

## La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique.

### Le cas des projets de transport.

**Marlène Thomassian**, Doctorante

Université de Nice Sophia-Antipolis, Laboratoire L.E.M. (FRE 2780 CNRS-UNSA)

marlene.thomassian@free.fr

#### **Résumé :**

Cette recherche vise à comprendre l'évolution des pratiques en matière de concertation du public. Nous traiterons dans une première partie du processus de démocratisation de l'action publique en identifiant d'une part, les obstacles au déploiement d'une logique participative et d'autre part, en exposant différents dispositifs de concertation en tant que marqueurs de logiques contraires (représentative *versus* participative). A partir de cette analyse en termes de freins à la logique participative et de dispositifs qui, au contraire, favorisent son intégration, nous proposons un cadre conceptuel dont nous ferons usage dans la deuxième partie pour appréhender les pratiques de la concertation du public au niveau local à l'œuvre dans le cadre de quatre projets de transport.

**Mots clés :** action publique locale, démocratie participative, projet de transport, concertation préalable, enquête publique.

#### **Abstract:**

This research aims to understand the evolution of the practices in matter of public consultation. In the first part, we will treat of the public action's democratization process, on the one hand, in identifying the barriers of participative logic deployment and on the other hand, in showing different consultation's devices as markers of contrary logics (representative *versus* participative). From this analysis in terms of impediments to participative logic and tools that in contrary support it, we will suggest a conceptual framework that we will use in the second part to grasp the consultation's practices at the local level within four transport projects.

**Key words:** local public action, participative democracy, transport project, Prior Consultation, Public Enquiry.

## **La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique.**

### **Le cas des projets de transport.**

Le recours à l'un des plus célèbres penseurs en matière de démocratie nous a semblé opportun pour introduire le thème de recherche qui nous intéresse ici, à savoir la concertation du public au niveau local. Tocqueville, dans son ouvrage intitulé *De la démocratie en Amérique*, tout en soulignant la désaffection des citoyens pour les affaires publiques, émet également des propositions pour l'enrayer tel que le développement des associations. La pensée de Tocqueville est encore très actuelle puisque d'aucuns voient dans l'associativité un outil indispensable à l'apprentissage de la citoyenneté. Ainsi, Keslassy (2003) précise que la démocratie locale doit être participative dans le sens où elle doit favoriser la participation des citoyens par le biais de la création d'instances locales. En prônant une meilleure reconnaissance et des moyens accrus pour les associations, Keslassy (2003) ou bien encore Barthélemy (2003) reprennent une idée-force présente dans les écrits de Tocqueville. Mais d'autres, dont Le Bart (2003), ne manquent pas de s'interroger sur le rôle des associations dans l'élaboration de la démocratie de proximité.

Tocqueville, en tant que fervent partisan de la décentralisation, la considère comme le ferment propice à redonner de l'intérêt aux citoyens pour la chose publique, du moment qu'elle leur concède une part de responsabilités politiques. Toutefois, l'Etat, dans la voie de la décentralisation engagée en France depuis 1982, a certes transféré des compétences aux collectivités territoriales, renforçant du même coup leurs rôles et pouvoirs, mais ces dernières n'ont pas à leur tour décentralisé au bénéfice de la population, comme le souligne très justement Thoenig (1999). L'un des objectifs de la décentralisation vise à rapprocher le citoyen du processus décisionnel, paradoxalement elle ne lui a accordé aucun pouvoir. Pourtant, les propos de l'ex-ministre délégué à la ville réaffirment l'idée de la participation des citoyens aux décisions

publiques en précisant que la démocratie locale doit permettre au citoyen non seulement de dire, mais aussi de faire. Nous sommes ainsi de plus en plus confrontés aux discours incantatoires des élus, tant locaux que nationaux, pour davantage de concertation, de participation du public. Mais la simple formulation de ces deux mots magiques suffit-elle à faire apparaître une démocratie locale participative et de proximité ? Sans prétendre fournir une réponse exhaustive à cette question qui est davantage posée comme un aiguillon, nous nous pencherons dans une première partie sur la démocratisation de l'action publique qui s'opère en France grâce à la mise en place d'outils de concertation et de participation du public. Nous traiterons des obstacles qui freinent le déploiement d'une logique participative. Tout en faisant également état des dispositifs en matière de concertation, tant au niveau local que national et notamment dans le domaine des projets de transport, qui s'inscrivent dans des logiques contraires (représentative *versus* participative). Nous verrons qu'il ressort de cette analyse relative d'une part, aux résistances à la logique participative et d'autre part, aux dispositifs, qui au contraire, la favorise, un cadre conceptuel permettant d'apprécier le degré de participation selon les instruments de concertation employés. Nous utiliserons cette grille conceptuelle dans la deuxième partie consacrée à l'étude de cas, pour comprendre les pratiques en matière de concertation au niveau local à travers quatre projets de transport. En conclusion, nous proposerons des pistes de réflexions quant aux leviers susceptibles de favoriser l'intégration d'une logique participative, ou dit autrement, d'une approche dialogique de la concertation.

### **La démocratisation de l'action publique : mythe ou réalité ?**

Les marchés financiers ne sont pas les seuls à subir une crise de confiance et à s'interroger sur les formes de gouvernance appropriées, l'action publique aussi, mais l'analogie s'arrêtera là. La crise de l'action publique apparaît à travers différents symptômes. En voici quelques-uns exposés pêle-mêle. D'une part, les administrations s'adaptent difficilement à la transformation accélérée de

l'environnement (Crozier, 1984), ce qui se traduit par exemple par des réponses inappropriées face aux attentes des citoyens. En effet, l'opinion publique a évolué, et les raisons de cette évolution n'ont pas été prises en compte (Réocreux, Dron, 1996). D'autre part, le manque de confiance des citoyens envers les hommes politiques s'est accru. Egalement, les citoyens, sans remettre en cause la démocratie représentative, veulent rompre avec l'idée selon laquelle ils octroient lors de l'élection un blanc-seing au représentant, valable le temps de sa mandature. On peut noter enfin que la prééminence de la rationalité technique dans les projets au nom de l'intérêt général (ou de l'utilité publique) est fortement contestée par les citoyens. Ces divers signes, en participant à une prise de conscience de l'échec du politique et des graves insuffisances de l'action publique, ont également fait émerger l'idée qu'il faut davantage impliquer les citoyens dans la vie de la cité (Bevort, 2002). Interrogeons-nous alors sur les obstacles freinant la participation du public ?

### **Les freins au déploiement d'une logique participative**

Nous avons identifié trois freins. D'une part, le cadre institutionnel qui privilégie la démocratie représentative, tant au plan local que national du fait notamment de la spécificité française en matière de cumul des mandats. D'autre part, la culture administrative peu encline au dialogue avec le public, ou bien encore les experts techniques rétifs à la participation des citoyens-profanes à l'élaboration des projets. Enfin, le développement d'une culture de l'indifférence à la chose publique, ce que Tocqueville avait jadis identifié et désigné sous le terme de l'individualisme.

- Un cadre institutionnel où la logique représentative prévaut

Il existe en France de nombreux outils en matière de concertation du public (concertation préalable, enquête publique, référendum local, Commission National du Débat Public, etc.) qui sont institués par diverses dispositions législatives (loi de Démocratie de Proximité, loi Constitutionnelle, loi Barnier, circulaire Bianco, etc.). Ces dispositions sont certes le terreau

nécessaire à l'enracinement de la démocratie participative, mais pour d'aucuns elles ne sont qu'une série interminable de mesures qui rafistolent un système ancien sans en changer le cœur (Thoenig, 2000). En effet, la procédure d'enquête publique détient le triste record de se dérouler sans public, car cette procédure est neutralisée par une logique représentative (Baltrix, 1999). Dans la théorie de la démocratie représentative, développée par Schumpeter (1963), le pouvoir est donné aux élus du suffrage universel, éclairés et conseillés par des techniciens et experts. Selon cette théorie, une fois qu'il a désigné ses représentants, le simple citoyen n'a plus rien d'autre à faire que de se laisser gouverner. Cette façon d'appréhender les citoyens résulte de la formation historique de nos institutions politiques construites sur un refus constant de la participation des citoyens aux affaires locales hors du suffrage universel (Blondiaux, Marcou, Rangeon, 1999). Elle correspond également à une certaine conception de la nature humaine où le citoyen est réputé ignorant et incompétent. Ainsi, les citoyens, conscients que les dispositifs mis en place ne leur laissent que des « miettes » de responsabilités, ne participent pas.

Certains élus voient dans la démocratie participative une menace qui viendrait mettre en péril leur pouvoir. En témoigne par exemple les propos du Sénateur Daniel Hoeffel<sup>1</sup> concernant le projet de loi définitif en matière de référendum local (cf. *infra*), où il précise que les deux dispositifs que sont le référendum local et le droit de pétition ne doivent pas remettre en cause le pouvoir de décision des élus.

D'une manière générale, les lois qui comportent un volet relatif à la démocratie participative s'accompagnent toujours d'un renforcement ou d'une extension des prérogatives et compétences des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapporteur dans le cadre du projet de loi organique relatif au référendum local auprès du législateur.

<sup>2</sup> La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a élargi les compétences des collectivités territoriales dans deux directions : le renforcement du pouvoir réglementaire et de l'autonomie financière. La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 va également dans ce sens.

- Une culture administrative et technique peu préparée au dialogue avec le citoyen

Les fonctionnaires et les experts techniques doivent prendre conscience que des sujets, même complexes, peuvent bénéficier de l'éclairage des citoyens. Il ne s'agit pas de remettre en cause leurs savoirs et compétences, mais d'élargir le champ des considérations. Notamment en intégrant des dimensions sociales, politiques, voire éthiques que peut poser n'importe quel projet, et sur lesquelles les citoyens sont habilités à donner leurs avis (Bevort, 2002). A ce titre, les propos du Président de la CNDP, émis dans le cadre du bilan du débat public mené sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux (cf. *infra*), sont éloquentes quant à l'apport des citoyens. Il souligne que le débat public a fait « *apparaître des arguments nouveaux, ce qui montre bien l'apport que peut représenter la consultation d'une population qui connaît parfaitement la région où elle habite et qui pense, en tant qu'usager quotidien, à des conséquences possibles de l'ouvrage que le technicien le plus compétent n'imagine pas nécessairement* »<sup>3</sup>.

- Le désintérêt des citoyens pour les affaires publiques : passer de l'individu de masse à l'individu social

Tout citoyen possède un « sens politique » qui lui donne la possibilité d'avoir voix au chapitre sur les affaires publiques. Alors pourquoi ce dernier manifeste si peu d'intérêt pour la chose publique ? Cette situation peut s'expliquer, en partie, par de longues décennies de « *one best way* » incarnées par une expertise, parfois perçue comme arrogante (Tenzer, 2000) de différents corps de fonctionnaires escamotant le débat avec le citoyen ordinaire, qualifié d'incompétent. Ou bien encore par des élus perpétuant la tradition des institutions politiques, construite sur un refus constant de la participation des citoyens hors des temps électoraux (Blondiaux, Marcou,

---

<sup>3</sup> Propos de Yves Mansillon, Président de la CNDP, bilan du débat public mené dans le cadre du projet de contournement autoroutier de Bordeaux, du 16 février 2004, p. 8.

