

## **La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ?**

### **Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation**

*Délibérer sur les décisions publiques, y intégrer l'analyse des risques est un exercice démocratique difficile que tous les acteurs doivent apprendre à pratiquer car il s'agit de diversifier les modes de gouvernement pour les adapter à notre temps.*

*par Pierre Lascoumes,  
Directeur de recherche CNRS,  
Groupe d'analyse des politiques  
publiques ENS - Cachan*

Une première « Conférence de citoyens » aura lieu en juin prochain sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture et l'alimentation. Le recours à une telle procédure de consultation reprend les modèles britannique et danois de mise en débat de controverses scienti-

fiques par des profanes. Une forme nouvelle de passage sur la scène publique est ainsi ajoutée au dispositif français d'accompagnement des décisions. Pendant des siècles, le pouvoir, qu'il soit religieux, politique ou scientifique, a fonctionné au secret. Cette logique serait-elle en cours d'inversion ?

La maîtrise de l'information par les clercs (lettrés, élus et savants) préservait leur monopole et les distinguait des profanes. Tout au plus consentaient-ils à des opérations de vulgarisation et d'explication pédagogiques, mais le support des opinions communes

n'avait pas sa place dans la légitimité des positions tenues et ne contribuait en rien aux décisions prises. Max Weber distinguait trois grandes formes de validation des actes de pouvoir : l'une,

basée sur la tradition ; l'autre, sur le formalisme légal ; la dernière, sur l'efficacité. Aucune d'entre elles n'avait besoin du passage par la mise en débat public pour assurer son bien-fondé. Au contraire, la légitimation par des références closes (la coutume ancestrale, les procédures juridiques ou l'impact quantifié) était perçue comme la garantie contre tout parasitage par des éléments

**Les premiers grands conflits d'aménagement, à la fin des années soixante, ont marqué un moment de rupture dans la culture de la décision au secret.**

*Les grands dossiers d'environnement mobilisent la population.*

extérieurs (intérêts privés, passions collectives). Le fonctionnement en cercle fermé était censé assurer la cohérence interne des raisonnements ainsi que la validité des actes de l'autorité.

Les premiers grands conflits d'aménagement, à la fin des années soixante, ont marqué un moment de rupture dans la culture de la décision au secret. Les projets de déclassement de zones skiables dans le parc national de la Vanoise et ceux portant sur l'urbanisation de la côte aquitaine suscitèrent un nouveau type de mobilisation sociale. Les populations locales, soutenues par quelques experts naturalistes, exprimèrent leur volonté d'être associées à la définition du devenir de leurs territoires et dénoncèrent l'ar-

bitraire des décisions technocratiques, ainsi que la passivité complice de leurs représentants politiques locaux et nationaux. Les deux projets échouèrent. Ces mouvements sociaux créèrent un nouveau problème pour l'action publique : celui des possibilités de rejet de certains projets définis de façon trop unilatérale. Par là, ils mettaient en cause le postulat ancestral selon lequel l'autorité instituée est le seul garant valide du bien commun. Ils amorcèrent aussi une remise en cause progressive des pratiques de gouvernement par l'autorité et le secret. Même l'archétype de l'attribut régalien qu'est « le secret-défense » est aujourd'hui en cours de redéfinition (1). Le secteur privé fut également concerné, dans une moindre

mesure, par cette dynamique d'ouverture. L'information en interne sur les conditions de travail et en externe sur les produits fabriqués s'est généralisée sous l'effet du syndicalisme et du consumérisme.

Mais l'âge de la transparence n'a pas pour autant succédé à celui de l'opacité. Nous dirons plutôt que la mise en circulation d'informations (et non de l'information) - c'est-à-dire de données construites, sélectionnées et pondérées - est devenue un nouvel impératif de bon gouvernement. Elle tend à devenir un instrument régulier de maîtrise des situations génératrices de tensions, particulièrement dans deux cas de figures : pour les projets générateurs de controverses (implantation d'usine à risque, grands équipements) et pour les projets porteurs de fortes incertitudes sur leurs impacts à long terme (mise sur le marché de nouveaux produits chimiques, diffusion d'organismes génétiquement modifiés, enfouissement de déchets industriels ou nucléaires).

