

Evaluer l'influence sur les décisions des processus participatifs : Les cas du PNR de Camargue et du SAGE de la baie de Saint-Brieuc

Nicolas Desquinabo
Cemagref (UMR G-Eau) / Telecom ParisTech
nicodeski@yahoo.fr

La question de l'influence sur les décisions est fréquemment abordée dans les littératures sur la participation. Pourtant, les protocoles d'étude des influences sont rarement précisés et la question de l'adaptation des méthodologies à la diversité des processus de décision est peu abordée. Devant cette diversité, les méthodologies employées devraient combiner un protocole minimal « textuel » et des outils plus « optionnels » selon les types de processus. Un protocole minimal textuel permet d'évaluer les degrés de « non-influence » et/ou d'« influence possible » à court terme des interventions des participants aux dispositifs étudiés. Pour estimer si une influence possible est spécifique ou non au processus participatif, un protocole plus modulaire doit être ajouté. Celui-ci peut être constitué de divers types d'études des interventions concernant les mêmes « décisions » dans d'autres arènes (commissions, groupes de travail, etc.) ou dans d'autres documents (ex. schémas nationaux, études, etc.). Pour étayer notre propos, nous présentons les méthodologies utilisées pour étudier les influences sur les décisions dans deux processus très contrastés : la révision de la charte du Parc Naturel Régional (PNR) de Camargue et l'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Baie de Saint-Brieuc.

Assessing participative processes impact on decision making: The cases of the Camargue Park and of the Saint-Brieuc Bay

The question of the influence on decisions is frequently addressed in the literature on public participation. However, the study protocols are rarely specified and the issue of adapting the methodologies to the diversity of political decision making is not addressed. Given this diversity, the methodologies used should combine a minimum "textual" protocol with more "optional" tools, according to the type of process. A minimal textual protocol can evaluate the degree of short-term "non-influence" and "possible influence" of the participants' interventions. To assess whether a possible effect is specific to the participatory process, a more modular protocol must be added. This may consist of various types of studies of interventions on the same "decisions" in other arenas (commissions, working groups, etc.) or in other documents (national schemes, reference studies, etc.). To support our discussion, we present the methodologies used to study the influences on the decisions in two very contrasting processes: the revision of the charter of the Natural Regional Park of Camargue and the development of the Water Management Plan of the Saint-Brieuc bay.

Evaluer l'influence sur les décisions des processus participatifs

Les cas de la charte du PNR de Camargue et du SAGE de Saint Briec

Nicolas Desquinabo
Cemagref (UMR G-Eau) / Telecom ParisTech¹

Une question très fréquemment abordée s'agissant des processus participatifs est celle de leur degré d'influence sur les décisions politiques. Au-delà de l'utilisation de cette question comme dimension constitutive de typologies (Fung, 2006 ; Arnstein, 1969) ou comme variable explicative de la participation politique (Blondiaux, 2000 ; Rowe & Frewer, 2000 ; Ryfe, 2005 ; Hartz-Carp, 2005), l'influence sur la décision a été évaluée dans de nombreuses études de cas (Renn, 2004 ; Rowe & al. 2004 ; Bacqué & al., 2005 ; Hartz-Carp, 2005 ; Rui, 2006 ; Monnoyer-Smith, 2006 ; Fung & al., 2007 ; Barbier & al., 2009). Plus d'une centaine de ces études de cas ont donné lieu à des revues visant à cerner les facteurs facilitant l'influence des publics sur les décisions (Chess & Purcell, 1999 ; Beierle & Konisky, 2002 ; Gastil & Levine, 2005 ; Grönlund & Aström, 2009, Pratchett & al., 2009). Malgré les divers intérêts de ces études, les protocoles d'étude de l'influence sont rarement précisés² et la question de l'adaptation des méthodologies à la diversité et à la complexité des processus de décision politique est peu abordée. Je défendrai dans cet article une approche plurielle et adaptative combinant un protocole précis « minimal » et des outils plus « optionnels » selon les types de processus participatifs et décisionnels étudiés. Pour illustrer cette approche, j'utiliserai différemment deux études de cas. L'étude du processus participatif accompagnant la révision de la charte du Parc Naturel Régional (PNR) de Camargue et l'étude de l'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Baie de Saint-Briec.