Rangeon, 1999). Mais la décision publique, synonyme autrefois d'un acte souverain, prise par un quasi-monarque en la figure du maire est révolue. Aujourd'hui, la décision renvoie davantage à un processus de négociation qui nécessite de la part des fonctionnaires comme des élus une évolution de leurs cultures respectives et l'acquisition de nouvelles compétences car ils doivent construire les conditions qui rendent possible la décision –légitimant ainsi leurs actions – et non pas se contenter de prendre une décision (Landrieu, 2000).

Une part de responsabilité incombe également aux individus, à leur « individualisme ». Comment passer de l'individu de masse à l'individu social ? Il s'agit de développer le « sens politique » de l'individu, sorte de capacité innée que possède toute personne pour la politique. Ce potentiel a besoin de s'enrichir par un enseignement approprié afin de passer de l'état de « sens » à celui « d'art politique »<sup>4</sup>. Pour certains (Kessler, 2003 ; Barthélemy, 2003) l'implication associative paraît être une « bonne » école pour l'apprentissage de la citoyenneté.

L'introduction de dispositifs favorisant la logique participative requiert un véritable changement des techniques de gouvernement octroyant la possibilité aux citoyens de participer aux affaires publiques. Ce changement ne pourra se faire sans une implication soutenue tant des élus, que des fonctionnaires. Ces derniers doivent notamment veiller à faire évoluer leurs pratiques professionnelles par le biais de la formation, car ils seront davantage amenés à remplir des fonctions de médiation, de négociation (Hamel, 1997).

L'irruption du citoyen dans le champ de l'action publique nécessite le dépassement d'un management public centré sur le partenariat « élus/fonctionnaires » pour tendre vers un management intégratif associant le citoyen au processus décisionnel (Lamarzelle, 2001). Le

---

<sup>4</sup> Selon Protagoras, qui tenu une place importante dans la pensée grecque et incarna la première génération de Sophistes, la politique est non seulement l'affaire de tous, mais elle s'apprend. L'homme vient au monde avec un sens politique, sorte de « potentiel » qu'il faut alors guider et enrichir par une éducation appropriée pour que le sens politique devienne l'art politique.

partenariat « citoyens-élus-fonctionnaires » requiert pour tous les acteurs des apprentissages, car la participation ne va pas de soi.

Nous venons de voir les freins qui font obstacles à la logique participative. Néanmoins, la démocratisation de l'action publique se matérialise en France à travers une pluralité de dispositifs de concertation dont quelques-uns autorisent la participation du public. Nous présenterons dans un premier temps deux procédures légales de concertation relativement classiques – la concertation préalable et l'enquête publique – qui s'inscrivent plutôt dans une logique représentative. Puis, notre intérêt se focalisera sur des instruments de concertation récents, voire innovants, au niveau local et national, notamment dans le domaine des projets de transport, qui semblent mieux disposés à intégrer une logique participative.

### **Les dispositifs de concertation : marqueurs d'une logique représentative *versus* participative**

#### Deux procédures traditionnelles en matière de concertation : Etat des lieux

La concertation préalable et l'enquête publique sont deux procédures juridiques françaises en matière de concertation qui encadrent les projets d'aménagement et d'infrastructure de transport. Elles constituent souvent pour les citoyens la seule occasion d'être informés.

- La concertation préalable : historique, champ et modalités d'application

La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement rend obligatoire une concertation préalable, dont la responsabilité est confiée à la collectivité territoriale. L'article L.300-2 et R.300-1 du Code de l'Urbanisme fait obligation pour les personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement, d'organiser, le plus en amont possible, une concertation afin d'associer pendant toute la durée de l'élaboration du projet les élus locaux, les habitants, les associations et les autres personnes concernées. Le démarrage de la procédure, ainsi que ses modalités (délai, moyens, etc.) doivent faire l'objet d'une délibération

prise par l'assemblée délibérante, par exemple le conseil municipal dans le cas d'un projet communal. Les conditions de mise en œuvre de la concertation préalable sont assez floues dans le sens où elles ne sont pas précisées par la loi. La jurisprudence a cependant clarifié la forme minimaliste qu'elle doit revêtir, à savoir le dépôt en mairie d'un dossier concernant le projet accompagné d'un registre sur lequel le public peut déposer ses observations. Toutefois, les moyens consacrés à la concertation préalable doivent être ajustés en fonction de l'importance du projet. Ainsi, des expositions, des réunions publiques peuvent être réalisées. Au terme de la concertation préalable, conformément à la loi, un bilan doit être fait et présenté à l'assemblée délibérante. Si la collectivité territoriale n'est pas liée par les résultats de la concertation, un défaut de concertation peut néanmoins mettre en péril la réalisation d'un projet<sup>5</sup>.

Perçue jusqu'à récemment comme une contrainte par les élus, la concertation tend aujourd'hui à leur procurer une source de légitimité de leurs décisions (Peyretti, Prost, 2000). Ainsi, pour ne pas voir leur projet remis en cause, les décideurs publics allouent des moyens de plus en plus substantiels en communication, notamment en ayant recours à des professionnels rompus aux techniques pour faire adhérer le public. La concertation s'apparente alors davantage à un processus instrumentalisé. L'organisation de la concertation est également davantage structurée. En effet, les fonctionnaires sont mieux préparés pour mener la concertation. Elle est aujourd'hui complètement intégrée au processus d'élaboration des projets, et elle se gère par le recours à différentes méthodes de travail et outils<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Exemple : le juge administratif a procédé, en 1996, à l'annulation de plusieurs délibérations de la Communauté Urbaine de Bordeaux qui approuvaient l'avant-projet sommaire d'un métro automatique et autorisaient la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, motivée par le fait que la concertation prévue par la loi doit avoir lieu avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles, et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération.

<sup>6</sup> Le Certu (Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques), est un service technique placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Équipement des Transports et du Logement, qui a présenté dans un ouvrage récent des outils d'analyse permettant au lecteur de trouver la méthode appropriée en

La concertation préalable est un outil à valeur consultative qui reste encore majoritairement informatif dans le sens où il n'invite pas au dialogue et à la participation effective des citoyens. Pour certains décideurs publics, la concertation prend des allures d'effet d'annonce sans qu'il y ait une réelle volonté de faire participer les citoyens et de prendre en compte leurs avis. Néanmoins, des expériences intéressantes, comme la création du Forum des Associations présentée dans l'étude de cas, traduisent la détermination de certains élus de faire de la concertation préalable un moment propice à la mise en débat public du projet.

- L'enquête publique : historique, champ et modalités d'application

L'enquête publique est une vieille procédure du Code de l'Urbanisme qui a été conçue en 1810 dans le but de garantir la protection du droit de propriété lors des expropriations. Près d'un siècle et demi s'est écoulé avant la première réforme en 1959 qui visait à simplifier cette procédure tout en poursuivant le même but : défendre les droits des propriétaires et valider les projets de l'administration. C'est réellement sous l'impulsion de la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, que cette procédure s'émancipe du simple rôle de garante des droits de propriétés, pour devenir un dispositif d'information et de recueil des avis du public. La loi Bouchardeau ouvre le champ d'application de l'enquête publique qui comporte, outre les opérations nécessitant l'expropriation, les documents d'urbanisme, et les études d'impact sur l'environnement.

L'enquête publique type Bouchardeau est conduite par un, voire plusieurs commissaires enquêteurs (il s'agira alors d'une commission d'enquête), désignés par le Président du Tribunal Administratif. A l'issue de l'enquête, le commissaire ou la commission établit un rapport censé refléter l'opinion du public. Ce rapport donne également un avis sur l'utilité publique du projet.

---

matière de concertation par rapport au contexte spécifique de son projet (Certu, 2000, *La concertation en aménagement. Eléments méthodologiques*, Paris, Collections du Certu).

Cet avis peut être de trois types : favorable, favorable avec réserves, ou défavorable. Dans le cas d'un avis favorable avec réserves, l'assemblée délibérante peut soit lever les réserves, soit tenter de les faire annuler par un recours en Conseil d'Etat. Le but de la procédure est de permettre au public de prendre connaissance du projet, et de pouvoir consigner leurs observations soit sur un registre, soit directement auprès du commissaire-enquêteur.

Les critiques, tant de la part des citoyens, que des fonctionnaires et des élus, n'ont cessé d'être de plus en plus acerbes à l'encontre de l'enquête publique jugée inadaptée par ces derniers. Elle ne satisfait pas aux attentes du public qui souhaiteraient à travers cette procédure participer au processus décisionnel. Or, la réforme de 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique n'a en rien réglé le problème de la démocratisation des prises de décision, elle invite seulement les citoyens à participer à la discussion et non pas à la décision (Romi, 1999). Les fonctionnaires, et plus précisément les experts techniques, considèrent la procédure d'enquête publique uniquement comme un dispositif d'information du public, et non pas comme un outil participatif, car ils sont les seuls à posséder les connaissances nécessaires à l'élaboration des projets. Pour les élus, l'enquête publique est vécue comme une suspension temporaire de leurs prérogatives, qui peut éventuellement venir contrecarrer la réalisation de leurs projets (Raséra, 2002). En effet, de nombreuses opérations de transport<sup>7</sup> qui avaient reçu un avis défavorable des commissaires enquêteurs quant à leur utilité publique, ont finalement été autorisées suite à un recours en Conseil d'Etat.

Quid de l'utilité de l'enquête publique, et de la légitimité des commissaires enquêteurs ?

Dix ans après la loi Bouchardeau, un rapport a été commandité par le ministre de l'Environnement. Ce rapport, rédigé par Mme Bouchardeau en décembre 1993, identifie trois

---

<sup>7</sup> Projets de Transport Collectif en Site Propre de Caen, Orléans et Strasbourg (source : Article paru dans la Gazette des communes, des départements, et des régions, n° 1526 du 22/11/99).

causes susceptibles d'expliquer les dysfonctionnements de l'enquête publique. Tout d'abord, cette procédure se heurte à la résistance de l'administration peu habituée à la pratique du dialogue et au fait de rendre des comptes au public. Elle relève également une ambiguïté sur le rôle du commissaire enquêteur, parfois accusé d'être l'instrument de l'administration, on lui reproche aussi un manque de compétences techniques. Précisons que la loi du 27 février 2002 relative à la Démocratie de Proximité a apporté des améliorations sur ce point en procédant à la revalorisation de la fonction de commissaire enquêteur, par l'augmentation de leur indemnité, et l'amélioration de leur formation. Enfin, l'enquête publique se déroule trop en aval du processus d'élaboration du projet, rendant ainsi illusoire toute modification substantielle.