Si un devoir d'information du public est en voie de constitution, il demeure pour l'instant embryonnaire et toujours soumis à deux grands types de conditions. Tout d'abord, il importe de ne pas confondre communication, diffusion

d'informations, organisation de débat public et participation aux décisions. Il s'agit d'activités bien distinctes mais beaucoup de flou opportuniste est entretenu entre elles, le moins laissant croire au plus. Ensuite, ce devoir est indissociable d'un pouvoir de parole, tous les acteurs sociaux ne disposant pas d'un accès équivalent à la compréhension et à l'expression. Donner la parole ne signifie pas que tous les acteurs sociaux soient aptes à s'en saisir, c'est-à-dire disposent de compétences et de statuts équivalents les autorisant à s'en emparer et à l'utiliser de façon efficace. La prise de parole est une compétence bien spécifique et inégalement répartie, ce que les approches libérales veulent ignorer. Comme toute autre, la pratique de l'expression démocratique suppose apprentissage et légitimité. C'est pourquoi les différentes formes de « consultation du public » sont marquées de profondes ambiguïtés qui, progressivement, au vu des pratiques, se voient levées ou confirmées. Après avoir rappelé les principales étapes de développement du droit à l'information, nous montrerons que la mise en public des incertitudes ne suffit pas, à elle seule, à résoudre tous les conflits d'intérêts.

## Droit à l'information et culture des risques

Conformément à l'analyse de U. Beck, la connaissance est indissociable d'une politique des risques dans la mesure où la perception des aléas menaçants est constitutive de ceux-ci [1]. On peut retracer sous cet angle les quatre étapes qui ont structuré notre culture européenne du risque.

✓ *Première étape, information et conduite rationnelle* : L'impact du tremblement de terre de Lisbonne (1755) dans son invocation du rationalisme face aux phénomènes naturels contient aussi un appel à l'information des populations sur les risques encourus dans la mesure où ce type d'activité constitue un préalable à une conduite rationnelle de protection.

✓ *Deuxième étape, le risque zéro n'existe pas* : Le naufrage du Titanic (1912) démontre le caractère vain, mais aussi les dangers, de toute prétention au risque zéro, ne serait-ce que parce qu'elle aveugle sur les aléas lorsqu'ils se manifestent. Un dogme était posé : « le navire est insubmersible ». Même au cours du naufrage,

pour beaucoup, y compris parmi les responsables du navire, la catastrophe ne pouvait advenir.

✓ *Troisième étape, failles technologiques et failles informatives* : Les accidents nucléaires de Three Miles Island (1979) puis de Tchernobyl (1986) ont démontré la fragilité des systèmes hyper-complexes. Ils ont aussi alerté sur les problèmes générés par les carences d'informations données aux populations sur les risques pré-existants et sur ceux générés par les accidents. Les réactions sociales ont été très fortes : à court terme, elles ont pris la forme de mouvements de panique ; à long terme elles ont généré une défiance très forte, autant envers la prétention technologique à tout maîtriser qu'à l'égard de la crédibilité de l'information publique elle-même.

✓ *Quatrième étape, information et acceptabilité sociale* : Dans le contexte français, deux oppositions locales très fortes à l'implantation d'équipements publics, en 1990, ont servi de révélateur à l'importance croissante des facteurs d'acceptabilité sociale. Successivement, à la même période, le choix de sites d'enfouissement des déchets nucléaires et le tracé du TGV Sud-Est ont dû être repensés radicalement. C'est

cette fois, dans le processus technocratique de prise de décision que s'est révélée une faille inattendue. L'information des publics, le traitement des opinions sont apparus comme des données désormais incontournables. La création de la Commission nationale du débat public, en 1995, et la réforme - en cours - des enquêtes publiques témoignent d'un nouveau pas en avant dans la gestion des risques collectifs.

Ces deux derniers dossiers présentent un ensemble de caractères communs. Il s'agissait de projets à haute technicité, solidement instruits sous cet angle. Les promoteurs étaient tous certains d'agir dans le sens de l'intérêt général. Le projet fut mené selon la procédure descendante classique. Une expertise, centralisée et close, avait préparé des choix aussi rationnels que légitimes à leurs yeux, et une mise en œuvre sous forme d'application directe. L'« accident » n'a pas porté sur le site ou l'équipement, mais sur leur contexte social. Le facteur de risque n'était pas technique mais sociologique. Finalement, les solutions ont été recherchées dans un recours, non pas à un supplément de rationalité technique, mais à davantage de rationalité démocratique.

