vue, le travail d'A. Faure (14) appelle à se débarrasser de toute naïveté et à adopter un certain « réalisme sociologique » : l'asymétrie des rapports perdure dans le débat qu'elle a étudié concernant la Charte de la Vallée de la Dordogne. Les points de vue dominants, émanant principalement de l'aménageur, ont réussi à entraîner l'adhésion de l'ensemble des participants : « *de simples accords majoritaires, émergeant au cours des discussions, peuvent amener certains acteurs à se rallier au point de vue dominant* ». Dès lors, s'il n'existe pas de contre-pouvoir assez fort pour porter les intérêts négligés par les organisateurs, alors la seule garantie d'une concertation démocratique est à chercher dans l'éthique des organisateurs. Une garantie qui semble bien insuffisante, d'autant que ces derniers utilisent ensuite le processus comme source de légitimation de la décision obtenue. Ainsi, dans la Vallée Dordogne, ils rappellent régulièrement l'expérience fondatrice auprès des acteurs nouveaux ou oubliés.

Dans le cas du SAGE Drac Romanche étudié par T. Reverdy (2), le même dispositif est à l'œuvre : « *Les pilotes des dispositifs proposent des récits qui privilégient une généalogie, une filiation, parmi d'autres possibles, afin de délimiter un collectif, et ainsi donner du sens au dispositif de concertation. Les constructions collectives antérieures sont présentées comme inachevées, avec des conflits reconnus mais non résolus, des dynamiques suspendues, des conflits émergeant mal reconnus* ».

Les compétences stratégiques des pilotes des dispositifs sont précisées par A. Faure : anticipation des attentes des participants, capacité de gestion d'un calendrier par obligation de faire vite, et donc de « monter » un cadrage serré. J.E. Beuret propose une analyse plus optimiste du rôle de ces facilitateurs de la concertation en les comparant aux traducteurs de la sociologie des innovations, opérant trois types de traduction : scientifique (rendre le réel intelligible) ; croisée (rendre intelligible les positions des uns aux yeux des autres, établir des passerelles) ; opérationnelle et institutionnelle (transformer les idées en actions collectives et règles). La compétence principale des facilitateurs tient alors dans leur capacité à se positionner dans une posture de compromis.

Conclusion

Malgré une très forte orientation vers le suivi et l'analyse de terrain, plusieurs travaux interrogent directement la concertation en environnement comme un facteur de renouveau et de redéfinition du système politique français. Loin des discours politiques et managériaux qui ont déjà décrété le passage à une démocratie participative, les équipes ont mis en évidence toute la distance entre participation et décision révélée par la mise en place d'espaces délibératifs. Ces décalages amènent à repositionner le processus de concertation dans un contexte local et historique qui

fait intervenir les stratégies d'acteur et la dimension de représentation du pouvoir des scènes de concertation. Du côté des pilotes de ces concertations, les choix de mise en débat apparaissent comme des moments clés d'un parcours politique, mais l'impératif de concertation n'a pas suscité au niveau local une floraison d'espaces délibératifs comparables au débat public institutionnalisé.

II) MOBILISATION ET STATUT DES PUBLICS

La question du public traverse les questionnements sur les procédures de concertation. Dans une perspective héritée du système représentatif, la concertation est comparée au vote par la mesure du nombre des participants. Dans une logique plus participative, c'est la qualité des échanges et la diversité des positions qui font la qualité d'une concertation. Dans les deux cas, la mobilisation des publics (qualitative et quantitative) reste un critère d'évaluation de la qualité d'un débat, et donc de légitimation de ce débat.

Les outils de la communication sont dès lors très présents dans les processus de concertation en environnement, avec une prédilection pour les outils interactifs, les supports de restitution des débats et l'ensemble des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Des équipes du programme se sont interrogées sur les moyens mis en œuvre pour susciter la mobilisation, sur leur efficacité, et sur leurs effets sur le débat. Elles ont aussi considéré le comportement attendu du public par les organisateurs.

Au-delà des outils, la recherche menée dans le programme CDE questionne également les statuts des publics, leur capacité à construire des légitimités sociales et politiques dans la concertation, leur capacité d'expertise ou d'expression dans le domaine de l'expertise. Le public est-il convoqué et vient-il en tant que riverain, usager et/ou citoyen ? Qui peut participer et qui participe, au nom de quoi ? Qui est présent, représenté et donc, en creux, qui est absent ?

Dans le prolongement de la mobilisation des publics, les capacités d'appropriation ou de contournement des règles du débat se posent également. Les publics ont-ils les moyens de contester le champ du débat et d'y porter des éléments inattendus, ou bien suivent-ils un processus d'apprentissage des règles du jeu, qui engendre une forme de sélection et donc de réduction du nombre des participants ?

Trois grands thèmes ressortent des travaux de recherche de ce programme sur la question des publics :

- les formes de la mobilisation,
- la légitimité comme résultat d'un processus collectif,
- les publics et les jeux d'influence sur le débat.

1. Les formes de la mobilisation

Les techniques de mobilisation du public, ainsi que les modes de l'organisation des débats ont des effets qui ont été abordés dans différentes recherches de ce programme. Nous noterons la place faite aux NTIC dans l'approche consacrée à la mobilisation du public.

Nombre d'auteurs ont abordé la question des NTIC afin de discuter de leur impact sur les formes et les modes de mobilisation. Différents usages de ce nouvel outil semblent se dégager, pour un effet plus ou moins appuyé sur la mobilisation du public.

L'équipe de L. Monnoyer-Smith (31) s'est intéressée au processus hybride de concertation sur le 3^{ème} aéroport parisien (Démarche d'utilité Concertée pour le Site Aéroportuaire International - DUCSAI) qui a montré que l'apparition des nouvelles technologies, et notamment d'Internet, a permis de créer une nouvelle forme de débat (virtuel), et a suscité la mobilisation d'un public plus élargi. Ainsi la préoccupation des pouvoirs publics quant à la nécessité de mobiliser les citoyens souvent absents des débats pourrait trouver un type particulier de réponse grâce aux effets de cet outil. Il apparaît aussi que les représentants associatifs se mobiliseraient plutôt dans les débats physiques, et les citoyens dans les débats « en ligne ». L'usage d'Internet pour le débat serait donc susceptible d'instaurer un nouveau rapport avec un public absent physiquement.

La mobilisation du public reste cependant dépendante des moyens de communication qui lui sont accordés et le mode « débats en ligne » nécessiterait peut-être un plus grand effort de communication que la forme classique de réunion. Le débat implique *a priori* une culture commune au sein du public, qui permettrait d'échanger plutôt que simplement parler. Toutefois ce préalable n'exclut pas la possibilité de comportements agressifs, voire violents lors des débats. Ils sont provoqués notamment par le rituel de présentation en réunion publique, mais aussi quand il n'est pas possible d'obtenir de réponse aux questions du forum.

D'autres auteurs appréhendent les effets de l'outil Internet de façon plus nuancée, tel A.Vitalis (25), qui a travaillé sur le rôle d'Internet dans la controverse de l'Erika, et particulièrement sur l'usage du réseau comme moyen d'expression critique. Pour cette équipe, Internet, loin de permettre aux citoyens d'intervenir de façon directe et continue dans la définition des choix de société, en accord avec une certaine idée de la « démocratie électronique », n'a pas changé la place du citoyen, ni amélioré ses capacités d'expression et de participation. Cependant le réseau peut être utilisé à des fins citoyennes, comme outil de contestation de l'ordre social existant. Le réseau semble ainsi particulièrement adapté à certains modes d'actions militantes actuels, et permet par exemple aux associations une meilleure organisation et diffusion de leurs points de vue. A l'occasion de situations de crise, telle la crise environnementale de la marée noire de l'Erika, l'équipe d'A.Vitalis a ainsi pointé de nouvelles formes d'utilisation citoyenne du réseau. Lors de cette controverse environnementale, quatre types d'usage de l'espace internaute ont été dégagés, qui témoignent de différents registres d'intervention :

- l'usage de communication réduite à fonction de contact (fonction phatique) : l'expression prime sur la communication ;
- l'usage à des fins stratégiques et manipulatoires : stratégie de la rumeur, contre-expertise factice ;
- l'usage de pourvoyeur d'informations pertinentes et utiles (en substitution/complément des média de masse) : sites ressources et sites d'aide à la mise en œuvre d'actions ;
- l'usage favorisant la discussion et la participation (parfois en marge des espaces officiels qui monopolisent le débat public).