Les conclusions du rapport précisent que la procédure est perçue par l'administration comme une simple formalité désagréable et soulignent le caractère minimaliste de sa mise en œuvre dans le respect le plus strict de la loi, tout en occultant la philosophie originelle de l'enquête publique basée sur l'instauration d'un dialogue pour informer et recueillir les observations du public.

Face à cette situation, le Premier ministre a saisi en 1998 le Conseil d'Etat pour l'amélioration de l'appréciation de l'utilité publique des grands projets. Un groupe d'études a été créé, présidé par Nicole Questiaux, qui a rendu son rapport fin 1999. Le contenu du rapport comportait trois axes. D'une part, la redéfinition de la place de l'utilité publique et l'appréciation de l'intérêt général. D'autre part, l'information et la concertation avec le public non seulement en amont mais tout au long du processus de décision. Et enfin, l'évolution de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) vers une instance garante du débat public. Quelques propositions formulées dans le rapport Questiaux ont trouvé des prolongements dans le titre IV de la loi de Démocratie de proximité de février 2002 intitulé « De la participation du public à l'élaboration des grands projets ».

Les réformes successives de l'enquête publique, ainsi que les différents rapports portant sur ses dysfonctionnements viennent renforcer l'idée selon laquelle la participation du public est rarement effective lors des enquêtes publiques (Marcou, 1999 ; Romi, 1999 ; Baltrix, 1999). Une des raisons de la désaffection des citoyens pour l'enquête publique tient au fait qu'elle s'insère dans une logique représentative.

### Dispositifs récents et innovants : ou les difficultés de cohabitation de deux logiques

Au niveau local, nous verrons le conseil de quartier et le référendum local. Au niveau national, nous présenterons la Commission National des Débats Publics<sup>8</sup> (CNDP) dont nous illustrerons, à partir du projet de contournement autoroutier de Bordeaux, ses difficultés de fonctionnement du fait de son enclassement dans deux logiques (représentative *versus* participative).

Puis, nous rendrons compte du rôle des projets de transport en tant qu'initiateurs de dispositifs participatifs et révélateurs de changement en matière de pratiques de la concertation.

- Le conseil de quartier : entre autonomie et instrumentalisation

Les conseils de quartier, mis en place dans le cadre de la loi de Démocratie de Proximité du 27 février 2002, sont en réalité des instances représentatives de quartier qui existaient en France dès le début du siècle dans quelques grandes villes comme Bordeaux, Grenoble ou encore Marseille. On les retrouvait au fil du temps sous des appellations diverses : syndicats de quartier, comités de quartier, pour devenir maintenant conseils de quartier. Le rapport Sueur de 1998 sur la politique de la ville propose notamment la généralisation de conseils de quartier dans les grandes villes, dont la consultation s'imposerait au conseil municipal sur les questions intéressant le quartier. Cette proposition a été reprise dans le rapport Mauroy de 2000, intitulé « Refonder l'action publique locale », et a trouvé un écho favorable auprès du gouvernement qui l'a inscrit dans le

---

<sup>8</sup> La CNDP a évolué dernièrement (loi de Démocratie de Proximité du 27 février 2002).

projet de loi sur la démocratie de proximité. Après moult débats à l'Assemblée Nationale, le projet de loi a subi un toilettage radical, et les conseils de quartier, qui constituaient une innovation majeure en termes de participation, sont finalement dépourvus de toute autonomie. En effet, c'est le maire qui décide de la composition des conseils de quartier, et ils ne sont rendus obligatoires que dans les agglomérations de plus de 80 000 habitants. La France contraste sur ce point avec beaucoup de pays, où les conseils de quartier sont organisés en toute autonomie par les habitants. Pour illustrer ce point, Bevort (2002) prend l'exemple de deux conseils de quartiers, un d'une ville néerlandaise, et l'autre d'une ville française. Le conseil de quartier « néerlandais » est une instance complémentaire et autonome par rapport au conseil municipal, il dispose de moyens et d'un rôle en matière d'information, alors que le conseil de quartier « français » tend à être instrumentalisé.

- Le référendum local : une consultation à valeur décisionnelle très encadrée

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République vise, entre autres, à l'approfondissement de la démocratie locale grâce à trois mécanismes. D'une part, l'institution d'un droit de pétition aux électeurs locaux leur permettant d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence. D'autre part, la consultation locale<sup>9</sup> qui offrira au législateur la possibilité de consulter les électeurs dans le cas par exemple où il est envisagé de créer ou de modifier une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, ou bien encore lorsque des modifications territoriales sont envisagées pour l'ensemble des collectivités territoriales qu'elles soient de droit commun ou de statut particulier. Et enfin, le référendum local dont les modalités

---

<sup>9</sup> Dans le cadre de la consultation locale, les électeurs Corse ont été amenés à se prononcer le 7 juillet 2003 sur la fusion des deux conseils généraux et sur la transformation de la collectivité territoriale de Corse en une collectivité unique.

d'organisation sont fixées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>10</sup>. L'organisation du référendum local est très encadrée et ne remet pas en cause le pouvoir exécutif local. Néanmoins, le référendum local incarne une réelle avancée en terme de démocratie directe puisque la loi lui confère un pouvoir décisionnel. Le référendum communal, « frère jumeau » du référendum local, présent dans de nombreux pays européens a, dans la majorité des cas, uniquement une valeur consultative<sup>11</sup>.

- La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) : quelle marge de manœuvre face à la pression de l'Intérêt National ?

Après un rapide historique, nous précisons le rôle et le fonctionnement de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), puis nous relaterons une expérience de débat public éclairante sur les limites de la CNDP, mais néanmoins non représentative du sort généralement réservé aux débats publics.

La circulaire Bianco du 15 décembre 1992 dans le domaine des infrastructures, ou bien encore la circulaire Billardon du 14 janvier 1993 relative aux projets de postes électriques à haute et très haute tension, ont largement contribué à la reconnaissance des apports du débat public. Elles ont également aiguillonné le législateur vers la création de la Commission Nationale du Débat Public.

C'est ainsi que la loi Barnier du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement a instauré la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Disposition législative

---

<sup>10</sup> Le référendum local est à l'initiative exclusive de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale (commune, département et région, sont exclus du champ les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale). Néanmoins, les électeurs peuvent, en ayant recours au droit de pétition, demander à l'élu l'organisation d'un référendum. L'élu se réservant le droit de donner ou pas une suite favorable à la demande de référendum. Les collectivités peuvent soumettre à la décision des électeurs (de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne) leurs projets d'acte ou de délibération par référendum local. Le référendum est limité aux domaines de compétence de l'assemblée délibérante qui soumet le référendum, ou aux attributions de l'exécutif de la collectivité qui propose la consultation. La tâche d'organiser le scrutin revient au maire, même si c'est le département ou la région qui sont à l'initiative du référendum. Le projet soumis à référendum est valide si au moins 50 % des électeurs inscrits ont participé au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

<sup>11</sup> Cf. Rapport n° 315 du Sénateur Daniel Hoeffel relatif au projet de loi organique sur le référendum local, Service des Etudes Juridiques du Sénat, étude septembre 2002.

fortement inspirée par le rapport Carrère<sup>12</sup> (1992) qui préconisait notamment la mise en place d'un collège national d'experts. La CNDP s'inscrit également dans la droite ligne de la circulaire Bianco (débat « Bianco ») et des procédures québécoises du Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE). Le décret du 10 mai 1996 a précisé les modalités d'application de la CNDP, mais cette dernière n'est véritablement entrée en vigueur qu'en septembre 1997<sup>13</sup>.

Le fonctionnement de la CNDP, version loi Barnier, très hiérarchisé et très encadré par les pouvoirs publics semblait refléter la peur des dirigeants politiques de céder tout pouvoir délibératif aux acteurs de la société civile (Bevort, 2002). Mais, la loi de Démocratie de Proximité a, depuis le 27 février 2002, fait évoluer le statut de la CNDP en Autorité Administrative Indépendante et élargit ses prérogatives. La CNDP doit, selon la loi, veiller d'une part, au respect de la participation du public dans l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, et d'autre part, à l'information du public durant la phase de réalisation des projets. Toutefois, la CNDP n'est pas habilitée à se prononcer sur le fond des projets.

---

<sup>12</sup> Le rapport Carrère, commandité par les autorités à la suite des difficultés rencontrées pour le TGV Méditerranée, a servi de support à la rédaction de la circulaire Bianco qui précise la mise en œuvre d'une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures.

<sup>13</sup> La CNDP est chargée d'organiser un débat public sur les opérations publiques d'aménagement d'intérêt national (de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte) présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact important sur l'environnement. La CNDP est composée de vingt et un membres issus du Parlement, des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire, des associations de protection de l'environnement et des associations d'usagers. La CNDP est saisie pour des projets d'aménagement ou d'équipement (exemples : autoroutes, lignes ferroviaires, installations nucléaires, etc.) qui rentrent dans certains critères (techniques, coût). Si la CNDP estime qu'un débat public est nécessaire elle peut décider soit de l'organiser elle-même en ayant recours à une Commission Particulière du Débat Public (CPDP), soit d'en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. La durée des débats est en général de quatre mois. A la fin du débat public, le Président de la CPDP rédige un compte rendu, et le Président de la CNDP en dresse le bilan. Le compte-rendu est un recueil des opinions individuelles ou collectives émises lors du débat public. La CPDP n'a pas à interpréter les opinions colligées car ce n'est pas dans sa mission de donner un avis. Ces deux documents – compte rendu et bilan – n'ont qu'une valeur consultative. A la suite de leur publication, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet soumis à débat public, en en prenant connaissance décide du principe et des conditions de la poursuite du projet.

Voyons maintenant une expérience de débat public : quand la logique participative se heurte à la logique représentative.

Le contournement autoroutier de Bordeaux ou le débat public contourné !

La CNDP a été saisie en janvier 2003 par le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, concernant le projet de contournement autoroutier de Bordeaux. Le Ministre souhaitait être éclairé d'une part, sur l'opportunité d'un contournement autoroutier, d'autre part, sur le choix d'un tracé par l'ouest ou par l'est, et sur le cahier des charges du projet visant à spécifier des fonctionnalités et contraintes particulières. En mars 2003, la CNDP décide l'organisation d'un débat public et en confie l'animation à une Commission Particulière de Débat Public (CPDP). La CPDP, composée de huit membres<sup>14</sup>, avait planifié le démarrage du débat public pour le mois d'octobre 2003, et sa clôture au mois de janvier 2004. La CPDP n'a pas mené jusqu'à son terme le débat public. En effet, le 18 décembre 2003, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) annonce ses décisions concernant les grands projets d'infrastructures de transport qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012, dont le projet de contournement de Bordeaux. En réaction, les membres de la CPDP ont démissionné le 31 décembre 2003 car « *ils s'estiment fondés à cesser l'animation du débat public qu'ils jugent n'avoir plus de raison d'être*<sup>15</sup> ». Néanmoins, à la demande des membres de la CPDP, le Président est resté en fonction afin d'établir le compte rendu du débat public. C'est ainsi que le Président de la CPDP souligne dans son compte rendu que « *la question de l'opportunité du contournement n'était pas tranchée... du moins jusqu'au 18 décembre. Après cette date, du point de vue de la Commission particulière du débat public, elle*

---

<sup>14</sup> Le Président de la CPDP, ingénieur général des Mines. Un Secrétaire Général et son assistante. Un journaliste. Le Directeur Adjoint de l'École Polytechnique de l'Université de Tours. Un magistrat. Un ingénieur général du Génie Rural, des Eaux et Forêts. Un agrégé de Droit Public et de Science Politique.