L'étude du premier cas étant bien plus avancée, elle nous permettra d'illustrer dans une première partie notre protocole « minimal » d'étude de l'influence sur la décision d'un processus participatif public. Ce protocole permet plus précisément d'évaluer le degré de « non-influence » et/ou d' « influence possible » à court terme des diverses « interventions » (diagnostics, objectifs, arguments, etc.) et des divers participants au processus participatif ciblé. Pour estimer si une influence possible est spécifique ou non au processus participatif, un protocole plus « modulaire » doit être ajouté au protocole minimal. Celui-ci peut être constitué d'études directes (observation), semi-directes (compte rendus) et/ou indirectes (questionnaires et entretiens) des interventions concernant le même document dans d'autres arènes (commissions, CLE, ateliers, etc.) ou d'autres documents liés (ex. schémas nationaux, études, etc.). Pour autant, les processus politiques offrent des possibilités d'accès variables aux arènes de débat et/ou de décision et les entretiens présentent d'importantes limites épistémologiques. Nous verrons donc dans une seconde partie quelles variables (configurations d'arènes, types de participants, enjeux juridique et financier) peuvent permettre d'orienter et d'approfondir plus ou moins ce protocole « modulaire ». Nos deux cas illustreront deux processus de planification locale relativement opposés de ce point de vue. Enfin, nous reviendrons en conclusion sur les principaux problèmes méthodologiques posés par l'étude des influences sur les décisions en soulignant notamment l'importance des liens entre les types d'enjeux des décisions publiques (juridique, financier, etc.) et les types (et

¹ L'auteur souhaite remercier pour leur contribution aux études de cas citées : Nicolas Auray, Sylvain Fraïssé, Nils Ferrand, Béatrice Pary, Lionel Ransinangue, et Erwan Savin

² A noter les rares contre-exemples de Rui (2006) ou Fung & al. (2007)

degrés de précisions) des actes discursifs impliqués aux différents stades de l'action publique (objectif général, action plus ou moins modalisée, argument causal général, etc.).

1. Le protocole minimal d'étude pour le cas Camargue

Pour étudier l'influence sur la décision d'un processus participatif public, un protocole minimal peut généralement être appliqué. Celui-ci permet d'évaluer le degré minimal de « non-influence » et/ou d'« influence possible » à court terme des diverses « interventions » (diagnostics, objectifs, arguments, etc.) des participants aux processus ciblés. L'essentiel du travail consiste à comparer les propos produits lors du processus participatif avec les versions « pré » et « post » des documents en débat. Si l'intervention ne correspond pas à la version « post » des documents, la non-influence est manifeste, du moins à court-terme. Si des interventions sont reprises dans la version « post » sans être dans la version « pré », une influence possible est détectée. Ce travail est assez coûteux pour des documents longs mais pose peu de problèmes méthodologiques, hormis la question des catégories de discours à coder. Le cas « Camargue » illustre bien ce type de protocole.

1.1. Résumé du processus Camargue

Le Parc Naturel Régional de Camargue est situé entre Marseille et Montpellier et couvre une part importante du delta du Rhône. Depuis sa création en 1970, une succession de conflits a opposé les agriculteurs, producteurs de sel, chasseurs et écologistes de ce territoire très atypique des points de vue culturel, économique et surtout hydrologique. Plus récemment les tensions se concentrent entre *Arles* et *Saintes Marie de la Mer*, les deux principales communes du Parc (sur trois communes) et entre les promoteurs et les opposants à un possible pont sur le Rhône, au niveau du hameau des *Salins de Giraud*. Comme tout PNR, le Parc doit avoir une charte et la réviser tous les douze ans. Le Parc a d'ailleurs évité de peu le déclassement : il a bénéficié d'une dérogation en 2007 lui donnant jusqu'à février 2011 pour réviser sa charte, au lieu de février 2008 initialement.

Une charte de PNR définit les principaux objectifs et orientations d'action visant à la protection et au développement durable du territoire concerné. De nombreux thèmes sont donc abordés : gestion des eaux, agriculture, tourisme, urbanisme, transports, gouvernance, etc. Des incitations et obligations sont possibles en particulier s'agissant des activités et infrastructures autorisées et/ou favorisées dans le Parc. Pour autant, les chartes de PNR visent principalement à définir les objectifs généraux et les engagements respectifs de ses principaux partenaires institutionnels (communes, département, région et Etat).

Comme la plupart des processus de planification, la révision de la charte de Camargue est très longue : elle a commencé en 2005 et a pris fin début 2011. A chaque étape du processus différents types de « concertations » ont été organisés, généralement avec les mêmes participants. A la fin de chaque étape, un résumé des propositions du « public » est donné aux représentants du syndicat mixte qui valide les versions successives du projet. Et à la fin du processus local, l'ensemble des collectivités se prononcent sur le projet de charte qui est alors soumis à validation en conseil des ministres (Cf. tableau n°1)

Etapes	Participation
Etat des lieux (05-06/2006)	Représentants des collectivités, Etat et experts