Par la même occasion, ces événements démontraient empiriquement les lacunes des systèmes d'information et de consultation déjà existants, en particulier ceux qui étaient liés aux enquêtes publiques (créées en 1976 et réformées en 1983). Dans les deux cas, la solution a été trouvée par une démarche expérimentale :

✓ pour les déchets nucléaires : un moratoire gouvernemental et la loi de 1991 réouvrant la recherche sur les modes de gestion des déchets dans trois directions [2] ;

✓ pour le TGV : une mission indépendante réinstruisant une grande partie du dossier, avec élargissement du problème (du tracé à la politique locale des transports), de nouvelles productions de connaissance menées par un collège d'experts pluri-disciplinaire, enfin la réalisation d'une concertation élargie (états-généraux, auditions publiques) [3].

Plus globalement, ces deux événements ont servi de déclencheur à une innovation dans les procédures de décision avec la circulaire Bianco du 26 février 1993. Celle-ci demande « d'organiser une phase de débat public sur l'intérêt économique et social d'un projet préalable à l'enquête d'utilité publique ». La création de la Commission

nationale du débat public par la loi du 2 février 1995 [4] a encore amplifié les possibilités d'approfondissement de la consultation sur certains grands projets. Mais, pour bien comprendre le sens de cette évolution, il faut la replacer dans le contexte plus large de la reconnaissance des « droits à l'information ».

### Trois étapes dans la reconnaissance des « droits à l'information »

Rompant avec les pratiques de « l'arcanum » (2) monarchique, reprises par la bureaucratie, la plupart des Etats-Providence ont, depuis les années cinquante, voulu assouplir les relations entre gouvernants et gouvernés. L'interventionisme public et l'interpénétration néo-corporatiste des espaces public et privé ont conduit à une transformation des systèmes d'échange entre la société politique et la société civile. Le libéralisme politique s'est traduit par une subjectivation des relations entre gouvernants et gouvernés et la reconnaissance de nouveaux « droits-créances » des citoyens vis-à-vis de l'Etat. Ainsi la Convention européen-

ne des droits de l'homme énonce dans son article 10 : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ». En France, il fallut attendre les années soixante-dix pour que ce courant se concrétise. Les lois Informatique et Liberté (3 janvier 1978) et celles sur l'accès aux documents administratifs (17 juillet 1978) en constituent les principales manifestations. Une seconde phase de cette évolution s'est précisée dans les années quatre-vingts, avec la matérialisation de « droits à l'information » plus spécifiques. On peut en distinguer trois formes principales.

✓ Tout d'abord, ont été instituées des pratiques assurant une information « passive », au sens où il s'agit de l'organisation de droits d'accès sur demande qui développent les innovations de 1978. Ainsi, l'accès aux informations sur les projets d'intérêts généraux (7 janvier 1983) et la nouvelle procédure d'enquête publique (12 juillet 1983). Une directive de la Communauté européenne est venue préciser les conditions d'exercice de la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (7 juin 1990). Le principe X de la Convention de Rio (1992) reprend également l'énoncé

d'un droit général à l'information, etc..

✓ La deuxième forme, plus novatrice, concerne l'organisation d'une information « active », c'est-à-dire d'un devoir de dire qui a été particulièrement développé en

matière de risques : risques technologiques majeurs (directive Seveso du 24 juin 1982 révisée le 9 janvier 1996), pour l'ensemble des risques majeurs, naturels et autres (loi du 22 juillet 1987, révisée le 21 avril 1994), pour la pollution de l'air (loi du 30

*Pour ce qui est de la mission du TGV Méditerranée, l'essentiel des changements obtenus a concerné la redéfinition de certains tronçons du tracé.*

Claude Paris/REA

décembre 1996 étendant les systèmes de recueil et de diffusion de l'information qui pré-existaient). Dans tous ces cas, il y a obligation de mise à disposition d'information synthétique sur l'état des pollutions, les risques créés, les plans de sauvegarde en cas d'accident et les mesures de protection. Selon les secteurs, cela va de la réalisation de documents d'information diffusés par les mairies, jusqu'à des démarches directes auprès des populations exposées aux risques.