L'organisation même des débats peut aussi avoir des effets sur la mobilisation du public. T. Reverdy (2) a montré par son analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification que l'organisation des réunions, la division du travail en thématiques ont un effet bénéfique sur la mobilisation.

De même, l'équipe de P. Lascoumes (23) a montré que les procédures d'information et d'alerte du public sur la pollution atmosphérique constituent des instruments d'action publique qui peuvent produire des données assimilables par la communauté des professionnels traditionnels ou nouvellement intéressés, et mobiliser des publics. Ces instruments ont permis l'émergence d'un acteur réseau qui a maintenant une place centrale dans la définition de la politique et de ses changements. Ce mouvement coïncide avec la constitution d'une communauté de politique publique intéressée à cette gestion.

Nous verrons que ces questions d'information et de savoir peuvent être fortement liées aux processus de légitimation des acteurs.

2. La légitimité comme résultat d'un processus collectif

La question de la légitimité du public est abordée dans les différentes recherches comme un processus plutôt que comme un état de fait. En effet la légitimité d'un groupe ou d'un acteur s'acquiert au cours de la concertation mais ne se décrète pas. Les travaux de recherche montrent que l'accès à ce statut d'acteur légitime repose finalement plutôt sur un positionnement ou un argumentaire qui le différencie du reste du public, que sur le calcul statistique d'un poids ou d'une représentativité.

L'équipe de S. Thoyer (4) a ainsi analysé le rôle des acteurs non étatiques dans l'évolution des débats sur la biosécurité et les ressources agricoles. A partir de cet exemple, il a été possible de suivre les stratégies des ONG dans les débats. Celles-ci ont en effet choisi de s'imposer comme des partenaires indispensables de la négociation et leur légitimité n'a jamais été remise en question malgré leur petit nombre d'actifs et d'adhérents.

Dans le champ de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ce processus de légitimation s'est construit pour les associations dans un processus de reconnaissance. Le public associatif est en effet reconnu comme acteur légitime de la discussion. Travaillant sur les dispositifs de planification issus de la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE), l'équipe de S. Frère (22) s'est proposée d'expliquer en quoi les formes de participation du public mises en œuvre dans le cadre des Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) et des Plans de Déplacements Urbains (PDU) constituent une évolution dans les pratiques et les dispositifs émergents de concertation. Dans ces cas, l'implication associative dans les procédures de concertation a pris différentes formes. Pour l'élaboration du PDU de Lille, la procédure de concertation a été spécifiquement dédiée aux associations ; pour d'autres démarches (les PPA de Lille et Valenciennes par exemple), le public associatif est intégré au sein des groupes de travail ; enfin une troisième configuration se limite à l'enquête publique.

Les registres argumentaires du public interviennent également comme un levier de légitimation. Dans le débat DUCSAI, étudié par l'équipe de L. Monnoyer Smith (31), un registre d'argumentation jouant sur le « pathos » est utilisé par les acteurs qui ne peuvent faire valoir aucune forme d'expertise ni de légitimité institutionnelle. Ce positionnement leur confère un rôle dans le débat et donc les légitime.

Cet argumentaire lié au vécu, autrement appelé « expertise habitante », est constamment mis en opposition, comme le rappelle l'équipe de B.Barraqué (10), avec l'expertise technique. Si cette parole habitante acquiert une certaine reconnaissance (l'ouverture des forums sur Internet peut traduire cette reconnaissance d'un savoir expert dans la population), elle n'est pas systématiquement représentée.

On notera néanmoins qu'il existe un paradoxe, souligné par l'équipe de C. Clayes-Mekdade (6), qui fait que les absents, en tant que figure incontournable, sont paradoxalement très présents au sein de la concertation. Ces absents peuvent avoir une existence au sein du débat par la pétition. Plus largement, l'invocation d'une « majorité silencieuse » lors de la concertation peut jouer sur les rapports de force. Cette problématique des absents est intimement liée à la question de la représentativité. Ainsi, si les porte-parole associatifs n'atteignent pas la représentativité sociologique, ils arguent d'une capacité à traduire une diversité d'arguments et d'opinions.

Par ailleurs, l'acquisition d'une expertise citoyenne (source de légitimité) est très liée aux modes d'information mis en place. L'équipe de M.Dartevelle (28) montre d'ailleurs que l'objectif d'information active, c'est-à-dire la mission donnée aux autorités publiques de collecter, diffuser et expliquer l'information au public, qui a émergé au cours de la conférence de Sofia en 1995, a trouvé peu d'écho en Europe, où ce droit à l'information est peu structuré et l'administration publique peu motrice.

La mobilisation d'un public informé et légitime pour s'exprimer lors du débat n'est pas sans conséquence sur les formes, les thèmes et l'issue même du débat. En effet des phénomènes de redéfinition des règles du débat par le public sont observés et reflètent divers processus et logiques.

3. Publics et jeux d'influence sur le débat

Les modalités de la concertation et les règles du débat sont couramment discutées par les participants au cours du débat lui-même : c'est ce que certains appellent "le débat sur le débat". Le programme de recherche tente de mesurer les capacités des participants à s'appropriier et contourner le cadre de concertation posé. Dans le débat DUCSAI par exemple, alors que l'animateur est attaché au respect d'un certain modèle de débat démocratique (écoute et respect des paroles dans le cadre d'un débat public type Loi Barnier de 1995), le public a tendance à remettre en question certaines des règles jugées trop contraignantes. Le forum Internet est détourné de son usage puisque l'espace de discussion est investi dans une visée militante avec la mise en place de mots d'ordre, de stratégie d'action et de pressions.

Différentes recherches ont montré comment des acteurs non étatiques et associatifs ont pu avoir une influence sur l'évolution du débat, voire sur les formes mêmes du débat.

Dans le cadre du débat sur la biodiversité, des acteurs non étatiques (ANE) ont été en mesure de créer les conditions de renouvellement du débat et de jouer un rôle dans l'évolution de la problématique environnementale globale (S.Thoyer 1999-4)

Les ANE ont pu aider à la structuration des débats et à l'orientation des propositions au sein de la FAO (notamment sous forme de participation aux groupes de travail). Par ailleurs, ces ONG ont pris l'initiative de prolonger le débat par des forums plus informels, lorsqu'il était nécessaire de maintenir le dialogue afin d'éviter l'écroulement du système de débat.

Enfin, la concertation fait évoluer le public associatif dans ses exigences et ses attentes par rapport à la concertation. S. Frère (22) et son équipe ont mis en lumière, dans le cadre de la participation des associations à la mise en œuvre de la LAURE, comment celles-ci souhaitent ainsi aujourd'hui une meilleure qualité des formes de la concertation, et ne demandent plus simplement à participer à la discussion, mais aussi aux instances de décision et à leur évaluation.

Conclusion

La question de la mobilisation des publics soulève de façon transversale nombre de problématiques liées aux procédures de concertation.

Nous retiendrons la problématique de la légitimité des publics participant, qui apparaît comme un processus détaché de la représentativité. Plusieurs modes de légitimation peuvent être à l'œuvre, selon la nature des registres argumentaires utilisés. L'« expertise habitante » et sa légitimité inhérente s'oppose souvent à l'« expertise technique » dans le cadre des débats.

Plusieurs auteurs ont souligné le rôle phare des associations, légitimes et devenues partenaires incontournables de la discussion, voire de la négociation.

Quant aux formes de la mobilisation, il faut noter l'attention portée aux usages et effet des outils (NTIC) sur cette mobilisation. Ces nouvelles techniques permettraient la mobilisation d'un public plus élargi, et l'émergence de nouveaux acteurs. Internet constitue par ailleurs un outil de contestation qui s'accorde avec certains modes d'action militante. Enfin, divers usages d'Internet ont été relevés, qui vont d'un usage de communication réduite à un usage favorisant la discussion et la participation.

Parler du public demande enfin de porter une attention aux phénomènes de mise en question des règles et des thématiques du débat par les publics. On retiendra des comportements de mise en question des règles du débat, notamment par des ANE en mesure d'influer sur l'évolution de problématiques globales, voire sur l'orientation des propositions. Certains auteurs remarquent un niveau d'exigence croissant du public envers les démarches de concertation (et particulièrement sur la qualité des formes).