Objectifs généraux (09/2006-06/2007)	Sondage téléphonique (250 participants) 20 réunions publiques (300 participants)
Elaboration de la charte (12/2006-07/2007)	40 réunions thématiques (5 thèmes x 8 réunions) avec environ 100 organisations invitées
Rédaction de la charte (10/2008-03/2009)	16 réunions thématiques et un séminaire (mêmes organisations invitées) <u>Consultation en ligne de 82 organisations</u>
Validation de la charte (été 2009-début 2011)	Avis de l'autorité environnementale Enquête publique Vote des collectivités locales Décision en conseil des ministres

Tableau n°1. Processus de révision de la charte du PNR de Camargue

Les étapes concernées par notre évaluation sont avant tout la consultation en ligne sur l'avant-projet (qui s'est déroulée entre le 22 janvier et le 28 février 2009) et dans une moindre mesure les réunions thématiques de 2007 et 2008. Les 82 organisations ont été invitées (par courrier et par email) à donner leur avis en annotant en ligne l'avant-projet avant le passage à la phase de validation. La vingtaine d'organisations invitées dans les ateliers qui n'ont pas été formellement invités pour la consultation en ligne sont principalement les directions et agences de l'Etat qui ont été globalement représentées par la préfecture.

1.2. Méthodologie

Nous avons donc évalué l'influence sur la décision en comparant les versions « pré » et « post » des documents en débat avec les interventions publiées. Par exemple :

- si un message suggère de remplacer « *Le Parc n'encouragera l'élevage que dans la partie x du Parc* » par « *Le Parc n'encouragera que l'élevage extensif et uniquement dans la partie x du Parc* »
- si cette précision n'est pas inscrite à un autre endroit du document
- et que dans la version « post » du plan, la suggestion remplace effectivement la proposition initiale
- alors nous retenons cette intervention comme « influence possible »
- et si la suggestion n'apparaît pas dans la version « post » à l'endroit suggéré ou à un autre endroit, nous retenons plutôt une « non influence »

Sept types de propositions de modifications ont été distingués dans notre analyse :

1. Forme (orthographe ou syntaxe)
2. « Auto-engagement » (un participant suggère d'ajouter, modifier ou supprimer un de ses engagements)
3. Diagnostic
4. Objectif général
5. Engagements du Parc (de son syndicat mixte)
6. Action ou règlement (ex. interdire les OGM ou les éoliennes dans le Parc)
7. « Hétéro-engagements » (Une organisation suggère d'ajouter ou de modifier l'engagement d'une autre organisation en dehors du Parc)

Cette typologie est un continuum des types de propositions de modification dont la reprise est du plus probable *a priori* (ex. faute d'orthographe ou « auto-engagement) au moins probable (ex. règlement ou « hétéro-engagement »).

1.3. Principaux résultats

Selon notre analyse, une large majorité (69%) des propositions de modification postées lors de la consultation ont été acceptées (Cf. Tableau n°2). Pour autant, la plupart des propositions acceptées sont des corrections de « forme » ou des « auto-engagements ». Par exemple, le département propose de modifier son engagement de collecter de nouvelles données sur la qualité des eaux. Les propositions concernant les objectifs généraux sont souvent acceptées (61%), contrairement aux propositions d'action publique, y compris lorsqu'aucun désaccord n'est formulé sur le site. De plus, la plupart des engagement du Parc et des actions publiques sont plutôt vagues et concernent principalement la production d'informations, l'assistance technique et la concertation. Les influences possibles varient également selon le type de « proposant ». Tout d'abord en raison de la distribution des propositions de modifications : les experts des agences locales (gestionnaires d'espaces protégés) proposent surtout des modifications de « forme », de diagnostic et d' « auto-engagement » alors que les associations locales d'habitants proposent surtout des modifications d'objectifs et d'actions publiques (par exemple de construire un nouveau pont ou d'interdire toute culture d'OGM dans le Parc).

	Collectivités	Experts d'agences	Syndicats de professions	Fondation d'experts	Associations locales	Total
Propositions de modification	172	76	18	175	53	494
% acceptées	78%	70%	67%	70%	34%	69%
Corrections de forme	12	25	5	43	3	88
% acceptées	92%	88%	60%	77%	100%	83%
« Auto-engagements »	97	16	6	9	7	135
% acceptées	91%	95%	100%	93%	86%	91%
Éléments de diagnostic	14	12	2	30	5	63
% acceptées	64%	67%	100%	78%	0%	67%
Objectifs généraux	16	7	4	23	16	66
% acceptées	81%	57%	25%	63%	38%	61%
Engagements du Parc	23	10	0	45	3	81
% acceptées	52%	40%	-	64%	33%	57%
Actions ou règles collectives	3	2	0	10	17	32
% acceptées	0%	50%	-	40%	6%	19%
« Hétéro-engagements »	7	4	1	15	2	29
% acceptées	29%	0%	100%	50%	50%	38%