✓ La troisième forme développe les échanges dans le sens de l'organisation de délibérations collectives qui prennent la forme de procédures de co-construction de l'information au sein de différents forums, tels les commissions locales d'information. Une première formule est introduite par les commissions locales auprès des « grands équipements énergétiques » (centrales nucléaires, circulaire du 15 décembre 1981). Ces collectifs, largement dominés par les acteurs industriels et administratifs, fonctionnent en pratique comme un accompagnement d'une gestion technocratique. Le pluralisme de leur composition a peu contribué au renouvellement des formes de production et de diffusion de l'information. Il devrait en être de même des

CARIP (cellules d'analyse des risques et d'information préventive), mises en place en 1993 pour la gestion territoriale des risques majeurs.

Des commissions locales d'information (CLI), plus proches d'un modèle délibératif, ont été mises en place auprès des laboratoires préfigurant les sites d'enfouissement des déchets nucléaires (loi du 30 décembre 1991) et en matière de déchets industriels (loi du 29 décembre 1993). Elles sont

obligatoires pour les sites de conservation des « déchets ultimes » ou instaurées sur demande (des élus, des populations ou de l'administration) dans les autres cas. On peut classer dans le même modèle les commissions consultatives auprès des aéroports (loi du 21 mai 1987), les commissions locales de l'eau (loi du 3 janvier 1992) et les commissions départementales des carrières (loi du 4 janvier 1993). Il s'agit là de dispositifs récents se proposant de dépasser les formes de concertation habituelles. Dans cette nouvelle étape, il ne s'agit plus seulement d'assurer une diffusion de données préconstituées mais de créer des cadres d'échange contribuant à la définition, la validation et l'exportation d'informa-

tions. Ils reposent sur des groupes pluralistes composés de représentants désignés, porte-parole des principaux intérêts locaux concernés. Leur travail de définition, de recherche, d'analyse et de mise en circulation d'informations s'accomplit sur une durée. La consultation de ces instances

**Dans quelle mesure cette évolution des modes d'information, des formes d'échange entre gouvernants et gouvernés, parvient-elle à modifier en amont les décisions publiques ?**

sur les projets d'aménagement - obligatoire - dépasse un rôle de stricte information et tend vers celui plus général de structures de conseil ou d'expertise. Enfin, elles contribuent à l'élaboration collective de règles d'action territoriale : normes de fonctionnement d'établissements (choix du niveau acceptable des rejets polluants), modes d'utilisation d'une ressource donnée et participation à l'élaboration de plans de réduction des pollutions et à la fixation d'objectifs de qualité (schémas d'aménagement).

L'introduction, dans la panoplie française d'outils de régulation des controverses, d'un instrument supplémentaire - la « Conférence de citoyens » - marque une nouvelle étape dans le recours aux techniques délibératives. Inspiré du modèle anglo-saxon des « conférences de consensus », ce dis-

positif est le premier à présenter les avantages d'une véritable démarche méthodologique. Un jury de profanes reçoit tout d'abord une formation sur le sujet, puis il sélectionne un panel d'experts et de personnes susceptibles d'éclairer les débats. Enfin, se déroule une grande audition publique avant que le jury ne rende son avis. Il est toutefois regrettable que la première utilisation de ce dispositif se fasse sur une décision... déjà prise (autorisation de culture du maïs transgénique en novembre 1997 [3]). Ce qui démontre, une nouvelle fois, l'importance du volet implicite de ces pratiques : celui qui tend à la légitimation des décisions des clercs sous couvert de concertation des publics profanes.

La reconnaissance d'un droit à l'information et la mise en place de procédures délibératives s'inscrivent dans un mouvement général des modes de décisions publiques qui présente les quatre caractères suivants :

- ✓ une mise en question du schéma linéaire classique : une « bonne » science permettant le recours à une technologie adaptée qui assure un choix rationnel non contestable ;
- ✓ une approche plaçant les incertitudes au centre d'une démarche exploratoire qui inventorie les enjeux et les

solutions et progresse par confrontation, par évaluation et par essai-erreur ;

- ✓ une production de connaissances spécifiques à la démarche exploratoire qui s'attache au rassemblement de données multi-dimensionnelles (scientifiques, techniques mais aussi économiques et sociales) et bien territorialisées ;
- ✓ enfin, une négociation ouverte avec un ensemble d'acteurs aux statuts très diversifiés mêlant des clercs et des profanes du problème en jeu.

Mais dans quelle mesure cette évolution des modes d'information, des formes d'échange entre gouvernants et gouvernés, parvient-elle à modifier en amont les décisions publiques ?

