

Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement

Laurent Mermet, Isabelle Dubien, Alexandre Emerit, Yann Laurans

▶ **To cite this version:**

Laurent Mermet, Isabelle Dubien, Alexandre Emerit, Yann Laurans. Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. Politiques et Management public, 2004, 22 (1), pp.1-22. 10.3406/pomap.2004.2829 . hal-02957865

HAL Id: hal-02957865

https://agroparistech.hal.science/hal-02957865

Submitted on 5 Oct 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.

LES PORTEURS DE PROJETS FACE À LEURS OPPOSANTS : SIX CRITÈRES POUR ÉVALUER LA CONCERTATION EN AMÉNAGEMENT

Laurent MERMET[1]
Isabelle DUBIEN[2]
Alexandre EMERIT[3]
Yann LAURANS[4]

Résumé

Les deux dernières décennies ont vu se multiplier expériences de concertation innovantes et réformes de procédure en matière d'aménagement public. Ces innovations poursuivent dans l'ensemble le but de conférer aux décisions un caractère plus « négocié » - c'est-à-dire fondé autant que possible sur des accords mutuels et prenant en compte les besoins des parties prenantes. L'enjeu de ces évolutions est souvent perçu comme l'abandon du modèle classique d'aménagement (où l'aménageur tente d'imposer une décision déjà prise) pour instituer un modèle de décision plus collégial (où les usagers auraient l'initiative). Sur la base de plusieurs recherches de terrain, nous montrons ici que l'enjeu déterminant n'est pas tant l'instauration d'instances collégiales de concertation en amont, que la sortie des dynamiques de « forçage » où certains aménageurs tentent d'imposer leurs projets. Nous proposons ici six critères pour apprécier le degré et la nature du « forçage » en jeu dans un processus de décision. Ces critères peuvent notamment être appliqués à l'évaluation de dispositifs de concertation. Plus largement, cette analyse nous conduit à mettre en avant un modèle de décision qui remet la confrontation entre les porteurs de projets et leurs opposants au centre de l'analyse et au fondement des efforts pour instaurer des processus de décision qui offrent plus de place à la négociation.

1 ENGREF (Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts), Groupe de Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement (RGTE), CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement).

2 GRETS R&D – EDF (Electricité de France).

3 ENGREF, RGTE - CIRED.

4 Agence de l'Eau Seine-Normandie.

Revue Politiques et Management Public, Volume 22, n° 1, mars 2004.

© Institut de Management Public - 2004.

Depuis une vingtaine d'années, les processus de décision en matière de grands aménagements publics ont fortement évolué, notamment dans le sens d'une plus grande participation des groupes d'intérêt et du public. L'analyse des dispositifs nouveaux qui sont ainsi apparus fait l'objet de recherches de plus en plus nombreuses, comme en témoigne par exemple le programme de recherche « Concertation, Décision et Environnement » impulsé depuis 1999 par le ministère chargé de l'environnement[1]. Le bilan de ces innovations peut faire l'objet d'appréciations très contrastées. D'un côté, nombre de cas témoignent d'une ouverture effective des processus de décision à une critique portée par des acteurs comme les associations d'usagers, ou les organisations de protection de la nature,... De l'autre côté, les exemples ne manquent pas d'innovations procédurales ou institutionnelles qui ne font que ré-habiller les pratiques décisionnelles qu'elles prétendent remplacer et servent à faire accepter des projets déjà décidés.

En 1996, dans un dossier de Responsabilité & Environnement [1], nous prenions comme exemple de ces enjeux les problèmes que soulève la construction de barrages-réservoirs. En conclusion nous proposions d'adopter, pour approfondir ces réflexions, une perspective centrée sur la confrontation entre les porteurs de projet et les attentes sociales exprimées par leurs oppositions. Il s'agissait, en d'autres termes, de ne plus consacrer l'essentiel de l'analyse aux procédures de décision ou de concertation affichées comme telles mais à tous les moments (affichés ou cachés, structurants ou interstitiels, innovants d'apparence ou non) où les porteurs d'un projet sont confrontés à des réticences ou à des résistances de la part d'interlocuteurs qui cherchent à peser sur la décision - que ce soit sur le mode de la négociation ou sur celui de l'affrontement. Cette orientation repose notamment sur l'hypothèse que ce qui mesure la portée de la concertation (ou des négociations) autour d'un projet, c'est la place donnée à (ou prise par) la possibilité que ce projet soit finalement refusé ou profondément re-qualifié.

Cette hypothèse est ancrée essentiellement dans des considérations théoriques. En effet, nous y reviendrons plus loin, la négociation n'a guère d'espace où se déployer si, quel qu'en soit le cours l'une des deux parties est assurée d'obtenir ce qu'elle souhaite, alors que l'autre non. Puisque dans de nombreux cas les objecteurs à un projet seront amenés au terme du processus à renoncer à des intérêts auxquels ils tiennent, la possibilité qu'il puisse en aller de même dans certains cas pour les porteurs du projet correspond à une exigence minimale de symétrie sans laquelle on ne peut, à notre sens, parler de négociation. Ce souci théorique rencontre un écho croissant dans l'expérience des praticiens : les discussions que nous avons eues avec des responsables de la concertation dans des organismes maîtres d'ouvrage ou maître d'œuvre nous ont ainsi confirmé - par l'intensité des réactions et la richesse des discussions - que l'acceptation réelle par les porteurs d'un projet de l'éventualité que celui-ci puisse être refusé était bien un enjeu central dans l'évolution actuelle des pratiques.

Nous avons mis cette position initiale à l'épreuve de plusieurs recherches menées depuis. Celles-ci nous ont permis à la fois d'accumuler sur ces

[1] Site internet du programme : http://www.inra.fr/sed/environnement/pr-cde.html

questions de nouveaux matériaux et de nouvelles analyses, et d'explorer plus avant les perspectives théoriques ouvertes par cette orientation. Elles ont porté sur des projets de restauration écologique d'espaces naturels littoraux [2], sur la localisation d'incinérateurs de déchets [3], sur le choix de tracé de lignes électriques [4]. Elles sont revenues aussi sur la question des barrages-réservoirs [5][6][7]. Elles ont été complétées enfin par un panorama des débats actuels sur ces question au sein de la communauté des spécialistes français de la concertation sur les projets d'équipements[8][1].

Sur la base de ces travaux, notre but est ici de proposer une analyse des dispositifs de concertation recentrée sur la confrontation des porteurs de projets et de leurs oppositions. Dans un premier temps, nous résumerons le débat qui depuis quelques années met en opposition deux conceptions de la décision, l'une technocratique, l'autre plus collégiale. Nous montrerons alors en quoi cette opposition n'est pas suffisante et proposerons un autre modèle, qui met au centre de l'analyse la dimension des asymétries de pouvoir. Pour les analyser, nous introduisons le concept de « forçage » de la décision, et nous proposons six critères pour apprécier ce « forçage ». Après avoir illustré par deux exemples l'apport de ces analyses, nous reviendrons sur leurs enjeux théoriques. Pour finir, nous montrerons que l'approche proposée peut contribuer à l'évaluation des dispositifs de concertation et ouvre des perspectives pour traiter de questions cruciales qui se posent aujourd'hui aux maîtres d'œuvre et d'ouvrage publics.

Deux « modèles de décision » en opposition : « Décider, Annoncer, Défendre » et « Concerter, Analyser, Choisir ».

Au-delà de la diversité des problématiques et des points de vue passés en revue par Dubien et Bouni [8], ces auteurs montrent que nombre de chercheurs travaillant sur les questions de décision et de débat public en France se retrouvent dans une critique du « modèle classique d'aménagement », surnommé DAD, pour « Décider, Annoncer, Défendre» [9]. Dans ce modèle, le processus est poussé par l'offre. Le(s) porteur(s) de projet[2], qui après avoir « décidé » des caractéristiques technico-économiques de l'ouvrage, va « annoncer » son projet pour des besoins de financements et de procédures administratives (déclaration d'utilité publique par exemple) et le « défendre » contre les acteurs sociaux et les membres du public qui remettraient en cause les critères de définition et de choix du projet, n'acceptant de l'adapter qu'à la marge.

