

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

Boucler une réflexion sur les apports de la participation publique :
Les cinq formules de base [⌘] ★

BERTHOMÉ Guy-El-Karim

Doctorant en Sciences Économiques et Gestion de
l'Environnement (thèse ADEME)

Laboratoire de Socio-Économie Environnement
Développement (SEED)

Laboratoire Montpellierain d'Économie Théorique et
Appliquée (LAMETA)

Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA)
gekberthome@student.ulg.ac.be

Résumé : L'impression d'un foisonnement dans les manières d'envisager les apports de la participation publique demeure au sein de la littérature scientifique. Rares sont les textes qui mettent solidement en correspondance une théorie politique, une instrumentation de l'analyse, et une caractérisation des effets attendus de la participation. Cet article explore comment ces différents éléments (théorie politique/ instrumentation/ effets attendus) peuvent trouver leur place dans une réflexion complète, cohérente et autonome. On découvre que cela est possible dans le cadre de cinq grandes formules de base. Ces formules sont aussi et surtout celles à partir desquelles les travaux scientifiques de ce champ peuvent être construits, et déconstruits. Cet article apporte également des raisons d'être attentionné en matière d'hybridation entre ces formules de base.

Introduction

Dans les années 90, Thomas Webler fait le constat d'un éparpillement des démarches d'identification des apports de la participation (Webler, 1995). Depuis, nombre de travaux ont travaillé à clarifier les visions des apports de la participation présentes du côté des participants (Webler et al., 2001). Du côté des chercheurs, l'impression d'un foisonnement demeure

⌘ La communication présentée lors des *Journées doctorales sur la Participation du public et la démocratie participative* avait pour titre : « "Une concertation qui tient la route", bouclages des chercheurs entre leurs repères normatifs et les effets qui les préoccupent ».

★ Je tiens à remercier Marc Mormont, Hélène Rey-Valette, Laurent Mermet, Laurence Monnoyer-Smith, Jean-Michel Fourniau, et un lecteur anonyme, pour leurs remarques constructives. Les idées exprimées dans cet article restent de l'entière responsabilité de l'auteur.

(Chilvers, 2008). Des lacunes ont toutefois été repérées dans cette littérature scientifique : manque de positionnement du propos, tantôt universaliste et tantôt localisé (Rowe et Frewer, 2004) ; manque de positionnements normatifs francs (Mermet, 2004) ; manque de cohérence logique entre théorie normative retenue et effets attendus (Reber, 2009). Ces travaux critiques nous incitent à porter notre attention sur la manière dont peuvent s'articuler les « grilles de lecture » normatives et les « grilles d'observation » des apports de la participation.

Chilvers a mené un travail de déclinaison des différentes approches des apports de la participation existantes, mais sur la base des travaux de praticiens (Chilvers, 2008). Plus communément, ce sont les voies (“*tracks*”) dans lesquelles s'inscrivent les travaux des (purs) théoriciens qui sont déclinées, et peu comparées (Shapiro, 2003 : 2). Partant de ce constat d'un hiatus dans la littérature (Fung, 2007), notre ambition n'est pas celle que soumet Fung, qui propose de mettre en compétition les différentes théories politiques sur la base de leurs aptitudes à s'appliquer sur le terrain. Nous adoptons une perspective élargie (embrassant théories politiques, instrumentations et effets) parce qu'elle est une chance de pouvoir regarder cette littérature sous un angle nouveau, d'y repérer des dynamiques structurantes difficiles à voir autrement, et par là d'échapper à l'impression de foisonnement qu'elle peut donner.

Notre réflexion se déploiera donc en délimitant des espaces de réflexion dans lesquels des éléments d'analyse disparates s'articulent et trouvent leur cohérence. En matière d'éléments d'analyse, nous avons sommairement : **a/** des *théories politiques* de la participation ; **b/** des *effets* de la participation jugés préoccupants¹ ; et **c/** des *instrumentations* appropriées pour mettre en œuvre ce dispositif (a/ et b/). Notre intuition en la matière est que les chercheurs construisent ces articulations en procédant par itération, et non pas de manière linéaire et une fois pour toutes. Le *bouclage formel*, qui fixe par écrit la démarche continue de mise en correspondance entre a/, b/ et c/ au point où elle en est, est une œuvre incomplète, en partie pré pensée, en partie impensée, et en partie passée sous silence. Pour preuve, une expérience, une idée, une critique nouvelles peuvent motiver chez le chercheur le besoin de remettre à jour le bouclage qui était le sien, s'il considère qu'il doit parvenir à rendre compte de ces éléments nouveaux. Dans cette mise à jour, les chercheurs ne progressent pas selon un ordre préétabli entre les éléments de bouclage a/, b/ et c/. Si la théorie de la participation à laquelle un auteur est attaché peut déterminer les effets qu'il trouvera dignes d'intérêt, les effets qui le

¹ Notre revue de la littérature scientifique laisse de côté la littérature sur l'évaluation multicritère des démarches de concertation (Laurian et Shaw, 2008). La principale raison à cela réside dans le fait que notre propos vise précisément à (sur)exposer les différences structurales entre les principales formules de réflexion en vigueur, là où l'analyse multicritère vise à concilier les critères qui ressortent de ces différentes formules.

préoccupent pourront également le porter vers une vision rénovée de la participation, ou vers des instruments complémentaires. C'est pour cela qu'il est pertinent de parler de bouclage, plus que d'une reprise du fil de la réflexion.