III) DYNAMIQUES ET ENJEUX DU DEBAT

La concertation est souvent envisagée comme un moment fort dans le processus global de prise de décision publique. Elle ne peut toutefois pas être réduite à un artefact localisé d'échanges argumentaires. Aussi, s'intéresser à ce qui constitue la substance même des débats, tant sur la forme que sur le fond, ainsi que la manière de les appréhender, permet de comprendre comment le débat s'insère dans un contexte local englobant. En d'autres termes, s'interroger sur les structures et les dynamiques internes aux débats apparaît comme une manière d'en définir les contours : préparation du débat, moments forts publicisés, travail en coulisse, rayonnement du débat dans d'autres sphères... Entrer en concertation signifie dès lors la possibilité donnée aux acteurs comme au projet d'être soumis aux « épreuves » de l'échange. C'est ce qui va être discuté et transformé dans le débat (la substance) qui sera au cœur des analyses présentées.

Quatre grands thèmes peuvent être tirés des travaux liés à ce questionnement : ils donnent un panorama des différentes approches mobilisées en fonction de la nature des engagements observés :

1. Stratégies argumentaires et évolutions des débats : la construction ou la modification des stratégies argumentaires apparaissent liées aux évolutions du débat, et réciproquement. La définition et la circonscription de l'objet débattu, le cadre normatif du débat, ses participants, seront autant d'éléments qui dynamiseront ou contraindront les échanges et permettront l'évolution conjointe du débat et des argumentaires.
2. Intérêt économique et mobilisation des intérêts : dans une perspective d'ordre économique, les intérêts en présence et leurs mises en scène peuvent déterminer l'orientation des débats et de la décision, parfois au détriment d'une logique environnementale et économe.
3. Des représentations à l'épreuve de la confrontation : dans les concertations, les représentations portées par les groupes engagés sont soumises aux révisions à travers des confrontations. Les concertations environnementales semblent particulièrement sujettes à l'affrontement. Dès lors, la polarisation des débats vers des valeurs partagées favorisera-t-elle la création de nouveaux référentiels normatifs?
4. Légitimes émotions dans les processus normatifs ? Quelle place peut-on accorder aux émotions dans des espaces très normalisés dominés par l'expertise ? Sans doute, méritent-elles davantage d'attention, car leur « sincérité » leur confère une légitimité et leur intensité favorise l'intéressement au débat et à ses logiques argumentatives. Les approches d'ordre interactionnistes ont pu être convoquées sur ce sujet.

1. Stratégies argumentaires et évolutions des débats

Sans doute faut-il introduire cette thématique en tentant de donner un cadre théorique à cette réflexion. Ainsi, la concertation est assimilée par beaucoup d'auteurs comme une forme qui tend à privilégier la négociation (L. Mermet 17). Deux formes sont décrites : d'une part la dimension intégrative de la négociation où les acteurs coopèrent pour créer en commun de la valeur ; d'autre part la dimension

distributive, où les acteurs en posture conflictuelle désirent obtenir un avantage individuel. Dès lors, les projets d'infrastructures peuvent être pris comme des modèles décisionnels, à travers deux types opposés le DAD (décider annoncer défendre ; adapter) et le PER (proposer écouter requalifier).

Pour autant, cette approche ne permet pas de comprendre comment est traitée l'opportunité du projet, car elle impute l'intention à un acteur unique, présume que l'issue du processus repose sur le porteur du projet, minimise la capacité d'intervention des autres acteurs et réduit le processus décisionnel à son aspect procédural. Or, l'opportunité suppose d'étudier la substance de la décision. Il est donc nécessaire de replacer le débat dans la complexité de ses jeux d'acteurs (S. Allain 16). Les stratégies mobilisées par les acteurs dans le débat peuvent, à ce niveau, être liées à sa substance, c'est à dire à ses contenus même. Il est donc nécessaire de replacer la négociation dans des situations stratégiques plus larges dont elle n'est qu'un moment. D'où, l'importance de prendre en compte la situation de référence qui affiche un enjeu plutôt qu'un autre. L'identification précise des enjeux par les protagonistes est un complément nécessaire à l'analyse du processus de décision ou de négociation.

L'approche en termes de négociation permet aussi de prendre en compte le caractère multipartite du processus (S. Allain 16). Deux stades de négociations peuvent être décrits : la négociation potentielle, lorsque l'action est dans une situation d'interdépendance qu'elle peut modifier, pour laquelle nul n'est en mesure d'imposer son point de vue ; et la négociation active, où des points de vue divergents des acteurs s'efforcent d'être pris en compte. Pour voir comment l'opportunité du projet est traitée, il faut étudier comment la négociation potentielle devient active.

Dès lors, deux types de négociations apparaissent, la négociation implicite et la négociation explicite. La première correspond à une incapacité à questionner frontalement la question de l'opportunité, qui peine à émerger dans la suite du débat. C'est le cas lorsque des demandes de preuves supplémentaires se font récurrentes sur la sécurité et l'efficacité du projet ou à travers un fonctionnement ambigu du comité de pilotage. L'opportunité est alors abordée tardivement (procédures de conciliation inter-administratives et enquêtes publiques), lors de la remise en cause du projet par des acteurs environnementalistes. Cela peut être aussi caractérisé par une absence de débat sur le projet dans les instances locales de planification ou par une orientation vers une négociation distributive. A l'inverse, dans le second type de négociation, explicite, l'opportunité du projet fait l'objet d'appréciations différentes. Des débats immédiats et récurrents ont lieu sur l'opportunité des projets. Ceux-ci s'orientent vers une négociation intégrative aboutissant à un accord.

Ces approches peuvent ensuite être déclinées en fonction des types de dispositifs observés, des instruments de politiques publiques ou de mise en jeux de concertation, et des arènes publiques et virtuelles. Ils donnent à voir pour chacun d'eux les déploiements stratégiques à l'œuvre et leurs éventuelles évolutions.

Instruments de concertation

Les instruments des politiques publiques de surveillance environnementale peuvent s'avérer des dispositifs pertinents pour l'observation des stratégies d'acteurs qui

favorisent une mise en débat de ces questions (P. Lascoumes 23). Ces instruments deviennent des espaces stratégiques à investir, ce qui en retour structure l'action publique. Les instruments de mesure, d'évaluation, ne se limitent à de simples objets techniques. Ils produisent des effets indépendants des objectifs affichés, et notamment structurent l'action publique selon leur logique propre. C'est le cas des effets d'inertie, de résistances au changement, mais aussi de déplacements que l'on peut observer. Par exemple, l'obligation d'information du public sur les pollutions atmosphériques a permis l'émergence d'un acteur réseau qui a maintenant une place centrale dans la définition de la politique et de ses changements. L'information sur la qualité de l'air a influencé la définition du problème public, mais a surtout favorisé la constitution d'une communauté de politique publique intéressée à sa gestion. Des contextes couplés à cette obligation peuvent être aussi l'occasion d'investissements stratégiques. Ainsi, l'ouverture d'un espace de débats lors du choc pétrolier de 1973 a-t-elle généré des dissensions entre constructeurs automobiles et pétroliers, qui a amené les nouveaux élus des conseils régionaux, en quête de légitimité, à créer des réseaux de mesure régionaux. D'apparence technique, ces espaces sont en fait envisagés par leurs initiateurs comme lieu d'innovation et de gratification politique.

D'autres instruments peuvent éclairer sur le potentiel de labilité des acteurs dans les processus de concertation. Ainsi, l'utilisation d'une simulation informatique et de jeux de rôle lors de concertation favorise une implication réelle des usagers (O. Barreteau 9). Le jeu permet de dépersonnaliser les enjeux que la concertation soulève. Les simulations donnent l'occasion de discussion et de remise en question propice à l'établissement de rapports de confiance entre les acteurs et favorise donc la concertation. L'impact des jeux de rôle sur la réalité peut se traduire par de la production d'innovations avec la création de nouvelles règles et de nouveaux rôles dans le jeu.

Internet, un outil stratégique d'argumentation ?