Tableau n°2. Intégration des remarques selon le type et la source

La seconde raison est le « statut » de l'organisation qui propose : plus ou moins dotée de pouvoir « institutionnel » et plus ou moins majoritaire/minoritaire. Par exemple, la principale association d'habitants a une influence quasi-nulle malgré ses longues argumentations, probablement en raison de sa position minoritaire et de son absence de pouvoir institutionnel. Les propositions de l'autre principal opposant (les *Saintes Marie de la Mer*) sont souvent acceptées probablement en raison du fait que le projet de charte devra être validé par son conseil municipal. Mais ce pouvoir institutionnel ne fait pas tout : la plupart des propositions de cette commune ne seront pas intégrées dans la version « post-consultation » de l'avant-projet. A l'inverse, « La tour du Valat » (principal contributeur avec 206 annotations dont 175 propositions de modifications) a l'influence « possible » sur la décision la plus importante. Cette organisation assez atypique est une fondation environnementale locale dotée de moyens importants. Ses nombreux experts ont participé à l'essentiel des ateliers du processus de révision depuis 2006. Durant la consultation en ligne, au moins quatre de ses experts ont lu et annoté les différentes parties de l'avant-projet de charte. Ces caractéristiques expliquent probablement que 70% de leurs 175 propositions ont été acceptées et que leurs propositions d'action publique ou d'« hétéro-engagement » ont plus d'influence manifeste que les propositions des collectivités. Il est enfin à noter que la plupart des décisions « stratégiques » (projets de ponts et d'autoroute, contrôle des pollutions diffuses, règles d'occupation des sols) n'ont pas été inscrites dans la charte, ce qui en a fortement limité les enjeux. La répartition institutionnelle des compétences explique en partie ces choix, mais il semble qu'ils relèvent avant tout d'une stratégie de maximisation du consensus. Cette stratégie a certes permis de faciliter la validation de la charte dans un calendrier « tendu », mais elle a été le principal regret exprimé par les participants interrogés lors de notre sondage.

2. Intérêts des protocoles additionnels et types de processus participatif

Lorsque des influences possibles sont identifiées et caractérisées (type de proposition, type de participant, etc.), il se peut qu'elles ne soient pas spécifiques au processus participatif étudié. Par exemple, une proposition retenue peut l'être dans la mesure où elle est soutenue par un acteur qui ne s'est pas exprimé lors du processus public observé. L'influence sur la décision provient alors peut-être d'autres acteurs s'étant exprimés dans d'autres arènes plus ou moins publiques ou dans d'autres documents plus ou moins contraignants. Pour explorer ces hypothèses, un protocole plus « modulaire » doit donc généralement être ajouté au protocole « minimal ». Celui-ci peut être constitué d'études directes (observation), semi-directes (compte rendus) et/ou indirectes (questionnaires et entretiens). Les objets étudiés sont les « interventions » sur les mêmes problématiques et/ou le même document produites dans d'autres arènes (commissions, CLE, etc.) ou via d'autres documents (ex. directives, programmes nationaux, études, etc.). Pour autant, les processus politiques offrent des possibilités d'accès variables à ces « données » et les entretiens présentent d'importantes limites épistémologiques. Nous verrons donc dans cette seconde partie quelles principales variables (configurations d'arènes, types de participants, enjeu juridique et financier) peuvent permettre d'orienter et d'approfondir plus ou moins ce protocole « modulaire ». Les cas Camargue et Saint-Brieuc permettront d'illustrer deux processus de planification locale relativement opposés de ce point de vue.

2.1. Le cas Camargue : fondements et limites d'un protocole additionnel « minimal »

Pour le cas Camargue, un protocole additionnel plutôt minimal a été mis en place pour étudier le degré de spécificité des influences possibles identifiées. Nous avons essentiellement interrogé :

- un échantillon de participants (N=49 / 60% de la population invitée à participer)
- et les principaux gestionnaires du processus

Nous avons dans un premier temps interrogé les gestionnaires ayant participé au travail de traitement des remarques produites lors de la consultation en ligne. Selon la principale gestionnaire, le traitement des remarques a connu deux temps : une phase de préparation par l'équipe du Parc et le bureau d'étude et une phase de validation par le Comité Syndical. D'après elle, la règle était « *l'intégration quasi-systématique des remarques, à condition qu'un désaccord manifeste ne soit pas exprimé par un autre participant* ». Au final, « *quasiment toutes les remarques ont été incluses dans la nouvelle version de l'avant-projet* ». Notre étude présentée ci-dessus nous permet donc de nuancer ces affirmations, même si une proportion importante des remarques a effectivement été intégrée.

