

# Dossier

## Aménagement et débat public : des pratiques en construction

### Présentation

• **Maurice Olive** \*  
*Maître de Conférences, Politiste  
IUT d'Aix-en-Provence*

Ce dossier se propose d'éclairer les enjeux et les limites des pratiques de concertation pour traiter des choix en matière d'aménagement et d'environnement. Les innovations récentes transformant les processus de décision dans ce domaine font, en France, une large place à la notion de «débat public». La loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite «loi Barnier», s'y réfère expressément qui crée une nouvelle instance, la Commission nationale du débat public (CNDP), chargée de veiller à la qualité des débats sur les grands projets d'aménagement ou d'équipement, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux économiques ou qu'ils ont un impact significatif sur l'environnement ou le cadre de vie. L'institutionnalisation du débat public s'est plus récemment renforcée avec la loi sur la démocra-

tie de proximité du 7 février 2002, qui confère à la Commission le statut d'autorité administrative indépendante, et lui confie un rôle plus systématique et plus large de garant de la participation du public au processus d'élaboration des projets<sup>1</sup>.

Mais le «débat public» n'est pas qu'une nouvelle catégorie du droit : il est d'abord un terme qui désigne l'ensemble des processus de traitement des problèmes communs dans l'espace public. Reprendre ce terme générique pour désigner une modalité de l'action publique dans un domaine particulier souligne pour le moins que les problèmes d'aménagement et d'environnement engagent notre monde commun, notre vie, notre milieu, et ce que nous laisserons aux générations à venir. L'action publique y fait face à une triple

\* IUT d'Aix-en-Provence  
*molive@univ-aix.fr*

hétérogénéité de ses enjeux, de ses programmes, de ses réseaux d'acteurs. Cette hétérogénéité des échelles de temps, des échelles spatiales, des échelles de problèmes est redoublée par l'engagement dans l'action d'agents aux stratégies, aux capacités de mobilisation et aux finalités elles-mêmes diversifiées – ce que les procédures cherchent précisément à encadrer. Le dossier s'attache à rendre compte de cette complexité et de ses conséquences pour l'activité des acteurs, maîtres d'ouvrage, pilotes de la concertation, public participant. Il s'efforce dans le même esprit de restituer l'action publique dans ses tâtonnements et ses incertitudes, dès lors qu'elle accepte d'être débattue dans l'espace public : concertation et débat y seront abordés comme des pratiques en construction, nécessairement disparates, donnant lieu à des engagements contrastés, et surtout sujettes à des tensions entre une nouvelle norme pour l'action, celle de la mise en discussion des routines professionnelles et des représentations qu'élus et techniciens ont de la «bonne» maîtrise d'ouvrage.

Il ne s'agit donc pas ici d'envisager la question de la concertation dans son rapport au renouveau de la démocratie locale ou de proximité, mais de suivre les pratiques des acteurs engagés dans la discussion publique de projets d'aménagement et d'analyser le fonctionnement des dispositifs de concertation existants. D'où l'importance de ce que l'on a coutume d'appeler le «terrain» dans le jargon des sciences sociales. C'est en effet un parti pris de ce dossier que de privilégier une approche empirique, à partir d'un échantillon diversifié de sites et de projets : extension du port de Nice, implantation d'une ligne THT entre Boute et Carros (Verdon), opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille contournement autoroutier d'Arles, protection de l'étang de Berre, prolongement dans sa partie nord de la rocade L2 à Marseille, révision du POS sur un quartier marseillais. Les articles rassemblés dans ce dossier présentent quelques-uns des résultats d'enquêtes ou de démarches menées, à divers titres (thèse de doctorat, contrat de recherche, recherche-action, animation de concertation), par leurs auteurs, chercheurs ou apprentis-chercheurs, universi-

taires et consultants. Certaines contributions se présentent donc sous forme de synthèse de travaux déjà publiés ou diffusés, voire destinés à d'autres publics que le lectorat de Faire Savoirs (Maurice Olive, Jérôme Dubois, Mathieu Leborgne), d'autres sont inédites et à caractère universitaire (Jean-Michel Fourniau), d'autres encore prennent la forme de retours d'expérience (Etienne Ballan et Pierrick Cezanne-Bert, Etienne Ballan) ou se veulent dans une posture intermédiaire (Anne Le Guillou et Vincent Baggioni). Toutes, à leur manière, entendent alimenter la réflexion sur le sens et les pratiques de la concertation dans l'action publique.