<sup>15</sup> *Verbatim* provenant du bilan dressé par le Président de la CNDP sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, du 16 février 2004, p. 3

*n'était plus une question<sup>16</sup> ». Le débat public a certes été écourté, mais il a eu lieu. Il a apporté des propositions argumentées aux trois questions posées par le Ministre, et en a même généré une quatrième ayant trait au « contenu et modalités pratiques d'une politique multimodale, évolutive et participative des transports en Aquitaine et en Gironde, d'ici 2020 ». Cette quatrième question qui a émergé « des échanges et de contributions en provenance d'opposants comme de partisans du contournement, a occupé une grande partie du débat. Ce dernier est devenu une occasion de création et de convergence de points de vues<sup>17</sup> ».*

- Les projets de transports : initiateurs de dispositifs participatifs et révélateurs de changement dans les pratiques de la concertation

Nous avons assisté en France, au début des années 90, à de nombreux conflits émanant de grands projets nationaux d'infrastructure de transport, notamment ferroviaires, qui ont d'une part, révélé une crise de la démocratie (Fourniau, 1997) et d'autre part, initialisé des dispositifs participatifs. Le projet de TGV Méditerranée est un bon exemple car il a donné lieu à la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 (De Carlo, 2002). Les différents conflits ont permis d'amorcer une réflexion de fond des pouvoirs publics sur la question de l'espace de décision dans les projets publics engendrant ainsi la promulgation de différentes circulaires, dont la circulaire Bianco qui instaura un débat public en amont de la phase études des projets, sur initiative du Préfet, afin d'apprécier l'intérêt économique et social de l'infrastructure, et la consultation en continu du public jusqu'à la réalisation du projet de transport. Ce principe de consultation du public a été reproduit à l'ensemble des grands projets grâce à la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ces dispositions législatives semblent participer à un mouvement plus général d'ouverture de l'espace décisionnel des politiques publiques.

<sup>16</sup> *Verbatim* issu du compte rendu rédigé par le Président de la CPDP sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, du 15 février 2004, p. 6.

<sup>17</sup> Propos du Président de la CPDP, in compte rendu, p. 8.

Phénomène réaffirmé dernièrement à travers le titre IV de la loi de Démocratie de Proximité, portant sur la « participation du public à l'élaboration des grands projets », dont les principes s'inscrivent dans l'application de la convention internationale Aarhus<sup>18</sup>.

Ce rapide « tour d'horizon » des instruments de concertation, du plus traditionnel au plus innovant, témoigne de nombreux changements dans les pratiques de l'action publique puisque cette dernière tend à intégrer davantage une logique participative. Cependant, nous avons vu que le déploiement d'une logique participative est freiné par un ensemble de facteurs, et comment un dispositif reposant davantage sur une logique participative (ex : le Débat Public relatif au contournement autoroutier de Bordeaux) est rattrapé par la logique représentative.

A partir de cette analyse, mettant en évidence les entraves à la logique participative tout en évoquant également les instruments en matière de concertation plus ou moins propices à son intégration, nous proposons un cadre conceptuel visant à apprécier le degré de participation selon les dispositifs employés par les praticiens, et plus généralement, à comprendre les pratiques en matière de démocratie participative.

### **Concertation et niveaux de participation : proposition d'un cadre conceptuel**

Les instruments de concertation présentés peuvent être des outils de démocratie participative dans la mesure où ceux qui les utilisent ont une certaine acception de la notion de concertation, d'une part, et que les moyens mis en œuvre favorisent les échanges, d'autre part (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Raséra, 2002). Arnstein (1969) a élaboré une échelle comprenant différents degrés de participation, que l'on peut regrouper en trois niveaux. Tout d'abord, *l'absence de participation*, où la consultation est alors synonyme d'information à sens unique. Egalement, la *participation symbolique* lorsque la décision a lieu en public plutôt qu'elle n'est le fait du public.

---

<sup>18</sup> La Convention Aarhus a été ratifiée le 25 juin 1998 au Danemark. Elle porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Enfin, le *pouvoir effectif* dans le sens où les citoyens sont associés aux décisions. La mise en relation des différents degrés de participation d'Arnstein avec les instruments de concertation exposés précédemment et reposant sur des logiques contraires, fait émerger une pluralité d'acceptions de la notion de concertation que nous proposons de replacer graduellement sur une échelle comprenant cinq degrés oscillant le long d'un continuum constitué de deux pôles : monologique et dialogique.

*Tableau 1. Les différents degrés de la concertation : du monologique au dialogique*

Mais qu'entendons-nous par concertation « monologique » et « dialogique » ?

- La concertation monologique : des dispositifs ancrés dans une logique représentative

La concertation monologique repose sur une rationalité centrale (logos) et unique (mono) incarnant la volonté de l'élu et/ou la rationalité technique des fonctionnaires. La concertation monologique prend la forme d'une communication unilatérale et descendante, de l'élu et/ou du fonctionnaire vers le citoyen. Si l'information des citoyens est une étape indispensable et obligatoire dans le cadre notamment d'infrastructures de transport, elle n'en demeure pas moins insuffisante. Elle doit constituer un préalable nécessaire avant l'ouverture du dialogue, afin que les différentes parties prenantes discutent en connaissance de cause. La concertation monologique est souvent perçue par les citoyens comme une tentative de « manipulation » orchestrée par les élus et les fonctionnaires, en vue de les faire adhérer à un projet complètement arrêté. Souvent qualifiée de « simulacre », la conception monologique de la concertation peut entraîner des réactions de méfiance du public à l'encontre du projet, voire de rejet. D'une manière générale, la concertation monologique est révélatrice d'un problème culturel. Avec d'un côté des élus attachés à la légitimité exclusive de la démocratie représentative électorale, et de l'autre, des fonctionnaires rétifs au dialogue avec le profane estimant que le niveau de complexité des projets implique une technicité dont ils sont les seuls à posséder.

- La concertation dialogique : des dispositifs plus enclins à la logique participative

Le concept de dialogisme est issu des travaux de Bakhtine<sup>19</sup>. Dans cette approche, la concertation repose sur le dialogue qui va contribuer à l'émergence d'un véritable « espace public » au sens habermassien. En effet, la problématique du débat public, et d'une manière plus générale, de la participation des citoyens aux processus décisionnels est au cœur de la théorie habermassienne de l'espace public (Bachir, 1999). La concertation dialogique rend alors possible la création d'un espace public de délibération, c'est-à-dire un lieu où les choix publics locaux peuvent être discutés, débattus entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens (Chevallier, 1999). Mais, la création d'un tel espace nécessite des outils spécifiques, capables d'accompagner et de soutenir la participation de tous les acteurs, dont nous ferons état dans la deuxième partie consacrée à l'étude de cas.

Les deux conceptions de la concertation, monologique et dialogique, sont davantage complémentaires qu'antinomiques, la première étant nécessaire à la seconde. En effet, il est fondamental dans un premier temps d'informer les citoyens, pour ensuite les inviter à participer à l'élaboration du projet. De plus, rien n'empêche la coexistence de plusieurs acceptions puisque la concertation monologique et dialogique sont deux pôles idéaux-typiques. A ce titre, Fourniau (1997) souligne que différents régimes de l'action publique cohabitent dans les processus de décisions : le commandement, la planification, et la pragmatique. Dans le régime du commandement, seul le politique intervient dans le processus décisionnel, en tant que décideur hégémonique. Quant au régime de la planification, il a émergé suite aux nombreux conflits notamment dans les projets de transport, et a occasionné des réformes comme celle relative à la démocratisation de l'enquête publique. C'est ainsi que le terme de concertation a émergé dans

---

<sup>19</sup> Ce concept décrit la création de signification à travers une vision polyphonique de la communauté où plusieurs voix se font entendre (Giroux, 1998)

l'espace public français à la fin des années 60 (Worms, Gremion, 1968) comme réponse antinomique à la notion de contestation (Bratosin, 2001). Enfin, le régime pragmatique consiste à la mise en place d'un marketing politique afin de susciter l'adhésion du public, et de légitimer les décisions prises par les élus.

Nous allons maintenant recourir à ce cadre conceptuel pour rendre compte des pratiques de la concertation à l'œuvre dans les projets de transport.

### **Les pratiques de la concertation au niveau local : quatre projets de transport**

Notre recherche, menée *a posteriori*, s'inscrit dans une démarche exploratoire. Elle repose principalement sur des entretiens et une analyse documentaire. Nous avons réalisé cette étude de cas (Yin, 1994) afin de comprendre les pratiques en matière de concertation au niveau local à travers les dispositifs usités par les professionnels : des plus classiques avec les procédures de concertation préalable et d'enquête publique, au plus prometteur en terme de concertation dialogique que constitue par exemple l'outil « groupe de travail ». Pour ce faire, nous avons eu recours à la grille conceptuelle présentée dans la première partie qui propose une variété d'acceptations de la notion de concertation.

Nous présenterons tout d'abord les quatre projets de transport. Puis, nous verrons que les procédures légales de concertation (concertation préalable et enquête publique) sont plutôt concentrées autour du pôle monologique, excepté lorsqu'elles introduisent un dispositif innovant tel que le Forum des Associations. Quant aux dispositifs de concertation qui tendent à se rapprocher du pôle dialogique, ils sont généralement instaurés en dehors des procédures réglementaires de concertation. Nous l'illustrerons à travers l'outil « groupe de travail » qui s'apparente au concept d'espace public de délibération. Enfin, nous traiterons des implications managériales qui résultent de la mise en œuvre de dispositifs dialogiques de concertation.

## Présentation des projets

Les projets de transports étudiés relèvent d'une catégorie spécifique, il s'agit de Transport Collectif en Site Propre<sup>20</sup> (TCSP) de type tramway. Ces projets sont réalisés dans quatre agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants.

### Tableau 2. Quatre projets de TCSP

Après cette présentation succincte des projets, nous allons essayer d'appréhender le degré de dialogisme des dispositifs de concertation mis en œuvre par les praticiens.

