

Les décisions d'infrastructure soumises au débat public

Jean-Michel Fourniau

«La thrombose ou la jacquerie, seraient-ce pour les transports les logiciels français de l'aide à la décision?» s'interrogeait en 1992 la mission *Transport, Destination 2002*(1). Pour répondre à la crise de la décision diagnostiquée par le rapport Carrère et sortir les politiques d'aménagement de cette alternative néfaste, un processus d'institutionnalisation du débat public en amont de la décision d'implantation des grands aménagements a été engagé depuis. La circulaire «Bianco» pour les grands projets d'infrastructures de transport(2) ou la circulaire «Billardon» pour les ouvrages électriques(3) ont institué un débat public en amont de la réalisation des projets. Ce processus a été élargi à l'ensemble des grands projets d'aménagement par la loi «Barnier» du 2 février 1995 qui a créé la Commission nationale du débat public(4). Il est également conforté par la *Charte de la concertation* proposée en juillet 1996 par le ministère de l'Environnement aux principaux maîtres d'ouvrage.

Mais leur mise en œuvre n'est pas pour autant précisément définie. Aussi les

premiers débats conduits depuis 1993 apparaissent-ils comme autant d'expérimentations d'un nouveau formatage de la décision publique. La place à donner au public dans l'élaboration des projets et leur décision, la démocratisation de l'évaluation, la redéfinition consécutive du rôle du maître d'ouvrage, sont les questions centrales dans cette démarche expérimentale peu habituelle dans la pratique politique française. Elle devrait déboucher sur une réforme générale de la procédure de déclaration d'utilité publique(5), englobant tout le processus de décision: «La notion d'intérêt public est elle-même devenue plus complexe et plus difficile à cerner. On voudrait qu'elle englobe tout. Mais les intérêts généraux — le droit au transport, le droit à la santé, la protection de la nature... — se multiplient et entrent parfois en conflit avec elle, à l'occasion d'un projet particulier. Il convient alors d'arbitrer»(6) indiquait récemment la ministre de l'Environnement. Nous en situons brièvement trois aspects, à partir de recherches en cours sur le débat public(7), programme qui s'interroge sur une reformulation possible des rapports entre participation, évaluation et décision.

processus

1) *Débat national sur la politique des transports lancé par le ministre Paul Quilès et poursuivi par son successeur Jean-Louis Bianco, et dont l'animation a été assurée par le préfet Gilbert Carrère. Cf. le rapport de la mission, Recommandations pour l'action, remis le 21 juillet 1992.*

2) *Circulaire du ministère de l'Équipement du 15 décembre 1992 relative «à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de transport». Une nouvelle mouture de cette circulaire pour l'adapter à la loi «Barnier» est en préparation.*

3) *Circulaire du ministère de l'Industrie officialisant le «protocole pour l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement» signé le 25 août 1992 entre l'État et EDF en complément du contrat de plan. Un nouveau protocole a été signé le 22 mai 1997 pour la période du contrat de plan en cours et devrait donner lieu à une nouvelle circulaire.*

4) *Les membres en ont été nommés par Corinne Lepage seulement en mai 1997 et la Commission a finalement été mise en place le 4 septembre 1997 par Dominique Voynet.*

Évaluation, participation et négociation: les trois pôles de la décision

Les rapports entre participation et décision sont souvent décrits selon un

5) *Déclaration de politique générale de Lionel Jospin, 19 juin 1997.*

6) *Intervention de Dominique Voynet en clôture du Colloque organisé pour les 25 ans des études d'impact, le 18 novembre 1997.*

7) *Formée à partir de travaux de suivi de la mise en œuvre de la circulaire «Bianco», l'équipe de recherche Enquêtes et débats publics: l'expérience démocratique conduit un programme de recherche intitulé «Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique?» dans le cadre du PRÉDIT. Cet article en retrace les principales hypothèses.*

processus

modèle des degrés de participation(8). Ce modèle classe les formes de participation en fonction du pouvoir effectif qu'elles donnent au public et place au sommet de l'échelle la délégation qu'un maître d'ouvrage peut faire de son pouvoir à une association, ou le contrôle direct de la décision par les citoyens dont l'archétype serait le référendum d'initiative populaire. En France, la recherche de nouveaux dispositifs de débat public semble être moins structurée par cette conception graduelle que par une conception conflictuelle, opposant participation et décision.

