L'expertise comme outil d'évaluation et de communication

Marianne Ollivier-Trigalo
Sandrine Rui⁽¹⁾

1) Sandrine Rui était doctorante au laboratoire CADIS de l'université de Bordeaux II, accueillie à l'INRETS-DEST au moment de la réalisation de cette recherche (voir encadré dans cet article)

2) 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 : 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

La mise en discussion publique des projets comme expérience

Comme tout exercice démocratique, la mise en discussion publique d'un projet d'aménagement est à la fois une nécessité désirable et à la fois l'objet de fortes insatisfactions. Elle constitue de fait une épreuve pour tous ses protagonistes. Entre contradictions et paradoxes, dilemmes et résistances, l'expérience du débat public révèle bien que la démocratie est bien plus un travail qu'une idée. C'est là ce que l'on retiendra des *ateliers du débat public*(2) qui ont réuni une soixantaine d'intervenants aménageurs, associatifs locaux, élus et médiateurs (commissaires enquêteurs et membres de commissions de suivi) pour une série d'échanges sur leur pratique de mise en discussion des projets d'aménagement.

Des insatisfactions partagées

Pour tous les protagonistes, le débat ne se déroulerait jamais au bon moment, jamais sur le bon objet, jamais selon la bonne forme et jamais avec les bons interlocuteurs. Venant ou trop tôt ou trop tard dans le processus décisionnel, portant sur des projets ou bien trop précis ou pas assez précis, les participants se disputent d'abord sur les conditions d'échange. L'accès à l'information est ainsi un sérieux objet de polémique. Essentielle pour participer au débat, elle est ou bien surabondante ou bien insuffisante. Son statut comme sa qualité sont abondamment discutés, selon les perceptions qu'en ont les participants. Comment s'accorder lorsque les maîtres d'ouvrage proposent des hypothèses quand les associatifs craignent que les caractéristiques du projet mis en discussion soient déjà arrêtées? Par ailleurs, les problèmes d'échelles de territoires comme d'échelles temporelles opposent

les participants. Comment discuter à l'échelle locale d'un projet à caractère européen? Comment débattre aujourd'hui de l'utilité d'un projet qui verra le jour dans vingt ans? Ces séries de dilemmes se retrouvent dans le choix des formes de la mise en discussion publique. Le débat doit-il être largement ouvert ou fonctionner de façon restreinte? Quel degré de transparence adopter? Comment faciliter l'accès à la parole de l'ensemble des bénéficiaires comme des victimes directement concernées?

La question des rôles et places des différents participants est également cruciale et les insatisfactions sont là encore nombreuses. Les associatifs peuvent se sentir relégués à une place accessoire, celle de spectateurs sans véritable capacité d'action. Les élus, qui doivent combiner leurs relations avec l'État porteur de projet et avec l'électorat, sont souvent en porte-à-faux. Les maîtres d'ouvrage, en première ligne dans le débat, jugent leur position inconfortable dès lors qu'on leur demande de porter des projets, de défendre leur opportunité tout en laissant les discussions ouvertes. Chacun a alors tendance à résister et à redéfinir les rôles, sortes d'idéaux nécessaires à l'existence d'un débat public.

Disqualification croisée

Par-delà les disputes sur les règles et les finalités auxquels se livrent les protagonistes de la discussion publique, une question demeure cruciale: qui est légitime à participer à la mise à l'épreuve de l'utilité publique du projet? Cette interrogation a une incidence pratique au moment des échanges car elle suppose que les débatteurs s'auto-évaluent et s'entre-évaluent en permanence. Les modalités et critères d'évaluation sont directement constitués sur la base d'une double éthique républicaine et communicationnelle. Ainsi, tout

débatissant se réfère à l'idéal type d'une procédure permettant à un public faisant usage de sa raison de « régler une question sociale controversée de façon rationnelle, c'est-à-dire dans l'intérêt commun des personnes concernées »(3). Si ce référent répond aux exigences de transparence, d'égalité et de pluralité d'une conception démocratique du débat, il compte cependant aussi avec une certaine représentation d'un public raisonnable. Couplée à l'éthique communicationnelle, la figure du citoyen républicain — autonome, instruit, et participant de façon vertueuse et désintéressée — contribuerait également à fonder une norme de la discussion publique permettant de juger valides ou non recevables les points de vue et arguments, d'estimer légitimes ou illégitimes les prétendants au débat.