Même si Internet est un cadre d'expression lié à d'autres arènes avec lesquels il est en lien, il apparaît à l'observation qu'il est davantage un forum où s'échangent des ressources qu'une agora où se jouerait une confrontation d'arguments. Domine alors une diversification de discours et une absence de débat (N. D'Almeida 32). Dès lors, Internet apparaît davantage comme un lieu de ressources argumentaires propres à nourrir les stratégies argumentatives déployées dans d'autres arènes de débat.

Cette hypothèse se voit particulièrement vérifiée à travers l'analyse comparative du débat public DUCSAI et les forums Internet dédiés à ce dernier (L. Monnoyer-Smith 31). Le public apparaît dans cette configuration mieux formé et organisé, à même de discuter directement des options scientifico-techniques. Il brouille ainsi les frontières entre le savant et le social, discutant des choix proposés dans des domaines auparavant réservés à l'explication. Cette irruption de nouveaux acteurs entraîne une prise de conscience de nouvelles forces de la controverse.

Pour autant, ces forces se heurtent au schéma décisionnel : pour le président du débat public sur la DUCSAI, la dynamique du débat ne peut venir que de lui et de l'instance qu'il incarne, alors que la plupart des participants le débat est un processus dynamique, où la décision doit être prise au travers d'une évolution dans le débat.

L'analyse du forum DUCSAI montre comment il est investi par des stratégies argumentatives souvent fort inventives et même détournant l'usage prévu du forum. A travers un travail de définition des questions rhétoriques, travail qui constitue notamment les titres des messages comme ressource argumentative, les utilisateurs du forum introduisent une question rhétorique non prévue au départ, au terme d'un travail de négociation qui a pour effet de redéfinir les rapports de force : le forum est utilisé par les participants comme un espace de discussion permettant de mettre en place leurs mots d'ordre et leur propre stratégies d'action et de pression sur les instances décisionnelles.

Sans doute, le caractère « *autocratique* » de DUCSAI, fortement handicapé dès le départ par des pré requis (concedé par le gouvernement, sans véritable statut, exclusion de l'opportunité du projet du cadre des débats), a provoqué une attitude d'extrême défiance des participants qui voyaient dans ce projet « *tous les péchés du vieux jacobinisme français* ». L'analyse des comportements sur Internet montrera un acharnement à produire des documents et des analyses, que les auteurs traduisent par « *une volonté empreinte de réalisme et de pragmatisme de parvenir à transformer les rapports entre décideurs et citoyens.* ». Dès lors, un certain nombre de caractéristiques d'une citoyenneté à l'ère numérique serait encore sous-estimé et mal « *intégré* » au débat plus conventionnel.

2. Intérêt économique et mobilisation des intérêts

Les intérêts économiques sous-jacents à un projet peuvent aussi éclairer sur les stratégies des acteurs qui prennent part aux négociations sur un projet de territoire. Ainsi, la manière dont les projets sont conçus et portés par les promoteurs influe sur le contenu du projet en lui-même (L. Mermet 17). Le fait que le projet dépende en particulier de circuits financiers qui n'apparaissent pas dans la négociation, que certains contributeurs soient absents de la négociation et de l'évaluation du projet provoque une complexification et une « *illisibilisation* » du projet. Le fait que des tiers payeurs soient absents des négociations facilite une utilisation des fonds détournée de leur objectif initial.

Les modalités comptables du projet définissent donc pour partie l'orientation de sa négociation. Une pratique comptable basée sur l'identification et la caractérisation des enjeux, l'imputation des coûts aux parties concernées, relève plus d'un travail de comptabilité analytique et favorise une négociation à orientation distributive (pressions pour défendre ses intérêts). A l'inverse, les études coûts-avantages, différentes de celles coûts-bénéfices où tout est monétarisé, et qui se basent sur un travail d'explicitation des gains et pertes, permettent de passer de pratiques de décision unilatérales à des négociations ouvertes, attentives aux multiples aspects des dossiers. L'analyse coûts-avantages d'un projet privilégie ainsi une dimension intégrative du débat.

Pour autant, l'évaluation des enjeux est un travail lourd, et même si les études coûts-avantages des économistes est un précédent utile, elles ne peuvent pas être transposées telles quelles à l'analyse des enjeux de la négociation ; d'où la nécessité de cartographier les circuits de financement et de situer les lieux de négociation et régulation dans ces circuits.

Un autre type d'intérêt économique se trouve aux fondements politiques des débats publics. Plus pragmatiques, la mise en place des débats publics peut également correspondre à une stratégie économique qui intègre au projet le coût de la protestation, en particulier riveraines, aux grands projets d'aménagement et d'infrastructures, et dans le même temps permettrait à l'Etat de s'adapter aux nouvelles exigences des citoyens.

3. Des représentations à l'épreuve de la confrontation

Les concertations sont également des scènes de frottements et d'affrontements entre les différentes représentations développées par le public sur le territoire et/ou les projets qui y prennent place. Des divergences naissent des processus de résistance ou de changement qui font osciller les représentations entre permanence, évolutions, polarisation ou renouvellement. Les instruments de concertation (dispositif de surveillance, SIG) peuvent soit produire une représentation spécifique et limitée de l'objet traité, soit favoriser le croisement et la reformulation des représentations.

Dans l'analyse des formes de régulation sociales et cognitives à l'œuvre dans la construction des consensus et dans les prises de décisions collectives, l'accord ou le désaccord sur les principes de l'action va déterminer la forme du processus de concertation (A. Somat 15). On peut faire l'hypothèse que dans les concertations sur l'environnement, l'évolution des représentations repose en partie sur la possibilité que les décisions ou les points de vue polarisent vers des valeurs environnementales. S'il existe un « champ normatif » général, la polarisation s'effectuera vers la norme sociale, dans un classique effet de pression à la conformité et de majorité. Cependant, si des divergences existent à la fois dans la société et dans le groupe de discussion, des effets d'influence majoritaire ou minoritaire sont prévisibles, mais le sens des déplacements relève de dynamiques très complexes. Globalement, on peut dire que la situation de discussion de groupe crée une « implication socio-cognitive » envers l'objet traité, un « engagement normatif » qui peut modifier sa définition à la fois descriptive et évaluative, à travers l'activation et la mise en compétition de références sociales. Dès lors, on peut affirmer que des régulations « cognitives », centrées sur les connaissances descriptives de l'objet, permettent de progresser sur les valeurs sociales et environnementales nouvelles. Dans ce processus, les normes sociales du groupe d'appartenance influencent globalement les décisions.

L'utilisation d'objets intermédiaires, comme les Systèmes d'Information Géographique (SIG), dans les nouveaux dispositifs et les nouvelles pratiques de concertation, à travers l'expression de représentations spatiales, peut en partie illustrer ces phénomènes. On peut ainsi observer qu'ils contribuent à établir une réalité partagée de l'espace, à travers par exemple la traduction des réalisations concrètes sur le terrain à l'échelle plus vaste du territoire (P. Maurel 27).

D'autres instruments, comme les dispositifs de surveillance de la qualité de l'air, se révèlent ne pas être seulement des objets de pure technique (P. Lascoumes 23). Ils produisent une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent, induisent une problématisation particulière de l'enjeu, hiérarchisent les variables et sous-tendent un système explicatif. Plusieurs controverses sur l'existence de risques provoqués par les polluants et la nature des relations entre pollution atmosphérique et santé seront nécessaires pour remettre en cause cette vision. La prise en compte des impacts

sanitaires de la pollution aboutira ainsi à la mise en place d'un nouvel instrument ayant pour objectif l'amélioration de la qualité de l'air et la gestion opérationnelle du risque.

4. Légitimes émotions dans les processus normatifs ?

Dans les processus de concertation, l'implication socio-émotionnelle envers le groupe joue un rôle pour faire accepter certaines décisions, en particulier dans les situations d'innovation. Le débat public, comme espace de liberté (libération) de l'expression, autorise le corps social à une forte créativité communicationnelle. Il ouvre l'espace public politique à des acteurs et des formes d'expression plus émotionnelles ou narratives exclues traditionnellement du cadre de la délibération (L. Monnoyer-Smith 31). Car, si le climat détestable de certaines réunions publiques, la violence, l'arrogance ressentie ne font pas débat dans l'idéal habermassien, « *la délibération rationnelle ne saurait constituer un concept empiriquement heuristique tant il semble inapproprié pour décrire certaines situations* ».