En effet, les réformes successives des procédures de conduite des projets(9) ont maintenu un modèle de production de l'intérêt général qui sépare nettement la consultation du public des étapes de négociation avec les élus et de production de la décision par l'État. Elles ont davantage répondu à un objectif d'amélioration des conditions de la consultation qu'elles n'ont cherché à redéfinir la place du public dans le processus de décision. Il s'agit finalement d'améliorer l'acceptabilité des projets concrétisant l'intérêt général défini par l'État. Le public, mieux informé, y adhérera alors plus facilement. Cette opposition entre participation et décision qui structure notre conception de la démocratie est d'ailleurs largement partagée: la faible revendication d'une extension de l'usage du référendum local ou d'initiative populaire comme la crainte qu'il inspire aux décideurs l'attestent(10).

Les conflits et les controverses auxquels a donné lieu l'élaboration des réformes récentes nous paraissent cependant relever d'une articulation problématique entre participation, négociation et évaluation plutôt que de cette simple

opposition(11). L'État et les collectivités contribuant chacun pour leur part au financement d'une infrastructure peuvent se reconnaître partenaires dans une négociation tandis que, maîtres d'ouvrage ou partenaires de la décision, ils ne reconnaissent au public aucun pouvoir direct de décision, sinon un pouvoir d'influence à l'opinion. L'opposition entre participation et évaluation renvoie, quant à elle, à la question de l'expertise. La distinction entre la voix experte du maître d'ouvrage et le regard profane du public apparaît être l'obstacle majeur à un partage du pouvoir dans la conduite des projets. Enfin, l'évaluation s'oppose également à la négociation parce que l'arbitrage entre les différents points de vue en fonction des connaissances disponibles sur un problème n'est pas la recherche d'un compromis entre différents intérêts qu'il conviendrait d'accommoder(12).

Les procédures de conduite des projets en France font ainsi de la décision la résultante de cette triple opposition. Produit toujours en jeu dans l'espace d'action que dessinent ces trois dimensions, les réformes expérimentent une vision plus *topologique* de la conduite concertée des projets: aux élus nationaux, le débat sur la politique générale et les schémas directeurs; à l'usager en tant que citoyen le débat — dès l'amont — sur les grands enjeux socio-économiques, d'aménagement des territoires et d'environnement qui fondent l'opportunité de faire le projet, puis, au cours des études de tracé, la concertation sur les fonctionnalités et les impacts du projet; au riverain le débat sur le tracé précis lors de l'enquête publique puis au cours du suivi de la réalisation.

Cette géométrie des moments, des enjeux et des acteurs du débat formalise ce qui fait désormais consensus au sein de l'administration de l'Équipement comme de l'Environnement. Tous les textes récents organisent ainsi un processus souple mais

8) Cf. Sherry R. Arnstein, «A Ladder of Citizen Participation», *The Journal of the American Institute of Planners*, n°35, juillet 1969, pp. 216-224. Ce modèle a notamment été adapté en Suisse et au Québec pour définir la stratégie de consultation de grands aménageurs. Cf. par exemple, Hydro-Québec, *La participation du public aux projets d'équipement*, Vice-présidence, Montréal, 1991.

9) Sur l'enquête publique, voir l'article de Xavier Piechaczyk dans ce même numéro.

10) Cf. Cécile Blatrix, «Le référendum local, une procédure de démocratie participative? Bilan et perspectives» in Daniel Gaxie (dir.) *Luttes d'institutions*, L'Harmattan, 1997, pp. 233-269.

11) Cf. Jean-Michel Fourniau, «Les transports: Les ambivalences des réformes de procédures de concertation» in Philippe Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, Recherches, 1997, pp. 243-264.

12) Sur cette approche de l'évaluation comme arbitrage et décision de connaissance, cf. *Le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques du Conseil scientifique de l'évaluation* (1996).

continu, une participation du public dès l'amont, un débat réparti en phases aux objets distincts. Leur vision topologique débouche sur une amélioration des procédures de consultation du public, rendues plus transparentes par le débat public et plus ouvertes à l'expression différenciée des intérêts. Mais, restant souvent limitée à une fonction de validation du projet élaboré par le maître d'ouvrage, la participation ne redéfinit pas clairement la place du public dans l'élaboration et l'évaluation des projets. Celle-ci est pourtant au cœur du problème de la légitimation des décisions publiques.