Trois séries de questionnements structurent, avec plus ou moins de récurrence, l'ensemble des contributions au dossier :

- 1) Les outils institutionnels de la démocratie participative et, plus largement, les procédures d'encadrement du débat autorisent-ils le contrôle de processus marqués par la fragmentation des décisions, l'éclatement des acteurs et l'indétermination des objectifs ? Comment, à quelle échelle et auprès de qui peut-on débattre des enjeux d'aménagement ? Le recours croissant à la contractualisation, la dilution de la maîtrise d'ouvrage entre partenaires et financeurs offrent-ils des opportunités de débat ? Rendent-ils au contraire plus délicat l'exercice de la concertation ?
- 2) L'hétérogénéité des normes et des acteurs de l'action publique nécessite souvent des arbitrages, plus ou moins formalisés, entre objectifs et «grandeurs» contradictoires. Valorisés dans les discours politiques, garantis par des procédures, le débat public et la concertation sont de plus en plus souvent présentés comme des modes légitimes de résolution de ces tensions. Cependant, et c'est là leur ambivalence, ils apparaissent aussi comme une injonction normative, susceptible de créer de nouveaux espaces de conflits, d'en déplacer les frontières et les échelles, d'en radicaliser le ton sur des enjeux inédits. Toute une série de questions peuvent dès lors être envisagées. Dans quelle mesure la concertation permet-elle à de nou-

veaux d'acteurs d'émerger, voire de «s'instituer» en interlocuteurs solidaires et légitimes ? En exclut-elle d'autres, porteurs de visions jugées «indignes» du territoire (au regard, par exemple, de prescriptions écologistes ou modernisatrices) ? Quel rôle les élus peuvent-ils jouer dans cette rationalité procédurale ? Leur prétention à incarner un intérêt général territorial n'est-elle pas en partie remise en cause ? L'administration locale, et notamment les services extérieurs de l'Etat, sort-elle renforcée ou affaiblie de ces expériences procédurales ?

- 3) Comment, concrètement, la maîtrise d'œuvre du débat s'organise-t-elle sur le terrain ? A quelle(s) ressource(s) (connaissance du territoire, militantisme associatif, formation en communication ou en management) donne-t-elle accès de manière privilégiée ? Le développement de la concertation dans l'action publique favorise-t-il l'émergence de nouveaux métiers, de nouveaux emplois ou, à défaut, de nouvelles qualifications sur des postes existants ? Offre-t-il l'opportunité de valider des expériences en dehors de toute logique de certification ? Encourage-t-il au contraire la formation d'un nouveau marché fondé sur l'expertise ? Et qu'est-ce qui, des sciences sociales ou des techniques de négociation, est-il en ce cas considéré comme un savoir « utile » ?

L'esprit de ce dossier, on l'aura compris, n'est pas d'arbitrer entre le point de vue des sceptiques (« le débat public n'est qu'un habillage », « la concertation est instrumentée », etc.) et celui des angéliques (« la démocratie délibérative est la solution idéale à tous nos problèmes »), et moins encore de défendre l'un ou l'autre de ces points de vue. Il s'agit davantage de mettre à distance ces arguments, et d'interroger les effets (éventuellement pervers) d'une nouvelle norme procédurale sur la pratique des acteurs (maîtres d'ouvrages, associations, élus, «experts», collectifs d'habitants ou d'usagers, etc.), sur les relations qu'ils entretiennent entre eux et, au-delà, sur les modes de régulation politique locale. Il n'est pas question de reprendre

ici toute la matière développée dans les articles. Nous voudrions juste mettre l'accent sur quelques-unes de leurs conclusions les plus saillantes et transversales, en les regroupant autour de trois grands thèmes : celui des scènes institutionnelles de débat et de concertation publics, celui des effets de la concertation sur les milieux associatifs, celui, enfin, de la possible constitution de la concertation en un champ d'activités spécifique.