On peut en effet penser que ce recours à une argumentation jouant sur le pathos constitue, pour les locuteurs ne pouvant faire valoir aucune forme d'expertise ni de légitimité institutionnelle, un moyen de rendre légitime leur prise de position au sein des réunions publiques. D'autant plus que les dispositifs techniques, les rituels d'introduction (série de présentation) ne font qu'entretenir une certaine condescendance de l'autorité organisatrice envers un public souvent directement concerné, ce qui ne fait qu'exacerber les tensions. Dans les forums Internet, l'agressivité se traduit essentiellement par des protestations devant l'absence de réponse aux questions soulevées. Cette plus faible intensité émotionnelle peut s'expliquer par le cadre facilitateur que constitue Internet pour l'expression de positions non institutionnelles.

Conclusion

Dans l'ensemble, il apparaît que la substance même des débats peut être traversée par des dynamiques et enjeux qui développeront ou non une capacité à transformer les contenus du débat. Deux niveaux d'analyse peuvent être distingués : ce qui relève des cadres explicites et implicites que les débats proposent aux publics d'une part, et les modes de participation des publics impliqués aux débats d'autre part. Le premier niveau est composé d'instruments de débat, dispositifs de mise en place de politiques publiques, outil technologique de médiation, arènes virtuelles (Internet), qui vont orienter les débats à travers des filtres qui peuvent resserrer, orienter, ou faciliter l'expression des contenus. Ils déterminent en partie les stratégies, représentations et émotions possibles au sein des débats.

Ces différents registres d'expression forment quant à eux le deuxième niveau d'analyse. Ils donnent aux débats leurs dynamiques : par l'apport de contenus nouveaux qui peuvent enrichir le projet ; par l'affirmation des visions différentes du projet et/ou du territoire, affirmations potentiellement conflictuelles ; par des revirements de positions générateur d'événements et de recompositions stratégiques ; par la communication d'affects qui redéfinisse les projets dans des espaces vécus et à vivre. Ces registres, et en particulier le registre stratégique couplé à celui de l'expertise (non traité dans cette thématique),

peuvent être capable de bousculer, de remettre en cause ou de dépasser les instruments du débat. Dès lors, le constat de l'interdépendance entre les deux niveaux d'analyse, qui, dans le jeu de leurs interactions, font osciller les débats entre évolution et résistance des objets débattus, ouvre de nouvelles perspectives analytiques au champ de la délibération.

IV) LA DECISION EN QUESTION

L'évolution du contexte réglementaire qui reconnaît désormais un intérêt propre à la participation ne dit rien ou peu de l'impact des dispositifs de concertation sur la décision. "Concertation et Décision" apparaissent ainsi, intuitivement, comme les deux pôles d'un continuum *pensé* de la mise en œuvre de l'action publique. C'est précisément sur la question de ce continuum et des liens entre concertation et décision que portent, de manière plus ou moins explicite, la majorité des contributions de ce programme. La mise en question des rapports entre concertation et décision constitue donc le dernier pan thématique des réflexions des équipes mobilisées.

La concertation permet-elle d'améliorer le projet en participant de la recherche d'une solution plus intégrative ou débouche-t-elle au contraire sur des projets traduisant une somme d'intérêts particuliers issus des rapports de force existants ? Permet-elle de requalifier un projet et de mieux l'adapter au contexte de décision collective ou répond-elle à des stratégies d'évasion non explicitées ? Est-elle un levier pour l'affermissement de la robustesse des projets ou un alourdissement du processus décisionnel retardant et fragilisant les projets ? Est-elle le lieu d'élaboration des politiques publiques ou d'une simple facilitation de l'acceptation de politiques publiques déjà élaborées ?

Quatre grands thèmes ressortent des travaux de recherche du programme sur le sujet ; ils forment les pistes d'une réponse collective à la question de la place de la concertation dans le processus général de décision publique :

1. *Le temps de la décision* : souvent considérée comme l'acte final et monolithique d'un processus plus ou moins long, la décision semblent trouver ses racines dans une base temporelle et sociale élargie que la phase de concertation proprement dite contribue tant à révéler qu'à façonner. Le processus de construction sociale d'une confiance entre acteurs débattant s'appréhende dès avant l'entrée en débat et se poursuit tout au long des échanges.

2. *La décision dans le projet* : si la décision est un des produits du débat, elle s'incarne dans la forme que prendra le projet. Ce sont précisément les formes prises par le projet qui permettront de penser si, ou non, le continuum "concertation/décision" a opéré. La mise en évidence des signes extérieurs d'une décision concertée devient alors partie intégrante de l'évaluation de ce qu'aura pu être "un bon débat" ; le fond et la forme du projet n'en sont qu'une composante : les reconfigurations sociales et territoriales sont aussi à considérer sous cet aune.

3. *Les acteurs dans la décision* : contrairement au singulier propre à LA décision et donc à celui qui la prend, c'est plutôt un système décisionnel qui se fait jour au fil des terrains de recherche investis : construction de réseaux d'acteurs, redéfinition du lien politique, autonomisation de certains champs décisionnels... Parler de la décision, c'est aborder la question des rapports sociaux qui la sous-tendent mais aussi de ceux qui en sont issus.

4. *Pouvoir, ordre et décision* : enfin, si la décision ressortit à la sphère du pouvoir, la concertation d'où elle est issue peut soit conforter un ordre existant, soit le remettre en question. Entre la posture prometteuse anticipant la venue d'un référentiel participatif et l'appréhension du risque induit par cette nouvelle scène participative, le représentant du pouvoir oscille ; la maîtrise de la décision en est un déterminant fort. La concertation comme outil d'aide à la décision ou comme

ferment de la transformation des conditions d'élaboration des politiques publiques ? L'observation de terrain montre que le champ reste ouvert, entre information donnée et décision partagée.

1. Le temps de la décision

Quels que soient les modèles convoqués pour l'analyse des processus de décision publique, trois grands moments se dégagent qui scandent les postures et stratégies des acteurs impliqués. Ces différentes phases inscrivent le processus général de prise de décision dans une temporalité de l'action : elles définissent de fait des types d'acteurs et des modes de faire évolutifs. A ce titre, les projets d'infrastructure peuvent être considérés comme des modèles décisionnels. Le modèle classique, déjà mentionné, est le D.A.D. (Décider, Annoncer, Défendre) : il instaure, dès le départ, un rapport de violence symbolique conféré par le pouvoir dont le porteur de projet peut bénéficier face à ses interlocuteurs : c'est la stratégie du forçage. La question de l'opportunité du projet se réduit à la décision *ex ante* d'un acteur unique qui la fait ratifier ; il y a asymétrie de pouvoir entre offre et demande de projet (S. Allain 16).

L'évolution procédurale confirme la mort annoncée de ce modèle classique d'aménagement (I. Dubien 1). L'avènement du référentiel participatif tend en effet à revoir ce modèle pour l'ouvrir vers une posture de modération ; c'est le modèle P.E.R. (Proposer, Ecouter, Requalifier) décrit dans différentes contributions (L. Mermet 17, S. Allain 16). Ce dernier sous-entend un type de relations d'échange basé sur une approche concertée dans la mise en oeuvre des projets débattus. Il diffère du modèle d'élimination I.D.E. (Instituer, Délibérer, Eluder) qui reprend les bases du D.A.D. sous couvert d'une consultation dans laquelle la décision, *in fine*, peut ne pas profiter des apports de la délibération. C'est donc entre "*le rouleau compresseur et le filet de camouflage*" (L. Mermet) que le modèle P.E.R. peut prendre corps.

Une des conditions de possibilité de son avènement est la capacité pour les acteurs impliqués de construire, puis d'entretenir, des relations de confiance. Certains outils, au service de la concertation ont précisément ce but : ainsi, les simulations faites dans le cadre de l'étude de l'évolution du flux disponible pour l'irrigation en fonction du comportement des usagers donnent-elles l'occasion aux acteurs de discuter et éventuellement de remettre en question leurs pratiques (O. Barreteau 9). Ce cadre transparent des débats permet l'avènement d'une confiance entre les débattants, favorisant ainsi la concertation "*sans camouflage*".