Modernisation de la consultation ou démocratisation de l'évaluation: l'ambivalence des dispositifs de participation du public

La démarche de transparence initiée par la circulaire «Bianco», l'institutionnalisation du débat public en amont des études d'implantation par la loi «Barnier», mettent en jeu les diverses sources de légitimité des décisions dans les sociétés modernes: la *légalité* de la procédure de concertation que la loi «Barnier» consolide ; la *rationalité* d'un processus d'études technico-économiques rendu plus transparent et plus ouvert à des finalités multiples ; la *publicité* organisée dès l'amont et garantie par une commission de suivi ou la Commission nationale du débat public. L'enjeu pratique de la mise en œuvre de ces nouvelles procédures est alors de réussir à coordonner les trois registres de légitimation des décisions.

L'observation sociologique réalisée sur quelques débats publics révèle des interprétations divergentes et concurrentes, donnant lieu en pratique à de véritables «débats sur le débat»(13). Mis en présence au cours du processus de consultation, les protagonistes d'un projet — l'État maître d'ouvrage, les acteurs territoriaux et le public, notamment à travers ses associations — y confrontent leurs visions respectives des différents registres de légitimation des choix. Le débat public délimite ainsi une scène sur laquelle la confrontation des arguments, l'appropriation différenciée, la mobilisation

variable selon les acteurs rendent possibles de multiples articulations de ces registres. Les configurations diverses qui résultent de cet espace de légitimation dessinent différentes «figures de la concertation à la française»(14). Celles-ci s'ordonnent selon le type d'emboîtement produit entre l'engagement politique des élus, la pertinence des études technico-économiques du maître d'ouvrage et la place faite à la participation effective des citoyens.

Le couplage entre études et consultation mais sur des scènes dissociées, tel que l'organisent les textes relatifs à la conduite des projets autoroutiers ou TGV, a fortement influencé la manière de mettre en œuvre la phase de débat préalable prévue par la circulaire «Bianco». La figure de la *routine institutionnelle* qui en résulte est donc la plus couramment observée. Le débat s'y réduit à une consultation organisée en deux étapes aux publics distincts. L'enjeu de son lancement consiste à ce que les différents pouvoirs institutionnels arrivent d'abord à un accord sur ce qui peut entrer dans le champ du débat puis à un accord sur le contenu du projet, quand celui-ci réclame le cofinancement des collectivités. La consultation plus large du public permet alors de manifester cet accord sur l'affirmation du bien-fondé du projet que garantit l'alliance passée entre l'État et les pouvoirs locaux.

Mais quand une collectivité territoriale considère qu'il existe un risque de voir le projet se réaliser dans un territoire concurrent, ou lorsqu'elle a une politique propre visant à faire d'une infrastructure nationale un élément du développement local, les élus peuvent développer une stratégie de «capture» de l'infrastructure. Une telle stratégie de *mobilisation politique* repose sur un fort engagement du territoire politique et de ses divers réseaux d'acteurs derrière la figure d'un élu-manager, porte-parole du devenir du territoire face à l'État ou au maître d'ouvrage national. Le débat public est alors un complément moderne du fonctionnement des institutions représentatives plus que la création d'un espace d'expression politique pour structurer les problèmes.

processus

13) Cf. Muriel Tapie-Grime, «Les ambivalences d'une évaluation citoyenne», *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31: *Projets d'infrastructures et débat public*, Paris, mai 1996, pp. 79-90.

14) Jean-Michel Fourniau, «Figures de la concertation à la française» in Michel Gariépy et Michel Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris et Montréal, L'Harmattan, *Villes et entreprises*, 1997, pp. 373-401.

processus

La circulaire «Bianco» a également été utilisée pour sortir de situations de blocage. La *réduction du conflit* nécessite pour le maître d'ouvrage de sortir de son rôle traditionnel. L'entrée dans un dialogue beaucoup plus direct avec les citoyens concernés suppose de se plier aux règles sans lesquelles un espace public ne peut fonctionner: il faut s'engager comme personne dans un rapport de face à face, pour faire reconnaître sa bonne foi, sa compétence et désamorcer le soupçon du public de n'être convoqué dans la discussion que pour avaliser une décision déjà prise. Dans ces conditions d'égalisation des statuts, le dialogue permet aux associations d'être les partenaires d'une évaluation où elles font valoir l'usage quotidien des lieux, largement ignoré des approches techniciennes.