Un premier thème de réflexion pose la question du débat dans un contexte marqué par la multiplication des échelles de décision et le recours croissant à la contractualisation dans les politiques publiques. C'est le cas de la grande opération d'aménagement urbain du centre nord de Marseille, Euroméditerranée, présentée dans ce dossier par Maurice Olive. Piloté par l'Etat, dans un partenariat élargi à l'ensemble des collectivités intéressées, le projet se construit au fil des accords politiques ou, plus souvent, financiers que les acteurs s'efforcent de trouver : la recherche de compromis sur lesquels fonder ces accords aboutit alors à privilégier des formes négociées, plutôt que débattues, d'action publique. Les discussions existent mais se limitent à des «arènes» spécialisées, et le plus souvent instrumentées par des stratégies professionnelles et institutionnelles : difficile, en ce cas, de parler de débat public, entendu comme un espace de mise en publicité des arguments de chacun, des définitions légitimes et des problèmes à résoudre. L'exclusion du débat au nom du consensus est sans doute aussi l'une des principales limites pointées par Jérôme Dubois dans son article sur l'étang de Berre. Créé pour amener les acteurs locaux (services de l'Etat, élus, associations de défense de l'environnement, pêcheurs, EDF, etc.) à s'accorder sur des solutions de sauvegarde de l'étang, le GIPREB<sup>2</sup>, qui ne dispose d'aucun pouvoir de décision, exclut dans ses statuts de remettre en cause ce qui, justement, est l'un des problèmes les plus conflictuels sur le site : les rejets d'eau douce du canal EDF dans l'étang. Vitrine institutionnelle de la concertation, le Groupement est ainsi pris dans une double contrainte : se priver du soutien d'EDF, dont la participation est, d'emblée,

conditionnée à l'inscription de cette clause, ou débattre librement de toutes les alternatives proposées par les associations locales, y compris celles – aujourd'hui exclues du groupement – qui défendent les positions les plus radicales sur le sujet. La limite de ces instances de concertation est d'autant plus forte qu'elles sont amenées à débattre localement de problèmes qui seront arbitrés à d'autres échelles : en créant le GIP, nous dit Jérôme Dubois, l'Etat abandonne son rôle de régulateur à une arène de débat parallèle dont il sait par avance qu'elle ne pourra pas régler le problème ni assurer les arbitrages nécessaires entre les différents usages. Ouvrant quelques pistes sur la « bonne manière » de faire débat à partir du cas niçois (débat public sur l'extension du port), Jean-Michel Fourniau souligne de son côté l'importance du partage de « l'expérience sensible » dès lors qu'il autorise la reconnaissance de points de vue qui n'ont pas encore trouvé de légitimité politique. C'est bien là, nous dit-il, le principal enjeu du débat, « organisé non pour être clos par un consensus mais pour produire des effets de composition d'un collectif qui prendra en charge ses prolongements ». Ce qui revient à poser la question des héritages du débat, et de ses effets sur les territoires.

Une deuxième série d'enseignements est celle des effets de la mise en débat sur le tissu associatif local. Parce qu'ils ouvrent un espace de discussion plus largement accessible que les arènes institutionnelles, traditionnellement réservées aux notabilités locales (électives ou associatives), le débat public et, plus largement, les politiques concertées favorisent – volontairement ou pas – la constitution de collectifs suivant des logiques qui ne sont pas seulement réactives ou protestataires. C'est le cas du « Collectif L2 Nord », qui se constitue à la faveur du projet, piloté par la DDE 13, d'ouverture de la section Nord de la rocade autoroutière L2 à Marseille (Anne Le Guillou et Vincent Baggioni). Les formes de solidarités qui s'y organisent sont intéressantes à observer dans la mesure où le Collectif associe à une même dynamique de participation le public des Comités d'intérêt de quartier (CIQ), plutôt représentatif de l'habitat ancien, aux associa-

tions de locataires des cités riveraines des anciens noyaux villageois (Sainte-Marthe, Saint-Joseph, Le Merlan). La mobilisation, ici, crée plus de « lien social » que les nombreux dispositifs des politiques de la ville, concentrés sur des publics très homogènes. A Nice, l'opposition au projet d'extension du port ne se limite pas aux riverains, mais le débat public fait naître une alliance entre des associations elles aussi très diverses qui, réunies en collectif, ont éprouvé une convergence de vues sur la démocratie participative (Jean-Michel Fourniau). Le débat a aussi été l'occasion d'un important travail d'affirmation identitaire, alimenté d'une réflexion contradictoire sur ce qu'habiter Nice signifie. A Marseille, sur le périmètre d'Euroméditerranée, où le débat n'a en revanche pas eu lieu, la mobilisation est à la fois discrète et tardive, et surtout limitée à un travail de veille sur l'évolution du projet en matière d'habitat (Maurice Olive). Si le débat favorise l'émergence d'acteurs associatifs, il peut être aussi un facteur de division. C'est bien la thèse que défend Mathieu Leborgne à propos du débat public organisé sur le Verdon. La coopération qui se dessine à cette occasion entre le maître d'ouvrage (EDF) et certains acteurs associatifs provoque une réaction de méfiance (parfois jusqu'à la scission) d'une partie du monde associatif à l'égard de ce que l'auteur appelle la « composante leader ». D'après Mathieu Leborgne, la procédure du débat public a donc eu pour effet de réactiver les clivages entre les différentes formes d'engagement associatif présentes sur le territoire, en particulier celles de « l'expertise » et de la « communauté locale ». Jérôme Dubois ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que l'instauration d'une arène de concertation (le GIPREB) a contribué à la radicalisation de ceux qui ont été exclus et ont cherché, notamment par des voies juridiques, à perturber les enjeux de la négociation. Parce qu'il radicalise les positions, le débat court toujours le risque, non seulement d'enfermer les participants dans un affrontement circulaire (comme à Nice), mais aussi d'affaiblir la mobilisation associative. D'où la nécessité, en conclut Jean-Michel Fourniau, de ne pas enfermer le débat dans la consultation des points de vue déjà formés sur le projet. C'est là un autre enjeu du débat public : ne pas chercher une illusoire