### Des mises en œuvre problématiques

Certes l'originalité de ces pratiques d'information-consultation basées sur des expériences collectives mêlant des acteurs et des connaissances de nature hétérogène témoigne d'une ouverture, dans le sens de ce que M. Callon nomme une « démocratie technique ». Cependant, de

nombreux problèmes de mise en œuvre conduisent encore à relativiser leur portée.

Reprenons, tout d'abord, les deux dossiers présentés en ouverture. En ce qui concerne la mission du TGV-Méditerranée, malgré un grand brassage, une importante mobilisation sociale et des démarches expérimentales, l'essentiel des changements obtenus a concerné la redéfinition de certains tronçons du tracé, avec quelques compensations en termes de renforcement d'une politique locale des transports et de prise en compte de données environnementales. La démarche se résume davantage en un « rat-trapage d'un déficit démocratique » qu'en un renouvellement de la décision et de ses fondements [3]. Quant à la mise en œuvre de la circulaire Bianco, puis de la Commission nationale du débat public (événements directement liés au conflit précédent) ce qui est frappant, c'est autant la lenteur de leur opérationnalisation (il a fallu deux ans pour donner un contenu précis à ces principes d'action, nommer les membres, etc.) que leur difficulté à s'emparer de dossiers controversés. L'extension du site de Roissy n'a pas été soumis à la Commission [5] qui est surtout saisie du projet d'aménagement du port du

Havre. Comme l'indique C. Blatrix, la démarche en cours reste assez classique, privilégiant la confrontation d'intérêts publics divergents sur la pratique professionnelle du débat. Cette entrée en fonction conduit à s'interroger sur les limites de la transparence et de la prévention des conflits qu'une telle instance peut générer.

Quant à la gestion du dossier sur les déchets nucléaires, il faut noter, depuis l'automne

D. Maret/Andra

*Les interrogations sur le cycle nucléaire et la politique énergétique française sont à nouveau d'actualité. Ici, une réunion d'enquête publique dans le Gard, un des départements concernés par l'installation de laboratoires souterrains.*

1997, autant une reprise des oppositions locales (dans la Meuse et le Gard, principalement), que l'émergence de tensions politiques explicites - en particulier chez les parlementaires -, les élus écologistes mettant en question la démarche de Christian Bataille, parrain du dispositif conçu en 1991 pour résoudre la crise précédente. Cette nouvelle phase de mobilisation s'appuie sur une critique de la démarche préconisée, dans laquelle elle ne voit qu'un moyen pour assurer l'acceptabilité d'une décision déjà prise. Sous couvert de « laboratoire » et de « recherche », il s'agirait toujours de préparer des sites d'enfouissement. Le cantonnement de la controverse reste donc très partiel et les

interrogations, tant redoutées, sur une réflexion d'ensemble sur le cycle nucléaire et la politique énergétique française sont de nouveau d'actualité.

Plus globalement, on peut distinguer au moins trois grands types de difficultés récurrentes propres à ces approches concertées.

✓ *La mise en place de commissions locales* : la constitution de ce type de groupes est une étape

aussi déterminante que problématique. Tout d'abord, les critères de choix et les modes de désignation des représentants sont le plus souvent définis empiriquement, c'est-à-dire en fait selon les priorités et les réseaux relationnels des préfets. Les commissions prennent ainsi des formes très différentes selon le degré d'ouverture pratiqué. Ensuite, l'exercice du leadership dans ces groupes est un problème constant. Faute de guide méthodologique et, surtout, faute de savoir-faire préconstitué, les pratiques de conduite du travail collectif divergent considérablement et tendent souvent à reproduire les fonctionnements technico-administratifs ordinaires. Un parallèle utile peut être fait avec les

rare enquêtes sur le recrutement et les pratiques des commissaires enquêteurs. Elles montrent que les critères de choix privilégient les compétences techniques et administratives sur les capacités communicationnelles [6]. Ces deux points renvoient à une question sociologique plus large, celle des conditions de possibilité de création et de productivité d'un acteur collectif.