1 Nous remercions le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (programmes « Recréer la Nature », « Concertation, Décision et Environnement »), le Conservatoire du Littoral, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), Electricité de France (EDF) et le Conseil Général des Ponts et Chaussées pour leur contribution au financement de ces recherches.

2 S'agissant de grands équipements publics, le terme *porteur de projet* regroupe ici essentiellement deux types d'opérateurs : le maître d'ouvrage, commanditaire principal du projet (en général, une collectivité ou une entreprise publique) et maître d'œuvre, responsable technique de la conduite du projet, mandaté par le maître d'ouvrage (une entreprise publique ou privée, un service administratif d'ingéniérie,...). Cependant, au-delà de l'affichage juridique et institutionnel des maîtrises d'ouvrage et d'œuvre, il est essentiel pour une bonne appréciation des situations de projets d'identifier les acteurs qui jouent les rôles principaux dans le portage concret (technique, financier, politique,...) du projet.

Comme le soulignent Lascoumes et Le Bourhis [10], ce type de décision appelle deux grands types de critiques : son manque d'adaptabilité et sa faible ouverture démocratique. Son manque d'adaptabilité est souligné depuis longtemps par les chercheurs du champ de la théorie des organisations [11] qui montrent le porteur de projet enfermé dans sa rationalité limitée, souffrant de multiples biais cognitifs - pour n'en citer que quelques-uns : ancrage du décideur à son jugement initial, raisonnement par analogie à des cas simples et connus, focalisation sur une solution technique, mauvaise prise en compte de la transformation de l'environnement et donc mauvaise prise en compte du long terme. On débouche alors sur des projets dont la conception technique, économique, sociale, est inadéquate parce que reposant sur une vision trop limitée des problèmes à résoudre. Quant à l'ouverture démocratique, elle est naturellement jugée insuffisante, puisque la décision est essentiellement le fait d'un acteur unique (ou d'un petit groupe fermé) et tend donc à ne pas prendre en compte de manière suffisante les intérêts d'autres parties prenantes, que ce soit dans la définition du problème à résoudre, dans les méthodes de travail pour faire émerger des solutions ou dans la décision finale.

S'il existe un large accord sur cette critique du « modèle classique d'aménagement », les propositions alternatives sont plus diverses et s'expriment souvent de manière moins tranchée. Mais au-delà de leur diversité, elles nous semblent très marquées par un autre modèle de décision, plus collégial, très influent sur les théories et pratiques anglo-saxonnes de l'aménagement - on peut se référer, par exemple, au modèle néerlandais du Policy Network [12]. Ce modèle est parfois surnommé CAC pour « Concerter, Analyser, Choisir ». Pour contrôler un promoteur de projet dont la rationalité est trop limitée (et qui est notamment partial parce que ses propres intérêts sont en jeu), ce modèle propose que le processus de décision soit structuré non plus par l'offre d'aménagement, mais par la demande des parties prenantes[1]. On est alors conduit à inverser les étapes du processus. On commence par la « concertation » de l'ensemble des acteurs impliqués, pour déboucher sur une définition négociée du problème (en quelque sorte, un « cahier des charges »). Ensuite les parties prenantes se concertent à nouveau pour « analyser » l'ensemble des solutions possibles. Enfin, une troisième phase de concertation permettra un « choix » de projet sur des critères transparents donc moins partiels et moins partiaux.

Ce modèle de décision permet en principe de répondre aux deux principales critiques faites au modèle DAD. En croisant les points de vue, un processus de décision fondé dès le départ sur la concertation permet d'avoir une vision globale du problème et des solutions envisageables : il est donc en théorie plus adapté au problème à résoudre et plus adaptatif, car plus à même de réagir à des transformations de l'environnement. En permettant à tous les

1 Le terme de parties prenantes (en anglais, *stakeholders*) regroupe l'ensemble des acteurs concernés par le traitement un problème. Prenons l'exemple d'un assec dans une rivière, l'ensemble des parties prenantes regroupe, de façon non exhaustive : les agriculteurs irrigants, la profession et l'administration agricoles, les pêcheurs, la filière assainissement de l'eau, l'association de sports nautiques, l'association de protection de la nature, la DIREN (Direction régionale de l'environnement), l'institution interdépartementale qui doit gérer la rivière, les ostréiculteurs qui ont besoin d'eau douce pour l'affinage des huîtres, les élus qui veulent construire un barrage pour stocker l'eau, etc .

stades de la décision l'expression de l'ensemble des parties prenantes, il paraît à l'évidence plus démocratique.

Portage du projet par l'offre ou par la demande : est-ce vraiment la question ?

Même si son côté caricatural est peut-être accentué ici par la concision de la présentation, il nous semble que l'opposition entre modèle DAD et CAC reflète, à travers la promotion de ce dernier, une vision largement partagée de ce que serait un processus de décision idéal : une procédure portée par la demande (les parties prenantes) et capable de soumettre à examen de nombreuses alternatives, dans le cadre d'une réflexion collégiale, avec un horizon de long terme. Or nos travaux nous incitent à soumettre cette vision à une discussion critique.

En première analyse, modèle repoussoir et modèle idéal sont opposés sur la base de la question suivante : qui porte l'initiative dans le processus de décision ? Dans le modèle DAD, ce sont les porteurs du projet ; dans le modèle CAC, ce sont les parties prenantes concernées par la décision. Or il est trompeur de centrer l'analyse sur ce seul critère. En effet, les dérives de la décision qu'analysent et dénoncent les critiques du modèle classique d'aménagement nous paraissent dues au moins autant à une asymétrie excessive de pouvoir entre les porteurs de projet et les parties prenantes - en clair, au fait que les porteurs de projet sont capables d'imposer la décision aux parties prenantes - qu'au rôle d'initiative dévolu au premier. Nous proposons donc de prendre en compte non plus un, mais deux critères d'analyse.

- Qui impulse le processus de décision ?
- Quelle est l'ampleur de l'asymétrie de pouvoir ? Ou pour être plus précis : jusqu'à quel point les asymétries de pouvoir existantes sont-elles exploitées ?

On obtient alors non plus deux, mais quatre modèles de processus de décision[1], comme le montre le tableau 1. Ce tableau montre que la critique du modèle DAD par les tenants du modèle CAC tend à fusionner deux problèmes qui se situent sur des plans différents : d'un côté une conception et un portage du projet par un faible nombre d'opérateurs, de l'autre la situation de forte asymétrie de pouvoir dans la relation entre ces porteurs et les autres parties prenantes de la décision. Ce faisant, on risque de passer à côté de ce que nos études de cas et nos analyses font ressortir comme étant une source centrale de dysfonctionnement dans de nombreux processus de décision. Pour le

[1] Si nous nous concentrons ici sur les décisions d'équipement, concernant la réalisation d'ouvrages, ces modèles de décision peuvent aussi s'appliquer à des décisions de planification, qu'il s'agisse de planification spatiale, ou de planification de l'action. Les modèles de la seconde colonne renvoient alors aux pratiques, en plein développement aujourd'hui, de planification concertée et ceux de la première à des pratiques de planification plus dirigistes, qui sont encore bien présentes (même si elles sont rarement vantées). Planification et projets d'équipements sont évidemment liés, à des degrés divers et selon des modalités variées. Le modèle IDE se réalise souvent lorsque le processus de décision au sujet d'un équipement passe par un détour affiché comme un moment de planification, qui se révèle à l'usage dysfonctionnel. Par ailleurs l'un des moyens de promouvoir le modèle CAC et d'améliorer (on y reviendra) la « largeur » du projet, est d'inscrire le projet dans une démarche adaptée de planification. Mais les processus de type IDE ou CAC ne passent pas pour autant nécessairement par des démarches de planification.

montrer, analysons successivement les deux configurations présentées dans le tableau et qui échappent à l'alternative DAD-CAC. On reviendra ensuite sur la notion de « forçage » - ou d'exploitation des asymétries de pouvoir - qui constitue le pivot de ces analyses.