La construction sociale des relations de confiance n'est pas le produit seul du moment de la concertation. Elle est aussi, en amont, un passage obligé pour l'épanouissement des débats ; la négociation n'apporte de résultats que lorsque les conditions structurelles ont été créées résultant d'un rapport de forces équilibré et d'un climat de confiance instauré (I. Dubien 1). Ce "climat" correspond à un ensemble social et temporel que J.E. Beuret (12) appelle "le champ de la concertation". Ce champ de la concertation se définit par un avant et un après le moment fort (C. Clayes-Mekdade 6) de la mise en débat.

En d'autres termes, les procédures s'inscrivent toutes dans une temporalité des rapports sociaux qui les englobe : ainsi par exemple, T. Reverdy (2) mentionne-t-il que les procédures types SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) ou PDED (Plan Départemental d' Elimination des Déchets) s'inscrivent dans une histoire, et sont déjà de fait le résultat d'une construction sociale passée au moment de leur mise en

route. Temps du projet et temps du territoire se rencontrent. L'enjeu de la phase de concertation réside dans leur intégration réciproque.

J.Y. Nevers (11) va plus loin : pour lui, la formation d'un consensus en amont de la procédure *i.e.* l'affirmation d'un objectif clairement identifiable constitue un facteur puissant d'intégration des acteurs dans une démarche collective.

C'est le même constat que dresse A. Somat (15) lorsqu'il considère que deux cas de figures s'opposent dans les liens qui existent entre "le contexte d'émergence du débat" et les produits du débat (le continuum) : soit les principes de l'action sont communs (valeurs partagées, normes acceptées), et donc les concertations peuvent être considérées comme des lieux de recherche de consensus techniques pour mener à bien un projet et/ou comme des lieux de négociation d'intérêts sociaux opposés. Soit les principes de l'action ne sont pas en accord, les valeurs et les normes doivent être reconsidérées et faire l'objet de nouvelles hiérarchisations et de nouvelles convergences sociales. Les concertations environnementales illustrent cette situation : selon l'auteur, l'ensemble de la réalité sociale et naturelle s'y trouve mis en débat, rendant alors les accords difficiles.

A ce stade, il convient de distinguer le désaccord de la mésentente (J.M. Founiau 18). La phase de concertation a principalement pour but de se mettre d'accord sur ce sur quoi les acteurs ne sont pas d'accord (on règle ainsi les questions de mésentente) ; à l'issue du débat, ne persistent que les désaccords dont l'issue se règlera par la décision politique éclairée par les arguments respectifs mis en avant.

Si les procédures de concertation forment un cadre, plus ou moins formalisé, des échanges, plusieurs recherches insistent donc sur la nécessité de déborder de ces cadres pour atteindre l'ensemble d'une procédure qui se veut intégrative qu'est le processus général de prise de décision. Pour I. Dubien (1) par exemple, la concertation officielle offre certes un cadre mais ne constitue pas à elle seule la procédure idéale pour une solution intégrative. Sa recherche relève la nécessité d'une part d'une négociation informelle en marge de la scène publique de mise en débat et d'autre part celle d'un arbitrage national pour créer une situation de rééquilibrage des pouvoirs. En d'autres termes, un processus décisionnel comporte nécessairement en lui une dimension de négociation. Celle-ci peut se définir ainsi : "*c'est un mode d'implication des citoyens dans le processus décisionnel plus large, non institutionnalisé, qui se matérialise au sein de l'espace public par un processus de mise en agenda*" (L. Monnoyer-Smith 31).

Construction de la confiance, principes d'action communs, cadrage des débats, informalité des échanges : le modèle de la modération (Proposer Ecouter Requalifier) vise un but final : non pas une solution optimale ou consensuelle mais robuste *i.e.* durable et satisfaisante pour une majorité de "*stakeholders*" (J.Y. Nevers 11). La condition de cette robustesse est liée aux rapports qu'entretient la décision avec le débat dans sa dimension dynamique : la décision doit être prise au travers d'une évolution dans le débat. Quelles sont les répercussions de ces effets sociaux de contexte sur le projet débattu ?

2. La décision dans le projet

C'est la mise sur l'agenda d'un projet ou la nécessité de régler la controverse qui génère les situations de débat. On l'a vu, le champ social et temporel de la

concertation déborde largement les cadres stricts et formels du processus général de prise de décision. Pourtant, c'est bien à partir du projet (opportunité) et dans le but de sa réalisation "durable" que se mobilisent les énergies du débat. Parler des effets de la concertation sur le projet, c'est aborder d'une part la question de la robustesse de la décision technico-politique issue et construite par la concertation ; d'autre part, c'est envisager le projet non plus comme l'objet *stricto sensu* des échanges, mais bien aussi le territoire-support comme réceptacle des effets de la concertation. L'échelle spatiale de la décision et les reconfigurations territoriales qu'elle induit apparaissent comme des facteurs indirects à intégrer dans une logique d'évaluation du processus décisionnel.

Une concertation qui change le projet La question est en filigrane dans l'ensemble des contributions. En filigrane seulement puisque la majorité des études a investi des terrains d'enquête sur lesquels le processus de concertation était en cours. Ses effets sur le projet sont restés, pour partie, peu discernables ou tangibles. Le projet concerté est-il meilleur (techniquement, socialement) ou au contraire fragilisé (retardé voir abandonné, ou forcé) ? La tension entre acceptabilité et construction partagée du projet est au coeur du questionnement. Les nombreux terrains de recherche investis donnent à voir ou suggèrent l'ensemble de la gamme des possibles.

Dans cet ensemble disparate, trois grandes approches se distinguent pourtant ; la concertation, en lien avec la décision, peut être envisagée comme :

- . un moyen réel de rendre meilleur le projet,
- . une manière de mettre en scène non pas un intérêt général porteur de décision collective mais une somme d'intérêts particuliers porteuse de dissensions irréductibles, avec comme conséquence possible un renforcement de l'injustice environnementale dès lors que la question, par exemple, des couloirs de nuisances ou des intérêts particuliers territorialement motivés (type NIMBY) est convoquée,
- . la création sur une base renouvelée de produits du débat connexes au projet initialement débattu.

Comment envisager dès lors, dans le cadre du modèle PER (Proposer, Ecouter, Requalifier), ce que peut être la requalification d'un projet : est-ce un échec pour l'aménageur ou au contraire une réponse adaptée au contexte de décision collective ? (I. Dubien 1). Une des voies de sortie de ce dualisme interrogatif peut être de réinvestir la question du rapport au projet non plus dans son opposition entre la sphère technique (froide) et le monde vécu (chaud) mais bien en l'inclure dans une approche surplombante qui est celle des rapports socio-techniques au territoire ; c'est une manière de resituer la controverse, ses origines et ses issues possibles dans un maillage de dynamiques multiscales où le projet n'apparaît plus que comme un élément parmi d'autres de rapports de force historiquement et socialement construits.

Décider d'un projet devient alors décider d'un territoire. Le travail de D. Salles et D. Busca (8) en est le meilleur exemple. S'intéressant à la manière dont deux dispositifs de politique publique environnementale relatifs aux problèmes de pollution des sols par les nitrates sont reçus par les acteurs agricoles, les auteurs montrent que, bien moins que la nature des dits dispositifs (l'un réglementaire – Programme de la maîtrise des pollutions d'origine agricole, PMPOA-, l'autre négocié – la labellisation "Ferti Mieux" -), ce sont "*les territoires qui font la loi*": en fonction de leurs

caractéristiques socio-politiques d'abord et environnementales ensuite, ils observent des taux d'adhésion différenciés à ces dispositifs. C'est moins au travers d'une forme de dispositif (contractuel ou négocié) que se joue l'obtention de résultats, mais bien dans la capacité à peser sur la définition des moyens d'action pour orienter les objectifs initiaux. En d'autres termes, l'adaptation aux contextes territoriaux, résultats des jeux d'acteurs aux ambitions différenciées (des agriculteurs "éco-opportunistes" aux tenants de l'action collective négociée), apparaît comme un principe structurant de la mise en place effective des dispositifs, qu'ils aient été pensés comme strictement réglementaires (PMPOA) ou ouverts à la concertation (labels "mieux"). Le résultat est l'avènement de procédures hybrides mêlant ces deux formes d'action publique, calquées sur les conditions de réception sociale des territoires d'application.