Dans l'exercice même du débat, la mobilisation d'une grille d'évaluation normative des débattants semble se référer à cet idéal-type de la discussion. Trois critères sont retenus : le degré de généralité des intérêts défendus par les participants, leur degré de représentativité et les compétences dont ils sont pourvus. L'activité évaluative vise à s'assurer que le participant prendra bien pour horizon l'intérêt général au moment de livrer son point de vue. Aussi devient-elle surtout un mode de légitimation et de délégitimation : chacun cherche en permanence à faire la preuve qu'il est bien conforme à la représentation du bon débattant tout en disqualifiant dans le même temps ses interlocuteurs. Or, ce processus de délégitimation croisée donne à tous le sentiment que, d'une part, on ne les traite jamais de façon juste et que, d'autre part, leurs interlocuteurs ne sont jamais à la hauteur de l'enjeu de la discussion publique. La légitimité des uns et des autres est toujours limitée. De fait, les oppositions classiques entre intérêt général et intérêts particuliers, entre représentants institutionnels et société civile, entre savants et profanes, se trouvent exacerbées. Mais dans le même temps, ces oppositions ne demeurent que sous la forme d'une logique de disqualification ritualisée. Le débat révèle surtout l'épuisement de la validité de ces couples d'antagonismes. Et la remise en cause des frontières que ces oppositions supposent apparaît comme un des enjeux de la discussion publique. Le débat sur le débat revient à établir les conditions permettant de fonder collectivement la catégorie d'intérêt général, de représenter non plus des institutions mais des problèmes et enfin, de

laisser à chacun la maîtrise de sa capacité à se construire un point de vue propre.

La production politique des identités

Aussi, si l'engagement dans l'exercice du débat public a généralement pour enjeu la transformation du projet mis à discussion (de la retouche marginale à l'arrêt pur et simple en passant par des infléchissements significatifs), il n'est pas sans incidence sur les logiques d'action, les pratiques et les identités des participants. Alors que le débat contribue à la fois à territorialiser et à politiser les processus de conduite des projets, il donne également une dimension politique aux activités et identités des acteurs qui y prennent part.

Les associatifs locaux, entrés le plus souvent de façon brutale dans l'échange argumentatif, trouvent dans la publicisation du processus de conduite des projets, les conditions pour se constituer en acteurs sociaux. Alors que l'institutionnalisation du débat tente de les maintenir à distance, la résistance qu'ils offrent à ce refoulement revient à maîtriser la définition de soi (en résistant notamment à la stigmatisation par le syndrome NIMBY), à se construire un point de vue propre sur le projet et à faire valoir une expérience singulière de la riveraineté face au mode rationalisateur d'appropriation de l'espace des maîtres d'ouvrage. Ce processus à la fois individuel et collectif s'accompagne, vis-à-vis de l'exercice du débat, d'un mouvement d'hésitation entre intégration et retrait, entre citoyenneté active et citoyenneté passive. Et c'est dans ce mouvement que l'identité politique se fonde.

Pour les maîtres d'ouvrage, la confrontation directe avec l'hétérogénéité des acteurs concernés par les projets qu'ils défendent, confrontation systématisée et institutionnalisée par les procédures de débat public, transforme leur pratique professionnelle. Longtemps protégés par un statut social valorisé du fait d'une forte identification à l'État, à l'intérêt général et à la rationalité scientifique, les aménageurs éprouvent de façon sensible, dans le débat public, à quel point la crise de légitimité de toute action publique atteint directement leur métier. Mais malgré le coût personnel qu'induit pour eux cet exercice, la discussion publique devient un élément constitutif du métier. Différentes conceptions du débat et des façons distinctes d'envisager le rôle à y tenir structurent alors l'espace réel d'une pratique devenue plus politique.

concertations

3) Jürgen Habermas, *L'espace public*, Payot, 1993. (Édition originale : 1962) p.XXV.