✓ *Le flou des pouvoirs et des compétences* : bien qu'il s'agisse de commissions instituées par la puissance publique, il est frappant d'observer, dans les textes, censés les organiser, à quel point la question des pouvoirs détenus par ces organismes reste dans le flou. Le vocabulaire utilisé est significatif de la difficulté à opérationnaliser a priori l'action délibérative. Ce sont des possibilités, plus que des devoirs, qui sont énoncés. Il y est dit que ces forums « peuvent recevoir », « peuvent mener des actions d'information », « peuvent consulter ». Les modalités d'action demeurent donc indéterminées, les voies d'action sont à construire collectivement. Un des enjeux majeurs au sein de ce type de groupes se situe donc dans la négociation sur le choix des méthodes à suivre et les objectifs à atteindre. On retrouve là une des limites majeures des poli-

tiques procédurales, qui reposent sur des dispositifs très peu finalisés.

De même, on observe partout une dissymétrie très forte entre les ressources dont disposent les différents acteurs, en termes d'accès à l'expertise, d'autorité juridique à se faire entendre et d'absence de possibilités de recours à une instance judiciaire pour trancher les litiges sur le fonctionnement des instances. Ces facteurs maintiennent les profanes dans une situation de forte dépendance.

✓ *L'absence d'objectifs précis* : un autre problème, constant, est celui de la contradiction

entre la souplesse du dispositif et sa productivité. Une grande partie des échanges peut porter sur la définition du champ à investiguer, sur la détermination des données pertinentes et sur le mode de publicisation des résultats. Aucun critère général n'est fixé sur le type d'information qui doit être produit, ni sur les formes de sa mise en circulation. Aucune obligation de résultat n'est déterminée. C'est pourquoi

les CLI peuvent être facilement réduites à des espaces de cantonnement des controverses et de simple légitimation de processus sur lesquels elles restent largement sans prise.

A côté de ces problèmes récurrents, on doit aussi envisager ces activités délibératives comme des dispositifs d'apprentissage. En effet, on peut observer, parfois, des effets sur l'interne du collectif

**L'instance délibérative, entendue comme espace d'inventaire et de confrontation territoriale, n'est certainement pas la panacée, mais elle a le mérite de poser l'analyse de l'action publique par le bas, c'est-à-dire très concrètement à partir de l'implication des acteurs locaux et de leurs activités.**

plus importants que ceux qui affectent l'externe. Le processus délibératif modifie d'abord les fonctionnements des opérateurs des projets générateurs de risques et secondairement ceux des instances chargées d'en assurer le contrôle. Ils se trouvent placés sous une injonction non pas de transparence, mais de mise à jour de leurs données et de mise en public de leurs incertitudes. Jusqu'où cela s'accomplit-il et avec quel impact ? Garder la maîtrise du processus impose aujourd'hui à l'industriel ou à l'aménageur une présentation publique de ses actions. A contrario, la révélation de pratiques de secret ou de dissimulation consti-

tue pour eux un risque très important de disqualification, qui peut permettre à des acteurs associatifs, politiques ou judiciaires de prendre la main sur le dossier.

Face aux ambiguïtés de ces nouveaux modes d'action publique, il importe d'avancer dans l'analyse de ce type d'instances délibératives. Et il est tout d'abord indispensable de les différencier.

## Vers une différenciation des instances délibératives

L'instance délibérative, entendue comme espace d'inventaire et de confrontation territoriale, n'est certainement pas la panacée, mais elle a le mérite de poser l'analyse de l'action publique par le bas, c'est-à-dire très concrètement à partir de l'implication des acteurs locaux et de leurs activités. On doit alors se demander quel espace de connaissance, quel espace de confrontation, quel espace de délibération, quel espace de coopération, les interactions entre les acteurs parviennent-elles à édifier et à faire évoluer ? Je propose d'établir une distinction entre ces instances délibératives selon quatre cri-

tères : de représentation, d'interaction, d'intégration et de productivité. J'en présenterai des modalités extrêmes, en précisant que les pratiques combinent, le plus souvent, ces polarités; mais des orientations dominantes et mineures peuvent être dégagées de l'observation.

✓ **Critère de représentation** : ce critère permet de distinguer deux formes de groupes, le forum « para-public » et le forum « pluraliste » en s'inter-

rogeant sur la façon dont s'opère le choix des porteparole. Dans le premier cas, (celui du forum « para-public »), la désignation s'accomplit sur un mode technocratique ou hiérarchique, c'est-à-dire, en général, par le préfet et l'élite notablière. Il tend à se cantonner aux acteurs déjà reconnus comme légitimes, aux têtes de réseau, indépendamment de leurs compétences spécifiques sur l'enjeu. Il s'agira alors d'un acteur collectif de façade. Dans le second cas, celui du forum « pluraliste », la composition est concertée et diversifiée. Elle accorde une place importante à des tiers non directement impliqués sur l'enjeu et elle assure une

ouverture à des acteurs atypiques mais spécialistes de fait. Une possibilité d'élargissement du cercle des représentants en fonction du travail collectif par la mobilisation progressive des réseaux latents existe également. On parlera alors d'acteur collectif intégré.