3. Les acteurs dans la décision

Définir la négociation comme "*une interaction destinée à rechercher volontairement un accord mutuellement acceptable, dans une situation où les acteurs sont liés par une situation d'interdépendance et des intérêts divergents*" (L. Mermet 17), c'est considérer que les moments de mise en débat sont potentiellement porteurs de création de liens sociaux, entre les individus, mais aussi entre les groupes constitués. Un des points forts de la dynamique interne au débat réside précisément dans sa capacité à construire, au-delà de la sphère technique, des communautés de controverses qui ne sont pas soudées par l'accord sur la ou les décisions, mais par l'accord sur ce qui doit être débattu. Comme le souligne J.E. Beuret (12) reprenant les conclusions de la sociologie de l'innovation, le processus de concertation n'est autre qu'un processus de construction collective d'une innovation sociale, portée par un réseau dont la consolidation et l'élargissement déterminent le succès. C'est bien l'horizon décisionnel de la concertation et donc l'enjeu qu'il représente qui motive les dynamiques de re-composition sociale à l'oeuvre dans les concertations.

La spécification des réseaux ainsi créés est une approche récurrente dans les contributions des chercheurs. Différents points ont pu être mis en avant :

- . les conditions de leur émergence,
- . la nature de ces réseaux,
- . la question de leur durabilité.

Le premier aspect, paradoxal, consiste à avancer que la communauté débattante qui se crée trouve ses racines dans le conflit (J.E. Beuret 12, J.M. Fourniau 18, C. Clayes-Mekdade 6). Ce n'est pas le "commun" de communauté entendu comme un accord ou une vision commune qui fait lien mais bien la conscience de partager un désaccord sur un objet commun. Deux cas de figure se posent alors : soit les acteurs partagent une rationalité commune, soit ils doivent intégrer des rationalités différentes ; dans ce cas, la construction de la communauté et le jugement sur la qualité du processus décisionnel reposera notamment sur la qualité des relations interpersonnelles établie entre les acteurs : écoute, dialogue, humilité, respect (I. Dubien 1). La question sous-jacente et déjà abordée de la construction sociale de la confiance entre acteurs débattants joue ici un rôle central.

En marge du conflit "fondateur", la forme des réseaux a précisément à voir avec le

problème mis en débat. Comme le souligne P. Lascoumes (23), la redéfinition d'un problème peut signifier la modification de la communauté d'acteurs intéressée aux changements de politique publique.

Les outils supports de la concertation contribuent aussi à la (re-)définition du problème. Ainsi, travaillant sur la concertation mise en place après l'accident d'AZF en septembre 2001, M.G. Suraud (30) pose-t-elle la question de savoir, non pas tant en quoi Internet est-il susceptible de favoriser ou non la construction d'un compromis, mais plutôt en quoi ce média de concertation permet-il l'émergence de nouvelles formes de solidarités : des liens se créent dans un nouvel espace civique d'origine virtuel, en marge de la concertation institutionnelle mais nourri par elle.

De même, M. Darteville (28) montre en quoi l'analyse du développement des politiques d'information par les industriels et les pouvoirs publics sur les pollutions et les risques industriels peut générer la création de réseaux civiques d'information du public en Europe qui eux-mêmes ont un impact sur les mobilisations militantes (type ONG).

La création de ces réseaux au cours d'itinéraires de concertation (J.E. Beuret 12) se traduit sous la forme d'actions collectives, d'engagements contractuels ou de conventions tacites qui tous structurent une auto-discipline collective, condition de durabilité de la communauté de débat. Dans ce sens, la robustesse de la décision peut être considérée comme un garant de la pérennité des communautés débattantes puisque de protagonistes de la concertation, les acteurs engagés auront la possibilité de devenir partenaires du projet (J.M. Fourniau 18).

Cette approche qui tente de rationaliser la décision par l'émergence de réseaux sociaux produits de la concertation n'est pas partagée par tous. Ainsi, d'autres travaux ont pu montrer en quoi, par exemple, la décision de réaliser un ouvrage peut être considérée comme une somme de décisions partielles (L. Mermet 17) qui mêlent deux types de décisions : les décisions de principe (jeux entre acteurs, processus) et les décisions financières (intérêts). Ce qui permettrait d'éclairer le processus de décision n'est pas alors d'analyser uniquement comment se structurent les porteurs des décisions de principe mais d'apporter une attention particulière aux décisions financières en tant que partie intégrante et à part entière du processus de décision.

Plus qu'une décision, ce sont les composantes d'un système décisionnel que chacune des contributions de ce programme a pu aborder. Dans ce cadre, les phénomènes de compositions et re-compositions des acteurs, des enjeux et des stratégies ne sont pas sans rapport avec la manière dont les procédures de participation interrogent la question du pouvoir et de l'ordre dans des systèmes décisionnels qui se veulent de plus en plus ouverts.

4. Pouvoir, ordre et décision

Les processus de concertation à l'œuvre dans leurs différents modes de cadrage, du plus institutionnel au "bricolage de terrain" (C. Clayes-Mekdade 6), posent la question de la réception sociale des politiques publiques. B. Barraqué (10) résume la problématique ainsi : la concertation est-elle le lieu d'élaboration des politiques publiques ou un processus de facilitation de l'acceptation de politiques publiques

élaborées par l'Etat ? Est-elle la reproduction d'arguments et de rapports de force bien identifiés, sans réelle possibilité d'ouverture ou bien l'occasion d'échanges argumentés dans des arènes où le but est de convaincre l'autre mais aussi d'être convaincu par l'autre dans l'échange argumentaire ?

Sur le sujet, les avis tranchent nettement. On distingue une communauté d'analystes qui, au vu des expériences étudiées, argumentent dans le sens d'une reproduction des rapports de forces et de pouvoirs institués ; d'autres, témoins d'avancées démocratiques réelles et novatrices se montrent confiants dans l'avènement d'une culture de la participation comme modèle du renouveau des processus de décision publique. Ce constat n'est peut-être que le signe d'un champ encore en friche dans lequel les acteurs ont autant à apprendre de la recherche que réciproquement.

Différentes analyses, dans leurs conclusions, sont claires sur ce que la concertation peut apporter au système décisionnel dans sa forme comme dans son fond : le paradigme régalien reste prégnant sur les tentatives d'avènement d'un paradigme contractuel (B. Barraqué 10). En d'autres termes, peu de résultats tangibles ni de modes d'actions précis ne ressortent des procédures étudiées ; l'impression forte d'inertie l'emporte sur celle d'un renouveau des rapports au pouvoir ou à la décision (P. Lascombes 23). Pour T. Reverdy (2), les démarches de concertation s'inscrivent dans un espace structuré et régulé : la question reste posée de savoir dans quelle mesure, en tant qu'espace de négociation et d'échanges, elles peuvent ou non modifier l'espace de jeu (nouvelles règles, redistribution des cartes).

Si la question reste posée pour certains, elle est réglée pour d'autres : l'équipe d'E. Ballan (21) a ainsi pu montrer en quoi le discours des élus pouvait, malgré les différentes modalités de réception des démarches de concertation, rester globalement arc-bouté sur un rapport représentatif à la décision ; c'est l'élu qui décide, il a été mandaté pour ça ; la concertation peut éventuellement être envisagée comme une manière de l'améliorer, à la marge. C'est, avec d'autres mots, ce que D. Bourg et D. Boy (3) expriment : les méthodes qui font intervenir des délibérations de citoyens se situent sans ambiguïté dans le registre de la consultation, et non dans celui de la décision. La mise en débat est alors souvent envisagée comme la confrontation de deux sphères, l'une citoyenne, l'autre décisionnelle; la première, malgré les processus cohésifs qu'elle met en œuvre (cf. construction de communautés débattantes), apparaît comme néanmoins divisée. La seconde y fait face avec l'image d'un bloc idéologique fort (on parle de LA décision).

Pourtant, il se passe des choses, malgré les difficultés de mobilisation, des acteurs sont présents, se mobilisent, des échanges ont lieu ; et l'interprétation par le syndrome NIMBY (Not in My Back Yard) n'épuise pas tout. Des constats sont ainsi faits que c'est dans les espaces informels qu'on observe les évolutions les plus décisives (B. Barraqué 10) ; mais si l'on parle d'informel, c'est bien que du formel lui a donné naissance. C'est ce que certains ont appelé les "off" des débats (C. Clayes-Mekdade 6). Les produits de la concertation ne sont peut-être pas aujourd'hui encore à attendre là où on les imaginait : ils sont d'un autre ordre et les analyses en termes de constitution de nouvelles solidarités ou d'émergence de nouveaux groupes sociaux, en lien mais en marge des débats en sont un exemple.