concertations

Contrairement aux associatifs locaux et aux maîtres d'ouvrage, les élus ont un rapport ordinaire au débat public. Habités à communiquer, délibérer, polémiquer, discourir, les représentants politiques conçoivent les procédures de mise en discussion publique dans le prolongement de leur activité régulière. Cependant, l'entrée en jeu d'acteurs divers qui leur disputent leur monopole à représenter et les populations et les problèmes amène les élus à devoir se positionner spécifiquement dans le débat public. Entre inscription classique dans la hiérarchie des pouvoirs et animation de la pluralité des légitimités, les élus sont toujours pris dans le dilemme suivant : comment s'engager dans une discussion publique pluraliste et demeurer les bénéficiaires politiques des choix ainsi produits ?

Enfin, pour les différents types de « médiateurs », dire l'intérêt général, ou garantir les conditions qui permettent de le faire, consiste idéalement à construire une double distance vis-à-vis du public et des maîtres d'ouvrage. Définir ce qu'est juger de la légitimité d'un projet, c'est également avoir *le souci du citoyen*(4), c'est-à-dire à la fois en juger soi-même en fonction des préoccupations ordinaires du citoyen et juger en citoyen, en manifestant ainsi sa participation à une communauté politique. Cette double caractérisation de l'activité de médiation ouvre à des pratiques très diversifiées qui différencient les commissaires enquêteurs entre eux, et les distinguent des membres des commissions de suivi. Un commissaire enquêteur engage ses qualités individuelles, sa compétence et son indépendance : rendre un avis sur le

projet est une affaire personnelle. Privé de l'avis à rendre qui structure l'activité du commissaire enquêteur, le rôle des commissions de suivi(5) reste à définir. La diversité des pratiques de ces commissions renvoie moins alors à des conceptions différenciées de ce qu'est juger d'un projet en tant que citoyen qu'à des points de vue distincts sur ce qu'est le débat public entre citoyens.

Le débat public n'a rien d'un moment paisible. Il est d'ailleurs vain de chercher à refouler le conflit qu'est censé prévenir toute procédure de concertation. La conflictualité s'exprime dans la dispute autour des modalités de l'échange comme dans la dispute portant sur le sens à donner au changement. Le débat nourrit le conflit et sa force tient à sa capacité à l'organiser, à lui donner un sens. Si les réflexions portant sur les modalités sont encore nécessaires, reste qu'une des leçons des *ateliers du débat public* est bien de considérer que les discussions publiques se jouent moins entre citoyens qu'entre acteurs sociaux. Si l'acceptabilité sociale des projets est l'un des objectifs premiers du débat, il faut sans doute s'intéresser aussi à la question de l'acceptabilité institutionnelle de l'ensemble des participants. À défaut, le reproche récurrent de décisions prises sans concertation préalable pourrait bien persister.

Marianne Ollivier-Trigalo

summary page 138

4) L'expression est celle d'un des participants du groupe des médiateurs.

5) Les commissions de suivi du débat amont ont été instituées par la circulaire Bianco n°92-11 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de transport. La commission de suivi « veillera à la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes ».

Conflits d'aménagement, débats publics et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ? Thèse de sociologie, sous la direction de François Dubet, Université Victor Segalen - Bordeaux 2, janvier 2001, 635 p.

Apparue dans un contexte de recrudescence des conflits d'aménagement et de fortes turbulences dans le champ des transports, la circulaire Bianco entend pallier les déficiences des procédures traditionnelles de production de l'intérêt général. Elle signe de ce point de vue la sortie d'un mode de gouvernement substantialiste de l'action publique : à un processus de légitimation impulsé depuis le haut et prenant la Nation pour seul horizon des choix publics succède, avec le débat Bianco, une logique ascendante, pragmatique et en appelant au citoyen.