La confrontation au terrain semble tout de même appelée à jouer un rôle important dans la validation et l'invalidation des bouclages formels proposés par les auteurs (Fung, 2007). On doit alors reconnaître que deux boucles sont en interaction : 1° celle dont nous voulons traiter, le *bouclage formel*, qui est la réponse calculée de l'auteur, figée sous forme de publication ; et 2° l'infirmité de sa démarche sur le terrain, qui peut le convaincre dans son for intérieur qu'il convient d'ajuster sa démarche. Le choix que nous faisons de traiter de la logique du bouclage formalisé sans mener conjointement toute la réflexion sur le rapport du chercheur à son terrain peut alors paraître regrettable. Nous verrons qu'en dépit de ce choix, le propos se tient. D'abord, parce que notre intention n'est pas ici d'éprouver la pertinence comparée des bouclages les uns par rapport aux autres, mais de représenter de manière égale toute la gamme des bouclages tels qu'ils s'expriment dans les textes scientifiques. Le recul dans le temps nous permettra d'ailleurs de voir des auteurs évoluer dans le calage de leur approche. Ensuite, notre attention constante aux effets vers lesquels les bouclages sont prédisposés à se porter maintiendra présente la question du rapport au terrain.

L'exposé débute par les formules de bouclage les plus familières ; familières car bien identifiées comme permettant de monter un raisonnement propre sur les apports de la participation. Elles font l'objet d'une représentation admise au sein de la communauté scientifique (bouclages 1, 2 et 3). L'exposé aborde ensuite deux autres formules de bouclage qui permettent, en complément des trois premières, de balayer toute la gamme des ressources mobilisées dans la littérature. Ces deux dernières formules ne font pas l'objet d'une représentation admise au sein la communauté scientifique (bouclages 4 et 5).

Table 1 : Bouclages, et les effets qu'ils sont prédisposés à considérer

Bouclages	Effets considérés
1. Utilitariste	Maximiser des gains nets d'utilité
2. Partisan	Progresser dans la défense d'un parti pris
3. Symétrique	Progresser vers un idéal commun
4. En Cascade	Maximiser les effets en cascade
5. En Équilibre	Progresser vers une situation plus équilibrée

Des contributions scientifiques sont mobilisées pour illustrer ces différentes formules de bouclage. Elles ont toutes pour point commun de toucher aux apports qui peuvent être attachés à la participation publique en terme de gestion publique.

1. Bouclage utilitariste

Ce bouclage passe toujours par un même *point fixe* : les gains que peut produire le recours à la participation, en tenant aussi compte des pertes de bien être qu'il peut occasionner. Les gains nets sont donc ce qui importe le plus ici, mais cela justifie de se préoccuper en amont des dispositions à prendre pour parvenir à *maximiser* ces gains in fine. En outre, la question de la distribution des gains ne peut être ignorée, puisque de celle-ci dépend la valeur des gains totaux de l'opération participative. Cette formule pose la question des apports de la participation comme un choix à faire parmi divers ensembles de gains nets d'utilité obtenus après participation, mais envisageables *ex ante* (Mas-Colell et al., 1995). Un des ensembles de gain qui sert de référence dans ce calcul est celui qui correspond à une issue repoussoir (*threat point*) ou une issue de statu quo².

La formule utilitariste se fait fort de bien définir l'effet attendu de la participation. La solution de Nash Pareto dominante occupe la première place dans le vaste outillage théorique des bouclages utilitaristes (Nash, 1950). Elle entraîne derrière elle un champ de recherche structuré dédié à ce que la négociation parvienne à cette solution (Gómez, 2006). Mais d'autres effets peuvent être recherchés lorsqu'il semble incontournable de tenir compte de différences entre les participants à la négociation³. On voit à cette occasion que les règles de hiérarchisation et répartition des gains peuvent puiser à différentes philosophies politiques conséquentialistes (welfariste, égalitariste, rawlsienne, talmudique, etc.).

La littérature appliquée met plus directement l'accent sur une mise en balance des coûts et des bénéfices. L'analyse coûts – bénéfices (CBA), qui compare le statu quo à la situation de mise en œuvre d'une politique, ici une politique participative, est l'instrument le plus connu. La mesure de la satisfaction privée et cumulée en est une étape importante et délicate. Elle

² Dans le domaine de la gestion, le *threat point* ou le *disagreement point*, enfin l'idée d'une alternative non coopérative, est considérée couramment au travers de l'acronyme BATNA : *Best Alternative To Negotiate Agreement*.

³ Il peut s'agir de considérer les pouvoirs de négociation relatifs des différents participants. Des auteurs ont alors recours à la solution de Kalai et Smorodinsky lorsqu'ils se préoccupent du caractère plus ou moins incontournable de la participation d'une partie prenante (Kalai et Smorodinsky, 1975). Des auteurs emploient la valeur de Shapley lorsque l'appartenance de certains membres à une coalition pèse davantage sur les gains de la coalition que celle d'autres membres (Shapley, 1953).

Il peut s'agir de considérer aussi la différenciation des participants sur la base de la radicalité de leurs revendications (pour une synthèse sur cette question, voir Thomson, 2008).

ramène les auteurs à s'interroger sur l'intérêt de ce style d'instrumentation au regard des possibles faiblesses de ses fondements moraux (Kontoleon et al., 2001).

Dans un univers où les participants sont atomisés et leurs préférences stables, étant au clair sur les mondes à venir possibles et les collectifs envisageables, la formule utilitariste est aisée à mettre en œuvre et difficile à remettre en cause. Cela provient notamment du fait que la formule de bouclage utilitariste est très largement équipée et plutôt mieux balisée que les autres. Ses solutions découlent assez souvent d'hypothèses qui ont le mérite d'être posées, portant la discussion sur les univers dans lesquels les solutions proposées trouvent leur pertinence. Les auteurs font valoir la nature comparative et transmissible de leurs réponses, dans la mesure où elles ne se rapportent qu'à des niveaux d'utilité. C'est là en même temps la limite générale de cette formule. Rapportée à un calcul autonomisé d'utilité, c'est-à-dire la plupart du temps de satisfaction du désir, cette vision des apports de la participation peut « entrer en conflit avec des exigences, même très minimales », que ce soit des exigences en terme de libertés personnelles (Sen, 1999 : 70), ou de traduction des choix de gestion des collectivités territoriales (Godard, 2004).