Tableau 1
Quatre modèles de processus de décision de choix de grands aménagements

	Processus de décision mené par un porteur de projet	Processus de décision mené par les parties prenantes du projet
Forte asymétrie de pouvoir entre l'offre et la demande de projet, fortement exploitée	Décider, Annoncer, Défendre, Adapter DAD	Instituer, Délibérer, Eluder IDE
Faible asymétrie entre l'offre et la demande de projet, ou asymétrie faiblement exploitée	Proposer, Ecouter, Requalifier PER	Concerter, Analyser, Choisir CAC

Quand la concertation en amont n'échappe pas à l'exploitation des asymétries de pouvoir : le modèle « Instituer, Délibérer, Eluder »

Que se passe-t-il lorsque l'on met en place un dispositif de concertation en amont destiné à définir un cahier des charges (ou un cadre de planification) négocié pour un aménagement, alors que certains aménageurs sont en position d'exploiter de fortes asymétries de pouvoir pour imposer leurs vues, et sont prêts à le faire ? C'est à ce cas de figure que correspond le modèle IDE, pour « Instituer, Délibérer, Eluder ». Loin d'être une simple vue de l'esprit, proposée juste pour la symétrie du tableau, il correspond à des situations bien réelles. Par exemple dans certains cas, les maîtres d'ouvrage qui auraient les moyens d'agir ne souhaitent pas se mettre sous les fourches caudines d'une instance de concertation face à laquelle ils ne sont pas sûr de pouvoir préserver leurs intérêts ; celle-ci concerte et analyse, mais la situation mystérieusement s'enlise au lieu de déboucher sur l'action.

On observe alors des dispositifs de concertation très structurés, activement mis en avant, mais qui débouchent sur un traitement du problème concerné seulement a minima : le travail de coopération se focalise sur des objectifs de procédures, sur des objectifs facilement réalisables ou sur de « faux problèmes » [13][14][15]. Dans d'autres cas, des porteurs de projets pèsent de tous leurs moyens pour circonvenir les représentants des parties prenantes, au point que finalement la concertation n'est plus qu'un affichage derrière lequel les procédés du modèle classique d'aménagement se déroulent inchangés, même si c'est de façon plus discrète. Dans ce deuxième cas, « éluder » revient à « forcer » discrètement la décision : les analyses que nous proposerons plus bas sur le « forçage » englobent ce cas de figure.

Nous ne développerons pas davantage ici ces dynamiques, que nous avons regroupées sous le terme « éluder » - ce travail relève d'une critique des dispositifs de concertation, entreprise par ailleurs. Mais la fréquence de telles dynamiques sur le terrain, montre bien les dérives auxquelles peut aboutir le

fait d'espérer améliorer la concertation en instaurant des dispositifs nouveaux qui mettent tout le monde « autour d'une table », tout en laissant inchangés les comportements de « forçage » qui sont selon nous au cœur du problème.

Refuser le « forçage » de la décision : la base du modèle PER (Proposer, Ecouter, Requalifier)

Qu'en est-il alors lorsque l'on remet en cause le modèle classique d'aménagement non pas sur le rôle des porteurs de projet, mais sur leur capacité et leur propension à « forcer » la décision ? C'est le cas de figure que nous proposons de surnommer PER, pour « Proposer, Ecouter, Requalifier ». Ici, le processus de décision reste impulsé par le porteur de projet, mais celui-ci se trouve dans une position qui ne lui permet pas de « forcer » la décision - ou bien il s'abstient de le faire. Dans ce cas le projet est « proposé » par le porteur de projet, qui espère recevoir un accueil favorable de la part des parties prenantes. Dans un second temps il s'établit un dialogue critique qui permet aux parties prenantes d'exprimer leurs réactions au projet - y compris le cas échéant des réactions de refus. Sur la base d'une « écoute » des positions et propositions des uns et des autres, les porteurs du projet reprennent l'initiative, soit pour abandonner le projet, soit pour le re-qualifier (et entamer des négociations sur cette base) - soit évidemment pour le mener à bien s'il a rencontré un accueil essentiellement favorable.

Plusieurs arguments plaident en faveur de ce modèle.

Sur le plan normatif d'abord, il nous semble que c'est l'asymétrie excessive de pouvoir, plutôt que le portage actif du projet, qui rend le modèle DAD inacceptable. Pour chercher une analogie dans un autre domaine, ce qui fait problème dans la vente forcée, ce n'est pas qu'elle repose sur un démarchage actif. Le problème est dans le « forçage », c'est-à-dire dans les procédés qui rendent difficile au client de refuser le produit ou le service même s'ils ne lui conviennent pas. Pour nous, c'est la limitation des possibilités de « forçage » qui constitue l'enjeu crucial de l'amélioration des procédures et des processus de décision.

Sur le plan de l'action ensuite, la conception et la mise en oeuvre de nouvelles procédures doivent tenir compte des structures réelles de pouvoir au sein du système d'action et de décision français. Or, comme nous l'avons souligné ailleurs, « compte tenu de la force et de l'influence politique du secteur des travaux publics et de l'ingénierie publique dans notre pays, il est sans doute vain, et néfaste, de chercher à mettre fin au rôle central que joue l'offre technique dans les processus de décision » [1]. Le « vendeur » est aussi une force de proposition qui personnalise l'offre technique. Il est souvent le mieux placé pour concevoir un équipement. Les usagers parties prenantes, même s'ils peuvent exposer en détail leurs besoins, ne sont pas toujours à même de le transformer en solution technique. La question est alors de savoir comment les porteurs de projet peuvent être conduits à choisir des stratégies qui, tout en conservant une forte capacité d'initiative, recourent moins au « forçage » de la décision. Nous observons d'ailleurs un début d'évolution dans ce sens. Pour reprendre les termes de Jean-Paul Puyfaucher, alors chargé de mission au service médiation chez EDF [16], « les maîtres d'ouvrage ont profondément évolué depuis dix ans. Pour être franc, dans le domaine du transport

d'électricité, nous avons reçu tellement de « gifles », notamment en réunion de concertation, le soir à essayer de faire passer des projets de lignes aériennes, que nous avons été forcés d'évoluer et que nous évoluons encore. Petit à petit, nous sommes passés du métier d'ingénieur technicien à ingénieur communicant pour arriver à des ingénieurs qui doivent aussi écouter. [...] Nous avons découvert que les logiques scientifiques et techniques n'étaient pas les seules à devoir être prises en compte. [...] De ce fait, les consignes aux directeurs de projet sont maintenant de partir de l'exposé du ou des problèmes à résoudre. S'ils ont imaginé une solution, ils peuvent la présenter tout en gardant à l'esprit et en exprimant qu'il y en a peut être d'autres. ».

Le « forçage », enjeu de procédure et enjeu de contenu des projets

Les expressions qui ponctuent cette analyse - « essayer de faire passer des projets », « les gifles reçues » font écho à ce que nous considérons ici comme le pivot essentiel de la concertation : la confrontation des porteurs de projets et de leurs oppositions. Pour en approfondir l'analyse, revenons sur la notion de « forçage ».

Dans son principe celle-ci désigne l'action d'un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et « imposer » un projet sans apporter aux objections émises des réponses (modifications, argumentations) adéquates. Il va de soi que cette notion ne peut se définir et s'appliquer de manière simple, permettant un tri immédiat entre des projets qui seraient forcés et d'autres non. Elle ouvre au contraire un espace de discussion autour de deux questions.