### Les outils de la concertation : quel degré de dialogisme ?

Dans un premier point, nous verrons que les dispositifs légaux de concertation se focalisent sur le pôle monologique. Cependant, nous serons amenés à nuancer ce résultat notamment grâce à l'introduction du dispositif « Forum des Associations » dans la procédure de concertation préalable. Nous présentons également un dispositif singulier de concertation, à savoir « le groupe de travail », mis en place dans le projet n° 1 avant le démarrage de la procédure de concertation préalable. Nous montrerons le degré élevé de dialogisme que renferme cet outil, ainsi que les bénéfices qu'il peut procurer aux élus.

### Les procédures légales de concertation : une polarisation monologique

L'analyse des cas nous a permis de distinguer deux types de comportements des décideurs publics en matière de procédures légales de concertation. Le premier comportement traduit la volonté des élus de concerter « *a minima* », ce que permettent les procédures légales de concertation. La concertation est alors escamotée comme en témoigne les propos recueillis auprès de l'adjoint au responsable du projet n° 3 : « *la concertation a été faite au minimum (...) il y avait un besoin de dialogue de la part de la population mais auquel les élus n'ont pas donné suite*

---

<sup>20</sup> Le TCSP a la particularité de circuler sur un « site » (voie) qui lui est complètement dédié (ex : Tramway, VAL, etc.). Les projets de réseaux de tramway connaissent en France un renouveau depuis le début des années 80.

(...) j'ai fait des rapports pour dire qu'on avait besoin de communiquer, on ne va pas vers les gens (...) mais en 'haut' ils n'ont pas compris, et c'est une bombe à retardement, n'importe où ils ont fait mieux que nous ». Quant au deuxième, il a trait à l'instrumentalisation de la concertation et donne lieu à un déferlement de supports médiatiques<sup>21</sup> pour convaincre, vendre le projet au public. Ces deux comportements ne font qu'entretenir une logique représentative au détriment de la participation du public. Néanmoins, ce constat, qui semble corroborer la proposition émise dans la première partie selon laquelle les procédures réglementaires de concertation s'inscrivent dans une logique représentative, est à atténuer car l'outil « Forum des Associations » introduit dans la procédure de concertation préalable témoigne de la possibilité d'introduire du dialogisme dans un instrument apparemment monologique.

- Le « Forum des Associations » : ou la possible coexistence de deux logiques

Le « Forum des Associations » (projet n° 4) a été créé à l'image de la Charte de la Concertation<sup>22</sup> afin d'informer le public sur le projet de transport, et de permettre sa participation lors de la procédure de concertation préalable.

La création de ce Forum des Associations (FA) est une expérience unique en France dans le cadre de la concertation d'un projet de TCSP. Le FA a été lancé fin juin 1997. Lors du FA, il a été organisé 67 réunions, ainsi qu'une visite *in situ* du TCSP de Nantes. Les réunions ont été enregistrées, et ont fait l'objet de comptes rendus. Cette structure avait pour but d'organiser de façon permanente les relations entre d'une part, les élus, les techniciens de la Communauté

<sup>21</sup> Réunions, expositions, visites *in situ* d'un réseau de Tramway, site Internet, projection d'un film vantant les bénéfices du tramway, etc.

<sup>22</sup> La Charte de Concertation du 5 juillet 1996, établie par le Ministère de l'Environnement, vise à proposer des principes et des recommandations en matière de concertation sur des projets relatifs à l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'équipement des collectivités, ou bien encore à la préservation de l'environnement. Elle a pour objectifs d'une part, de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes, l'échange et le débat, d'autre part, d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en associant le plus en amont possible le plus grand nombre d'acteurs, et enfin de fournir aux différents partenaires un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son déroulement.

Urbaine (CU), le Maître d'œuvre de l'opération, et d'autre part, les associations, selon les principes de la Charte de la Concertation acceptés par l'ensemble des participants. Le FA était organisé en trois niveaux. Le premier était constitué d'une commission permanente de suivi, composée de délégués des associations, et de représentants, élus et techniciens de la CU. Cette instance, comprenant vingt et un titulaires (dont sept représentants de la CU, et quatorze délégués des quatorze associations titulaires), se réunissait au moins une fois par mois. Quant au deuxième niveau, il était composé de groupes de travail regroupés par thèmes et par zones géographiques : le groupe urbanisme et transports dans la ville, le groupe modes, tracés et intermodalité du réseau, et enfin le groupe personnes handicapées et personnes à mobilité réduite. Enfin, le dernier niveau consistait à l'organisation de réunions plénières présentant les travaux de la commission permanente de suivi, et des groupes de travail.

- Le Forum des Associations : quel bilan ?

D'après un informant, « *le Forum des Associations a obligé les techniciens à expliquer, justifier leurs choix, ce qui a parfois permis de reconnaître qu'ils n'étaient pas forcément les meilleurs et que d'autres solutions pouvaient être envisagées afin d'améliorer le projet* ».

Le FA a été l'occasion d'étudier différentes variantes par rapport au tracé de base du projet. Il a également été propice à des échanges constructifs entre les techniciens d'une part, les handicapés et les Personnes à Mobilité Réduite d'autre part, afin que le futur équipement prenne en compte dans la mesure du possible leurs besoins spécifiques.

La Communauté Urbaine a invité les différentes associations ayant participé au Forum à donner leurs avis par écrit sur son déroulement. La compilation des courriers a donné lieu à l'établissement d'un rapport en mai 1998. D'une manière générale, il émane de ce rapport un sentiment assez positif de cette expérience de concertation, malgré une critique récurrente sur la

non assiduité des élus, voire de leur faible implication. On peut également regretter que ce type d'outil occulte une frange de la population non représentée par le biais des associations.

En définitive, le dispositif « Forum des Associations » montre qu'il est possible de faire émerger une logique participative, ou dit autrement, d'introduire du dialogisme dans la procédure de concertation préalable communément ancrée dans une logique représentative. Dans ce cas, la cohabitation des deux logiques rejoint notre propos relatif à la complémentarité de l'approche monologique et dialogique.

Passons maintenant à l'illustration d'un dispositif singulier, l'outil « groupe de travail », mis en œuvre par le Syndicat Intercommunal des Transports (SIT) bien avant l'ouverture de la procédure de concertation préalable (projet n° 1).

La création d'un groupe de travail : ou comment amender un projet de transport par la participation des riverains ?

- Contexte d'émergence du groupe de travail et modalités de fonctionnement

Un quartier, parmi les plus importants de l'agglomération en terme de population (10 000 habitants), représentait une forte demande en terme de transport collectif, et sa desserte par le futur réseau de TCSP nécessitait une attention particulière. Ainsi, la desserte de ce quartier s'est inscrite dans un plan de réaménagement global lancé en 1997. De 1997 à 1999, les habitants de ce quartier étaient engagés dans un processus de concertation concernant le réaménagement de leur quartier et la desserte du TCSP. Début 2000, le SIT proposait d'une part, l'organisation d'une visite *in situ* d'un réseau comparable à celui projeté, et d'autre part, la création d'un groupe de travail (regroupant les habitants du quartier, des représentants de la ville-centre, des membres du SIT et du maître d'œuvre) afin de déterminer le tracé qui offrira les meilleures caractéristiques en terme desserte, d'insertion et de temps de parcours. Ce groupe de travail a été créé en juin 2000, et comprenait entre 20 et 25 personnes, dont 15 habitants du quartier, représentants des

principales associations de résidents ou membres du Conseil de Quartier. Il a été constitué pour mener un travail de réflexion, de questionnement et de choix quant au tracé et à la desserte. Le groupe a tenu, de juin à septembre 2000, trois réunions qui ont fait l'objet de comptes rendus, reportés dans un document de synthèse. Le groupe de travail a demandé au maître d'œuvre d'étudier d'autres variantes par rapport au tracé de base du projet, retenu par le SIT à la suite de l'étude de faisabilité de 1998, pour pouvoir juger de sa pertinence. Le maître d'œuvre a produit deux études qui ont finalement mis en évidence une variante plus performante que le tracé d'origine.

Le Directeur du projet de la maîtrise d'ouvrage avait précisé lors du démarrage la méthodologie retenue pour le fonctionnement du groupe de travail et l'atteinte des objectifs fixés : *« à chaque réunion les techniciens apporteront des réponses documentées aux questions des résidents de façon à affiner, au fur et à mesure des trois réunions prévues, une proposition de desserte concertée du quartier. Cette proposition fera ensuite l'objet d'une information vers l'ensemble du quartier avant d'être validée par le SIT dans le cadre des études d'avant-projet ».*

- Le groupe de travail : caractéristiques et résultats en terme de participation ?

La création du dispositif « groupe de travail » traduit un portage politique fort, et incarne la volonté du député-maire de la ville-centre de l'agglomération : *« la réussite du projet est liée à la mise en place d'une consultation continue et régulière tout au long du projet. (...) Une étroite concertation avec les citoyens permettra de les faire adhérer, dans la mesure où il sera pris en compte leurs souhaits afin d'optimiser le projet ».*

Le dispositif « groupe de travail » est un outil de gestion pour piloter la concertation, c'est-à-dire un dispositif formalisé permettant l'action organisée (David, 1998). Il est davantage orienté vers l'exploration (Moison, 1997) car il autorise la recherche de nouvelles solutions telles que les études de variantes de tracé. Il s'inscrit dans un processus d'ingénierie simultanée dans le sens où

l'espace de conception est élargi à d'autres acteurs tels que les futurs usagers. Ces derniers sont amenés, dès le départ, à émettre leurs avis, à formuler leurs interrogations sur la conception d'un « morceau » de tracé du futur réseau de tramway. La participation des riverains au groupe de travail a concouru à l'exploration par les concepteurs de nouvelles solutions de tracé, et permis *in fine* d'améliorer le projet.

L'implication des riverains se matérialise sous différentes formes. Il est intéressant de se pencher plus particulièrement sur leurs commentaires émis à l'égard des choix de tracés proposés par les concepteurs. En effet, les remarques des riverains contiennent des savoirs locaux et ordinaires<sup>23</sup>, c'est-à-dire des connaissances accumulées au fil du temps sur l'environnement urbain dans lequel ils vivent, évoluent. Ces savoirs ordinaires sont précieux pour les concepteurs car ils leur permettent de mieux s'imprégner du contexte local et de ses spécificités. En outre, la prise en compte des savoirs ordinaires permet d'éviter les choix technocratiques.

Le « groupe de travail » est un outil de dialogue encourageant le débat, un support commun de communication (Benghozi, 1995) qui a permis à des acteurs appartenant à différents cercles<sup>24</sup> (citoyens, élus, techniciens, concepteurs) de concevoir collectivement une partie du tracé du réseau de tramway.