En ce qui concerne la participation, cette formule de bouclage est moins disposée à faire face à des processus longs et mouvementés. Elle suppose d'attendre des individus pris dans la participation qu'ils se conduisent de manière univoque, afin de pouvoir à un moment donné faire le tri des solutions qui peuvent objectivement procurer un bénéfice mutuel (Fisher et al., 1982). Cet attendu ne facilite guère la composition entre cette formule utilitariste et des approches de la participation qui, elles, la conçoivent comme étant fondamentalement complexifiante (Stengers, 2006) ou ambiguë (Gendron et Turcotte, 2003).

2. Bouclage partisan

Dans l'Histoire, la formule des bouclages partisans est probablement la première à avoir été communément suivie (Beierle, 1998). Mais depuis le début des années 90, cette formule est moins empruntée. Ce type de bouclage est assez repérable car c'est un bouclage guidé par un parti pris. La défense assumée d'un parti pris révélé est bien le *point fixe* de ces bouclages. Dans les sciences de gestion, les partis pris ont longtemps été partagés en deux camps : les promoteurs de politiques ("*policy makers*") d'un bord, les citoyens participants ("*citizen participants*") de l'autre (Rowe et Frewer, 2000 : 11 ; Irvin et Stansbury, 2004 : 56). Des années 70 aux années 90, on est passé de modèles d'analyse qui étaient dirigés vers les promoteurs, à de nombreux modèles d'analyse maintenant plus attentifs au public (Hostovsky,

2000). Sur le fond, les approches partisans tendent à devenir des approches tropiques. On veut dire par là qu'elles se mettent à la place d'un seul acteur, mais dans une posture plus expectative qu'autodéterminée, en recherchant s'il y a moyen d'obtenir le quitus des autres parties prenantes sur des accords qui font avancer leur cause. Les espaces participatifs voient en outre intervenir de nombreuses parties prenantes distinctes, dont certaines peuvent faire le lien entre les deux camps évoqués. Le décryptage de la stratégie des adversaires, des options gagnantes, des moyens de blocage ou de déblocage, des arguments qui emportent l'adhésion, reste cependant la prise principale de l'outillage des bouclages partisans. En cela, ils puisent fondamentalement dans des théories sociales touchant à l'action collective, aux jeux de pouvoir, à la conduite de projet, à la psychologie des leaders... Durant les deux dernières décennies, plus favorables aux bouclages orientés consensus, une diversification instrumentale des bouclages partisans s'est faite jour :

- Une première forme de renouvellement des bouclages partisans consiste à pencher vers la symétrie ; à concevoir par exemple les apports de la participation en fonction d'« *un parti et si possible plus* » (Beierle, 1998 : 14). Le bouclage reste partisan dans un sens traditionnel, mais ouvert à la symétrie si la situation s'y prête. Il faut alors pouvoir établir un ordre de priorité entre les partis⁴ en fonction des problèmes en débat.
- Une seconde orientation des bouclages partisans consiste à ne plus prendre pour base un groupe de participants, mais plutôt *une cause de participation*. On retrouve cela dans l'*Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale*, qui, considérant un résultat écologique attendu de la gestion, étudie l'action « stratégique de changement[s] en faveur de l'environnement » (Mermet et al., 2005 : 134).
- Une dernière forme de spécialisation des bouclages partisans, de moins en moins discrète, se positionne en faveur des exclus ou des sous représentés de la participation, vers un changement des montages politiques à leur avantage. L'attention pour les publics légitimes et leur sélection ne faiblit pas⁵.

Que ce soit l'*acceptabilité* du côté des promoteurs, ou les *précautions environnementales* du côté des associations, les bouclages partisans restent souvent fortement attachés à un groupe de participants classiques. Il faut reconnaître alors que ces approches, fortement alignées sur

⁴ Cela renvoie par exemple aux travaux de Raiffa (1982), qui dans son livre fondateur en matière d'analyse quantitative des négociations, *The Art and Science of Negotiation*, explore comment construire une fonction de gain additive attribuant des pondérations aux gains de toutes les parties engagées. Cette solution par la sommation d'utilités comparables, représentant toujours un parti pris certain du chercheur dans la détermination des pondérations des différentes « causes », est un exemple de bouclage hybride, utilitariste et partisan à la fois.

⁵ Colloque sur « *La sélection des acteurs légitimes et de leurs instruments dans l'action publique contemporaine* », à Lyon, en juin 2008.

un groupe de participants, peuvent négliger la cause des autres participants, par exemple la pluralité des temporalités, ce qui est préjudiciable au regard d'un objectif de coordination. C'est ce besoin accru d'une action conjointe sur le terrain qui met la formule partisane en mauvaise posture. Sur le terrain, les responsabilités se révèlent de plus en plus souvent partagées ou diffuses, et les ralliements se font de plus en plus autour d'objectifs pluridimensionnels (les piliers du développement durable). Le cloisonnement des acteurs dans une position de face à face n'est plus tellement productif lorsque c'est le déplacement de tous que l'on veut produire. Les bouclages partisans répondent notamment en prenant appui sur d'autres formules. On voit souvent par exemple replacer le *point fixe* partisan dans une formule de bouclage symétrique ou par l'équilibre. On espère alors une négociation suffisamment approfondie, dans le but partisan de permettre la prise en compte de la cause défendue.