**L'analyse différenciée des dispositifs territoriaux d'expertise collective devrait permettre de sortir des analyses idéalistes qui ne voient a priori que de l'archaïsme dans le réglementaire et que du modernisme dans le délibératif.**

✓ **Critère d'interaction** : on peut opposer sur ce critère le forum « réceptacle » au forum « inventeur ». Le point d'observation concerne, ici, le type de données

qui sont mises en circulation. Dans le premier cas, le forum « réceptacle » est un collecteur d'informations produites en dehors de lui, qu'il mobilise et valorise en les insérant dans la discussion. Le matériel sera descriptif du déjà connu. Les possibilités de discuter les informations demeurent faibles, celles de contre-expertise sont très limitées ou absentes. Les bases cognitives du problème traité demeurent donc étroites. Dans le second cas, le forum « inventeur » est un producteur d'informations spécifiques qui mène une démarche réflexive. Il ne se contente pas d'inventorier le disponible, il s'efforce d'abord de construire une probléma-

tique et détermine à partir de là ses besoins en matière d'information. Les données existantes sont complétées par la réalisation d'études ad-hoc. Il cherche également à rendre disponibles des informations plurielles, susceptibles de permettre une discussion des données traditionnelles.

✓ **Critère d'intégration** : on distinguera ici le forum « univoque » du « forum pluriel ». Dans le premier cas, un forum « univoque » a pour principe de fonctionnement la recherche d'un consensus. Celui-ci est obtenu par une série d'ajustements mutuels. Mais le coût de ces compromis en termes de connaissance est rarement explicite. Il l'est d'autant moins qu'il est élevé. Ce fonctionnement tend à nier l'existence de conflits d'intérêts et laisse croire à leur possible résolution (sous-entendu équitable), alors qu'en pratique il s'agit d'ajustements forcés et qu'aucune règle de justice ne vient déterminer la part minimale et maximale qu'il est nécessaire d'accorder à chacun des intérêts en présence. Et le principe du « pâté d'alouette » l'emporte, le plus souvent, sur celui du « quatre-quart ». La négociation-marchandage, le « bargaining », n'est pas une délibération. Dans le second cas, le forum « pluriel » s'attache, au contraire, à rendre visibles les

conflits d'intérêt en présence et à rendre intelligibles les ajustements qui ont été opérés entre eux.

Les intérêts particuliers reconnus sont amenés à s'inscrire dans un bien collectif. De plus, il accorde une place aux points de vue minoritaires, voire marginaux. C'est le principe des commissions d'enquête nord-américaines. Ce mode de fonctionnement tend à dépasser l'opposition classique entre connaissance rationalisée et diversification sociale des sources. L'apprentissage collectif est ici particulièrement important.

✓ *Critère de productivité* : il conduit à distinguer le forum « stimulateur » du forum "intégrateur". Dans le premier cas (forum « stimulateur »), l'essentiel est de participer et, souvent, « en être » suffit. Si la présence est déterminante, elle peut prendre des formes très différentes, allant de l'animation-contrôle à la tactique symbolique du « pull sur la chaise » (« qu'il ne puisse pas être dit que je n'étais pas là, même si je n'ai rien dit »). L'essentiel des activités relève alors d'une participation-caution qui respecte totalement « l'orthologie », l'alignement des discours pré-établis. Dans le second cas (forum « intégrateur »), la caractéristique

dominante est, au contraire, la capacité du dispositif à s'approprier une commande initiale. La reformulation du problème que le collectif est alors capable de produire est une étape décisive dans le va-et-vient créatif que M. Callon analyse comme activités de débordement et de cadrage et leurs interdépendances. Un tel collectif est animé de dynamiques qui peuvent aller, d'un côté, jusqu'à la modification de la configuration de l'instance de délibération, et, d'un autre, jusqu'à la mise sur agenda de problèmes reconfigurés. Il se distingue également par une inscription dans une temporalité plus longue et la mise en place de structures d'expertises collectives et continues.