La première concerne le caractère relatif du « forçage ». En effet, il serait absurde d'envisager que les porteurs d'un projet s'arrêtent à la première objection rencontrée, quelle que soit sa portée. Aucune action publique ne fait l'unanimité : il existe toujours des objections, des réticences, voire des résistances. La question est donc de savoir jusqu'où déployer des efforts pour les surmonter. C'est une question à la fois normative (jusqu'où est-il légitime d'aller ?), de conception (jusqu'où la réflexion stratégique d'un porteur de projet lui commande-t-il d'aller ?), analytique (quelles actions observe-t-on de la part des porteurs de projets ?). Retenons ici seulement un exemple : celui de la procédure d'évaluation environnementale québécoise [17]. Celle-ci prévoit que toute objection à un projet peut déclencher l'organisation d'un débat public, sauf si elle est « futile ». Mais où commence la futilité ? Les autorités sont régulièrement soupçonnées d'utiliser l'ambiguïté fondamentale de cette notion pour écarter des objections qui devraient être examinées sérieusement. Ces controverses, au cœur d'un dispositif qui vise précisément à donner aux oppositions les possibilités d'expression les plus larges possibles, illustrent le point que nous souhaitons montrer ici : l'enjeu d'une décision concertée n'est pas l'absence de forçage, mais d'appliquer réflexivité et modération aux efforts déployés pour surmonter les oppositions.

Une seconde question en découle : quelles sont les différentes caractéristiques d'une action qui peuvent conduire à la considérer comme un « forçage », comment en apprécier l'intensité ou la modération ? Nous

proposons d'aborder cette question en définissant et en discutant six critères (tableau 2).

Tableau 2 : Six critères pour apprécier le « forçage »

Critères de procédure	Forçage nul à modéré	Forçage intense
Passage à l'acte	Les porteurs du projet s'abstiennent de violence physique(cf. commentaires) et ne prennent pas de mesure qui anticipent sur les étapes des procédures	Recours à des actions physiques de répression(cf. commentaires) passages à l'acte (travaux, acquisitions) sans attendre la conclusion des procédures et négociations, voire en passant outre
Débat public	Le projet est soumis à un débat public où tous peuvent s'exprimer à part égale, et où les conditions de débat permettent la concentration sur les enjeux importants, la continuité de discussion, l'échange d'arguments (voir tableau 3)	Le projet n'est discuté que dans des instances où le public et les représentants des parties prenantes n'ont pas accès au débat, ni comme participants, ni comme observateurs
Lisibilité des portages et des oppositions	Les acteurs porteurs du projet peuvent être clairement identifiés, ainsi que ceux exprimant des oppositions	Le projet se présente comme émanant de collectifs au périmètre flou, ou bien les porteurs sont définis seulement sur un plan institutionnel et formel
Lisibilité des intérêts en jeu	Lors des débats, les intérêts en jeu pour les participants sont assumés et mis en discussion	Des intérêts en jeu sont occultés, activement ou par ommission
Qualité des études qui fondent le projet (profondeur de l'offre)	Le projet est accompagné d'études techniques, économiques, sociales approfondies.	Le projet repose sur des études techniques, économiques, sociales sommaires ou prêtant délibérément à des lectures trompeuses
Présence et portée des alternatives au projet (largeur de l'offre)	Le projet est accompagné d'une mise en perspective qui favorise la comparaison avec des voies d'action alternatives.	Le projet est proposé seul, dans des conditions où il est difficile de le comparer avec d'autres actions qui pourraient constituer des alternatives.

1) *Répression, passage à l'acte*. Ce critère fait parfois sourire, et nous n'en avons guère rencontré de manifestations flagrantes dans les études de cas mentionnées ici. Pourtant, il ne faut pas remonter très loin dans le temps, ni chercher longtemps des exemples étrangers, pour trouver des exemples d'interventions des forces de l'ordre pour disperser les manifestants opposés à la construction d'un ouvrage, ou de la réalisation de travaux en l'absence de déclaration d'utilité publique valide. Dans le principe, ce critère mérite sa place dans notre analyse, même s'il n'est souvent rencontré que sous des formes atténuées.

2) *Débat public*. De nombreux travaux actuels insistent sur cet aspect de la concertation. Ainsi Fourniau [18] propose-t-il des règles pour guider la conduite des débats, et Callon, Lascoumes et Barthe [19] des critères de classement des procédures dialogiques (tableau 3). On dispose donc de ressources nombreuses pour spécifier et apprécier ce critère, dont l'importance fait aujourd'hui l'objet d'un consensus assez large.

Tableau 3
Des règles et des critères pour apprécier la part de débat public dans le portage des projets

Quatre règles proposées par Fourniau [18]	La publicité des débats implique leur publication La pluralité des débats suppose la participation au débat contradictoire oral. L'équilibre du débat est garanti par le fait que tous les participants sont traités sur un pied d'égalité La force des arguments fonde les convictions forgées lors du débat
Six critères proposés par Callon, Lascoumes et Barthe [19]	Critères de dialogisme des procédures : -intensité (engagement précoce de participants bien choisis) -ouverture (diversité et représentativité des participants) - qualité (sérieux et continuité des prises de parole) Critères de mise en œuvre : - égalité des conditions d'accès au débat - transparence et traçabilité des débats - clarté des règles organisant les débats

3) *Lisibilité des portages de projet et des oppositions.* Avec ce troisième critère nous prenons une position qui tranche davantage avec les analyses que l'on rencontre le plus souvent. Non pas que les initiatives et les oppositions soient niées. Mais parce que la prévalence actuelle de notions comme la « gouvernance », ou l' « action collective » installe une perspective qui tend à voir tout projet comme appelé à devenir le projet de tous, du collectif, plutôt que le projet des uns, accepté par les autres. Dès lors, la dynamique d'interaction entre les porteurs du projet et leurs oppositions est laissée au second plan, voire activement brouillée. Dans certains cas, ce cadrage de l'analyse contribue aux efforts déployés par certains acteurs pour masquer une dynamique de « forçage » intense.

4) *Lisibilité des intérêts en jeu.* La tentation est forte, pour les porteurs d'un projet, de laisser dans l'ombre les avantages particuliers que le projet peut leur procurer, de mettre en avant les avantages collectifs du projet, et d'occulter les préjudices qu'il peut causer à certaines parties prenantes. Les évaluations et les actions qui vont dans ce sens permettent en première analyse de minimiser les dimensions les plus contestables des projets, et ainsi d'atténuer les conflits. Mais en éludant le face à face entre les intérêts qu'un projet sert, et ceux qu'il lèse, on favorise des comportements de « forçage » intense (même s'il est plus ou moins masqué) et l'on crée les conditions d'une frustration et d'une méfiance profondes et durables de la part des parties prenantes[1]. On favorise aussi le recours par les opposants à des arguments bloquants par nature parce qu'immatériels, non négociables [3].

[1] Sur le plan scientifique, ce critère appelle des développements nouveaux, par exemple dans l'analyse économique des projets. Celle-ci doit selon nous inclure leurs effets distributifs et ne pas s'en tenir à comparer les coûts et les avantages agrégés de toutes les parties concernées.

5) *Qualité des études préalables.* Avec ce critère et le suivant, nous insistons sur la nécessité de ne pas s'en tenir à des considérations procédurales, mais d'analyser et d'évaluer aussi le contenu technique, économique, écologique, social des projets. Des travaux sur l'évaluation économique dans la décision l'ont mis en évidence depuis les années 1980 en France [20][21]. Ils montrent que l'analyse des contenus des projets est un puissant révélateur pour mettre à jour des zones d'ombre de la procédure, non perçues jusque là.