3. Bouclage symétrique

La formule de bouclage symétrique repose sur l'hypothèse qu'une ambition donnée peut être présente ou reconnue de la même manière chez tous les participants, qu'il y a donc un consensus possible, sur un point donné, à un moment donné. Ces bouclages s'attachent, chacun à leur manière, à identifier cet attendu que partagent *à priori* tous les participants, c'est là leur *point fixe*. La valeur de la participation se mesurerait alors à l'aune du respect et de l'accomplissement de cet attendu identifié *au départ*.

Les travaux qui font référence en science politique et en sciences de gestion ont essentiellement défendu qu'il pouvait y avoir une symétrie entre les participants sur des principes de déroulement de la participation (Webler, Tuler et Krueger, 2001). Ces principes répondraient ensemble à un *idéal participatif*, celui-ci s'instrumenterait au moyen de procédures d'une certaine facture démocratique. Cet usage majoritaire des bouclages symétriques en fait des « ateliers » des techniques de participation sensées répondre à certaines attentes morales. La réflexion et son outillage se portent essentiellement sur la manière dont devrait se dérouler la participation.

La formule de bouclage symétrique a été très empruntée durant la décennie 90. Sur le plan théorique, on peut s'expliquer ce succès parce que celle-ci était bien disposée pour intégrer toutes les théories politiques portées sur le procédural davantage que sur le substantiel ; l'*idéal délibératif* très largement (Habermas, 1981), ou encore la théorie de la justice procédurale (Joss et Brownlea, 1999). Ces bouclages recourent à des outils de classement et

de montée en généralité à partir de petits échantillons hybrides de données ou de personnes ('focus group', 'Q methodology', batterie de principes de la « bonne » participation, etc.). Solliciter les participants pour qu'ils contribuent à sélectionner les apports de la participation à poursuivre, voilà une pratique qui se développe particulièrement dans le cadre de cette formule, en approfondissement de son outillage traditionnel (Smith et Mc Donough, 2001 ; Beierle, 2002). Dans le même temps, cette formule se trouve avoir été bien soutenue aussi sur le terrain. L'indexation du bouclage sur un attendu symétrique froisse moins les divers participants *au départ*. Il s'agit de bouclages *au départ* contra conflictuels puisque munis d'une garantie de respect minimal des attendus de chacun. Le choix majoritaire de se focaliser sur les procédures convient aussi aux consultants pilotes des procédures participatives. Ceux-ci peuvent en effet davantage œuvrer au *design* de la procédure qu'à la transformation d'autres éléments qui entrent en jeu dans le succès de la participation (Berthomé et Rocher, 2009).

L'abondant recours aux bouclages symétriques a mis à jour certaines de ses limites. Sur le plan opérationnel, l'originalité des préconisations à destination des gestionnaires qui peuvent en être tirées est limitée⁶. Centrer la démarche sur ce qui est symétrique peut contribuer à maintenir les points d'opposition à l'écart, ce qui est limitant ou déstabilisant au regard des décisions de gestion. S'ajoute à cela le fait qu'un certain niveau d'abstraction ou de généralité est nécessaire pour définir un idéal politique commun. Or cette formule a donné lieu à un des bouclages qui, au-delà de ce niveau de généralité « imposé », ont eu l'ambition de se porter vers des résultats d'une plus grande généralité encore. Rowe et Fewer proposaient par exemple un modèle d'évaluation universel, traitant de toutes les techniques participatives, pour comprendre « en quoi les exercices de participations constituent de bons résultats et quel processus y contribuent⁷ » (Rowe et Frewer, 2000 : 10). Cette formule doit donc gérer une tension entre sa réponse symétrique universalisante et une multitude de concertations locales. L'inclinaison du bouclage vers le procédural fait encourir certains revers aussi sur le plan théorique. On configure difficilement une procédure sans que cela n'induisse des résultats particuliers, plus forcément symétriques entre les participants. Des auteurs de bouclages symétriques en sont donc venus à se donner quelques critères d'appréciation de la

⁶ Voir sur ce point l'échange illustratif entre Yann Laurans, Francis Chalot et Michaël Dereux, en table ronde, puis dans la discussion avec le public qui a suivie, lors de la séance du 4 décembre 2000 du programme *Concertation, Décision et Environnement*, vol.1, MEDD, La documentation française, pages 85-93.

⁷ "It is important to understand what results of a participation exercise constitute "good" outcomes and what processes contribute toward these (Rowe et Frewer, 2000: 10). Modèle maintenu en 2004 avec un questionnement étoffé sur le bien fondé d'un cadrage aussi large (Rowe et Frewer, 2004), et augmenté en 2007 du critère de « *translation quality* » (Horlick-Jones, Rowe et Walls, 2007).

participation rétablissant le lien entre procédure et résultats de gestion (Rowe et Frewer, 2004). Les bouclages symétriques doivent chercher à rendre convaincante la justification des effets profitables du respect de l'idéal commun *de départ*. Sans cela, le bouclage symétrique ressemble à une boucle qui tourne autour des *moyens*, sans faire vraiment le lien avec la *fin supérieure* qu'il s'est donné (de l'ordre des « *democratic ideals* », voir Rowe et Frewer, 2000 : 24). Ce flottement entre *moyens* et *fin* a été relevée (Rakodi, 2003). Il pose un problème méthodologique, celui de ne pas savoir clairement si les outils d'analyse des apports de la participation servent à évaluer une participation pour elle-même, ou pour sa contribution à un autre projet supérieur⁸.