Nous avons également demandé à un large échantillon des participants invités (~60%) si ils pensaient que le Parc allait intégrer la plupart des remarques postées sur le site. Environ 25% n'ont pas répondu mais plus de 60% des répondants ont répondu positivement, en indiquant que c'était généralement le cas dans ce processus. Ceux ne croyant pas à cette influence sont quelques représentants de hameaux et plusieurs « opposants » au Parc. S'agissant des contributeurs « opposants », on a pu effectivement mesurer leur faible influence effective (Cf. plus haut l'*Association Salin Commune* et la *Commune des Saintes Marie de la Mer* dans une moindre mesure). Au final, ces études complémentaires confirment la probabilité des influences identifiées dans le protocole « textuel » mais ne permettent pas d'étudier la spécificité des influences observées.

Malgré ce constat, nous n'avons pas procédé à d'autres études plus précises pour au moins trois raisons liées aux caractéristiques de ce processus :

- une configuration d'arènes et de canaux alternatifs limités et peu publiques (Comité syndical du Parc, remarques envoyées par l'Etat, etc.) en plus des arènes de négociation plus ou moins informelle traditionnellement non publiques.
- une arène de participation étudiée semi-publique avec des participants plutôt « institutionnels » qui se prononcent en particulier sur leurs propres engagements
- un document politique assez « mou » essentiellement composé de diagnostics et d'objectifs généraux avec peu d'enjeux juridiques ou budgétaires.

En effet, la consultation en ligne sur l'avant-projet est la seule arène « participative » ayant été mise en place à ce stade de la charte. Par ailleurs, cette phase du processus n'a eu que très peu d'échos dans la presse ou sur internet et il ne semble pas y avoir eu de décisions judiciaires ou politiques (à d'autres échelons) susceptibles d'influencer la prise en compte de certaines contributions. En revanche, une autre arène a évidemment influencé le contenu du document au titre de son rôle « officiel » de conduite et de mise en œuvre de la révision : le Comité syndical. Et un autre canal d'influence probable a été l'envoi direct au Parc de remarques par 17 consultés (dont *les Saintes Marie de la Mer* et l'Etat). Mais ni le contenu des échanges entre membres du Comité syndical, ni le contenu des envois directs de remarques n'ont été communiqués par le Parc.

En dépit de ces limites, il semble probable que les influences observées soient effectivement celles des participants. En effet, il ne s'agit pas de propositions de participants anonymes ou « grand public ». Comme nous l'avons vu dans la première partie, une part importante des remarques intégrées sont celles produites par les collectivités locales qui 1/proposent de modifier leurs propres engagements, 2/sont membres du comité syndical et 3/seront

décisionnaires (à l'unanimité) de la validation ou non du projet définitif. Enfin, les propositions d'objectifs ou d'éléments de diagnostic adoptées étant assez générales, elles n'ont probablement pas eu besoin d'être soutenues par d'autres acteurs a priori plus influents. Et les rares modifications d'actions ou de « règles » intégrées n'ont *a priori* pas ou peu de portée juridique (ni opposables, ni chiffrées).

2.2. Le cas St Briec : fondements et limites d'un protocole additionnel « contextuel »

Contrairement au cas Camargue, le cas de la consultation sur le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la baie de Saint-Briec nécessite un protocole d'analyse plus « contextuel » des influences sur la décision. Les modalités « inverses » du cas Camargue caractérisent en effet le processus de Saint Briec sur les critères mis en avant plus haut :

- Une configuration d'arènes et de canaux nombreux, publics et potentiellement très influents
- L'arène de participation observée était composée de participants certes « institutionnels » (élus locaux), mais pour l'essentiel non décisionnaires pour le SAGE et pour une petite part (5%) impliqués dans d'autres arènes parallèles plus légitimes (Commission Locale de l'Eau et commissions liées)
- Le document politique discuté est assez « dur » s'agissant des objectifs (quantifiés et datés) et des possibles actions publiques à venir (règles de fuites de nitrates à la parcelle, compensations financières des zones agricoles contraintes, etc.)