   D'autre part l'amélioration du contenu technique, économique, écologique, social des projets est une finalité majeure du développement de la concertation. L'amélioration des procédures est utile ; cultiver l'évaluation des projets sur leurs contenus l'est tout autant. Ce sont là deux dimensions complémentaires qui ne donnent leur pleine mesure qu'ensemble, deux voies sur lesquelles il faut avancer de conserve.

6) *Richesse des alternatives.* Ce dernier critère, qui correspond à une demande récurrente des praticiens de la décision et de la concertation veut que pour être réellement choisi (plutôt que « forcé ») tout projet soit mis en regard d'autres cours d'action envisageables. Cette exigence peut être satisfaite par la présentation de plusieurs projets techniques alternatifs. Elle ne se réduit pas, cependant, à cette modalité. La question plus large est d'apprécier si les parties prenantes sont en mesure de replacer un projet qui leur est proposé dans les situations futures possibles où il fera sentir ses effets sur elles. Les exercices de diagnostic et de prospective qui accompagnent souvent les procédures de planification concertées et permettent de resituer des projets dans leurs contextes, peuvent par exemple aller dans ce sens.

Deux exemples contrastés

Deux exemples tirés de nos recherches récentes permettront de compléter la présentation de ces critères et de l'analyse qui les sous-tend.

Le barrage de la Trézence : un projet « inarrêtable » ?

Parmi les cas rencontrés dans nos recherches, celui du barrage de la Trézence, en Charente-Maritime [6][7], présente le meilleur exemple d'un processus de décision au cours duquel les porteurs de projets déploient des efforts intenses et répétés pour forcer la décision.

Le développement massif de l'irrigation dans la région Poitou-Charente au cours des vingt dernières années s'est traduit par des étiages sévères en été dans les cours d'eau, en particulier le bassin de la Charente. En 1983, le Conseil général de Charente Maritime se porte maître d'ouvrage d'un projet de barrage de soutien d'étiage, situé sur un petit cours d'eau du bassin de la Charente : la Trézence. Ce premier projet de barrage sera soumis à enquête publique en 1989 et concerne un projet de 65 Mm^3 (41 Mm^3 pour l'irrigation et le marnage du plan d'eau, 12 Mm^3 pour l'estuaire et 2 Mm^3 pour le soutien

d'étiage). Le principal bénéficiaire affiché dans la projet est la filière agricole irriguée. Ce projet suscite une opposition active de la part des associations de protection de la nature aussi bien locales (SOS Rivière, France Nature Environnement 17) que régionales (Poitou Charente Nature) et du ministère de l'environnement. Ces parties prenantes vont se mobiliser pour faire parvenir un dossier de contre-expertise au conseil d'Etat. En 1991, celui-ci donne un avis négatif sur la déclaration d'utilité publique du projet à cause de la faiblesse des études d'impact sociales et économiques et de la non-participation des bénéficiaires au financement du projet.

Après cette première tentative, le Conseil général modifie son projet et demande en 1994 et 1995 au directeur de l'eau du Ministère de l'environnement et au comité de bassin Adour Garonne (après avis du conseil scientifique de ce dernier) leurs opinions sur un ouvrage de 35 Mm^3, projet affichant comme principal bénéficiaire la qualité des eaux ostréicoles de l'estuaire Marennes d'Oléron (14.5 Mm^3), alors que 5.5 Mm^3 seraient consacrés au soutien d'étiage de la Boutonne et 5 Mm^3 à l'irrigation. Les avis de ces deux acteurs restent très défavorables. En effet, la diminution de la taille de l'ouvrage prévu ne lève pas les objections précédemment émises : faiblesse des études d'impacts économiques sur l'ostréiculture, absence d'évaluation de la rentabilité économique du projet, importance du risque sur la qualité de l'eau relâchée pour la Boutonne, non-participation des bénéficiaires au financement de l'ouvrage.

Malgré ces deux refus successifs d'instances différentes, le Conseil général va retravailler à un troisième projet. En 1996, il se met d'accord avec la Direction de l'Eau pour mettre en place un comité de pilotage, co-présidé par le préfet de département et le président du Conseil général. Ce comité regroupe l'ensemble des parties prenantes, à l'exception des associations de protection de la nature. Au cours des réunions les divergences de points de vue entre le Conseil général de Charente Maritime et la Direction de l'eau vont à nouveau prendre de l'ampleur. En effet, la Direction de l'Eau exige qu'un plan de gestion des étiages ambitieux, contraignant pour l'irrigation agricole, soit mis en place avant la construction de l'ouvrage, pour éviter que les problèmes auxquels celui-ci doit remédier ne continuent à s'amplifier par ailleurs. Le Conseil général refuse et la tentative de concertation initiée au sein du comité de pilotage tourne court. En juin 1997, les conseillers généraux votent à l'unanimité le troisième projet de barrage de la Trézence[1], alors que de son côté la Direction de l'eau, par l'intermédiaire de la DIREN Poitou Charente donne un avis très défavorable sur le projet (janvier 1998), pour les mêmes raisons que celles invoquées lors du second projet. D'autres avis défavorables continuent à s'accumuler (avis de la commission des milieux naturels aquatiques, de la mission déléguée de bassin et du conseil scientifique de l'agence de l'eau Adour Garonne). Pourtant, les porteurs du projet n'envisagent ni d'y renoncer, ni de le re-qualifier de façon significative. Ils se mobilisent au contraire pour faire jouer des soutiens politiques favorables au

[1] Ce projet porte sur 39 Mm^3 utiles, affichant 27 Mm^3 pour l'alimentation de l'estuaire, 7.5 Mm^3 pour le soutien d'étiage et 4.5 Mm^3 l'irrigation.

projet, à tous les niveaux de l'Etat[1]. Le rapport de force politique, favorable au maître d'ouvrage, va permettre la déclaration d'utilité publique de l'ouvrage dans des conditions très contestées[2], les commissaires enquêteurs ayant rendu un avis favorable mais assorti de fortes réserves. Finalement, le projet va bénéficier de deux arbitrages favorables au niveau du cabinet du Premier Ministre (d'après plusieurs personnes proches du dossier). Le Premier Ministre signe le décret d'utilité publique du barrage de la Trézence en février 2001, sans que le maître d'ouvrage ait levé les réserves portées par la commission d'enquête d'utilité publique et sans ministère d'exécution, le Ministère de l'Environnement - chargé pourtant des problèmes de gestion qualitative et quantitative de l'eau qui constituent l'objectif affiché du projet - étant en désaccord avec la décision prise.

Dans ce processus de décision, on retrouve presque toutes les caractéristiques d'un « forçage » intense : projet appuyé par des études techniques et économiques faibles, proposé sans alternatives ni cadre de planification, efforts répétés pour brouiller la lisibilité des rôles des parties prenantes et des intérêts en jeu, absence à peu près totale de débat contradictoire public, pressions politiques intenses. Le porteur du projet a décidé ; il annonce, puis défend, et n'adapte qu'à la marge. On retrouve les défauts du modèle « DAD », aussi bien sur le contenu (projet peu crédible au regard des objectifs affichés) que sur la procédure de décision (très fermée). Il est à noter, cependant, que cela ne découle nullement ici d'une action publique centralisée, étatique, puisque le projet est porté par une collectivité territoriale et le secteur (administratif et socioprofessionnel) agricole. Si l'on peut attendre une amélioration des décisions d'aménagement, on ne la trouvera donc pas dans une simple redistribution des compétences (dans le cadre de la décentralisation, en particulier) mais avant tout dans une évolution des pratiques des porteurs de projets.

La ligne haute tension Sélestat - Sainte-Marie-aux-Mines : l'arrêt du « forçage » entraîne négociation et requalification du projet [4]

D'autres cas rencontrés dans nos recherches contrastent avec le précédent et montrent que lorsque les porteurs de projet finissent par renoncer au « forçage », le processus de décision peut évoluer - souvent de façon rapide et spectaculaire - vers des formes nouvelles de négociation et des modifications fondamentales des projets[3].