Le fonctionnement du groupe de travail, a autorisé une coopération étroite entre « recherche confinée et recherche de plein air » pour reprendre la terminologie des auteurs de l'Essai sur la démocratie technique (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001), c'est-à-dire entre des spécialistes et des profanes. Plus particulièrement, ce dispositif nous a conduit à nous intéresser au rôle du

---

<sup>23</sup> Ces savoirs ordinaires (ou invisibles) sont mal connus. Pourtant, ils mériteraient dans ce cas précis une attention particulière. A ce titre, la revue Sciences Humaines du mois d'avril 2003, n° 137, a consacré un dossier sur les savoirs invisibles. En introduction, il est précisé « *on pourrait comparer les savoirs ordinaires de l'homme moderne à ceux du chasseur-cueilleur qui vit au cœur de la forêt. Ces connaissances « invisibles » ont longtemps été ignorées par les sciences sociales. La pensée « primitive » était réduite à ses mythes et croyances magiques, celle de l'homme de la rue à du « sens commun » ou des « croyances naïves ». Les sciences humaines ont entrepris de réhabiliter tous ces « savoirs locaux », « autochtones », « indigènes » et autres « savoirs d'action ».*

<sup>24</sup> Au sens simmelien.

Directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage. Il est à la fois médiateur et traducteur entre les riverains d'une part, et les concepteurs (maître d'œuvre), d'autre part. En effet, non seulement il recueille les souhaits et avis des usagers, mais il les traduit sous la forme de prescriptions avant de les transmettre aux concepteurs du projet. Inversement, quand les concepteurs doivent présenter des plans aux usagers, le Directeur de projet essaye de les rendre plus accessibles, compréhensibles. A ce titre, Callon (1998) souligne la nécessaire « plasticité » de l'expertise, car le rôle de l'expert se transforme, il devient un médiateur qui, dans notre cas, met en relation les concepteurs et les usagers. Dans la même veine, Godier (2001) précise que les acteurs de la maîtrise d'ouvrage doivent « *jouer la concertation avec les usagers lors de réunions publiques et surtout utiliser des modes opératoires, des registres de compétence plus orientés vers la négociation* » (p. 83). Cet auteur propose d'ailleurs un profil d'acteur intéressant, le « facilitateur » qui a pour rôle principal de nouer constamment des liens entre experts et profanes. De plus, il faut noter la présence de décideurs publics au sein du collectif « groupe de travail » ce qui démontre le retour du politique dans le sens où le « *déficit (du politique), patent dans les années 60 et 70, se traduisait notamment par le fait que les décideurs publics et les élus s'étaient laissé déposséder de la responsabilité et du pilotage des projets par une myriade d'acteurs, qui techniciens, qui ingénieurs, qui architectes ou qui promoteurs. La loi MOP<sup>25</sup> est l'affirmation d'une rupture pour redonner au politique la place, le rôle et l'influence qui lui avaient été progressivement retirés ...* » (Callon, 2001, p. 61). Dans le cas de l'expérience « groupe de travail », les décideurs publics étaient bien présents, mais davantage dans une posture d'auditeurs.

Enfin, ce dispositif met en évidence la construction collective et progressive de la légitimité du projet. A ce titre, Bourdin (2001) précise que les élus ne sont plus les seuls détenteurs de la

---

<sup>25</sup> Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique.

légitimité, une autre logique doit être engagée où la « *légitimité politique et sociale est le résultat d'une construction à laquelle de nombreux acteurs peuvent participer* (concepteurs, fonctionnaires, citoyens, responsables politiques) (...) (où) *le rôle du politique est bien moins de « porter » que d'organiser le processus* » (p. 241).

En résumé, le groupe de travail se révèle être un outil pertinent en matière d'aide à la décision pour les décideurs publics. De plus, au-delà du fait qu'il s'insère dans une approche dialogique de la concertation (*cf. tableau 3*), cet outil est également fort utile pour prévenir et désamorcer les différends, voire les conflits qui pourraient éclater lors des procédures légales de concertation. Il a permis à ce que la concertation préalable et l'enquête publique se déroulent dans un climat plus serein et moins contestataire faisant ainsi peser peu d'incertitudes quant aux conclusions des commissaires enquêteurs sur l'utilité publique du projet. En témoigne l'avis favorable sans réserve émis par la Commission d'enquête, ce qui n'était encore jamais arrivé pour un projet de ce type. Le député-maire a su tirer parti de cet avis en soulignant qu'il était « *la récompense d'un effort d'information, d'écoute, et d'échanges, mise en œuvre autour du projet depuis 1998* ». Grâce au dispositif « groupe de travail », l'élu a consolidé la légitimité de sa décision sur la nécessité de réaliser un tramway dans l'agglomération.

### *Tableau 3. Degré de dialogisme de l'outil « groupe de travail »*

Nous avons assisté à travers les cas étudiés à la mise en place de dispositifs locaux inventés par les praticiens, tels que le groupe de travail dont nous venons d'évaluer le degré de dialogisme, ou bien encore le Forum des Associations. Ces outils, véritables innovations organisationnelles visant à promouvoir la logique participative, ont été source d'apprentissage de nouveaux savoirs, et vecteur de changement dans les pratiques de la concertation des différents acteurs.

Interrogeons-nous maintenant sur les implications managériales générées par les outils de la concertation dialogique.

## **Les outils dialogiques : quelles implications managériales ?**

L'intervention des citoyens dans les projets conduit à de nombreuses mutations, notamment des savoirs (Prost, 2003), mais également des processus de conception (Callon, 1998).

La mise en place d'outils dialogiques nécessite l'acquisition de nouveaux savoirs pour les praticiens, et un travail réflexif sur leur pratique de la concertation. Egalement, il s'agit d'accompagner les citoyens à passer du « sens » politique à « l'art » politique. Enfin, la conception des projets de transport dans une perspective dialogique s'apparente davantage au modèle négocié.

- Gérer l'acquisition de nouveaux savoirs : Vers une compétence communicationnelle de l'expert

Le recours à des outils de type « groupe de travail » concourt à l'enrichissement des savoirs d'experts. En effet, les techniciens, à la demande des citoyens, doivent rechercher de nouvelles solutions, ce qui est générateur de nouveaux savoirs. Mais, ils n'acquièrent pas seulement de nouvelles connaissances techniques. En explicitant, en argumentant leurs choix, les experts développent également une compétence communicationnelle basée sur la négociation et la rhétorique. En dépassant le modèle classique dit « balistique » dans lequel l'expert conçoit un objet sans qu'il y ait l'implication d'autres acteurs dans le processus, l'expert tend alors vers le modèle « maïeutique » qui valorise le dialogue (Berry, 1998). La communication n'est plus appréhendée dans une vision balistique, c'est-à-dire comme un moyen de « vendre » le projet et donc de manipuler les citoyens. A l'opposé, elle s'inscrit dans une vision maïeutique qui vise à négocier, construire un sens commun (Giordano, 1994). Mais l'acquisition de cette compétence nécessite du temps, et parfois comme le soulève un informant l'aide d'un « vulgarisateur » est souhaitable pour communiquer entre techniciens et citoyens : *« Il faut qu'il y ait des professionnels qui traduisent le langage technique en vulgarisation, tu ne peux pas faire une*

*bonne concertation si le technicien n'est pas aidé par des communicants. Traduire du technique en langage compréhensif par tout le monde on n'a pas besoin de 'Publicis' pour faire ça, on a plutôt besoin de vulgarisateur ».*

- Encourager le travail réflexif de l'expert

L'expert doit pouvoir opérer un travail réflexif, au sens de Donald Schön (1983), c'est-à-dire de questionner sa propre pratique de la concertation. Ce travail réflexif peut se réaliser lors de réunions de travail à l'occasion desquelles les experts sont amenés non seulement à traduire leur production (plans, dessins, etc.) dans des termes moins techniques accessibles et compréhensibles par les citoyens, mais aussi à veiller à fournir une information la plus complète possible pour permettre le débat. Pour illustrer nos propos, nous restituons ci-dessous une conversation entre deux techniciens aux logiques différentes (monologique *versus* dialogique). En effet, le Technicien n° 1 (T1) veut faire état des impacts et contraintes produits par la réalisation d'un Parc Relais<sup>26</sup>, alors que le Technicien n° 2 (T2) ne veut surtout pas les mentionner car ce n'est pas « vendeur ».

Transfert réflexif d'un technicien sur la pratique de la concertation<sup>27</sup> :

<p>T1 : <i>c'est les impacts du Parc Relais qu'il faut écrire</i></p> <p>T2 : <i>on ne va pas écrire l'impact du Parc Relais, c'est enlever le parc boisé pour mettre un Parc Relais qui va générer plus de voitures</i></p> <p>T1 : <i>moi, je mettrais les impacts avec les solutions apportées (...) je me permets de réinsister sur les impacts, c'est important</i></p> <p>T2 : <i>(...) les contraintes, j'ai pas envie de parler des contraintes, ça me gêne, faut pas le mettre</i></p> <p>T1 : <i>bien sûr que non, (...) on a intérêt à mettre les contraintes</i></p> <p>T2 : <i>je les mettrais pas</i></p> <p>T1 : <i>tu n'aimes pas parler des contraintes, tout n'est pas tout beau tout rose</i></p> <p>T2 : <i>bon on avance</i></p> <p>T1 : <i>je préfère dire qu'il y a des contraintes et qu'on apporte des solutions</i></p> <p>T2 : <i>faut vendre notre projet, alors les contraintes il ne faut pas les dire</i></p>
--

<sup>26</sup> Un Parc Relais est un élément indispensable et indissociable d'un réseau de tramway. Il s'agit d'un parking réservé aux usagers du tramway, gardienné et surtout dont la gratuité est assurée en échange de l'achat de titres de transport.

<sup>27</sup> Cet extrait est issu d'une réunion de travail, à laquelle nous avons participé, dans le cadre du projet n° 4 portant sur le contenu des documents à verser à la concertation préalable.

- Accompagner le passage du « sens » politique à l'« art » politique

Les usagers apprennent à se détacher du syndrome NIMBY<sup>28</sup> qui leur est souvent reproché. Ils font alors remonter aux techniciens en charge de la conception leurs connaissances locales propres au site qui sera traversé par le TCSP. Et leurs interrogations portent davantage sur la sécurité des personnes, le partage de la voirie entre piétons, cyclistes, et automobilistes qui sont amenés à cohabiter avec un nouveau mode de transport, ou bien encore des problématiques liées au respect de l'environnement.

- Changer de modèle de conception : Du hiérarchique au négocié

Callon (1998) précise que dans le modèle hiérarchique, on consulte, on permet aux gens de s'exprimer, mais seulement pour réagir à des plans qui sont élaborés en dehors d'eux. Alors que dans le modèle de la négociation, le rôle des représentants est beaucoup plus actif et participatif. Mais, dans les deux modèles, les techniciens et élus sont confrontés à l'utilisateur final qui est de plus en plus présent et actif (Callon, 2001). Le modèle négocié semble plus adapté à l'évolution et aux discours actuels où « *la volonté est partout affichée d'accorder une place nouvelle aux citoyens. (...) Intégrer le plus en amont possible tous les aspects de ce que l'on peut appeler la demande sociale* » (Claude, 2001, p. 28).

