

Le débat public en amont des projets d'aménagement : genèse et codifications⁽¹⁾

Marianne Ollivier-Trigalo
Xavier Piéchaczyk⁽²⁾

concertations

La concertation autour des projets d'aménagement a vu ces dernières années des nouveaux textes la concernant se multiplier. De portée juridique inégale, et traitant de procédures diverses, ils sont venus remettre largement en question la manière dont les pouvoirs publics ou les grands maîtres d'ouvrage français (EDF, RFF, le ministère de l'équipement...) conduisaient jusqu'alors leurs grands projets sur le territoire national : lignes à grande vitesse, autoroutes, lignes électriques, centrales nucléaires, grands barrages, grands aménagements portuaires, etc. Si bien que l'on pourrait penser, à la suite de ce que nous ont appris les travaux de science politique sur l'action publique, que l'on est en face de la construction ou de la mise en œuvre d'une politique publique de la concertation en France.

Idées et acteurs au centre de la question de recherche

Les travaux récents d'analyse des politiques publiques⁽³⁾ proposent deux champs exploratoires intéressants et utiles pour traduire cette question générale, sur lesquels nous nous sommes appuyés pour développer deux types de recherches sur deux types d'objets différents. D'un côté, à travers l'approche cognitive des politiques publiques, sont mis en avant les phénomènes de connaissance qui permettent le développement de l'action des acteurs publics⁽⁴⁾. En mettant en avant le poids des idées, ce courant de recherche fait l'hypothèse qu'il est indispensable de comprendre les dynamiques de construction et de diffusion des idées et des valeurs. De l'autre côté, il est apparu utile de s'interroger sur les nouvelles formes de l'action étatique : puisqu'elle est désormais éclatée ou fragmentée, que les scènes se complexifient, comment est-il possible de caractériser

l'intégration de l'action publique ? Tout un courant de travaux, pour partie importés de Grande Bretagne, nourrissent désormais cette problématique : ils traitent des *policy networks*, des modalités de coopération ou de concurrence entre acteurs privés et publics, etc. Ils se construisent peu ou prou autour de l'idée que, *dans un domaine donné, l'action publique est le produit d'interrelations entre un nombre limité d'acteurs organisés*. On ne pense plus l'organisation de la puissance publique en terme de hiérarchie ou de commandement mais en termes d'échanges dont elle n'est plus le centre. C'est dans cet esprit que Rhodes et March ont développé leur concept de « communauté politique » que nous avons utilisé pour cette recherche⁽⁵⁾.

Aussi, nous traduisons la question d'une politique publique de la concertation en deux interrogations successives :

– Quelles sont les idées qui président à la mise en œuvre de telle ou telle réforme procédurale en matière de concertation ?

– Comment peut-on caractériser les échanges entre les acteurs impliqués dans ces réformes ? Forment-ils un réseau ou un groupe ? Comment qualifier ce réseau ou ce groupe ?

Le processus de codification du débat amont en France dans les années 90

L'objet de notre recherche sur une « communauté du débat public » s'organise autour de ce qu'il est convenu d'appeler le législateur, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs qui ont eu, à un moment donné, une influence sur la fabrication d'une réforme et/ou qui ont participé à la diffusion des idées qui y président. Dans la pratique, les acteurs concernés sont des fonctionnaires d'administration centrale, des membres du Conseil d'État, des parlementaires, du personnel politique (ministre ou membres de

cabinets), des responsables d'associations ou de groupes d'intérêts(6).

Par ailleurs, le travail de législation comme l'activité des catégories d'acteurs que nous venons de citer s'appuie largement sur des productions écrites. Ainsi, nous avons pu élaborer nos interrogations en analysant, outre les textes législatifs ou réglementaires, des rapports de mission, le compte rendu des débats parlementaires, les dossiers d'information des ministères, ainsi que des articles ou des contributions écrites produites par les protagonistes de la codification du débat public en amont des projets d'aménagement eux-mêmes (bulletin de la CNCE, communications à des colloques ou articles, par exemple). Nous avons complété cette analyse documentaire par une série d'entretiens semi-directifs dont l'objectif était double : comprendre le rôle joué dans le processus de codification par la personnalité interrogée et identifier le réseau d'action propre à ce protagoniste.