La diversité de ces figures indique que les procédures hésitent, dans leur mise en pratique actuelle, entre une modernisation de la consultation et une démocratisation de l'évaluation. La première conception, dominante, prône l'ouverture et la transparence de la concertation sans toucher aux modalités de l'évaluation qui restent le domaine réservé des maîtres d'ouvrage et de leur expertise. L'information du public et une consultation élargie des citoyens doivent contribuer à l'acceptabilité de la décision et à l'évitement des conflits grâce à une meilleure représentation des divers intérêts. Le statut des acteurs y est cependant peu modifié car la participation reste toujours coupée de la décision, certes rendue plus transparente.

Avec les expériences du Collège des experts du TGV Méditerranée, en 1992, et du Comité d'experts lors de la consultation sur le canal Rhin-Rhône, en 1996, une autre optique, de «démocratisation de l'évaluation», a vu le jour qui pousse au contraire à faire du débat un processus d'élaboration commune de la décision: il s'agit alors de représenter des problèmes jusque là méconnus et de dégager des solutions évaluées collectivement. Dans ce cas, le statut des publics est profondément modifié, le débat public les constituant en acteurs des choix et des politiques. L'évaluation peut y déboucher non sur un consensus mais sur «une décision d'un caractère particulier: c'est une décision de connaissance. Elle n'est pas de nature pratique, ne consiste pas à faire passer une mesure. L'évaluation idéale est telle que tout acteur, tout en regrettant de ne

pas avoir fait passer son point de vue, reconnaît que le point de vue retenu en tient compte et qu'il peut l'accepter»(15).

Le débat public élargit ainsi le jeu possible dans les rapports entre participation, négociation et évaluation. La grande variation de la mise en application des nouvelles procédures d'un projet à l'autre montre donc que l'institutionnalisation du débat public a ouvert un espace pour des évolutions des rôles de chacun des acteurs de la conduite des projets plutôt qu'elle n'en a figé une nouvelle distribution.

Concertation et débat public: la question de la délibération du public

Cette conclusion tirée de l'observation de débats «Bianco» semble pouvoir servir de fil pour analyser les premières applications de la loi «Barnier»(16). En effet, celle-ci introduit dans le système juridique français «un nouveau droit des citoyens, le droit au débat public»(17). La mise en place de la Commission nationale du débat public en garantit l'exercice. Lors de l'installation de la Commission, son président indiquait: «L'article 2 de la loi du 2 février 1995 précise que le débat public est organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement pendant la phase de leur élaboration. Cela veut donc bien dire en premier lieu que, très en amont de la décision d'aménagement, le public est amené à débattre sur les finalités du projet à un moment où son intervention est en mesure de s'apparenter à une véritable participation au processus de décision». Considérons donc la place faite au public dans la décision, telle qu'aujourd'hui en France les procédures de débat public l'instaurent progressivement.

Cette forme «débat public» n'est pas anodine car si tous les pays industrialisés

15) Jean Leca, «Enseignements de l'évaluation des politiques publiques», *Électricité et sociétés* n°21, Paris, 20 septembre 1995, pp. 1-5.

16) L'équipe de recherche *Enquêtes et débats publics: l'expérience démocratique a engagé le suivi des premiers débats sur le projet Port 2000 d'extension du port du Havre et sur le projet de ligne à très haute tension Boute-Carros, dans le Verdon.*

17) Jean-Claude Hélin, «La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation», *Revue juridique de l'Environnement*, n°2, 1995, pp. 219-233.

connaissent des crises de la décision, les instruments de démocratie participative mis en place pour y répondre ne sont en général pas les mêmes. Le système québécois de médiation ne met pratiquement pas face à face public et maître d'ouvrage, mais a instauré, avec le bureau des audiences publiques environnementales, un tiers-évaluateur entre le maître d'ouvrage et des groupes constitués, notamment les groupes communautaires (voir l'article de Nicolas Louvet dans ce même numéro). Dans les systèmes anglo-saxons, une instance de type judiciaire entend groupes ou individus dans une audience contradictoire. En France même, les textes antérieurs parlaient plus volontiers de consultation — plus rarement de concertation — des élus et des associations que de débat public(18).

La spécificité française de l'organisation d'un droit au débat public semble, à la lumière des expérimentations faites avec la circulaire «Bianco» et la loi «Barnier», avoir trois caractéristiques distinctives.

En premier lieu, la procédure de débat met le maître d'ouvrage face à face avec le public. Les instances tierces créées (commissions de suivi dans la circulaire «Bianco», commission particulière dans la loi «Barnier») ne le sont que pour faciliter et garantir la possibilité d'un dialogue direct entre le public et le maître d'ouvrage: elles n'occupent donc pas un rôle central dans l'échange (contrairement au BAPE québécois par exemple). Dans l'application de la circulaire «Bianco», le rôle central du Préfet coordonnateur a, en revanche, largement favorisé une application de la procédure réduite à la routine institutionnelle(19).