Si le continuum "concertation/décision" n'est pas acquis, la question de l'accès à l'information apparaît quant à elle comme une réelle avancée de la concertation. C'est même, pour les riverains, un enjeu majeur (B. Barraqué 10). Les procédures doivent

mettre en œuvre leur propre crédibilité en insistant sur l'intelligibilité donc la transparence réelle de ce matériau stratégique de la délibération. Les nombreux travaux portant sur les NTIC illustrent bien cette question : les nouveaux espaces virtuels de la "démocratie électronique" se caractérisent d'abord comme des arènes d'expression et de diffusion d'information (A. Vitalis 25).

Pour conclure, il semble que ce soit dans la possibilité de croiser deux types d'échelles d'analyse des concertations que pourront s'éclairer nature et fonction de la mise en débat : une échelle globale, celle du processus de décision négociée dans son ensemble, et une échelle locale, celle de la compréhension d'ordre microsociologique des multiples moments de négociation qui ponctue les phases de mise en discussion des projets. Elle devrait permettre de distinguer entre la concertation comme "parapluie des stratégies d'évasion" et la concertation comme élément d'une décision effectivement concertée.

**Programme de recherche
"CONCERTATION, DÉCISION ET ENVIRONNEMENT"**

N°	Intitulé de la recherche	Responsable scientifique et organisme
01	La requalification de projets d'implantation de lignes EDF contestés : quelle évaluation en tant que résultat de négociation ?	LAURANS Yann DUBIEN Isabelle AscA
02	Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification.	REVERDY Thomas CRISTO – Univ. PMF Grenoble.
03	Les conférences de consensus : un nouveau mode de délibération politique?	BOURG Dominique Dépt TSH Univ. de Technologie Troyes
04	Economie politique de la négociation Biodiversité : préférences collectives nationales et négociations internationales.	TUBIANA Laurence THOYER Sophie INRA Montpellier / ENSAM
05	Le rôle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Une mise en perspective historique.	CALLON Michel BARTHE Yannick CSI Ecole des Mines Paris
06	Degrés de cadrage des procédures de concertation / négociation et analyse de leur influence sur le rôle des acteurs dans les conflits d'aménagement du territoire : Approche comparative Verdon - Pays d'Arles-Marseille.	PICON Bernard CLAEYS-MEKDADE Cécilia DESMID - ESA CNRS 5023 Univ. Aix-Marseille II
07	Le Parc Naturel Régional Périgord-Limousin comme outil de médiation environnementale : le problème de l'évaluation sémiotique des actions menées au sein d'un espace créé contractuellement et géré par concertation.	FONTANILLE Jacques CERES GDR 1065 CNRS Univ. de Limoges
08	Agriculture et Environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs de gestion de l'eau.	SALLES Denis CERTOP, CNRS ESA 5044 Univ. Toulouse Le Mirail
09	Modèles et jeux de rôles pour l'aide à la négociation dans les processus de gestion de ressources renouvelables.	BARRETEAU Olivier UR Irrigation CEMAGREF Montpellier
10	Le bruit des avions est-il négociable? Sens, enjeu et difficultés du passage du régalién au contractuel.	BARRAQUE Bernard LATTS - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
11	Planification régionale de la gestion des déchets industriels et processus de choix des sites de stockage des déchets ultimes : concertation, contestation et décision.	NEVERS Jean-Yves CERTOP - UPRES Associée au CNRS n° 4054 - Université Toulouse 2 le Mirail
12	Projet Concert. La gestion concertée de l'espace rural : quelles dynamiques locales, quelles politiques d'appui ?	BEURET Jean-Eudes Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes
13	La "concertation dans l'environnement", ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales. La concertation du public construite par la recherche. Une étude rétrospective des productions scientifiques.	WARIN Philippe CERAT - Institut d'Etudes Politiques (CNRS - UMR 5606)
14	Evaluation de la Charte de Bergerac du point de vue de la concertation, la participation et la représentation des publics.	FAURE Armelle Labo. EthnoBioGéo du Museum National d'Histoire Naturelle Paris
15	L'évaluation subjective dans la prise de décision : Recherche de zones de consensus collective pour la gestion des bordures de champ agricole.	SOMAT Alain Université en Psychologie Sociale Expérimentale. Université de Haute Bretagne - Rennes 2
16	Décider de l'opportunité d'un barrage-réservoir ou construire une négociation territoriale explicite de la régulation politique du domaine de l'eau ? Choix d'aménagement de barrages-réservoirs : transformation des procédures et évolution des processus de décision. Quels enseignements pour la concertation et pour la gestion globale de la ressource en eau ? Partie A	ALLAIN Sophie INRA – ENS Cachan CNRS -GAPP
17	Choix d'aménagement de barrages-réservoirs : transformation des procédures et évolution des processus de décision. Quels enseignements pour la concertation et pour la gestion globale de la ressource en eau ? Partie B	MERMET Laurent ENGREF - Paris

**Programme de recherche
"CONCERTATION, DÉCISION ET ENVIRONNEMENT"**

N°	Intitulé de la recherche	Responsable scientifique et organisme
18	Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique.	FOURNIAU Jean-Michel INRETS - Arcueil
19	Mobilisations et enjeux dans la gestion concertée du littoral méditerranéen.	VALARIE Pierre CEPEL -UMR 5112 -CNRS - Université de Montpellier 1
-	Séminaires "Concertation, Décision et Environnement"	MERMET Laurent ENGREF - Paris
20	Agriculture et environnement. Courtages et courtiers agri-environnementaux pour la protection d'un milieu naturel au sud des Grands Causses	ASSIER-ANDRIEU Louis SORIANO Eric CNRS - Université Montpellier 1
21	Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : La participation, facteur de renouveau pour la représentation ?	BOUJU Jacky BALLAN Etienne SHADYC - UMR EHESS / CNRS
22	La participation des associations à la mise en œuvre de la loi sur l'air : un difficile apprentissage de la concertation.	ROUSSEL Isabelle FRERE Séverine APPA (Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique) - Lille
23	L'obligation d'information comme instrument d'action publique. Les dispositifs de surveillance et de délibération en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.	LASCUMES Pierre Groupe d'Analyse des politiques publiques – ENS Cachan
24	Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) dans les processus de concertation et de décision politique. Postures techniques et multiples perspectives ouvertes par les sciences humaines et sociales appliquées aux TIC	REBER Bernard CNRS-Université Paris V
25	Le rôle d'Internet dans les crises et controverses environnementales : le cas de la marée noire de l'Erika. Partie A	VITALIS André Univ. Bordeaux III
26	Le rôle d'Internet dans la controverse de l'Erika. Partie B	LALO Anne Univ. Nice
27	Démarche d'évaluation du rôle des technologies de l'information géographique pour la concertation dans des projets environnementaux .	MAUREL Pierre CEMAGREF
28	La construction de l'information environnementale comme bien public en Europe : le rôle des réseaux non gouvernementaux dans le développement et la mise en ligne sur l'internet des inventaires d'émissions et de transferts de matières polluantes	DARTEVELLE Michel ARIESE
29	Production et circulation de quelques usages numériques en situation de catastrophes naturelles. Le recours aux NTIC en situation d'incertitude : étude comparée de trois réseaux d'acteurs dans la gestion d'une catastrophe naturelle	MILON Alain IRESCO
30	Pratiques délibératives, TNIC et décision en formation : la discussion sur l'avenir du pôle chimique de Toulouse	SURAUD Gabrielle Univ. Toulouse III - LERASS
31	Nouveaux dispositifs de concertation et formes de controverses : le choix d'un troisième aéroport pour Paris	MONNOYER-SMITH Laurence UTC - COTECH
32	La place des NTIC dans l'émergence, dans l'appropriation et dans le débat autour d'un objet environnemental : le cas des rejets polluants	D'ALMEIDA Nicole Univ. Paris IV
33	Nouvelles technologies de l'information et de la communication et environnement : le cas de la gestion des déchets ménagers. Le rôle des nouveaux intermédiaires dans l'élaboration et le suivi des décisions en matière d'environnement	GARROUSTE Pierre Univ. Paris I - ATOM