4. Bouclage en cascade

Le mérite des processus participatifs dépend ici des dynamiques qu'ils parviennent à engendrer. Ce bouclage puise dans l'historique des idées et des pratiques, dans l'économie et la sociologie attentives aux réseaux, à l'innovation, au risque (Beck, 1986), là où les bouclages symétriques par le procédural se rattachent à des philosophies morales. Autre différence avec l'approche symétrique, cette approche-ci ne se place pas tant dans le *pendant* de la participation que dans l'*au delà* de la participation ; l'*au-delà* en terme de cascade maximale d'effets observés à travers le temps. L'opérateur *maximisation* la rapproche de la démarche utilitariste. La formule en cascade s'en distingue cependant parce que les gains d'utilité ne sont pas les effets désirés ici. C'est une vague de fond qui est souhaitée, modifiant les ordres et pratiques de gestion. Formellement, la visée est plus large qu'une visée utilitariste, ou plus vague (selon le point de vue), puisque tout les types d'effets sont dignes d'intérêt, particulièrement ceux qui ne semblent pas précieux à un instant *t*, mais s'avèrent moteurs par la suite. En cela, ces bouclages en cascade sont ceux qui peuvent se rapprocher le plus des bouclages partisans réformateurs, puisqu'ils tendent pareillement à se féliciter des changements. Une différence fondamentale demeure entre eux. Les bouclages par la cascade feront toujours une hypothèse bien plus étendue, ou plus diluée (selon les points de vue), l'hypothèse que l'« agitation durable » est digne d'intérêt en tant que telle, pas seulement si elle favorise un parti ou un autre.

En dépit de ses vastes hypothèses, le bouclage en cascade ne repose pas sur une instrumentation vague. Il faut quantité de matériel empirique puis instrumental pour être en mesure de théoriser la production de cascades d'effets. Les bouclages en cascade ne peuvent

⁸ Cela ne fait pas pour autant de ces bouclages des bouclages en cascade (voir la 4^e formule), car c'est bien moins la cascade d'effets, que cet « idéal démocratique » commun à tous, qui guide le bouclage.

produire un savoir un tant soit peu général qu'au moyen d'une perspective ambitieuse de collecte, d'interprétation, et de mise en relation de nombreuses bases de données de terrain. Monographie, observation participante, recoupement de ces bases de données, sont quelques méthodes d'observation traditionnelles des bouclages en cascade. Le premier temps du bouclage est ainsi toujours consacré à observer et restituer les cascades d'effets consécutifs à la mise en place de la participation. La gestation des choix se transposant dans d'autres réseaux (Beuret et al., 2006), dans un traitement du conflit sur de nouvelles bases⁹ (Barthe, 2003), dans de nouvelles demandes de participation (Blatrix, 2000). Le second temps consiste à percer ce qui a pu produire la cascade d'effets. Il y a là des exigences précises à savoir énoncer, comme la forme que peuvent prendre des relations effectives entre participants face à des problèmes complexes. L'adéquation des actions tentées avec le contexte de l'action est alors cruciale, afin que chaque action puisse donner son plein rendement. L'instrument au cœur des bouclages en cascade est celui qui permet de saisir les effets d'entraînement. C'est là que se situe le *point fixe* de cette formule de bouclage : les événements pouvant s'inscrire dans une contexte organisé de sorte que leur portée soit maximale. Il s'agit en terme d'outillage de faire ressortir les ingrédients permettant une analyse « de la portée du débat », qui « renvoie à l'identification des multiples effets du débat » (Fourniau et Leborgne, 2008). Ces effets devant se produire à plusieurs niveaux en cascade.

Sur le plan positif, la logique qui incite à observer le déploiement de la cascade des effets de la participation peut difficilement placer une limite à cette investigation. À scruter sans halte le cours des événements, les questions strictement internes à la participation, comme celle de l'impact de la participation sur la décision prise, ressortent comme un point mineur de l'analyse. Sur le plan normatif, instrumenter un classement de la qualité de divers processus de participation implique des critères qui appellent des choix normatifs. Or les auteurs de bouclages en cascade sont plutôt tentés de répondre que tous les processus participatifs provoquent des cascades d'effets (même limitées), et qu'il est donc difficile de les mal juger. Et au niveau des fondements de la formule, on trouve des théories qui, en apparence, n'outillent guère le jugement. Si cette « grille de lecture » permet de traiter des apports de la participation, peut-elle vraiment en proposer une « grille de notation » ? Il faudrait pour cela un regard bivalent (traitant des pertes comme des profits) sur la dynamique d'effets en

⁹ Pour Yannick Barthe, s'inspirant des idées de Albert Hirschman dans *Un certain penchant à l'autosubversion* (1995) : « L'aptitude d'un dispositif de concertation à transformer un conflit de type « ou/ou » en conflit de type « plus ou moins » ouvrant la voie à des compromis – certes provisoires – est un bon critère d'évaluation » (Barthe, 2003 : 201).

cascade. C'est la considération pour les erreurs irréparables, les oublis, les errements, la démobilisation dans les processus de participation qui peut remplir la « grille de notation ». Des pas ont été fait en ce sens (*par exemple* Barbier, 2005) mais ce chantier est encore très ouvert. La dimension apprentissage est particulièrement présente dans les bouclages en cascade. On pourrait par exemple se demander ce que seraient les revers cognitifs produits par la participation...