Par ailleurs, la procédure accorde à l'idée de discussion publique un rôle central. Là où d'autres systèmes (anglo-saxons notamment) visent avant tout à renforcer les garanties juridiques offertes aux possibilités d'expression individuelle des citoyens, ici prévaut l'idée que la discussion publique dans la durée permet



non seulement l'accès à la parole, l'expression contradictoire des uns et des autres, mais également l'entrée dans un dialogue. La possibilité de ce dialogue, de la prise en considération des arguments des uns par les autres garantit la transparence, la sincérité et l'efficacité des échanges. Le débat sur le projet Port 2000 au Havre l'indique, parce que sa conduite a privilégié une conception du débat public qui vise la démocratisation de l'évaluation et non seulement la modernisation de la consultation.

Enfin, le débat public confère potentiellement à la notion de public un rôle actif. Il ne s'agit pas en effet de simples séances publiques (comme dans une assemblée élue) ou d'audiences publiques (comme dans les tribunaux) où le public n'est que spectateur d'un jeu qui se déroule sans lui et auquel il n'est convié que pour en contrôler le bon déroulement. Il ne s'agit pas non plus seulement de réunions publiques d'information(20). L'idée de débat public suppose de reconnaître que le fait d'organiser la mise en discussion publique d'un projet peut conduire à la constitution d'un public (ou de publics) en tant qu'acteur(s) de la décision de réalisation.

Le déroulement des premiers débats publics «Barnier» et de quelques débats

processus

18) Cependant la loi «Bouchardeau» de 1983 autorisait déjà le commissaire enquêteur à organiser des réunions publiques, disposition que la loi «Barnier» a simplifiée et renforcée.

19) Cf. Sandrine Rui et Jean-Michel Fourniau, *Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique, rapport pour la direction des transports terrestres, Paris, INRETS, décembre 1996.*

20) Ce que recommandait déjà une directive du premier ministre Chirac en 1976.

«Bianco» révèle donc — en tant que potentialité — une forte différence entre cette forme de participation et la concertation plus traditionnelle, telle que la topologie en est présentée dans la Charte de la concertation. La spécificité française du débat public semble en effet être de mettre l'accent sur le moment de la délibération: le temps du débat introduit le public dans une sorte d'assemblée délibérante — la scène du débat public — qui entend un exécutif — le maître d'ouvrage —, celui-ci devant s'engager directement devant l'assemblée.

En ce sens, il y a une rupture forte entre le droit au débat public et les modalités plus classiques de participation que constituent la concertation ou l'enquête publique. Ce qui importe dans cette dernière, centrée autour d'un tiers — le commissaire enquêteur — qui seul rend un avis, c'est la manière dont le commissaire enquêteur synthétise l'expression du public. Dans le premier cas, c'est le dialogue direct entre le maître d'ouvrage et

les porteurs d'intérêts qui permet d'aboutir à une élaboration concertée des projets. Dans le débat public, ce qui importe le plus semble être son déroulement même par la possibilité qu'il offre à un public de participer à l'élaboration du projet et de se constituer en acteur de la décision, comme par les engagements publics que peut prendre le maître d'ouvrage dans le temps du débat.

La réalisation de cette potentialité de démocratisation de la décision apparaît ainsi être l'enjeu politique des réformes annoncées. Sans doute leur accouchement sera-t-il lent et difficile. Mais, si l'on veut parler d'un nouveau droit au débat public, c'est qu'il s'agit d'inventer de nouvelles formes de délibération dans une démocratie moderne.

Jean-Michel Fourniau

Summary page 121

Consultation ou co-décision?

La question de la participation du citoyen à l'évaluation des projets publics

Béatrice Floc'hlay
Éric Plottu

La participation des citoyens aux procédures d'évaluation et de décision publique est certainement l'un des principaux thèmes de réflexion actuelle en matière d'élaboration et de conduite d'évaluation de projets. Une triple évolution: de l'attitude du citoyen face au projet public, des textes réglementaires en matière d'évaluation et de la recherche scientifique sur les méthodes d'évaluation montre en effet la prépondérance du thème de la participation du citoyen à la conduite de grands projets.

