

## VERS UNE "DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE" ? LE CAS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

PAR

Cécile BLATRIX

*Allocataire de recherche  
Université de Paris I Panthéon-Sorbonne*

La notion de "démocratie participative" renvoie à l'idée selon laquelle les citoyens manifesteraient aujourd'hui le désir d'être davantage associés à la prise de décision. C'est ainsi que sont mises en œuvre un certain nombre de procédures (concertation, référendums, et autres consultations) qui ont pour point commun de supposer une forme d'intervention directe de ceux qui, dans un contexte de représentation, sont des représentés. Souvent présentée comme l'archétype de ces procédures "participatives", l'enquête publique a longtemps constitué le seul moment où la consultation du public était obligatoire. Rappelons que l'enquête publique est un héritage du XIX<sup>e</sup> siècle, où elle constituait essentiellement une garantie accordée au propriétaire. C'est la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, qui lui a donné une portée nouvelle puisque désormais le but des enquêtes est de "*recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public... afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information*" avant tout projet susceptible d'affecter l'environnement<sup>1</sup>.

---

1. Article 4 de la loi n°83.630 du 12 juillet 1983. L'enquête publique va toucher un public d'autant plus important qu'elle s'applique désormais à des projets très divers, énumérés dans le décret du 23 avril 1985 dans une liste suffisamment vaste pour donner lieu à 10.000 enquêtes par an. 50% de ces enquêtes concernent des documents d'urbanisme (notamment les POS des communes, en incessante révision), 25% concernent des installations classées pour la protection de l'environnement (installations industrielles), et un dernier quart renvoie à des projets divers et notamment aux grands travaux de l'État tels que la construction de routes, auto-

Pendant une période donnée (variant généralement entre quinze jours et deux mois) le public est appelé à exprimer son point de vue en le consignait sur le registre joint au dossier d'enquête déposé en mairie. Au terme de la procédure le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) donne un avis favorable ou défavorable au projet<sup>2</sup>. En "donnant la parole" aux administrés, la procédure vise en définitive à améliorer l'acceptabilité des projets, ainsi qu'en attestent les débats ayant précédé le vote de la loi. Ses promoteurs y voyaient en effet "un temps fort de la démocratie locale", l'information et le dialogue avec les administrés étant censés permettre de faire l'économie de "faux conflits"<sup>3</sup>.

Or l'enquête publique reste aujourd'hui largement méconnue : d'après une enquête réalisée en 1988 par un organisme de protection de la nature et de l'environnement<sup>4</sup>, 6% des personnes interrogées ont réellement participé à une enquête. De fait un commissaire enquêteur évaluait récemment à 85% la proportion d'enquêtes qui font l'objet d'une "carence totale ou partielle de public"<sup>5</sup>.

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le milieu associatif accuse fréquemment cette procédure de n'être qu'un "simulacre de démocratie", visant à entériner des décisions déjà prises. La réalité de l'enquête publique recouvre cependant deux aspects bien distincts, puisque si toute une série d'enquêtes semblent passer inaperçues, une minorité d'entre elles ont acquis une célébrité médiatique, par exemple les enquêtes sur le T.G.V. Méditerranée ou le Tunnel du Somport. Ainsi on constate que nombre de projets provoquent des conflits que l'enquête est impuissante à résoudre, et qui conduisent une partie du public, et notamment les associations de protection de l'environnement, à chercher un dernier recours devant le juge administratif, voire à entreprendre des actions afin d'empêcher le début des travaux.

Dès lors on peut se demander si l'absence de public constitue réellement un dysfonctionnement de cette procédure, et si finalement ce n'est pas sa présen-

(suite note 1) routes et voies de chemin de fer, qui bien que relativement peu nombreux sont au centre de la polémique sur les enquêtes publiques. Voir Lenfant-Valère (C.), "Les enquêtes publiques n'ont pas la cote", *Le Monde*, 8-9 mai 1994, supplément Heures Locales, p. 14.

2. Pour plus de précisions sur la procédure en elle-même, voir Hostiou (R.), Hélin (J.-C.), *Droit de l'enquête publique*, Paris, Moniteur, 1993.

3. Caumont (R. de), *Rapport au nom de la Commission de la production*, Doc. AN, n° 1432, 19 avril 1983.

4. Il s'agit de l'"Union Midi Pyrénées Nature et Environnement" (enquête effectuée en 1988 dans la rue et pour l'essentiel en Haute-Garonne). Voir *L'Enquête Publique, Bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs* (CNCE), n° 11, avril 1991, p. 16. 35 % des personnes interrogées ont entendu parler d'enquête publique, 29% pensent savoir ce que c'est, 17% ont entendu parler d'enquête publique relative à un projet près de chez eux, 13% pensent savoir comment participer à une enquête publique.