Initialement, quelques acteurs ont été repérés car jouant un rôle publiquement important dans la concertation en général et ses réformes en particulier. Dès lors, à chaque entretien, il a été demandé de citer d'autres acteurs ayant, à un moment donné, joué un rôle substantiel dans les réformes ou leur esprit et leurs idées. Ainsi, de manière concentrique et incrémentale, le nombre des acteurs interrogés s'est élargi, pour fournir finalement un panel de vingt-trois personnalités ayant joué un rôle dans la concertation(7). Ces entretiens ont permis de contribuer à retracer la genèse des textes de réformes, et à analyser les liens logiques, les conséquences, les opportunités politiques dont a profité la concertation pour faire l'objet de textes.

Dans l'optique de pister un certain nombre d'idées et de principes autour de la concertation ayant donné lieu à des débats et enfin à sa codification (quelle qu'elle soit, circulaire, loi ou charte), nous avons choisi d'aborder l'objet concertation à travers une période privilégiée : de 1990 à 1996. En effet, seules les enquêtes publiques relèvent d'une procédure plus ancienne. Les autres textes régissant la concertation, et qui ont retenu notre attention sont tous postérieurs à 1990. Par ordre chronologique, il s'agit de :

- la circulaire n°92-11 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite « Bianco », alors ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports. Elle est le premier texte réglementaire qui institue for-

mellement un débat public amont – « *une phase de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête publique* » – et un nouvel acteur tiers dans le processus – « *une commission de suivi [... qui] veillera à la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes* » ;

- l'article 2 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Barnier », alors ministre de l'Environnement. Elle est le premier texte législatif qui institue un débat amont public « *pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte* » et qui crée un nouvel acteur, la Commission Nationale de Débat Public ;

- la Charte de la concertation en matière d'environnement du 5 juillet 1996, dont l'idée avait germé sous le ministère Barnier, fut menée à son terme par le ministère Lepage. Comme son nom l'indique, la Charte de la concertation n'est pas une nouvelle procédure, un nouveau texte réglementaire qui viendrait s'ajouter à ceux qui lui préexistent en matière de concertation amont. Elle porte explicitement la volonté de signifier une démarche délibérée de la part de ses signataires et, par ailleurs, se concentre sur les projets locaux en opérant un retour sur les maîtres d'ouvrage locaux.

L'abord de la question de la concertation à travers cette période historique courte n'empêche en aucun cas de procéder à des rebours dans un temps antérieur à 1990 (par exemple jusqu'à la loi Bouchardeau de 1983(8)), mais uniquement *pour y trouver des explications génétiques des phénomènes* qui se sont produits entre 1990 et 1996.

La question de l'amont est une variable discriminante pour caractériser les « anciennes procédures » que sont les enquêtes publiques, des « nouvelles procédures » mises en œuvre depuis le début des années 1990. Elle nous a permis d'envisager deux parties dans la recherche :

- L'étude des idées et des actions d'acteurs politiques, administratifs ou « privés » ayant conduit à la réforme des enquêtes publiques, procédure « d'aval ».

- L'étude des idées et des actions d'acteurs ayant conduit à la codification de la concertation « d'amont » et à sa mise en œuvre.

concertations

concertations

Deux réseaux thématiques d'action publique, administratif et politique

Ces analyses nous ont permis de revenir à notre hypothèse de travail de départ : l'idée de débat amont public a-t-elle été institutionnalisée grâce à un réseau d'acteurs ? Les acteurs qui ont permis activement cette institutionnalisation ont-ils quelque chose en commun ? Quelles sont leurs interactions d'une histoire à l'autre ? Comment peut-on les qualifier à travers ces histoires ? Y a-t-il entre ces histoires des acteurs communs et comment caractériser cette dimension commune ?