Au-delà des implications managériales que peut engendrer la mise en œuvre d'une approche dialogique de la concertation, le témoignage éclairant d'un technicien met en évidence simplement des qualités humaines à posséder ou à défaut acquérir pour mieux concerter « *le problème de la concertation que ce soit pour les élus ou les techniciens c'est qu'il faut admettre d'être remis en cause. Et quand on prend à cœur son boulot, se faire tailler en pièce ce n'est pas*

---

<sup>28</sup> NIMBY est un acronyme anglais signifiant « *Not In My Back Yard* » qui se traduit littéralement par « pas dans mon jardin ». Ce terme est utilisé pour désigner les citoyens qui regardent avant tout leur propre intérêt, et non pas l'intérêt général du projet soumis à la consultation. Plus généralement, il est employé un peu de manière péjorative, souvent à fin de les discréditer, pour décrire les opposants à un projet pour des raisons d'intérêts individuels.

*très agréable. C'est pas la loi (i.e. procédures de concertation préalable et enquête publique) qui va faire changer la façon de présenter un projet, si tu n'écoutes pas les gens, si tu considères qu'ils n'ont rien à t'apporter c'est pas la peine d'aller en concertation et c'est pas la loi qui va changer ça ».*

Nous avons essayé à travers cette recherche de montrer que de nouvelles pratiques émergent en matière de concertation et qu'elles témoignent dans une certaine mesure, de l'adoption de nouveaux paradigmes de l'action publique (locale) qui contribuent à leur tour à réorganiser les processus de décision et de conception (Evette, 2001). Ces pratiques en émergence mériteraient un examen approfondi (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Mais cela nécessite, selon nous et c'est précisément une des limites à cette recherche, une démarche de type ethnographique et longitudinale visant à observer et à comprendre les pratiques en contexte, et durant toute la durée d'un projet, avec comme source de recueil de données privilégiée, mais non exclusive, l'observation.

### **Conclusion : quels leviers pour faciliter la concertation dialogique ?**

A partir des résultats de notre étude, nous proposons des pistes de réflexion sous la forme de leviers susceptibles de soutenir une approche dialogique de la concertation.

- La redistribution des pouvoirs : pour un pouvoir décisionnel collectif

Comme le souligne Romi (1999) la procédure d'enquête publique ne peut être un outil démocratique en l'absence de pouvoir décisionnel collectif. Les individus ne participent que lorsqu'ils ont le sentiment que leur parole compte. Les dispositifs « Forum des Associations » et « groupe de travail » vont dans ce sens en attribuant une part de pouvoir aux individus. Mendel (2003) dans son dernier ouvrage s'interroge sur la démocratie participative. L'auteur souligne que la démocratie n'est pas en panne, mais que c'est en réalité la démocratie représentative qui est en crise. Mendel développe notamment un concept intéressant celui de l'acte-pouvoir qui a trait au

pouvoir sur ses propres actes. Pour l'auteur, il est nécessaire de renouveler et de repenser la notion de pouvoir, et de permettre aux individus d'acquérir du pouvoir sur leurs actes.

- La construction de l'intérêt collectif

Pour ne pas sombrer dans la prééminence des intérêts particuliers mise en évidence par Schnapper (2002) dans son dernier ouvrage sur la « démocratie providentielle<sup>29</sup> », la redistribution des pouvoirs entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens abordée précédemment doit contribuer à la construction de l'intérêt collectif. A ce titre, le concept de projet d'intérêt collectif (Revat, 2003) offre des pistes de recherche intéressantes car il consiste à s'interroger à la fois sur la construction collective des projets publics – projets dans lesquels cohabitent des acteurs hétérogènes (citoyens, pouvoirs publics, entreprises, etc.) – et sur la notion d'intérêt collectif. On peut également dans la même veine, mobiliser le concept de « configuration » de Norbert Elias (1991) comme cadre d'analyse pour rendre compte des apprentissages réalisés en matière de pratiques de concertation. En effet, la notion de configuration permet de dépasser deux images : celle des hommes en tant qu'individus et celle des hommes en tant que sociétés. Ainsi, les notions d'intérêt individuel, et d'intérêt général n'ont plus leur place, il s'agit au contraire de construire l'intérêt collectif (Zimmermann, Toussaint, 2000).

- Favoriser l'élaboration d'une « charte » de la concertation ou de la participation

Nous avons vu les apports en terme de démocratie participative offerts par le dispositif « Forum des Associations » inséré dans le cadre de la procédure de concertation préalable et fortement inspiré de la Charte de la Concertation. Le Carrefour national des Associations d'Habitants et Comités de Quartier a récemment proposé une existence légale à une charte de concertation dans

---

<sup>29</sup> Pour Schnapper l'idée d'une communauté de citoyens unie par une volonté générale se substitue aujourd'hui par une juxtaposition d'intérêts particuliers et de groupes revendiquant la reconnaissance de droits spécifiques.

chaque commune ou structure intercommunale<sup>30</sup>. A ce titre, la Communauté Urbaine du Grand Lyon est, depuis le 19 mai 2003, la première agglomération française à se doter d'une charte de la participation qui vise à « *donner l'occasion, mais aussi l'envie, à tous ceux qui le souhaitent de devenir acteurs et auteurs de leur cadre de vie, d'exercer leur responsabilité de citoyen, de participer au renouvellement du débat public* »<sup>31</sup>».

La participation des citoyens n'est pas seulement souhaitable, elle est également source d'efficacité (Putnam, 2000) dans la mesure où elle peut contribuer à amender les projets publics. Le dispositif « groupe de travail » mis en place dans le projet n° 1, en est l'illustration. Ne s'inscrit-il pas dans ces expériences, ces bricolages, tentatives sérieuses visant à instaurer de nouvelles procédures et à construire les bases d'un approfondissement de la démocratie ? (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001).

---

<sup>30</sup> In Revue Territoires, avril 2000, « 90 propositions pour plus de démocratie » : « *tout maire ou président de l'Assemblée intercommunale devrait, après concertation publique avec les représentants des principaux groupes de la vie locale, notamment des associations, élaborer une charte. Projet qui précise les moyens et les méthodes que la municipalité, ou l'institution intercommunale, mettra en oeuvre pendant son mandat pour développer la participation des personnes et des groupes à la vie communale et intercommunale. Et qui serait proposé à la discussion et à l'approbation, amendée ou non, de l'assemblée compétente après une consultation publique sur le projet de charte* ».

<sup>31</sup> Rapport annuel 2003 de la Charte de la Participation de la Communauté Urbaine du Grand Lyon, p. 4.

## Bibliographie

- Arnstein S.R.**, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of the American Institute of Planners*, n° 35, July, pp. 216-224.
- Bachir M.**, 1999, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action publique », in François B. et Neveu E., (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 167-184.
- Baltrix C.**, 1999, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique », in Blondiaux L. & alii., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 161-176.
- Barthélemy M.**, 2003, « Vie associative et citoyenneté », in Tronquoy P., (s/dir.), *Les nouvelles dimensions de la citoyenneté*, Cahiers français, n° 316, septembre-octobre.
- Benghozi P.J.**, 1995, « Les sentiers de la gloire : savoir gérer pour savoir créer », in Charue-Duboc F., (dir.), *Des savoirs en Action*, Paris, L'Harmattan, pp. 51-88.
- Berry M.**, 1998, « Savoirs théoriques et gestion. De la balistique à la maïeutique », in Barbier J-M., (dir.), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, Paris, PUF, pp. 43-56.
- Bevort A.**, 2002, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Blondiaux L. & alii.**, 1999, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bourdin A.**, 2001, « Projet urbain : vers une nouvelle modalité d'élaboration de la commande », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., *La commande ... de l'architecture à la ville*, tome 2, CSTB, pp. 231-242.
- Bratosin S.**, 2001, *La concertation : Forme symbolique de l'action collective*, Paris, L'Harmattan. Logiques sociales.
- Callon M.**, 1998, « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in Bonnet M., (dir.), *L'élaboration des grands projets architecturaux et urbains en Europe*, volume 1, les acteurs du projet architectural et urbain, Paris, CSTB.
- Callon M.**, 2001, « Synthèse et évaluation des enseignements du programme de recherche », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., *La commande ... de l'architecture à la ville*, tome 2, CSTB, pp. 55-72.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y.**, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil.
- Chevallier J.**, 1999, Article de synthèse, in Blondiaux L. & alii., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 405-415.
- Claude V.**, 2001, « Aux sources de la maîtrise d'ouvrage : le bâtiment », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., *La commande ... de l'architecture à la ville*, tomes 1 et 2, CSTB, pp. 21-29.
- Crozier M.**, 1984, « Les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement », in Crozier M., 2000, *A quoi sert la sociologie des organisations ? Vers un nouveau raisonnement pour l'action*, Tome 2, Paris, Editions Seli Arslan.
- David A.**, 1998, « Outil de gestion et dynamique du changement », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, pp. 44-59.
- De Carlo L.**, 1997 « Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité ? », in Gariépy M., Marié M., 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, pp.454-467.
- De Carlo L.**, 2002, « The TGV Méditerranée Decision Process or the Emergence of Public Consultation Procedures on Important Infrastructure Projects in France », *Working Paper n° 02003*, February, Essec.
- Elias N.**, 1991, *Qu'est-ce que la sociologie*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Evette T.**, 2001, « L'interprofessionnalité ? Un point de vue », in Cahiers Ramau 2, *Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Actes des rencontres du Réseau Activités et Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme, 28-29 septembre 2000, Editions de la Villette, Paris, pp. 9-13.