## Conclusion

L'analyse différenciée des dispositifs territoriaux d'expertise collective devrait permettre de sortir des analyses idéalistes qui ne voient a priori que de l'archaïsme dans le réglementaire et que du modernisme dans le délibératif. De même, l'observation attentive des activités délibératives devrait aussi permettre de rompre avec un schéma qui assimile automatiquement l'information-participation à la démoc-

ratie ou l'information-communication à une manipulation légitimante. Cependant est posée une fois encore, la question de la capacité d'apprentissage des acteurs publics et privés, c'est-à-dire celle de leur aptitude à s'approprier de telles démarches sans les réduire à leurs schémas d'action traditionnels. C'est pourquoi le « droit à l'information » comme nouveau droit subjectif des citoyens demeure une déclaration formelle tant qu'il ne s'accompagne pas de modalités de concrétisation précises offrant des ressources de contre-expertise et de critique des productions institutionnelles. Enfin, on rappellera que le fonctionnement productif et créatif de tels dispositifs ne doit pas être vu de façon unilatérale. Si les problèmes soulevés concernent au premier chef les autorités publiques qui les organisent et les experts qui tendent toujours à les annexer, ils impliquent aussi les représentants des profanes, c'est à dire la capacité et la volonté des représentants des citoyens à s'engager activement dans de tels processus et à y tenir pleinement un rôle. La pratique de la démocratie n'est jamais une évidence.

Enfin, je soulignerai que les recours à des politiques procédurales et des activités déli-

bératives ne doivent pas être assimilés, comme cela est fait souvent, à un retrait, ou un moins d'Etat. Ce type d'action publique dénote plutôt une diversification des modes de gouvernement. L'intervention publique reste indispensable pour institutionnaliser ces instances territoriales, structurer leur démarche et assurer la viabilité de ces micro-espaces publics. Etat procesuel ne signifie pas « Etat creux ». Une nouvelle fois, la dichotomie de sens commun « tout Etat/pas d'Etat » se révèle non pertinente. Ces instances constituent des dispositifs expérimentaux et l'Etat garde une place importante dans la validation in fine de leurs productions et dans l'extension-généralisation de leurs résultats dans d'autres contextes territoriaux, voire nationaux.

## Notes

(1) • En février 1998, une loi est en cours d'adoption, prévoyant une procédure de transmission, sous certaines conditions, aux autorités judiciaires d'informations relatives à la défense nationale ou à la sûreté de l'Etat.

(2) • Arcanum : le secret au double sens du terme, ce qui doit rester mystérieux et ce qui constitue le savoir-faire des clercs, ce sur quoi repose leur art de diriger. M. Senellart, Les arts de gouverner, Seuil, 1995.

(3) • L'importation du maïs transgénique avait été autorisée en janvier 1997. Un étiquetage spécifique et un dispositif de biovigilance devaient être mis en place. Rien de cela n'a été fait avant l'annonce soudaine de

*l'autorisation de mise en culture. D'où de fortes protestations et une demande de moratoire formulée par de nombreuses associations agricoles, environnementales et de consommateurs. C'est l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qui a été chargé de traiter cette contestation en recourant à ce nouveau type de conférence.*

## Bibliographie

[1] • U.Beck, Risk Society, toward a new modernity (1986), London, Sage publications, 1992, chap 2 "The politics of knowledge in the risk society", pp.51-84.

[2] • cf article de Y. Barthe dans ce numéro.

[3] • Max Querrien, Un tournant dans la pratique de la concertation : le TGV-Méditerranée" Annales des Ponts et Chaussées, n°81, 1997, pp 16-23 ; J.M. Fourniau, "La portée des contestations du TGV Méditerranée", Ecologie politique, n°21, 1997, pp.61-75.

[4] • J.C. Helin, La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovations, Revue juridique de l'environnement, 1995, n°2, pp.219-233 ; C. Blatrix, "La loi Barnier et le débat public", Ecologie politique, n°21, 1997, pp.77-92.

[5] • B. Barraqué, "Roissy Charles de Gaulle, observations sur le projet de contrat de maîtrise des nuisances sonores", Ecologie politique n°21, 1997, pp.93-98.

[6] • X. Piechaczyk, "Instruire ou construire l'intérêt général ? Radiographie d'une population de commissaires enquêteurs", Ecologie politique n°21, 1997, pp.43-60.