Ce second cas concerne essentiellement la phase de consultation en ligne qui s'est déroulée entre mars et juin 2010. Le document soumis à consultation était la stratégie du SAGE validée par la Commission Locale de l'Eau (CLE) cinq mois plus tôt. Cette stratégie présente un découpage des enjeux assez classique hormis la place importante (en pages et en budget) des objectifs et des actions visant les marées vertes³. Une partie importante des objectifs proposés sont quantifiés (réduction des flux d'azote, des concentrations en phosphores, etc.) alors que les actions proposées sont encore assez floues et présentées selon le type d'acteur concerné (collectivités et agriculteurs essentiellement). A la fin du document sont également présentés une évaluation économique relativement précise et une évaluation environnementale plus générale avec une évaluation de la cohérence entre cette stratégie et les autres documents plus ou moins prescriptifs liés. Le contexte local est très conflictuel sur la question des marées vertes et donc sur les objectifs et mesures visant la réduction des flux de nitrates agricoles. Des actions en justice contre l'Etat ont été et sont encore menées par des associations, des manifestations ont lieu régulièrement et la presse locale abonde d'articles sur ces thématiques. De plus, le contexte s'est tendu et « nationalisé » en 2009 après les décès d'un cheval puis d'un ramasseur d'algues dans une baie proche et similaire (St Michel en grève) et la publication d'un premier rapport sanitaire alarmant de l'INERIS sur la toxicité des algues en décomposition. Le gouvernement a en conséquence initié un « Plan algues vertes » qui vient s'ajouter aux nombreuses politiques publiques réglementaires et budgétaires impactant les flux de nitrates aux échelons nationaux et européens (DCE, PAC, MAE, zones à contrainte environnementale, acquisitions foncières, etc.). Ce plan présente différentes mesures « curatives » précises et financées (ramassage et traitement des algues) mais renvoi aux différentes CLE la responsabilité d'élaborer des mesures préventives avec des financements supplémentaires à la clé. Dans ce contexte, la consultation en ligne était supposée recueillir les avis (sur la Stratégie) et les propositions (en vue du Plan d'Aménagement et de Gestion

³ Les marées vertes sont une prolifération d'algues marines malodorantes et toxiques favorisées par la morphologie des baies et principalement produites par les flux importants d'azote issus des nitrates notamment organiques (déjections porcines) « recyclés » comme engrais par l'agriculture locale.

Durable) des 1386 élus et responsables d'organisations (membres de la CLE ou du conseil de développement) de la baie de Saint-Brieuc.

Lorsque la première version du Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) sera publiée, il sera possible de mettre en œuvre un protocole minimal mais celui-ci sera très rapide en l'occurrence, dans la mesure où très peu de contributions ont été postées (16 par 10 contributeurs vs. 630 par 20 contributeurs en Camargue). Pour des raisons que nous sommes en train d'analyser, ce site de consultation a surtout été utilisé pour prendre connaissance du document de stratégie. S'agissant du protocole additionnel, nous avons également interrogé un échantillon important des invités à la consultation (N=106 / 8% de la population⁴) sur leur probable influence. Sans surprise majeure, une première analyse indique que la plupart des membres de la CLE, du conseil de développement et des conseils communautaires pensent que leur contribution aura (ou aurait eu) une influence moyenne à forte sur la décision, surtout lorsqu'ils se considèrent « connaisseurs » ou représentants des intérêts agricoles. En revanche, les conseillers municipaux et surtout les maires et maires adjoints (non membres de la CLE ou d'un conseil communautaire) pensent pour la plupart que leur contribution ne sera (ou ne serait) pas prise en compte.

Les entretiens avec les principaux gestionnaires ont surtout été l'occasion pour eux de fournir des explications et des justifications à la faible participation en dehors du facteur « promotion » (qui a été très faible alors qu'il s'agit d'après nos analyses du principal facteur lié au degré de participation). A propos des influences sur la décision, il faut distinguer les réponses des gestionnaires avant et après septembre 2010. Dans un premier temps il est rapporté que l'essentiel est décidé en commissions, notamment via des propositions du trio « *chargé de mission, bureau d'étude et scientifique du Centre d'Etude et de Valorisation des Algues (CEVA)* » plus ou moins acceptées par les représentants de la chambre et des coopératives agricoles d'un côté et par au moins deux associations environnementales de l'autre. Depuis la fin de la consultation sur la stratégie, l'avancement du plan algues vertes a, d'après les gestionnaires, modifié ce processus de décision pour revenir aux traditionnelles « *négociations entre l'Etat et la profession* ». Malgré le rôle officiel de la CLE (proposer un plan de prévention des flux de nitrates) et la création d'une « super-CLE » (le comité régional de suivi du plan algues vertes), la maîtrise du processus semble ainsi avoir échappé aux gestionnaires et élus locaux. Trois acteurs sont cités comme maîtrisant dorénavant ce processus : l'Etat et la profession qui négocient un plan « volontaire » de passage en système herbager (contre 35 M € supplémentaires sur 5 ans) et un comité scientifique lié à l'Etat qui veut afficher de nouveaux objectifs. Ces nouveaux objectifs étant nettement plus ambitieux que ceux de la stratégie, celle-ci semble devenir caduque. En conséquence, le PAGD reste aujourd'hui suspendu à l'avancement lent et conflictuel des négociations sur l'adaptation locale du Plan algues vertes qui couvre l'essentiel des enjeux du SAGE.