- Fourniau J.-M.**, 1997 « Figures de la concertation à la française », in Gariépy M., Marié M., 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, pp.372- 401.
- Giordano Y.**, 1994, « Communication d'entreprise : faut-il repenser les pratiques managériales ? », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, vol. 13, n° 14, pp. 49-61.
- Giroux N.**, 1998, « La communication dans la mise en œuvre du changement », *Management International*, vol. 3, n°1.
- Godier P.**, 2001, « Les nouvelles logiques d'action de la maîtrise d'ouvrage : le cas du projet urbain de Bordeaux », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., *La commande ... de l'architecture à la ville*, tomes 1 et 2, CSTB, pp. 77-87.
- Habermas J.**, 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Hamel P.**, 1997 « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Gariépy M., Marié M., 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, pp.404-423.
- Heurgon E., Landrieu J.**, (coord.), 2000, *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy, Editions de l'aube.
- Keslassy E.**, 2003, *Démocratie et égalité*, Rosny s/Bois, Editions Bréal.
- Lamarzelle D.**, 2001, *Stratégie et démocratie territoriales*, Montreuil, Editions du Papyrus.
- Le Bart C.**, 2003, « La citoyenneté locale », in Tronquoy P., (s/dir.), *Les nouvelles dimensions de la citoyenneté*, Cahiers français, n° 316, septembre-octobre.
- Marcou G.**, 1999, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », in Blondiaux L. & alii., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 21-44.
- Mendel G.**, 2003, *Pourquoi la démocratie est en panne ? Construire la démocratie participative*, Paris, Editions La Découverte.
- Moisson J.-C.**, 1997, (dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Editions Seli Arslan.
- Peyretti G., Prost T.**, (dir.), 2000, *Une décennie de génie urbain*, Paris, Collections du Certu.
- Prost R.**, 2003 (sous dir.), *Projets architecturaux et urbains : mutation des savoirs dans la phase amont*, Paris, PUCA, coll. Recherches.
- Putnam R.D.**, 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Raséra M.**, 2002, *La démocratie locale*, Paris, Editions LGDJ.
- Ratouis O., Segaud M.**, 2001, « Vers une maîtrise d'ouvrage territoriale ? Les projets urbains du littoral Nord-Pas-de-Calais entre aménagement et développement », in Bonnet M., Claude V., Rubinstein M., *La commande ... de l'architecture à la ville*, tome 2, CSTB, pp. 47-49.
- Réocreux A., Dron D.**, 1996, *Débat public et infrastructures de transport*, Cellule de prospective et stratégie, rapport au ministre de l'Environnement, Paris, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.
- Revat R.**, 2003, « Le marketing des projets d'intérêt collectif : principes et démarches », *Rencontres Internationales Démocratie et Management Local*, Québec, 20-23 mai.
- Romi R.**, 1999, « Les pratiques de concertation en matière d'environnement », in CRAPS, CURAPP, (coll.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 149-159.
- Schnapper D.**, 2002, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard.
- Schön D.**, 1983, *The Reflective Practitioner – How Professionals Think Action*, London, Temple Smith.
- Schumpeter J.A.**, 1963, *Capitalisme, socialisme et démocratie : la doctrine marxiste, le capitalisme peut-il survivre ?*, Paris, Payot.
- Tenzer N.**, 2000, « De quelques paradoxes de l'action dans les démocraties modernes », in Heurgon E., Landrieu J., (coord.), *Prospective pour une gouvernance démocratique.*, Colloque de Cerisy, Editions de l'aube, pp. 167-177.
- Tocqueville A. de**, 1981, (1840), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion.

**Thoenig J-C.**, 1999, « L'action publique locale entre autonomie et coopération », in Caisse des dépôts, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales*, Paris, Editions de l'Aube, pp. 103-128.

**Thoenig J-C.**, 2000, « Elargir le débat public : les atouts du local », *Colloque de l'AFIGESE-CT*, Besançon, 20 septembre.


**Worms J.P., Gremion P.**, 1968, « la concertation régionale : innovation ou tradition », in Aménagement du territoire et développement régional, Institut d'Etudes Politiques, Grenoble, t. 2, pp. 35-57.

**Yin R.K.**, 1994, (2<sup>nd</sup> Ed.), *Case Study Research. Design & Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications.

**Zimmermann M., Toussaint J-Y.**, 2000, « Projet urbain, technique et complexité », in Hayot A., Sauvage A., (s/dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de la Villette, p. 183-200.

## Tableaux de l'article

Tableau 1. Les différents degrés de la concertation : du monologique au dialogique

<b>Monologique</b>  <b>Dialogique</b>	<b>Degré 0</b> <i>Décision autocratique</i>	La collectivité étudie et décide seule d'un projet sans en informer le public.
	<b>Degré 1</b> <i>Information unilatérale</i>	La collectivité informe le public d'un projet. L'information est à sens unique et peut intervenir aux différents stades d'avancement du projet.
	<b>Degré 2</b> <i>Consultation</i>	La collectivité consulte le public sur un projet pour recueillir son avis par le biais d'une procédure obligatoire (type enquête publique) ou volontaire (type referendum). La consultation peut intervenir très en amont du projet, c'est le cas par exemple de la concertation préalable, ou au contraire très en aval (ex : l'enquête publique). L'avis du public n'est que consultatif, seule la collectivité prend les décisions.
	<b>Degré 3</b> <i>Concertation</i>	La collectivité concerta avec le public sur un projet dans le sens où elle recueille et prend en compte son avis. Le public peut ainsi être amené à formuler des contre-propositions.
	<b>Degré 4</b> <i>Participation</i> <sup>32</sup>	La collectivité invite le public à participer à l'élaboration collective du projet. Un espace de participation et de dialogue est créé. Mais ce dernier nécessite la mise au point d'outils susceptibles de permettre à tous les intervenants (élus, techniciens, citoyens...) de participer au projet.

<sup>32</sup> Nous avons retenu le terme de « participation » car ce dernier est présent dans le discours des praticiens, mais il est contestable. En effet, pour Callon le terme de « participation » est passe-partout et « *vide de sens. Chaque fois qu'il est utilisé, il faudrait préciser qui participe, à quoi, selon quelles modalités et avec quels effets observables. Mais surtout, l'idée même de participation suppose l'existence de groupes ou de personnes aux intérêts et volontés bien constitués, qui ne demanderaient qu'à être mobilisés* » (2001, p. 67). Il lui préfère la notion de « collectif d'énonciation » (Ratouis, Segaud, 2001) qui pose la question du collectif et de sa prise de parole. Ratouis et Segaud (2001) désignent par collectif d'énonciation des dispositifs originaux qui organisent un partenariat permanent, et le plus en amont possible, entre trois protagonistes que sont : le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les usagers. Dispositifs qui autorisent une co-production de l'objet. Néanmoins, Callon précise qu'une des limites du collectif d'énonciation est de ne pas prendre en compte la question des procédures et de leur mise en œuvre.

Tableau 2. Quatre projets de TCSP

Projets	Caractéristiques
<p>Projet n° 1</p> <p>Agglomération du Nord-Est</p>	<p>Les premières réflexions sur les transports dans cette agglomération remontent aux années 90 dans le cadre de l'établissement du Plan de Déplacements Urbains<sup>33</sup>. Au mois de mai 1998, le Syndicat Intercommunal des Transports (SIT) de l'agglomération regroupant 16 communes décidait la réalisation d'un projet de tram-train (dit également tramway mixte). Ce projet comporte en réalité deux types de tramways :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un tramway urbain de 20 km qui desservira 5 communes, avec une mise en service prévue en deux temps, pour 2005 et 2010. L'enveloppe financière pour la réalisation du projet de tramway urbain est évaluée à 340,2 millions d'euros (valeur 2001).</li> <li>- et un tramway périurbain de 37 km qui devrait fonctionner en 2007. Le budget alloué au tramway périurbain comprend un coût d'infrastructures estimé à 69 millions d'euros (valeur janvier 1999), auquel il faut rajouter le coût du matériel pour environ 46 millions d'euros.</li> </ul>
<p>Projet n° 2</p> <p>Agglomération du Sud-Est</p>	<p>Il s'agit de la réalisation d'une 3<sup>ème</sup> ligne de tramway qui s'inscrit dans un réseau existant. Ce projet a été adopté par le Comité Syndical du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération (SMTC) en juillet 1999.</p> <p>Cette 3<sup>ème</sup> ligne, d'une longueur de 13,5 kilomètres, desservira cinq communes ainsi que le domaine universitaire probablement à la fin de l'année 2005.</p> <p>Le coût du projet est évalué à 335,8 millions d'euros (valeur novembre 2000).</p>
<p>Projet n° 3</p> <p>Agglomération du Sud-Est</p>	<p>Le projet de la Communauté d'Agglomération (CA), qui regroupe 22 communes, comprend la réalisation d'un TCSP composé d'une ligne de tramway de 8,7 kilomètres, et d'une ligne de bus en site propre de 9,9 kilomètres (qui doit à terme se transformer en ligne de tramway). La mise en service de la ligne de tramway est normalement prévue pour 2006, et la ligne de bus pour 2004. Le coût global du projet se monte à 335 millions d'euros.</p>
<p>Projet n° 4</p> <p>Agglomération du Sud-Ouest</p>	<p>La nécessité de réaliser un réseau de transport collectif de type TCSP dans la Communauté Urbaine (CU) remonte aux années 70. De 1975 à 1995, la CU a lancé plusieurs études concernant différents modes de transport (métro, VAL), mais aucune n'a abouti. Plus de vingt ans se sont écoulés entre les souhaits d'un transport collectif et la délibération du Conseil de Communauté entérinant le choix de la réalisation d'un projet de tramway (1997). Le budget consacré à ce projet s'élève à 1,0611 milliards d'euros, et se décompose en deux phases : une première phase qui comprend la réalisation de trois lignes avec une mise en service prévue fin 2003-début 2004, et une deuxième phase concernant l'extension des lignes qui fonctionnera en 2007. A terme, le réseau de tramway s'étendra sur plus de 40 kilomètres.</p>

<sup>33</sup> Le Plan de Déplacement Urbain (PDU) est un document qui prévoit un ensemble de mesures dans le cadre d'une politique globale de déplacements en assurant un équilibre entre les besoins de mobilité, la protection de l'environnement et de la santé. Il est obligatoire depuis 1996 pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ce document planifie l'évolution de chaque mode de déplacement.

Tableau 3. Degré de dialogisme de l'outil « groupe de travail »

Critères	Sous-critères	Evaluation de l'outil
<i>Intensité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>degré de <i>périodicité</i> de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possibles</li> <li>degré d'intensité du <i>souci de composition</i> du collectif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>la concertation a été mise en place très en amont</li> <li>il s'est tenu 3 réunions durant les 4 mois de concertation</li> </ul>
<i>Ouverture</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>degré de <i>diversité</i> des groupes consultés et degré de leur <i>indépendance</i> vis-à-vis des groupes d'action constitués</li> <li>degré de contrôle de la <i>représentativité</i> des porte-parole des groupes impliqués dans le débat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>création d'un collectif hétérogène avec la présence des <u>citoyens</u> (représentants d'association, du conseil de quartier, et des riverains) de la <u>maîtrise d'ouvrage</u> (élu, fonctionnaires) et du <u>maître d'œuvre</u></li> </ul>
<i>Qualité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>degré de <i>sérieux</i> des prises de paroles</li> <li>degré de <i>continuité</i> des prises de parole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>des <u>contre-propositions</u> de tracé ont été présentées par des riverains, et soumises à la discussion (exploration de nouvelles solutions, de nouvelles variantes de tracé, puis choix concerté d'un tracé)</li> </ul>
<b>Critères de mise en œuvre</b>	<b>Evaluation de l'outil</b>	
<i>Egalité des conditions d'accès aux débats</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tous les participants ont accès à l'information nécessaire concernant le projet. Un dossier d'information a été diffusé, et commenté par le directeur de projet</li> <li>tous les participants ont pu poser des questions aux techniciens (mise à jour de problèmes dont seuls les riverains ont la connaissance)</li> </ul>	
<i>Transparence et traçabilité des débats</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rédaction de comptes rendus après chaque réunion, diffusés pour information et avis à l'ensemble des participants.</li> </ul>	
<i>Clarté des règles organisant les débats</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>le cadrage de la relation a été précisé dès le démarrage du processus. La méthode de travail retenue : questions/réponses</li> </ul>	

Source : d'après Callon, Lascoumes, Barthe (2001, p. 219 ; p. 223)