Afin de répondre à ces questions, nous avons choisi le concept de réseau d'action publique, à la fois pour sa souplesse et pour sa dimension heuristique. Ce concept récent (fin des années soixante-dix) d'origine anglo-saxonne⁽⁹⁾ rend compte de la façon dont des décisions publiques se prennent grâce à des interactions particulières entre des catégories d'acteurs individuels ou collectifs. Les utilisations de cet outil conceptuel tentent en quelque sorte, en caractérisant les réseaux d'acteurs impliqués dans l'action publique, d'établir un pont entre deux approches traditionnellement opposées. L'une, fondée sur les travaux du *public choice*, développe une vision pluraliste du fonctionnement du gouvernement. Cette vision pluraliste met en avant une pluralité d'intérêts et de groupes les portant ainsi qu'une pluralité de sous-secteurs d'action. L'autre, dite « corporatiste », établit un mode de relation de l'État à la société plus monolithique, régulé par le gouvernement et des groupes institués jouant le rôle de partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Le concept de réseau d'action publique vient compléter ces analyses de la décision dans la mesure où il vient expliciter les modalités d'interactions entre gouvernants et groupes d'intérêts, en considérant que les deux modèles opposés (pluraliste et corporatiste) constituent les deux extrémités d'un même continuum explicitant les modes de relations entre État et société.

Trois questions nous ont servi de chemin analytique. Tout d'abord, en tant que décision publique, l'instauration du débat amont constitue une réponse à un problème politique. Peut-on dégager de nos quatre histoires des termes communs au problème politique et jusqu'à quel point ? Ensuite, peut-on trouver des caractéristiques communes à ces quatre processus de décision, notamment à travers les quelques catégo-

ries d'acteurs que l'on y retrouve ? Enfin, comment peut-on qualifier la poignée de personnalités qui ont promu et permis l'instauration du débat amont (en quoi et pourquoi sont-ils une poignée ? Forment-ils un réseau d'action publique ? Quelle est sa forme et ses caractéristiques ?).

– En tant que décision publique, l'instauration du débat amont constitue une réponse à un problème politique commun « comment décider mieux ».

– Les quatre processus de décision (loi Bouchardeau, circulaire Bianco, loi Barnier, Charte de la concertation) répondent à des logiques sectorielles et différenciées (conduite des grands projets à l'Équipement, se constituer en interlocuteur des associations pour l'Environnement, notamment).

– Deux sous-réseaux se dessinent : l'un administratif, traversant notamment deux ministères principaux (Équipement et Environnement) ; l'autre politique, traversant l'ensemble des mouvements politiques (la gauche comme les démocrates libéraux modernisateurs).

Les deux réseaux, administratif et politique, constituent des réseaux thématiques d'action publique. Leurs membres partagent en effet une communauté d'idées et de principes politiques. Mais les quelques relations durables et stables que nous avons pu observer reposent sur un nombre très restreint de hauts fonctionnaires (composant le réseau administratif), qui vont entretenir le réseau d'action par des ressources externes (notamment par l'organisation de colloques et autres groupes de réflexion mettant en scène l'actualité de l'idée tout en lui permettant de se diffuser). Pour autant, les membres des deux réseaux ne sont pas identifiables de manière sûre : les personnalités que nous avons citées constituent la partie la plus visible et la plus exposée mais ils sont accompagnés d'un nombre variable d'autres promoteurs du débat amont public qui eux-mêmes peuvent changer et se renouveler dans le temps.

Ces deux réseaux thématiques, qui se rencontrent peu ou pas, jouent des rôles différents dans le portage du thème de la concertation. Le réseau administratif assure la pérennité du thème et contribue à l'acculturation des services ministériels. Dans le même temps, il met à la disposition du marché politique des solutions réalisables. Le réseau politique donne l'impulsion à la mise en œuvre de la codification de ces solutions. La rencontre entre les deux réseaux peut être provoquée par

Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques

Les enquêtes publiques ont pour fonction, à travers un avis émis par un commissaire enquêteur, d'apprécier la conformité d'un projet à l'intérêt général. L'objet de cette thèse est d'analyser les processus conduisant à apprécier cet intérêt général, en s'attachant à la conduite des enquêtes publiques, particulièrement aux commissaires enquêteurs.