---

[1] Le ministre de l'Agriculture, par exemple, se prononcera en faveur du barrage lors d'une visite officielle dans le bassin de Marennes d'Oléron, le 20 novembre 1999.

[2] Plusieurs recours en cassation ont été portés par les associations de protection de la nature sur le décret de déclaration d'utilité publique et sur l'arrêté préfectoral d'autorisation au nom de l'article dix de la loi sur l'eau de 1992. Le décret d'utilité publique a été finalement annulé par le conseil d'Etat le 23 octobre 2003.

[3] Outre le cas développé ci-dessous, nous avons rencontré des dynamiques comparables dans d'autres cas, parmi les terrains sur lesquels s'appuie le présent article [4][6][2][3].

En 1988, EDF décide de remplacer en la doublant la ligne à haute tension qui relie Sélestat à Sainte-Marie-aux-Mines (construite en 1952-1954) en raison de sa vétusté et pour renforcer l'alimentation en électricité de ce fond de vallée situé à la limite du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, dans le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges. Ce projet suscite l'inquiétude des parties prenantes intéressées à la protection des paysages et du patrimoine.

La procédure d'instruction administrative commence en 1991. Au départ, les oppositions exprimées sont limitées. Mais dans un deuxième temps, sur la base d'un protocole national pour l'insertion des lignes électriques dans l'environnement conclu en 1992[1], des élus locaux appuyés par les services de l'Etat chargés des paysages, du patrimoine, demandent que la ligne projetée soit enfouie, pour en limiter les impacts écologiques et paysagers. Une suite de réunions est organisée, mais EDF refuse de modifier significativement son projet[2], notamment sur la base d'arguments de coûts.

L'enquête publique a lieu du 31 mars au 2 mai 1995 Le Conseil Général du Haut-Rhin et des associations de protection de la nature, les services de l'Etat en charge de l'environnement et du patrimoine, manifestent fermement leur opposition. Malgré tout, les services de l'Etat chargés de l'industrie, forts d'un avis favorable et sans réserve du commissaire enquêteur, demandent au Préfet de signer la Déclaration d'Utilité Publique. Mais plutôt que de signer dans un tel contexte, le Préfet organise, en janvier 1996, une ultime réunion de concertation. Lors de cette réunion, les porteurs du projet d'un côté, et de l'autre les parties prenantes qui demandent sa révision, restent sur leurs positions respectives. Le préfet ne signe pas la DUP ; le processus de décision est dans l'impasse.

Dans cette situation, le président du Parc Naturel Régional rencontre le président d'EDF. Au terme de leur discussion, ils proposent une nouvelle règle du jeu : le partage entre EDF et les collectivités locales du surcoût de l'enfouissement (« un franc mis par l'un, un franc mis par l'autre »). Sur cette base, de nouvelles négociations vont s'instaurer au sein d'une instance de concertation[3] mise en place en application du protocole de 1992 : le Comité Régional de Concertation Electricité. Ces négociations vont déboucher rapidement. Elles conduisent à un projet technique profondément requalifié :

---

1 Ce protocole signé entre EDF et l'Etat le 25 août 1992 sera prolongé à deux reprises : 27 mai 1997 (période 1997-2000) et janvier 2002 (période 2001-2003). Il mentionne notamment que l'enfouissement de nouvelles lignes pourra concerner de façon privilégiée des zones d'intérêt écologiques et environnementales comme les Parcs Naturels Régionaux

2 Proposition d'enfouissement de la ligne aux extrémités (soit 1,5 km sur une vingtaine au total) et octroi de mesures compensatoires (enfouissement d'une vingtaine de kilomètres de lignes 20 kV dans la zone).

3 Dans le protocole de 1992, EDF s'engage à mettre en place le plus en amont possible des processus de décision concernant les lignes à haute et très haute tension, une concertation avec les acteurs concernés. Cet engagement va se traduire par la création de comités régionaux de concertation en charge d'élaborer les schémas directeurs d'électricité à l'échelle régionale. Cette instance est composée d'élus, de concessionnaires de réseaux électriques, de représentants du monde socio-économique, des services de l'État et des collectivités territoriales.

cahier des charges technique[1] et économique révisé, enfouissement sur une partie importante du parcours. Elles débouchent également sur une amélioration des relations entre les équipes d'EDF et leurs interlocuteurs locaux, relations que les tentatives répétées de « forçage » avaient passablement dégradées, au détriment de l'activité de l'entreprise.

Discussion et perspectives

Au total, il ressort de nos terrains et de nos analyses que la sortie du modèle classique d'aménagement ne passe pas tant par l'instauration d'instances de discussion/décision multipartites, que par la sortie du « forçage ». Cette sortie se joue sur un double mouvement dans lequel :

- les parties prenantes opposées au projet initial agissent pour bloquer celui-ci et tenter de mettre en échec le « forçage »,
- les porteurs de projet, estimant que les avantages du « forçage » ne justifient plus les inconvénients qu'il entraîne, y renoncent pour s'engager dans d'autres voies de conduite de projet.

Lorsqu'elle se produit, cette sortie du « forçage » crée des conditions de décision profondément renouvelées : elle re-fonde la négociation, elle re-qualifie les projets. Ce processus mérite d'être mis au centre de l'analyse des processus de décision et de concertation. Nos propositions sur les modèles de décision et sur les critères du « forçage » entendent y contribuer.

Pour cerner la portée de ces résultats et les perspectives qu'ils ouvrent, nous voudrions pour finir les mettre en discussion successivement sous trois angles.

La négociation ne se décrète pas

Le premier est d'ordre théorique et concerne l'orientation générale de nos recherches. De nombreuses propositions (académiques aussi bien que pratiques) en matière de concertation reposent sur l'hypothèse que, pour conduire les parties prenantes d'une décision à négocier, il faut avant tout organiser la rencontre de ces parties prenantes dans le cadre d'une procédure qui « mette tout le monde autour d'une table ». Or cette conception nous paraît erronée : de telles initiatives procédurales ne sont ni suffisantes, ni nécessaires pour instaurer une négociation effective.

Elles ne sont pas suffisantes car si certains participants peuvent obtenir davantage par des voies d'action extérieures à la négociation ainsi instituée, alors celle-ci se vide de son contenu[2]. Et cela, même si les discussions et les

1 Ligne à un seul circuit triphasé au lieu de deux à l'origine, enfouissement de 7 km au lieu de 1,5 km lors de la première enquête publique.

2 C'est là un des thèmes récurrents de la littérature générale sur la négociation ; voir par exemple Fisher et Ury [21] ; Raiffa [22].

procédures peuvent éventuellement se poursuivre en conservant toutes les apparences d'une négociation. C'est la situation de « pseudo-négociation » pointée par Dupont [24], et dont les travaux de Vodoz [25] et les nôtres [26, pp.152-157] ont permis de montrer l'importance dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. Les procédures de concertation surplombées par la possibilité d'un « forçage » intense rentrent dans ce cas de figure. C'est pour cette raison que G.McCormick, l'un des pionniers de la médiation des conflits d'environnements aux Etats-Unis considère comme une condition préalable à toute médiation que le projet concerné se trouve dans l'impasse, étant effectivement bloqué par ses opposants [27].

Non suffisante, l'instauration de procédures de dialogue entre les parties prenantes n'est pas non plus nécessaire pour la tenue d'une négociation. En effet, dès lors que des acteurs entrevoient la possibilité qu'un accord entre eux puisse déboucher sur des perspectives avantageuses, rien ne les oblige (sauf exceptions) à recourir à des procédures pré-établies. La capacité à s'auto-organiser, à prendre des formes multiples et à prospérer dans l'informel, dans l'improvisé, est au contraire l'une des forces de la négociation[1] comme mode de traitement des différends. Même là où la négociation est instituée, elle semble prendre un malin plaisir à prospérer « dans les couloirs », comme pour garder la liberté de définir précisément son organisation et son déroulement en écho aux structures et aux interstices fluctuants des systèmes de décision. Dans nos cas, nous avons ainsi vu régulièrement des négociations déterminantes s'organiser en dehors des instances de concertation.