représentation de « l'opinion publique » sur un projet déjà là, mais favoriser le « concernement »<sup>3</sup> d'individus ou de groupes en les associant à l'élaboration collective de l'intérêt général – y compris sur le mode du partage de l'expérience sensible. C'est bien le sens du pari de l'association Arènes qui, à l'initiative du Collectif pour un projet urbain, met en place sur le quartier de Sainte-Marthe (Marseille, 14<sup>ème</sup>), ouvert à l'urbanisation, un Festival de l'Art des Lieux, offrant aux artistes un espace d'expression sur le site et ses richesses (Etienne Ballan). En suscitant « l'intérêt des désintéressés », à partir d'une expérience vécue sur les lieux par le public des spectateurs, l'association entend ainsi exercer une pression sur les pouvoirs publics (principalement, la Ville de Marseille) pour l'amener à ouvrir le débat que les comités de quartier revendiquent sans succès.

Un dernier thème mérite d'être rapidement évoqué, qui justifie en grande partie le titre du dossier : celui de l'émergence d'un nouveau champ d'activités en ingénierie du débat et de la concertation. La multiplication des procédures de concertation et, plus largement, la diffusion d'une nouvelle « norme délibérative »<sup>4</sup> dans les politiques publiques contraint de plus en plus souvent la maîtrise d'ouvrage à consulter le public en amont des projets. Or, que ce soient les services déconcentrés de l'Etat, les élus ou leurs établissements, tous sont peu préparés à cet exercice, traditionnellement perçu comme une contrainte dans les métiers de l'aménagement, et le plus souvent vécu comme une épreuve, voire une mise en cause de soi par les porteurs de projets. Rares sont également les maîtres d'ouvrages à disposer des compétences et des ressources nécessaires pour animer et mener à bien, dans la durée, non plus la communication du projet mais la participation du public. La diffusion, dans les cursus de formation professionnelle, d'un savoir-faire de la concertation, les apprentissages auxquels sa pratique donne lieu, sa timide institutionnalisation en marge des organigrammes (sous forme, par exemple, de chargés de mission, comme pour l'EPA Euroméditerranée), la délégation du débat à des structures ad hoc, plus ou moins permanentes et indépendantes de la maîtrise d'ou-

vrage (GIPREB pour l'étang de Berre, Commission particulière de débat public sur Nice ou le Verdon), n'exclut pas – voire alimente – une demande politique croissante en méthodologie de la concertation publique, du même type de celle qui, depuis la décentralisation, a favorisé le développement des cabinets de consultants en communication, conduite de projet ou ingénierie sociale urbaine. Cette demande, qui n'est d'ailleurs pas nécessairement d'origine publique, emprunte par moment des voies originales, à caractère militant, comme le Festival de l'Art des Lieux organisé par Arènes (Etienne Ballan), ou proche des recherches-action menées sur le mode de l'intervention sociologique, comme la concertation menée par les associations Arènes et CESSA sur le projet de contournement autoroutier d'Arles (Etienne Ballan et Pierrick Cézanne-Bert). Cette dernière expérience, sur laquelle les protagonistes ont opéré un retour pour ce dossier, témoigne bien du caractère tâtonnant des pratiques de concertation. Les échanges qui ont eu lieu, sous forme de table-ronde, entre les principaux animateurs de la concertation (responsables associatifs, élu, représentant de la CCI et sociologues) montrent la difficulté qu'il y a à s'accorder sur le sens de la démarche, sur ce que chacun est susceptible d'en attendre et d'attendre des autres. Que les sociologues participants soient eux-mêmes à l'initiative de la table-ronde, que la DDE ne puisse finalement y participer, prouve à quel point les rôles sont encore très mal stabilisés. Ceci, tout au moins, lorsque la démarche s'efforce de dépasser les voies très balisées des réunions et de la communication publiques. Ce qui est rarement le cas, on le voit bien avec la concertation, très instrumentée, sur le projet L2 Nord à Marseille : pour contourner le Collectif L2 Nord, au nom d'une représentativité qu'elle juge insuffisante, la DDE adresse sa campagne de communication à « l'habitant », « figure abstraite et totale, doué d'une parole authentique, dénué d'intérêt particulier, porteur symptomatique d'une vérité, d'un besoin collectif » (Anne Le Guillou, Vincent Baggioni). Il en est de même avec l'opération Euroméditerranée, où le dialogue avec « les habitants » est pour l'essentiel délégué à des professionnels de la médiation sociale ou, beaucoup plus souvent, de la com-