Les commissaires enquêteurs constituent une population spécifique de l'action publique locale. Issus de certaines branches de la fonction publique ou de certaines professions techniques, ils contribuent territorialement, avec les préfetures et les Tribunaux administratifs qui les désignent, à constituer un système local des enquêtes publiques. Ce dernier est construit sur une relation d'échange, conditionnée par la recherche de reconnaissance sociale chez les commissaires enquêteurs. Outre leurs profils et leurs motivations individuelles, les protagonistes des enquêtes publiques constituent un groupe social graduellement intégré. Au cœur de ce groupe se trouve la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs. Celle-ci s'est, depuis la fin des années 1980, appliquée à accroître les compétences techniques de ses membres, en constituant une véritable expertise des enquêtes publiques, et a su développer une doctrine de la concertation. De la sorte, les commissaires enquêteurs peuvent se prévaloir d'exister collectivement, tant sur le plan institutionnel qu'identitaire. La constitution d'un « métier » dans la conduite des enquêtes a pour première conséquence d'encourager les commissaires à intervenir dans la production des règles de la concertation : déjà metteurs en œuvre du droit public, ils parviennent à s'imposer comme un partenaire plus ou moins institutionnalisé de la production normative centrale. Par ailleurs, le développement de compétences et d'une identité spécifique contingente leurs comportements individuels dans les enquêtes. Ces dernières sont en effet, pour une part, le lieu d'expression des préférences des commissaires enquêteurs, elles-mêmes dépendantes de leurs trajectoires personnelles. D'autre part, la mise en œuvre de la procédure donne lieu à des interactions, impliquant notamment le public. L'intérêt général des projets, évoqué dans l'avis final du commissaire enquêteur, résulte de la combinaison de ces facteurs.

Xavier Piéchaczyk

concertations

l'existence de crises de l'action d'un ministère (cas du conflit du TGV Méditerranée, multiplication des contentieux et de recours en Conseil d'État, par exemple). Elle passe par la résonance avec l'intérêt, stratégique ou idéologique, que le ministre portera aux solutions produites par le réseau administratif (un relais possible peut être un haut fonctionnaire devenant conseiller technique au cabinet ministériel). Ces deux réseaux peuvent être qualifiés de thématiques également par la nature de l'action publique qu'ils visent : le débat amont public apparaît pratiquement comme une manière de décider différemment en cherchant les moyens de trouver une place au public dans les processus de décision en matière d'aménagement. Mais la place que le sys-

tème institutionnel de décision attribue en pratique au public fait plutôt figure de changement de style de gouvernement que de véritable transformation des modes de décider. Ainsi, les récits des expériences de débats amont semblent montrer que ces derniers restent assortis des caractéristiques classiques des conduites de concertation en France, même si bien entendu leurs protagonistes construisent des relations nouvelles susceptibles de façonner un mode de décider différent(10).

Marianne Ollivier-Trigalo

summary page 137

1) Cet article fait état d'une recherche qui a été réalisée dans le cadre du programme mobilisateur Évaluation – Décision du PREDIT et qui a fait l'objet d'une publication : Ollivier-Trigalo (M), Piéchaczyk (X), Recherche PREDIT « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Volet 2, Le débat public en amont

des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées, Rapport de recherche n°233, Les collections de l'INRETS, mars 2001, 303 p.

2) Xavier Piéchaczyk était doctorant au laboratoire R.I.V.E.S. de l'ENTPE au moment de la réalisation de cette recherche (voir encadré dans cet article) : Piéchaczyk X., Les commissaires enquêteurs et la

fabrique de l'intérêt général. *Éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, Université Grenoble II - IEP de Grenoble, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, Directeur de thèse : Gilles Pollet, présentée et soutenue publiquement le 29 mai 2000, 658 p. + annexes.