5. Bouclage en équilibre

Vider la querelle, trouver un arrangement, se neutraliser, sonner la fin de la « récréation », mettre les « délinquants » en prison... Autant de visées différentes pour une même formule, celle qui s'intéresse aux *conditions* dans lesquelles la participation permet d'*atteindre* ou de *faire tenir* un certain équilibre social. Les effets privilégiés par les autres formules de bouclages peuvent tous être éventuellement utiles pour ramener à l'équilibre. Mais c'est bien la *vertu* d'un équilibre qui est ici première, une situation où enfin les choses tiendraient en place. Prenons un exemple juridique : « tous les contrevenants doivent réparer leurs torts ». Non pas que cela satisfasse aux revendications des uns ou des autres. Non pas que cela ait des conséquences formatrices. La loi doit être appliquée pour que les choses soient claires, parce que la loi est faite pour être appliquée, sans quoi elle est en danger. Équilibre *vertueux* (théorie politique), *conditions* d'équilibre (les moyens nécessaires et suffisants), équilibre *atteint* (les effets attendus), on voit que l'instrumentation de ces bouclages ne pourra éviter de s'attaquer sérieusement à tous les éléments constitutifs d'un bouclage. Ces bouclages présentent donc en général un bel équilibre logique interne. Deux branches de recherche peuvent illustrer comment des auteurs procèdent par cette formule :

- L'économie des négociations¹⁰ conçoit le plus souvent la délibération comme progressant par ajustements séquentiels, ce qui ouvre à la possibilité de trouver un équilibre à chaque nœud de l'« arbre » du jeu. Durant les deux dernières décennies, deux caractéristiques des négociations réelles bousculent les limites de l'instrumentation : la nature de l'information détenue et échangée (Laffont, 2000), et la prise en compte de contraintes géographiques, par exemple la localisation d'une infrastructure chez tel ou tel (Babcock et al., 1997). La

¹⁰ Les équilibres étudiés en économie des négociations sont généralement des équilibres de marchandage entre des agents maximisant leur utilité. Beaucoup de travaux en économie des négociations sont donc davantage des bouclages utilitaristes. Mais certains sont davantage des bouclages en équilibre, car leurs effets attendus (*point fixe* du bouclage utilitariste) sont secondaires, alors que le cœur de la recherche concerne les moyens de cheminer vers un équilibre stable (*point fixe* du bouclage en équilibre, voir plus bas). La valeur ajoutée de ces travaux réside bien plus dans la mise à jour de mécanismes de rencontre d'un équilibre que dans la mise à jour de mécanismes de maximisation des gains d'utilité.

nature des informations est à juste titre ce qui peut fortement bousculer les équilibres participatifs (Pahl-Wostl et Hare, 2004). Après les informations imparfaites, asymétriques, aujourd'hui ce sont les informations incomplètes ou subjectives qui donnent du grain à moudre aux chercheurs pour déterminer les équilibres qui leur correspondent.

- Les approches par les sphères de justice ou de justification (Walzer, 1983 ; Richard-Ferrouddji, 2008) analysent les défis qui se posent en matière de concertation entre différents « univers d'évaluation ». C'est une approche qui ruine par avance toute tentative d'évaluation synthétique, puisque chaque sphère a son registre. Par contre, le différend peut pousser les participants à trouver la voie d'un compromis, ou d'un arrangement, qui n'est pas un équilibre pur, mais qui se rapproche d'un équilibre praticable. Le compromis et l'arrangement sont bien en pratique les seules solutions envisageables, bien qu'elles demeurent insatisfaisantes pour les parties prenantes. Ces solutions courent du coup le risque d'être attaquées par ceux-là même qui les ont faites. Ce sont cependant les outils de construction d'un équilibre perfectible que ce bouclage peut retenir comme des apports des processus participatifs.

Les implications pratiques de ce genre d'architectures théoriques sont difficiles à énoncer (Eymard-Duvernay, 2003). Prenons l'exemple des fondations politiques, c'est-à-dire de la légitimité du type d'équilibrage retenu. On constate que les auteurs se retranchent souvent derrière les standards conceptuels de leur discipline pour asseoir cette légitimité (respect du droit pour les juristes, équilibre des conduites rationnelles pour les économistes, organisation sans perte en ligne pour les gestionnaires, etc.). Cela semble paradoxal, car une large part des processus participatifs prend place dans des contextes qui ne sont pas apaisés. L'instrumentation opérationnalisée d'un retour à l'équilibre a donc toute sa raison d'être sur le terrain, au moins pour certains participants. Alors pourquoi un bouclage en équilibre porté vers la pratique ne s'est pas imposé dans la littérature ? La principale raison en est probablement que l'opérationnalisation d'une instrumentation par l'équilibre est un sérieux défi. Pour comprendre cela, il faut préciser où se situe le *point fixe* de ces bouclages.

Pour ces bouclages qui choisissent d'informer une perspective d'équilibrage, il est crucial de ne pas se tromper d'équilibre référent. Or cet équilibre est très sensible aux conditions nécessaires pour qu'il puisse advenir, et la participation est pleine de surprises. Incertitudes, alliances, innovations réglementaires se succèdent. Si les conditions de participation ne sont pas tout à fait celles auxquelles le bouclage était préparé, il faudra envisager un nouveau chemin vers l'équilibre, et un équilibre lui-même adapté à cette nouvelle donne. Du coup, un

bouclage en équilibre témoigne naturellement d'une réactualisation continue, injonction aggravée par le bel équilibrage logique interne requis par cette formule. L'art de tous les bouclages en équilibre réside donc dans la finesse de leurs outils de réadaptation de l'équilibre en fonction de nouveaux paramètres, et plus encore de re-balisage du chemin capable d'y mener, ou d'y rester, ou d'en sortir... Tel est le *point fixe* des bouclages en équilibre, affinant plus que tout leurs capacités à amender ou démultiplier leur « grille de lecture », de manière à pouvoir proposer un cheminement vers l'équilibre adapté à la diversité des situations. Une grande difficulté demeure : l'équilibre de la participation est soit épuisant à atteindre, soit épuisant à maintenir, soit épuisant à quitter pour en rejoindre un autre. Si on ne peut fixer *ex ante* un équilibre à atteindre, on ne peut non plus se contenter d'y rester envers et contre tout. À la question *le temps est-il venu de repenser (en théorie) l'équilibre ?*, s'ajoute la redoutable question *le temps est-il venu de quitter (en pratique) un équilibre ?*