Dans l'attitude du citoyen tout d'abord: les conflits, qui se sont développés dans les années 80 autour de grands projets d'infrastructure, sont le signe d'une volonté croissante du citoyen de faire entendre son point de vue et de participer à la prise de décision des projets publics.

Dans les textes réglementaires ensuite: en réponse aux revendications croissantes

de la population, les textes de loi et recommandations en matière d'évaluation (circulaire Bianco du 15 décembre 1992, loi Barnier du 2 février 1995) inscrivent de plus en plus le principe de la participation du citoyen en amont de la décision dans les procédures réglementaires d'évaluation de projets d'infrastructure.

Enfin, dans la recherche scientifique sur les méthodes d'évaluation: de nombreux travaux dans la littérature la plus récente en matière d'évaluation sont consacrés au thème de la participation du citoyen à la prise de décision. On voit ainsi apparaître de nouveaux concepts et méthodes d'évaluation: l'évaluation participative, l'évaluation démocratique, "l'empowerment evaluation", l'évaluation pluraliste, etc. qui visent à impliquer davantage la population dans l'exercice d'évaluation. Cette multiplicité de concepts connexes, auxquels les cher-

cheurs n'attribuent pas toujours le même sens, conduit quelquefois davantage à obscurcir le débat qu'à éclairer les modalités de mise en œuvre d'une évaluation de projet intégrant plus largement le citoyen.

QUELLE MÉTHODE D'ÉVALUATION POUR QUEL TYPE DE PARTICIPATION?

Pour saisir les implications méthodologiques et clarifier les enjeux liés à une plus grande participation du citoyen à la prise de décision publique, il nous semble indispensable de distinguer les deux archétypes de l'évaluation - l'évaluation analytique et l'évaluation procédurale - qui reposent sur deux logiques différentes de la décision.

L'évaluation analytique

L'évaluation analytique repose sur une logique gestionnaire, et vise la recherche de l'allocation efficiente des moyens qui trouve ses fondements dans la comparaison des coûts et des avantages du calcul économique. Ce mode d'évaluation se réfère à l'approche économique standard de la décision, approche qui relève d'une rationalité substantielle. Conformément à sa logique sous-jacente, l'évaluation analytique n'a donc pas pour objet d'organiser la confrontation des logiques d'acteur, mais de déterminer de façon technique et mécanique (via le calcul économique) le projet assurant la meilleure allocation des ressources. Ce mode d'évaluation ne semble donc pas a priori constituer un cadre de nature à favoriser la participation du citoyen à la prise de décision publique. Par participation, nous faisons ici référence à la participation à la prise de décision, ce qui correspond au degré le plus élevé de participation dans l'échelle de Sherry R. Arnstein (1969). La participation du citoyen à la décision ne doit pas être confondue avec la consultation du citoyen. La première signifie une participation active du citoyen à la procédure de sélection du projet (choix entre variantes), alors que la seconde se limite à une discussion du projet d'infrastructure (discussion déconnectée de la procédure de sélection de projets en tant que telle).

L'évaluation procédurale

L'évaluation procédurale, qui relève d'une rationalité procédurale au sens de H. Simon et non d'une rationalité substantielle, s'intéresse à la structuration progressive

du problème de décision en mettant l'accent sur l'aspect délibératif de la décision. Dans le cadre d'une évaluation procédurale, la construction progressive du problème de décision résulte de la confrontation des logiques d'acteurs. Parce qu'il insiste sur l'aspect délibératif de la décision, le cadre de l'évaluation procédurale, contrairement à celui de l'évaluation analytique, semble a priori susceptible de favoriser l'expression et la participation du citoyen à la décision. L'évaluation analytique, étant donnée ses fondements théoriques, ne peut, selon nous, conduire qu'à une forme de participation se limitant à la consultation du citoyen. Il s'agit certes d'une forme de participation, mais celle-ci n'intègre pas le citoyen à la prise de décision (choix entre variantes).