3) Pour un point récent sur cette question, voir le « Forum, enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, 1996.

4) Muller P. et Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Clefs, 1998, 156p.

5) Voir Rhodes R.A.F. et March D., « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans P. Le Galès et M. Thatcher (dir.), *Les réseaux de politiques publiques, débats autour des policy networks*, Paris, L'harmattan, Logiques politiques, 1995, pp.31-68.

6) Les catégories d'acteurs que nous avons choisies afin de mener notre analyse pourraient paraître réductrices. Cependant, ce choix n'ignore évidemment pas que ce processus de codification est tout autant le résultat d'un long processus antérieur fait de pratiques, diverses et variées, entreprises par les maîtres d'ouvrage, les représentants locaux de l'État comme par les élus des collectivités territoriales, que le point de départ d'une diffusion de ces expériences et d'un nouveau cadre d'exercice du débat amont.

7) Liste des personnes interrogées :

- Michel Barnier ;
- Christophe Sanson (rédacteur du projet de loi Barnier) ;
- des parlementaires repérés pour leurs interventions pro-débat public lors des débats sur la loi Barnier : Pierre Albertini (député), Jean-Pierre Brard (député), Philippe Duron (député), Jean-François Le Grand (sénateur, rapporteur), Philippe Richert (sénateur), Jacques Vernier (ancien député, rapporteur) ;

– Henriette Martinez (ancienne députée, élue locale), présidente du groupe national de pilotage de la Charte de la concertation ;

– des fonctionnaires de l'Équipement : Pierre Mayet (vice-président du CGPC), Pierre Chassande (CGPC), Jean-Pierre Piéchaud (CGPC) ;

– Gilbert Carrère (conseiller-maître à la Cour des comptes, ancien préfet) ;

– Jean Lafont (conseiller technique au cabinet de Dominique Voynet) ;

– des conseillers d'État : Nicole Questiaux, Anicet Le Pors (rapporteur du décret de l'article 2 de la loi Barnier), Hubert Blanc (président de la CNDP) ;

– José Thomas (président du tribunal administratif de Besançon) ;

– des présidents de la CNCE : René Bourny et Daniel Ruez (dans le cadre du travail de thèse de Xavier Piéchaczyk), Michel Sablayrolles ;

– Michel Castagnet et Claude Chardonnet (C&S Conseils) ;

– Patrick Legrand (ancien président de FNE, membre de la CNDP).

8) Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

9) Pour un point récent des débats autour de ce concept voir : Le Galès P., Thatcher M. (Dir), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'harmattan, Logiques politiques, Paris, 1995, 272 p.

10) Voir Rui S., Ollivier-Trigalo M., Fourniau J-M., « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Volet 1, *L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Rapport de recherche n°240, Les collections de l'INRETS, Août 2001

concertations

BIBLIOGRAPHIE

Le Galès P., Thatcher M. (Dir), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'harmattan, Logiques politiques, Paris, 1995, 272 p.

Muller P. et Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Clefs, 1998, 156p.

Ollivier-Trigalo M., Piéchaczyk X., Recherche PREDIT « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Volet 2, *Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Rapport de recherche n°233, Les collections de l'INRETS, mars 2001, 303 p.

Piéchaczyk X., *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, Université Grenoble II - IEP de Grenoble, Thèse pour l'obtention du doctorat en science

politique, Directeur de thèse : Gilles Pollet, présentée et soutenue publiquement le 29 mai 2000, 658 p. + annexes.

RFSP, « Forum, enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, 1996.

Rhodes R.A.F. et March D., « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans P. Le Galès et M. Thatcher (dir.), *Les réseaux de politiques publiques, débats autour des policy networks*, Paris, L'harmattan, Logiques politiques, 1995, pp.31-68.

Rui S., Ollivier-Trigalo M., Fourniau J-M., « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Volet 1, *L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Rapport de recherche n°240, Les collections de l'INRETS, Août 2001.