munication et du multimédia, suivant une conception renouvelée du management des opérations urbaines (Maurice Olive). Diversité des pratiques, des profils professionnels et des conceptions de la concertation mises en oeuvre, manque de rigueur méthodologique, faible capitalisation des expériences, déficit de reconnaissance, ambiguïté des rapports entre commanditaires et animateurs du débat : sur bien des points, le champ de la concertation est aujourd'hui comparable à celui de l'évaluation en France à l'aube des années 80<sup>5</sup>.

L'institutionnalisation de la concertation et, au-delà, l'affirmation progressive d'un véritable « droit à la participation »<sup>6</sup> au bénéfice des citoyens, amènent à poser la délicate question de sa plus-value démocratique. Il ne fait aucun doute que la reconnaissance d'un tel droit, et sa traduction dans des dispositifs formels, offre à toute personne intéressée par l'action publique une légitimité pour y prendre part, là où, en France, la citoyenneté n'ouvre guère d'autres droits politiques que celui de désigner ses représentants. Reste que la participation du public est toujours sur le fil du rasoir, entre ambition démocratique et modernisation de la décision publique, aux seules fins de désamorcer les conflits. On ne peut ici que songer à l'évolution des politiques de la ville : parties dans les années 80 d'un projet militant fondateur – utiliser la démarche de projet comme un levier de la citoyenneté locale –, ces dernières se sont progressivement détournées du lien avec les habitants pour se concentrer sur la coordination (toujours plus coûteuse) des partenariats institutionnels<sup>7</sup>. Dans le même esprit, le risque est grand que les objectifs politiques du débat public – ouvrir des voies d'accès à l'espace public en dehors des circuits notabiliaires – ne s'effacent en même temps qu'il se professionnalise ; et qu'il cède le pas devant les préoccupations légitimes, mais plus prosaïquement managériales, d'une maîtrise d'ouvrage pour le coup bien « maîtrisée».

- 1 Pour une analyse du débat public, de ses évolutions et de ses fondements dans le droit français, nous renvoyons à Vallemont, S. (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Paris, LGDJ, 2001 (riche bibliographie en fin de volume, élargie aux problématiques de la participation : démocratie locale, conflits d'aménagement, théories de la délibération, etc. ; y figurent également les principaux travaux de recherche – publiés ou non – sur la mise en pratique du débat public, à partir de l'observation empirique d'un ou plusieurs sites).
- 2 Groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'étang de Berre.
- 3 Au sens où l'entendent Callon, M., P. Lascoumes, Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil, coll. La couleur des idées.
- 4 Blondiaux, L., Sintomer, Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002.
- 5 Perret, B., *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2001, pp. 86-89.
- 6 En ce sens, voir Fourniau, J.-M., « Le débat public, une procédure décisive pour fonder le droit à la participation », in Vallemont, S., op. cit., pp. 149-161.
- 7 Sur ce point, voir Warin, P., « La ville : contractualisation de la politique et participation des habitants », in Warin, P. (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 1997, pp. 265-284.

# Faire Savoirs

n° 4 - juin 2004

Sciences humaines et sociales en région PACA



## Dossier Aménagement & Débat public

Coordination : Maurice Olive  
Jean-Michel Fourniau

études  
Centralités communales

métiers shs  
Chargé de mission territorial

thèses  
• Décentralisation / Bureaucratie  
• Université / Ville

lectures  
• Vote en PACA  
• Esclavage colonial