LA CIRCULAIRE BIANCO ET LA LOI BARNIER: CONSULTATION ET NON PARTICIPATION DU CITOYEN

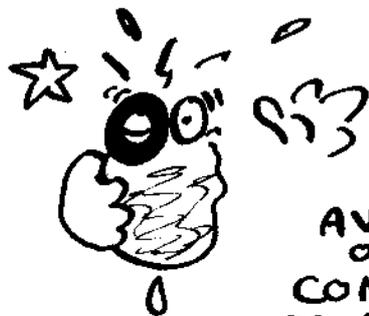
Nous allons ainsi montrer que la participation du citoyen à l'évaluation de projets d'infrastructure de transport, telle que l'entendent la circulaire Bianco et la loi Barnier, et telle que le confirme l'application de ces textes, se limite à une plus grande consultation du citoyen en amont de la décision. En fait, c'est le cadre de l'évaluation analytique et la logique gestionnaire qui fonde nos décisions, qui limitent l'application des textes Bianco et Barnier à de la consultation. Dès lors, il faudrait pouvoir transcrire dans un cadre d'évaluation procédurale l'objectif de participation accrue du citoyen pour espérer une véritable intégration du citoyen à la prise de décision. Dans ce sens, nous proposons une démarche évaluative permettant la participation effective du citoyen à la décision.

La circulaire Bianco

Dans les années 1990, deux textes ont marqué les orientations en matière d'évaluation de projets d'aménagement. La circulaire n°92-71 du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco, vise à réorganiser la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure de transport. Cette circulaire tente d'instaurer un véritable débat sur l'opportunité et la fonctionnalité d'un projet d'infrastructure de transport. Elle précise la procédure d'évaluation qu'elle décompose en plusieurs phases. La première phase, qui constitue une nouveauté dans ce type de procédure d'évaluation et de décision,

processus

CE QUI COMPTE
C'EST DE PARTICIPER



AVEC
OO
CONTRE
LES AUTRES...

processus

organise, en amont des études de tracé, un débat sur l'intérêt et les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée. Cette phase de débat doit permettre "aux élus, aux forces sociales et économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques et sociaux, environnementaux du projet". La seconde phase est celle des études de tracé suivie par la conduite d'une enquête publique, puis par une phase de suivi de la réalisation de l'infrastructure. L'idée d'une participation de la population à la conduite de grands projets est ici reprise, puisque la circulaire Bianco appelle les différents acteurs concernés à participer au déroulement des différentes phases de conduite du projet.

L'observation des premières applications de la circulaire Bianco confirme en effet la participation d'un public plus large aux phases amont de la décision. Cependant, si la circulaire Bianco reprend effectivement l'idée d'une phase de concertation autour du projet en amont des études de tracé, cette phase de débat se voit limitée à une fonction de validation du projet élaboré par le maître d'ouvrage ou porté par un élu. La procédure mise en œuvre se réduit souvent à une consultation traditionnelle du public, consultation qui s'effectue simplement plus en amont de la programmation du projet. Ainsi, bien que la circulaire Bianco tente de créer des conditions plus favorables au débat public, le degré de participation demeure faible.

La loi Barnier

La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, constitue une seconde tentative vers un passage à plus d'intégration du citoyen dans l'élaboration des grands projets

d'aménagement. Cette loi relative à la protection de l'environnement se prononce en effet en faveur d'une participation plus large du public en amont des décisions d'aménagement. Dans la pratique, les procédures utilisées se réduisent encore une fois à une consultation du public.

Des procédures de consultation plus que l'organisation d'une réelle participation

Ainsi, même si au travers des dispositions de la loi Bianco ou de la loi Barnier transparaît la préoccupation d'une meilleure association des citoyens à la discussion des grands projets d'infrastructures de transport, l'observation de l'application des dites lois montre un recours systématique à des procédures de consultation, et non à une forme de participation synonyme de co-décision. L'ambition et l'application des lois Bianco et Barnier restent ainsi limitées par le cadre analytique et la logique gestionnaire qui imposent de fonder la décision sur le calcul économique, et de laisser le débat sur les valeurs se dérouler en amont de la décision. Ainsi, le champ d'intervention du public est certes "élargi" si l'on considère l'obligation faite de consulter le public plus en amont des études de tracé, mais il s'agit toujours du même cadre de procédure issu de la logique gestionnaire. La procédure est découpée en plusieurs étapes aux fonctions bien distinctes conformément à la conception linéaire de la décision du cadre analytique. Soulignons que la circulaire Bianco respecte bien cette démarche évaluative, puisqu'elle formalise un "processus continu, découpé en phases aux fonctions distinctes" (Fourniau, 1997 p.29) où le rôle du maître d'ouvrage demeure prédominant dans l'élaboration du projet. L'appel à la contre-expertise n'est pas intégré à la procédure. La solution finale doit émerger comme mécaniquement de la confrontation des coûts et des avantages du calcul économique. L'expertise ne laisse aucune part à la confrontation des systèmes de valeurs des différents acteurs concernés par le projet. Conformément au cadre de l'analyse classique, tout jugement de valeurs est exclu. Le principe de séparation entre participation au débat et prise de décision est donc réaffirmé. Les travaux internes du Conseil Général des Ponts et Chaussées menés d'octobre 1992 à mai 1993 dans le cadre d'un séminaire de recherche sur la prise en compte de l'usager comme citoyen en attestent, en réaffirmant d'une part la fermeture du champ de