Les recherches ne doivent donc pas trop céder à la fascination qu'exercent les procédures de concertation ou de négociation affichées comme telles, mais consacrer tout autant d'attention à des processus plus informels (négociations discrètes, rapports de force tacites,...). Le caractère négocié des décisions en matière d'environnement et d'aménagement est à analyser sur la base d'un ensemble de négociations très hétérogènes, reliées entre elles et enchâssées dans des processus d'action et de décision plus larges [3][5].

Des propositions pour évaluer les dispositifs de concertation

Un deuxième angle de discussion de nos résultats concerne leur application à l'évaluation des dispositifs de concertation. Si ces derniers ne sont ni nécessaires, ni suffisants pour déboucher sur une décision négociée, comment apprécier leur contribution ? - En analysant en détail les ressources qu'ils offrent aux parties prenantes de la décision pour « sortir du forçage » et pour instaurer un modèle de décision de type PER ou CAC : telle est la

[1] Dans le champ de l'environnement, on en trouve un exemple éloquent dans les travaux de Lascoumes [28 pp.150-161]. Cet auteur constate que la mise en oeuvre de la loi sur la pollution des installations industrielles fait l'objet d'intenses négociations entre administrations et entreprises. Or non seulement ces négociations ne sont prévues dans aucun texte, mais en première analyse, leur principe même pose problème : peut-on négocier l'application de la loi ? Manifestement oui : la négociation commence là où les actions unilatérales trouvent leurs limites.

réponse à laquelle conduisent les analyses que nous avons développées ici. Sa mise en œuvre peut se déployer selon trois directions complémentaires.

D'abord, chaque dispositif de concertation (une procédure d'enquête publique, une réunion de concertation, une instance de débat public,...) peut être analysé de façon précise au regard des appuis qu'il offre aux protagonistes pour progresser sur l'un ou l'autre des six critères de la sortie du forçage : fournir une alternative aux voies de fait, améliorer le débat public, mettre en lisibilité les rôles et les intérêts, discuter et approfondir les expertises, resituer dans une vue plus large de la situation décisionnelle (voir tableau 4).

Ensuite, cette évaluation de la contribution de chaque dispositif, reposant sur des critères analytiques très hétérogènes, à tout à gagner à être replacée au sein d'une vue d'ensemble du processus de décision (ou plus largement du système d'action) auquel les dispositifs concernés contribuent.

Par exemple, dans le cas présenté plus haut de requalification d'un projet de ligne électrique :

- l'instruction mixte (administrative) du dossier, puis la réunion « ultime » de concertation organisée par le préfet ont contribué à clarifier l'origine des oppositions, de cerner les intérêts en jeu, de ralentir le processus de décision,

- l'expression de ces oppositions dans le cadre de l'enquête publique a permis de rendre ces éléments publics et de suspendre la décision,

- après la sortie du « forçage », le Comité Régional de Concertation Electricité a permis de discuter rapidement les besoins, d'explorer les variantes et le contexte de planification à moyen terme, et de reconstruire le projet, techniquement et financièrement.

Plusieurs dispositifs de concertation disponibles, l'un posé par la loi, l'autre organisé ad hoc, un troisième institué de manière pérenne par les parties prenantes, ont contribué à la sortie du « forçage » et à la requalification du projet. Mais rien de tout cela ne se serait réalisé sans la négociation, hors procédure, hors dispositifs innovants, entre le président du PNR et celui d'EDF. Seule une analyse d'ensemble du processus de décision et des négociations associées permet de rendre compte de la contribution des dispositifs de concertation.

Enfin, pour prendre tout son sens, l'évaluation des dispositifs de concertation et de leur contribution à un processus de décision donné sont à mettre en regard de conceptions générales claires sur ce qui fait la raison d'être de la recherche d'une décision concertée et qui lui confère la valeur qui sous-tend son analyse et fonde son évaluation. On peut en particulier mobiliser dans ce sens les quatre modèles de processus de décision proposés et discutés au début de l'article. Les deux exemples que nous avons développés illustrent les enjeux du passage d'une situation de type DAD à une autre de type PER. Des analyses du même type peuvent être développées sur la sortie du forçage pour évaluer dans quelle mesure un dispositif de concertation institué autour

d'un projet d'équipement ou d'une procédure de planification relève plutôt du modèle IDE ou CAC. Même si la place manque ici pour développer et illustrer de telles analyses, nous y retrouvons l'utilité des six critères d'évaluation proposés. La visibilité des débats pour le public, la lisibilité des portages, des blocages et des intérêts, le degré d'approfondissement des études et de la recherche des alternatives sont bien au cœur de ce qui sépare d'un côté l'enlisement dans ce que nous avons appelé ailleurs « l'institutionnalisation du conciliabule » [14] et de l'autre l'instauration effective d'une dynamique de co-conception ouverte des projets d'équipement ou des plans de gestion de l'espace, des ressources, de l'environnement.

Tableau 4
Une grille d'évaluation de la contribution des dispositifs de concertation aux processus de décision

Critères	Ressources que le dispositif à évaluer offre aux acteurs d'environnement pour éviter le « forçage »	Ressources que le dispositif à évaluer offre aux porteurs de projets pour écouter les objections et requalifier les projets
Usage de la force	Capacité de dissuasion (par exemple par la publicité de la procédure) ; alternative au fait de subir l'usage de la force ou un passage à l'acte	Capacité du dispositif à permettre une compréhension et une prévision des besoins futurs ; alternative crédible à l'usage de la force
Débat public	des occasions d'articuler clairement les objections en public ; une épreuve de qualité des arguments	des occasions d'entendre objections et suggestions dans des formes exploitables pour la requalification du projet
Lisibilité des portages et des oppositions	une occasion pour légitimer l'expression des oppositions, et pour contrecarrer les stratégies de porteurs de projets qui s'avanceraient « masqués »	l'occasion de se présenter comme porteur de projet sans prêter le flanc à une disqualification, et d'obtenir une lisibilité des oppositions
Lisibilité des intérêts en jeu	des éléments pour comprendre les intérêts en jeu, pour analyser de façon critique les arbitrages sous-jacents	des occasions pour mieux comprendre les acteurs et les logiques en présence, pour cerner les attentes
Approfondissement des études au fondement du projet (profondeur de l'offre)	une arène d'expertise et de contre-expertise sur les fondements des projets	un débat critique pour évaluer la nature des oppositions, consolider, modifier ou invalider le projet suffisamment tôt pour éviter l'investissement à fonds perdus
Présence et portée des alternatives au projet (largeur de l'offre)	une occasion de pluralisme des propositions et/ou l'insertion d'un projet dans un cadre de planification plus large	un espace de travail sur les variantes, les alternatives, sur les opportunités plus larges offertes à des projets à venir

De nouvelles perspectives pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre publics

Nous conclurons enfin sur un troisième angle de discussion : les perspectives nouvelles que les analyses proposées ici ouvrent aux aménageurs. Ces dernières années, travaux de recherche et innovations procédurales ont souvent focalisé l'attention sur des formes de discussion qui tendent à mettre toutes les parties prenantes de la décision, d'une certaine façon, sur le même plan. Ils ont ainsi promu une meilleure intercompréhension entre les acteurs, une vision de l'action publique à construire en commun, des modes de débat où chacun pèse par la force de ses arguments. Mais ils ont aussi tendu à estomper les spécificités profondes du rôle et de l'activité de chacun des protagonistes. C'est en particulier le cas pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre publics, dont les pratiques sont profondément mises en cause par la critique du modèle classique d'aménagement et le développement de nouvelles procédures de débat public. Cette critique et cette ouverture au débat sont peu à peu acceptées par les aménageurs, qui se trouvent alors confrontés à deux questions cruciales.