Compte tenu de ce contexte et lorsque les concertations sur le PAGD reprendront, l'essentiel de l'évaluation devrait plutôt porter sur l'influence des processus « représentatifs » sur les décisions pour au moins deux raisons :

1. La plupart des arènes et des documents potentiellement influents sont plus « représentatifs » ou « prescriptifs » que « participatifs » (CLE, plan algues vertes, modifications du SDAGE, décisions des Tribunaux Administratifs, etc.). Seules les commissions et les groupes de travail entendent des acteurs « non décisionnaires », mais la plupart sont issus des organisations membres de la CLE. La principale exception à ce jour est la présentation en commission de la semble-t-il très influente « étude INRA » sur les

⁴ Echantillon stratifié aléatoire avec rotation des heures et des jours d'appel téléphonique et stratification selon le « degré de participation » (5 strates du non-visiteur au contributeur) et le « type de mandat » (5 strates : CLE, Conseil de développement, Conseiller Communautaire, Maire ou adjoint et Conseiller Municipal). Sur les 106 entretiens, 90 ont été réalisés par téléphone (10 à 40mn) et 16 en face-à-face (30mn à 2h15)

objectifs de réduction des nitrates. Le gestionnaire a insisté pour mettre en avant cette étude dans le site de consultation car elle est le principal argument pour le choix d'un objectif de réduction des flux élevé mais à long terme (2027). Cette étude est également citée comme argument décisif par des membres désignés (dans notre sondage) comme « influents », en particulier le responsable de la fédération des coopératives agricoles.

2. L'essentiel de ces arènes et documents sont par ailleurs nombreux, relativement « publics » et souvent très prescriptifs. En effet les débats et les votes de la CLE sont publics et leur transcription (dont nous avons testé la fidélité) est disponible sur l'intranet du Pays. Les débats en commissions et en groupes de travail ne sont en revanche pas publics mais leur transcription (dont la fidélité n'a pas pu être testée) est également disponible sur l'intranet du Pays. Y compris les emails envoyés par les membres de la CLE à la cellule SAGE étaient publiés jusqu'en mai 2010. Enfin, les documents prescriptifs pour le SAGE sont nombreux (SDAGE Loire Bretagne, Circulaires DCE, Guide technique Zones Humides, etc.) et un d'entre eux (le Plan gouvernemental algues vertes) a été publié en février 2010 (pour sa partie curative), donc après la validation de la stratégie en octobre 2009.

A ce jour, cette étude des autres arènes et documents n'a pas été réalisée, mais un test sur la phase précédente a permis d'identifier différentes influences probables d'interventions d'associations en CLE, y compris sur des aspects très stratégiques de l'évaluation économique. Par exemple le chiffrage du coût de la « désintensification » agricole initialement fondé sur les pertes de chiffre d'affaire est depuis fondé sur la valeur ajoutée perdue, ce qui a réduit de plus d'un tiers le coût global estimé du SAGE. Ajoutons pour finir que la prise en compte de décisions et de documents « extérieurs » à la CLE est généralement citée dans les documents du SAGE.

Conclusion

L'étude de l'influence sur les décisions d'un processus participatif public est complexe mais un protocole minimal peut généralement être appliqué. Ce protocole « textuel » consiste à comparer les propos produits lors du processus participatif avec les versions « pré » et « post » des documents en débat. Ce protocole permet d'évaluer le degré minimal de « non-influence » et/ou d'« influence possible » à court terme des diverses « interventions » (diagnostics, objectifs, arguments, etc.) et des divers participants au processus participatif ciblé. Lorsque des influences possibles sont identifiées et caractérisées (type de proposition et type de participant) il se peut qu'elles ne soient pas spécifiques au processus participatif étudié. Pour explorer si la prise en compte d'une proposition s'explique par son soutien dans d'autres arènes plus ou moins « participatives », d'autres études doivent alors être réalisées.

Nous avons vu avec les deux cas présentés qu'au moins trois caractéristiques des processus participatifs et de leur contexte décisionnel (configurations d'arènes, types de participants, enjeux juridique et financier) modulent la possibilité et l'intérêt des différents types d'études complémentaires à réaliser. Dans les deux cas il a été possible de questionner les participants et les gestionnaires sur leur évaluation des sources et des formes d'influences sur la décision, dont la leur. En revanche, les études plus précises des « autres » arènes, documents et acteurs potentiellement influents s'avèrent plus ou moins possibles et nécessaires selon les cas. Dans le cas « Camargue » ces autres sources potentielles d'influence sont peu nombreuses ou peu publiques et les « influences possibles » identifiées sont d'autant plus probables qu'elles proviennent d'acteurs a priori influents ou qu'elles concernent des propositions dont l'enjeu juridique ou financier est faible. Dans le cas « Saint Briec » peu d'influences possibles du processus participatif ont été identifiées, en revanche il reste possible d'étudier l'influence sur

la décision d'autres arènes, acteurs et documents qui sont nombreux et principalement publics, donc observables.