la décision au public, et d'autre part la limitation de la consultation préalable à un public restreint et pour certains projets. Ainsi, la consultation du public à une phase de débat en amont de la décision est une chose, la participation du public à la prise de décision en est une autre. Si, grâce à la loi Bianco ou la loi Barnier, une étape a été franchie, d'une évaluation analytique purement technique à une démarche évaluative où le public est consulté plus en amont des études de tracé, on ne peut pas encore parler, en ce qui concerne l'évaluation des projets d'infrastructure, d'une évaluation plus "démocratique" qui fasse participer la population à la prise de décision. Il semble ainsi que la consultation soit la forme de participation du citoyen à la décision la plus aboutie que puisse permettre une évaluation de type analytique. La logique sous-jacente à l'évaluation analytique ne permet à notre sens pas d'aller plus loin dans la démocratisation des procédures d'évaluation.

L'ÉVALUATION PROCÉDURALE GARANTIE D'UN PROCESSUS DE DÉCISION PLUS PARTICIPATIF

Dès lors, si l'on souhaite effectivement aller au delà d'une simple consultation des citoyens dans la conduite des grands projets d'infrastructure, il semble qu'il faille passer d'un cadre d'évaluation analytique à un cadre d'évaluation procédurale où la phase de débat public n'est plus déconnectée de la prise de décision. Encore faut-il pour mettre en œuvre un processus de décision participatif être capable de lier débat démocratique et décision rationnelle. Il s'agit d'une condition sine qua non pour assurer l'opérationalité d'une évaluation procédurale. C'est en ce sens que nous avons formalisé un modèle d'évaluation démocratique s'articulant autour de trois temps forts mettant en œuvre "l'empowerment evaluation", l'évaluation participative et l'évaluation multicritère. "L'empowerment evaluation" vise à favoriser l'émergence de valeurs communes autour d'un projet public. En effet, si la formation spontanée de groupes d'intérêts hostiles à la mise en œuvre d'un projet est monnaie courante après le lancement du projet, la mobilisation et la fédération d'individus autour d'un projet commun sont beaucoup plus difficiles ex ante. "L'empowerment evaluation" entend ainsi conduire une population à prendre conscience de l'existence d'intérêts communs et à se fédérer autour d'un projet collectif. Ceci doit permettre à la

population de "parler d'une seule voix" pour défendre un intérêt général au sein d'une négociation. Ce processus de négociation favorisé par une évaluation de type participatif va entraîner la structuration progressive du problème de décision. De la confrontation des projets des participants doit alors émerger une solution négociée, consensuelle ou du moins un compromis. Enfin, l'aide multicritère à la décision permet de rendre opérationnel l'ensemble de la démarche en proposant un cadre formel pour le développement de la négociation, et en favorisant une prise de décision (procédure de sélection de projets).

Le cadre de l'évaluation analytique et la logique gestionnaire qui fonde notre conception actuelle de la décision ne permettent pas d'aller beaucoup plus loin que le stade de la consultation dans la démarche engagée vers plus de participation au processus d'évaluation. Dès lors, le risque est fort de voir se développer un écart croissant entre les revendications des citoyens à toujours plus de participation et une pratique réelle de la décision qui repose sur la séparation entre participation (discussion sur les valeurs) et décision (choix rationnel).

**Béatrice Floc'hlay
Éric Plottu**

Summary page 122

BIBLIOGRAPHIE

Arnstein, S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *The Journal of the American Institute of Planners*, n°35, juillet, pp.216-224.

Fetterman, D.M., S.J. Kaftarian and A. Wandersman (eds) (1996), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Floc'hlay, B et Plottu E., "Participation et décision publique: de l'incantation à la mise en œuvre d'une évaluation démocratique", *La Revue canadienne d'évaluation de programme*, à paraître, 1998.

Fourniau, J.M. (1997), "Les figures de la concertation «à la française»", in M. Gariépy et M. Marié, *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris, L'Harmattan, pp.372-401.

Plottu, E., "Évaluation et prise de décision: l'exemple de l'environnement dans les grands projets d'infrastructure de transport", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, à paraître, 1998.

processus