Conclusion

Partant d'une littérature apparemment foisonnante, nous sommes remonté à la gamme compacte des formules de réflexion qui s'y croisent. Pour cela, il a fallu décomposer la toile que les éléments de ces différentes formules avaient tissée. Puis il a fallu mettre à distance les éléments discordants, et rapprocher les éléments concordants. Ce faisant, on a pu constater que les effets privilégiés par un auteur, les repères normatifs qui vont avec, et l'instrumentation permettant de lier l'un à l'autre, ne sont pas toujours faciles à repérer dans le texte. Le plus souvent, certains de ces éléments sont clairement exposés – souvent il s'agit des effets dignes d'intérêt – les autres moins. Rarement ils sont mis en correspondance tout du long. La mise à jour de cette gamme de cinq formules complètes renforce donc notre capacité d'analyse et de classement des travaux existants. Elle permet de repérer rapidement de quels « ateliers » un auteur tire ses outils, quelles sont les approfondissements ou les passerelles qu'il propose, et à quelles difficultés il va finalement devoir faire face.

Le fait que nous ayons présenté cinq formules de bouclage ne signifie bien entendu pas qu'il n'y ait que ces cinq manières de faire. Ces cinq formules peuvent être croisées entre elles. C'est une pratique courante et heuristique. Nous voulions cependant insister sur le fait que ces cinq formules de bouclage possèdent une solidité épistémologique interne qu'il est difficile d'égaliser par une association des éléments de plusieurs d'entre elles. La situation contemporaine se prête à ces bouclages hybrides, car les trois premiers bouclages, les plus familiers, sont effectivement en recherche d'un nouveau souffle. Les turbulences et les

inventions collectives qui agitent les concertations ne font pas l'affaire des bouclages utilitaristes s'appuyant sur l'anticipation des gains. Une prise de distance des bouclages symétriques, par rapport à l'« angélisme » de l'*idéal délibératif* (Van Der Meer et Edelenbos, 2002), ou par rapport à leurs hautes ambitions (Petts et Leach, 2000), s'est esquissée. À cause de la montée du besoin d'agir de concert, les bouclages partisans ne sont pas sortis de leur « traversée du désert ». Ces constats laissent supposer qu'au croisement de ces formules, il y a effectivement des espaces susceptibles de régénérer la littérature. Et le risque attaché à de telles propositions croisées reste limité, puisque l'exigence de mise en cohérence et en visibilité du bouclage demeure peu respectée (Mascarenhas et Scarce, 2004).

Les deux premières formules de bouclage, utilitariste et partisane, font l'objet d'une représentation nette au sein de la communauté scientifique. Cela pourrait tenir au fait que leur *point fixe* isole des effets ayant un contenu concret, facile à se représenter (la satisfaction de la plupart des revendications ou la victoire d'un parti pris). La formule symétrique est dans une situation intermédiaire. Elle a été employée essentiellement pour boucler autour d'un *point fixe* philosophique assez circonscrit – un *idéal participatif* procédural –. Cela la rend assez identifiable, mais ce n'est là qu'une option d'usage de cette formule parmi d'autres. Les deux dernières formules, en cascade et en équilibre, trouvent leur *point fixe* non pas dans des effets ayant un contenu concret, mais plutôt dans la nature de la situation de gestion engendrée par la participation. C'est probablement pour cette raison que leur représentation est difficile à partager au sein d'une communauté scientifique partagée entre plusieurs disciplines.

Les formules élémentaires que nous découvrons peuvent surprendre. Il n'est alors pas inintéressant de remarquer qu'elles semblent se présenter de manière comparable dans des champs de recherche connexes et plus anciens, comme celui de la planification (Carmona et Sieh, 2008 : 438) Cela n'est finalement pas étonnant si l'on tient compte du fait que les bouclages que nous avons étudié incorporent beaucoup des repères et des outils d'autres champs de recherche déjà structurés. Ainsi, la spécificité de la littérature sur les apports de la participation tiendrait moins à l'identité de ses bouclages de base, qui elle semble assez largement rémanente, qu'aux relations qui se mettent en place entre ces bouclages. La prédominance et les alliances entre formules de bouclage méritent donc la plus grande part de l'attention si l'on veut saisir la spécificité de la littérature sur les apports de la participation.