Au final, l'étude de l'influence sur les décisions des processus participatif est certes délicate mais reste moins complexe que l'étude des influences sur les décisions au sein des groupes décisionnaires, notamment au niveau européen. En effet, l'aspect public des processus participatifs permet des observations plus directes tout en nécessitant l'étude d'autres arènes moins publiques pour estimer si une influence « possible » est spécifique et donc « probable ». Cette étude doit selon nous être la plus directe possible pour éviter les approximations ou les dissimulations liées aux entretiens. Pour autant, cette observation directe est loin d'être toujours possible alors que des entretiens sont généralement réalisables et peuvent être confrontés entre eux. Enfin, l'opérationnalisation des types d'enjeux des décisions publiques (juridique, financier, etc.) reste à développer pour affiner l'étude des influences sur les décisions. Et si nous avons proposé ici une typologie des actes discursifs impliqués aux différents stades de l'action publique (objectif général, action plus ou moins modalisée, argument causal général, etc.), d'autres sont à éprouver. En particulier, les diagnostics, objectifs ou actions devraient être distingués selon leur degré de précision, ce qui permettrait de construire un indicateur de leur enjeu politique, qu'il soit juridique ou financier.

Bibliographie

- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, pp.215-224
- Bacqué, M-H., Rey H. & Sintomer, Y., (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris: La Découverte
- Barbier, R., Bedu, C. & Buclet, N. (2009) Portée et limites du dispositif "jury citoyen". Réflexion à partir du cas de Saint-Brieuc, *Politix*, Vol.22, N°86, pp.189-207
- Beierle, T.C. & Konisky, D.M. (2000) Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning, *Journal of Policy analysis and Management*, Vol. 19, N°4, pp. 587-602
- Blondiaux, L. (2000) La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris, *Hermès*, N°26-27, pp. 323-338
- Chess, C. & Purcell, K. (1999) Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? *Environmental Science & Technology*, Vol.33, N°16, pp.2685-2692
- Coleman, S. (2004) Connecting Parliament to the Public via the Internet: Two Case Studies of Online Consultations, *Information, Communication & Society*, Vol. 7, N°1, pp.3-22
- Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 66-75
- Fung, A. & al. (2007) Public Impacts: Evaluating the outcomes of the CaliforniaSpeaks statewide conversation on health care reform, http://californiaspeaks.org/wp-content/data/n_0002/resources/live/CaSpks%20Evaluation%20Report.pdf
- Gastil, J. & Levine, P. (eds.) (2005) *The Deliberative Democracy Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco
- Grönlund, A. & Aström, J. (2009) DoIT Right: Measuring Effectiveness of Different eConsultation Designs, pp.90-100, In: A. Macintosh and E. Tambouris (Eds.) ePart 2009, *LNCS*, N°5694
- Hartz-Karp, J. (2005) A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City, *Journal of Public Deliberation*, Vol.1, N°1, <http://services.bepress.com/jpd/vol1/iss1/art6>
- Monnoyer-Smith, L. (2006) Etre créatif sous la contrainte. Le cas DUCSAI, *Politix*, Vol. 19, N°75, 75-101

- Pratchett, L.; Durose, C., Lowndes, V, Smith, G., Stoker, G. & Wales, C. (2009) *Empowering communities to influence local decision making*, http://www.communities.gov.uk/documents/local_government/pdf/1241999
- Renn, O. (2004) Participatory processes for designing environmental policies, *Land Use Policy*, N°23, pp. 34-43
- Revel, M. & al. (dirs) (2007) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris, La découverte
- Rui, S. (2006) Le public fait-il la loi ? Le débat sur l'eau entre injonction participative et néo-corporatisme, *Politix*, Vol.19, N°75, pp. 125-142
- Rowe, G. & Frewer, L.J. (2000) Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, Vol.25, N°1, pp.3-29
- Rowe, G., Marsh, R. and Frewer, L.J. (2004) Evaluation of a Deliberative Conference, *Science, Technology, & Human Values*, Vol.29, N°1, pp.88-121
- Ryfe, D.M. (2005) Does Deliberative Democracy Work? *Annual Review of Political Science*, Vol.8, pp.49-71