Si la construction de l'intérêt général passe dorénavant par l'appel à un engagement pratique et discursif des citoyens, dans quelle mesure cette offre de discussion collective est-elle un facteur de démocratisation de l'action publique ? Telle est la question à laquelle cherche à répondre cette thèse en s'intéressant à l'expérience des individus qui entrent en concertation. Analysant les usages du débat et les activités cognitives qui s'y déploient, nous interrogeons la capacité du débat à fournir les conditions d'émergence

de sujets démocratiques : dans quelle mesure les participants sont-ils reconnus comme des acteurs sociaux, maîtrisant leur capacité d'action comme leur capacité réflexive ? L'observation directe d'échanges relatifs à la mise en œuvre de TGV comme le travail d'ateliers du débat public mené auprès des protagonistes de la mise en discussion publique des projets permet d'interroger la façon dont les aménageurs, les associations locales, les élus et les médiateurs s'engagent dans les discussions, comment ils s'expriment, agissent et vivent cet exercice démocratique pour eux-mêmes.

Retenant les enseignements de la sociologie de l'action publique, de la sociologie des nouveaux mouvements sociaux et de la sociologie de l'expérience, cette thèse fait aussi une grande part à la dimension cognitive du travail démocratique et retient l'apport des historiens des idées. Le travail de légitimation comme l'expérience démocratique est ainsi encadré par des langages distincts et autonomes constitutifs de notre culture politique. Lorsqu'ils justifient leurs actions comme lorsqu'ils s'expriment sur la légitimité des projets, les participants le font selon des grammaires culturelles et politiques qui leur préexistent. Quatre langages structurent ainsi les échanges : les langages de la Volonté, de l'Intérêt, de la Connaissance et de la Reconnaissance proposent chacun une certaine modalité de formulation de l'intérêt général, modalité ayant à son tour des implications politiques spécifiques. Chacun d'entre eux pose une façon de penser les rapports d'interdépendances et d'envisager la traduction politique de la réalité sociale, renvoie à une façon de penser l'appartenance à l'espace politique et, enfin, suppose une modalité d'engagement civique particulière. La mise au jour de ces langages permet de donner sens aux tensions qui caractérisent toute discussion publique : le débat peut être saisi comme la possibilité de renouveler un corps collectif perçu comme producteur de la volonté générale ; ou comme un temps de compromis entre des participants porteurs d'intérêts divergents ; ou comme l'occasion d'élaborer un projet rationnel sur la base de connaissances et de compétences diversifiées ; ou encore comme une modalité de reconnaissance des différents visages de la citoyenneté. Les participants ont de fait souvent du mal à s'entendre et l'imperfection de l'exercice est maintes fois soulignée. Mais c'est pourtant bien l'existence de différents langages politiques autonomes qui garantit la possibilité du travail démocratique. Chacun d'ailleurs éprouve pour lui-même ces tensions et construit son expérience dans et contre les langages. L'expérience démocratique est d'abord celle d'un moi politique fragmenté.

Borné par des langages politiques, le travail de légitimation comme l'expérience des participants est également déterminé par la nature des rapports sociaux et des rapports de pouvoir constitués en deçà des temps de discussion. Les participants ne sont jamais seulement ces citoyens vertueux et désintéressés que chacun feint de vouloir y rencontrer. Tout débat public se fait d'abord avec des sujets collectifs qui se disputent autour d'enjeux concrets. Le débat reste un lieu de mésentente structuré par des rapports de domination dont l'enjeu est bien de maîtriser la définition culturelle du changement comme l'entrée en jeu de ceux qui sont légitimes à prendre part aux échanges. Et si les débats peuvent être lus comme la manifestation d'un gouvernement gestionnaire qui cherche à faire des citoyens des partenaires, ils sont aussi des espaces publics de critique de la domination des pouvoirs centraux : l'appel au consensus et à l'identification politique que suppose la première logique rencontre toujours des résistances individuelles et collectives qui cherchent à faire reconnaître les dissensus et amorcent un processus de subjectivation politique.

Aussi, si l'engagement dans l'exercice du débat public a généralement pour enjeu la transformation des projets mis en débat, ce sont bien les acteurs eux-mêmes qui se voient transformer en retour. Le débat public fournit (malgré lui ?) les conditions d'un renouvellement des acteurs et des logiques de l'action publique. Associatifs locaux, aménageurs d'État et élus témoignent respectivement de l'effet des procédures de débat public sur les logiques de protestation collective, sur les pratiques professionnelles et sur le travail de la représentation politique.

Sandrine Rui

concertations