Références

- Acemoglu, D., Chernozhukov, V. et Yildiz, M. (2006) Learning and Disagreement in an Uncertain World, MIT, *Working Paper* No. 06-28, Oct., Social Science Research Networks.
- Babcock, L., Davis, O. A., Roehrig, S et Tsang, S. S. (1997) A Cooperative Game Inspired by Siting Hazardous Facilities, *Working Paper*, Carnegie Mellon University & Yuan-Ze University, 37 p.
- Barbier, R. (2005) Quand le public prend ses distances avec la participation. *Topiques de l'ironie ordinaire, Natures Sciences Sociétés*, 13, 258 – 265.
- Barthe, Y. (2003) Les conséquences inattendues des procédures de concertation ; Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires, in *Concertation, décision et environnement*, MEDD, Vol 2 (8), 193 - 202.
- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft*, Francfort, Suhrkamp Verlag.
- Beierle, T. C. (1998) Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals, Discussion Paper 99-06, *Washington DC: Resources for the Future*, November, 31 p.
- Beierle, T. C. (2002) The Quality of Stakeholders-based Decisions, *Risk Analysis*, 22 (4), 739 - 749.
- Berthomé, G-E-K. et Rocher, L. (2009) Principes et difficultés de la concertation autour d'équipements de traitement des déchets, in *La ville durable, Urgences et utopies*, Vol 2, EIVP, 73 - 87.
- Beuret, J-E., Pennanguer, S. et Tartarin, F. (2006) D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire, *Natures Sciences Sociétés*, 14, 30 - 42.
- Blatrix, C. (2000) *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse de science politique, Paris I.
- Carmona, M. et Sieh, L. (2008) Performance measurement in planning – towards a holistic view, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 428–454.
- Chilvers, J. (2008) Deliberating Competence: Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice, *Science, Technology & Human Values*, 33, 421 - 451.
- Eymard-Duvernay, F. (2003) Les enfants des Cités en économie, *Working Paper*.
- Fisher, R., Ury, W. et Patton, B. (1982) *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Harvard University Press.
- Fourniau, J-M. et Leborgne, M. (2008) La portée du débat. Un modèle sociologique à partir du cas du Verdon, « *Débat public et formes de mobilisation territorialisée* » seminar, Marseille, march 14.
- Fung, A. (2007) Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement, *American Political Science Review*, 101 (3), 443 - 458.
- Gendron, C. et Turcotte, M-F. (2003) Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta enjeux, *Sociologies – Pratiques*, 7, 139 - 156.
- Godard, O. (2004) Autour des conflits à dimension environnementale : Evaluation économique et coordination dans un monde complexe, Ecole Polytechnique - CNRS, *Working Paper* N°012.
- Gómez, J. C. (2006) Achieving efficiency with manipulative bargainers, *Games and Economic Behaviour*, 57, 254 - 263.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*, Vol 1 and 2, Frankfurt am Main.
- Hostovsky, C. (2000) Integrating Planning Theory and Waste Management—an Annotated Bibliography, *Journal of Planning Literature*, 15 (2), 305 - 332.
- Irvin, R., et Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Environmental Decision-making: Is it Worth the Effort?, *Public Administration Review*, 64 (1), 55 - 65.
- Joss, S. et Brownlea, A. (1999) Considering the concept of procedural justice for public policy and decision-making in science and technology, *Science and Public Policy*, 26 (5), 321 - 330.
- Laffont, J-J. (2000) *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press.
- Laurian, L. et Shaw, M. M. (2008) Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners, *Journal of Planning Education and Research*, 28, 293 - 309.
- Kalai, E. et Smorodinsky, M. (1975) Other Solutions to Nash's Bargaining Problem, *Econometrica*, 43, 513 - 518.
- Kontoleon, A., Macrory, R. et Swanson, T. (2001) Individual Preference-based Values and Environmental Decision Making: Should Valuation have its Day in Court? in *Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy*, Swanson (Ed), Vol 20, Elsevier, Amsterdam.

- Mascarenhas, M. and Scarce, R. (2004), 'The intention was good': Legitimacy, consensus-based decision making, and the case of forest planning in British Columbia, Canada, *Society & Natural Resources*, 17 (1), 17 - 38.
- Mas-Colell, A., Whinston, M. D. et Green, J. R. (1995) *Microeconomic Theory*, Oxford University Press.
- Mermet, L., Billé, R., Leroy, M., Narcy, J-B. et Poux, X. (2005) L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *Natures Sciences Sociétés*, 13, 127 - 137.
- Mermet, L. (2004) Ouvrir de nouveaux espaces critiques : clarifier, renouveler, « pluraliser », les ancrages normatifs des recherches, "Concertation, décision et environnement" seminar, 12, Paris, January.
- Nash, J. F. (1950) The bargaining problem, *Econometrica*, 28, 155 - 162.
- Pahl-Wostl, C. et Hare, M. (2004) Processes of Social Learning in Integrated Resources Management, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14, 193 - 206.
- Petts, J. et Leach, B. (2000) Evaluating methods for public participation: literature review, *Environment Agency R & D Technical Report*, E135.
- Raiffa, H. (1982) *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA: Belknap / Harvard University Press.
- Rakodi, C. (2003) Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems, *Habitat International*, 27, 523 - 547.
- Richard-Ferroudji, A. (2008) L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau : Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements, *Thèse de sociologie*, EHESS.
- Reber, B. (2009) Les limites de l'évaluation : apports théoriques, "Concertation, décision et environnement" seminar, Paris, June, 31 - 45.
- Rowe, G. et Frewer, L. J. (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), 3 - 29.
- Rowe, G. et Frewer, L. J. (2004) Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda, *Science, Technology & Human Values*, 29, 512 - 557.
- Sen, A. (1999) *L'économie est une science morale*, La Découverte.
- Shapiro, I. (2003) *The State of Democratic Theory*, Princeton University Press.
- Shapley, L. S. (1953) A Value for n-Person Games, in *Contribution to the Theory of Games*, H. Kuhn and A. Tucker (Eds), Vol 2, Princeton, 303 - 317.
- Smith, P. D. et Mc Donough, M. H. (2001) Beyond Public Participation: Fairness in Natural resource Decision Making, *Society and Natural Resources*, 14, 239 - 249.
- Stengers, I. (2006) *La Vierge et le Neutrino : Les scientifiques dans la tourmente*, Les Empêcheurs de penser en rond/ Le Seuil (Ed).
- Thomson, W. (2008) Two families of rules for the adjudication of conflicting claims, *Social Choice Welfare*, 31, 667 - 692.
- Van Der Meer, F. B. et Edelenbos, J. (2002) Evaluation in Multi-Actor Policy Processes: Accountability, Learning and Cooperation, Paper prepared for the 2002 *EES Conference*, Seville, Oct. 10-12.
- Walzer, M. (1983) *Spheres of justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford, Basil Blackwell.
- Webler, T., Tuler, S. et Krueger, R. (2001) What is a good public participation process? Five perspectives from the public, *Environmental Management*, 27 (3), 435 - 450.
- Webler, T. (1995) 'Right' discourse in citizen participation: an evaluative yardstick, in *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, O. Renn, T. Webler, P. Wiedemann (Eds), Kluwer Academic, Dordrecht, 35 - 86.