La première concerne la conduite des procédures de décision. Pour reprendre les termes de G. Mercadal [16] : « comment articuler les données de ce débat public avec [...] la « boîte noire » de la décision » ? Comment faire en sorte que « le débat public alimente effectivement la décision » ? L'approche que nous proposons ici nous paraît ouvrir des perspectives nouvelles pour aller dans cette direction : elle met bien au centre de l'analyse et de l'évaluation des dispositifs de concertation (dont les procédures de débat public) la question de leur contribution à un processus de décision pris dans son ensemble. On a vu que cela imposait (et permettait) de ré-articuler la dynamique et les logiques propres du débat public avec d'autres dimensions fondamentales de l'aménagement : l'usage de l'autorité publique, l'étude technique et économique des projets, les approches de planification,...

La seconde question cruciale posée aux aménageurs est celle de l'évolution des pratiques de conduite des projets par les équipes de terrain, confrontées à des processus de décision en voie de transformation profonde. Pour reprendre les termes cités plus haut, les équipes sont-elles condamnées à « essayer [toujours davantage] de faire passer » leurs projets et à « recevoir [toujours plus] de[s] gifles » ? Rompre ce cercle vicieux est l'enjeu, pour les porteurs de projets, de ce que nous avons nommé ici « la sortie du forçage ». Ni un dispositif de débat public parfaitement conçu et clairement institué, ni des études technico-économiques imparables, ni des procédures méticuleuses de planification concertée, ne permettent par eux-mêmes d'espérer cette issue favorable. Ces différents aspects du portage des projets doivent être cultivés dans le cadre d'une perspective d'ensemble qui repose sur l'acceptation du face à face entre les porteurs d'un projet et les opposants à ce projet : un face à face qui ne doit pas être éludé mais réfléchi, géré sans naïveté mais avec mesure. Cela n'est possible qu'à la condition d'accepter vraiment, dès le départ, l'éventualité que le projet, s'il s'avère ne pas convenir, puisse être refusé. On mesure le défi que cela représente en termes de management au sein des organismes aménageurs. C'est pourtant en suivant ce fil conducteur,

en essayant comme nous l'amorçons ici de s'en donner les outils analytiques et pratiques, que les porteurs de projets peuvent aller vers un nouvel équilibre et une nouvelle dynamique de leur activité. La critique du modèle classique d'aménagement les fait descendre du piédestal : leur rôle n'est plus dominant. Mais il n'en est pas moins très spécifique, et c'est cette spécificité qui est à analyser, à reconstruire, à re-négocier.

REFERENCES

[1] MERMET L. (1996), "Procédure, processus et qualité de décision", ***Responsabilité & Environnement*** (Annales des Mines), numéro 2, avril 1996, pp. 89-94.

[2] LAURANS Y. (2000), "Analyse des négociations du Conservatoire du Littoral dans les opérations de recréation de sites naturels - place et usage des arguments économiques", AScA- Conservatoire du Littoral - Ministère de l'Environnement (Programme « Recréer la Nature »).

[3] LAURANS Y., DUBIEN I., MERMET L. (2001), "L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères : dimensions négociées d'un processus de décision complexe", ***Responsabilité & Environnement***. numéro 24, pp. 24-38.

[4] DUBIEN I., JACQ A., LAURANS Y (2001), "La requalification de projets de lignes EDF contestés et initiés dans les années 80 : quelle évaluation en tant que résultat de négociation ? ", AScA - EDF - Ministère de l'Environnement (Programme « Concertation, Décision et Environnement).

[5] MERMET L. (1998), "Place et conduite de la négociation dans les processus de décison complexes - l'exemple d'un conflit d'environnement"; 141-171; dans G.O. Faure, L. Mermet, H. Touzard, C. Dupont, ***La négociation - situations et problématiques***, Nathan.

[6] EMERIT A. (2001), Etude des processus de décisions collectives de choix d'implantation de barrages-réservoirs, Mémoire de DEA (Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles), ENGREF.

[7] ALLAIN S., EMERIT A. (2003), "Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative : une approche en termes d'action publique négociée", ***Natures, Sciences, Sociétés***, vol. 11, pp. 255-265.

[8] DUBIEN I., BOUNI C. (2001), "Concertation et débat public - état du champ de la recherche et des réflexions", AScA - Conseil Général des Ponts et Chaussées.

[9] BARBIER R., WAECHTER V., SBAÏ M., HENRY P. (2000), "Enquête sur le phénomène NIMBY", CEMAGREF - ENGEES (Laboratoire Gestion des Services Publics).

[10] LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P. (1996), "Gérer le long terme par l'action procédurale - les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste", dans Theys J. (sous la direction de), ***L'environnement au XXIème siècle - démocratie et politique à long terme*** (volume III), Cahier du GERMES, numéro 17, pp. 595-604.

[11] SCHWENK C.R. (1985), "Management illusions and biaises : their impact on strategic decisions", ***Long Range Planning***, vol. 18, p. 74-80.

[12] GLASBERGEN P. (ed.) (1995), ***Managing Environmental Disputes : Network Management As an Alternative***, Kluwer Academic Publishers.

[13] BROWER A., READY C., YELIN-KEFER J. (2001), "Consensus versus conservation in the upper Colorado river basin recovery implementation program", ***Conservation biology***, vol. 15 n°4, p. 1001 à 1007.

[14] MERMET L. (2001), "L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn : gestion intégrée de l'environnement ou réaction anti-environnementale ? " ***Responsabilité & Environnement***, 21 (2001) 9-21].

[15] BUSCA et SALLES (2002), "Agriculture et Environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux", CERTOP - Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (Programme « Concertation, Décision et Environnement »).

[16] BILLÉ R., MERMET L. (sous la direction de) (2003), ***Concertation, Décision et Environnement - regards croisés*** (volume 2), La Documentation Française.

[17] DZIEDZICKI J.M. (2003), "Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français", dans : Billé R., Mermet L. (sous la direction de) (2003), ***Concertation, Décision et Environnement - regards croisés*** (volume 2), La Documentation Française, pp. 39-64.

[18] FOURNIAU J.-M., (2001), "Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé", *in* Ion J., Gillio C. et Blais J.-P. (dir.), ***Dynamiques associatives et cadre de vie***, MELT-PUCA.

[19] CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), ***Agir dans un monde incertain - essai sur la démocratie technique*** Seuil.

[20] HENRY C. (1986), ***Affrontement ou connivence : la nature, l'ingénieur, le contribuable***, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique.

[21] BAROUCH G., THEYS J. (sous la direction de) (1987), "L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets", ***Cahier du Germes*** n°12.

[22] FISHER R., URY W. (1982), ***Comment réussir une négociation***, Seuil.

[23] RAÏFFA H. (1982), ***The art and science of negotiation***, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.

[24] DUPONT C. (1994), ***La négociation - conduite, théorie, applications***, Dalloz, p. 29.

[25] VODOZ L. (1992), "Enjeux et limites du recours à la négociation", dans Ruegg J., Mettan N., Vodoz L., ***La négociation - son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement***, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 279-296.

[26] MERMET L. (1992), ***Stratégies pour la gestion de l'environnement - la nature comme jeu de société*** ?, L'Harmattan.

[27] MCCORMICK G., PATTON L. (1977), "Environmental Mediation : defining the process through experience", ***Symposium on environmental mediation cases***, Denver, Colorado, Association for the Advancement of Science.

[28] LASCOUMES P. (1994), ***L'éco-pouvoir - environnements et politiques***, La Découverte.