5. Chaumet (M.), *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Éditions Juris Service, 1993, p. 70.

ce qui pose problème. Comprendre la participation à l'enquête publique nécessite donc de dégager les déterminants de la participation et, *a contrario*, de saisir les raisons pour lesquelles la majorité du public auquel elle est destinée, ne participe généralement pas. Il s'agit de saisir en particulier quels sont les coûts et les incitations qui peuvent motiver la (non)participation à l'enquête<sup>6</sup>. On s'appuie ici sur l'observation du fonctionnement concret de plusieurs enquêtes publiques, et plus spécifiquement d'une enquête portant sur un projet autoroutier dans le centre de la France<sup>7</sup>. Si la diversité des projets donnant lieu à enquête, de même que la variété des contextes dans lesquels elle peut s'insérer, appellent à s'entourer des précautions inhérentes à toute généralisation, certains traits particulièrement marquants peuvent cependant être dégagés quant aux conditions de la participation. Ainsi l'enquête publique apparaît d'abord comme une procédure solennelle, à la fois à travers les différents procédés d'information censés la signaler au public, et par son déroulement concret, qui font de la participation une démarche potentiellement coûteuse. Il en découle une participation très inégalement répartie.

### I - UNE PROCÉDURE SOLENNELLE

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 août 1825 relative aux enquêtes administratives "*de commodo et incommodo*"<sup>8</sup> indique que l'enquête "*doit être annoncée huit jours à l'avance, à son de trompe ou de tambour et par voie d'affiches placardées au lieu principal de réunions publiques, afin que les intéressés ne puissent en ignorer, et parce que cette publicité autorise à compter le silence des absents comme un vote affirmatif*"<sup>9</sup>.

6. Voir Olson (M.), *Logique de l'action collective*, Paris, P.U.F., 1978. On entend ici par coûts et incitations à la participation à l'action collective, non seulement le temps ou l'argent qu'elle requiert... mais également les coûts et incitations d'ordre "social". Olson évoque explicitement, même s'il ne les intègre pas dans son analyse, l'existence de ces "*incitations d'ordre érotique, psychologique ou moral*" (p. 84).

7. Voir Blatrix (C.), *Des enquêtes publiques sans public ?*, Mémoire pour le DEA "Organisations et Politiques Publiques", sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1994. Cette recherche, effectuée en 1993 et 1994, a donné lieu à une série d'observations du déroulement concret de l'enquête dans plusieurs communes concernées par le projet (permanences des commissaires enquêteurs, réunions publiques, réunions de travail de la commission d'enquête), à des entretiens avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la procédure (commissaires enquêteurs, élus, responsables associatifs mais aussi "simples citoyens"), ainsi qu'à une analyse des observations consignées par le public dans les registres d'enquête et du rapport de la commission d'enquête. Le recours à d'autres matériaux (observation d'enquêtes en milieu urbain) a par ailleurs permis de vérifier la validité de certaines hypothèses.

8. Une catégorie d'enquête publique portant sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et axée sur les troubles de voisinage, remplacée par la loi n° 76 663 du 19 juillet 1976 par la notion juridique d'installations classées pour la protection de l'environnement, soumises à la législation Bouchardeau.

9. Cité in *L'enquête publique*, *Bulletin de la CNCE*, n° 18, 1993, p. 32. C'est nous qui soulignons.

La participation à l'enquête publique apparaît aujourd'hui largement soumise aux mêmes catégories d'appréciation.

#### A) *Une information peu attractive*

Le dispositif de publicité de l'enquête renvoie à deux instruments obligatoires, qui sont les affiches et les annonces légales. Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête, l'autorité compétente doit porter à la connaissance du public un avis qui doit faire l'objet d'une publicité par affichage et d'une publication dans la presse régionale et nationale. Concrètement ces avis se caractérisent à la fois par leur aspect impersonnel et par la densité de l'information délivrée. L'enquête publique y apparaît comme une procédure à la fois hyper-réglémentée, et purement formelle.

Le vocabulaire utilisé, qui appartient à l'univers du droit<sup>10</sup>, et la dénomination en des termes officiels du projet, rendent parfois peu clair l'objet de l'enquête lui-même. La présence de nombreux termes techniques renforce l'aspect hermétique de ces textes<sup>11</sup>, dont le caractère pour le moins aride fait s'interroger quant à leurs effets et notamment quant à leur capacité à capter l'attention du public, qui bien souvent va dès le stade de l'information se sentir étranger à cette procédure<sup>12</sup>. Le contraste avec les soins apportés à la qualité et à l'accessibilité de l'information dans d'autres domaines suggère ainsi que ces documents dont l'existence est obligatoire, trouvent dans cette obligation même leur seule raison d'être, comme s'ils n'avaient pas réellement vocation à être lus. Leur fonction semble être davantage de satisfaire aux exigences légales — et de ne pas ouvrir la voie à un recours contentieux —, que de susciter la participation. Or force est de constater que les déficiences de la publicité officielle sont rarement compensées par l'emploi d'autres moyens d'information par les élus, ces derniers utilisant très peu les possibilités que leur donne la loi de compléter l'information par tout moyen jugé approprié (bulletin municipal, courriers, expositions...). Quant à la manière dont l'enquête est abordée dans les médias, il apparaît d'une part, que seules les enquêtes ren-

10. Arrêté interpréfectoral, enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, observations, registres..., consigner, adresser, annexer..., commission d'enquête, membres titulaires, suppléants..., "siégera", "recevra en personne"..., conclusions motivées, rapport...

11. C'est particulièrement vrai en matière d'urbanisme où les termes techniques sont légion : POS, PAZ, ZAC, Alignements, Classements de voies, etc.

12. Les conséquences de ce langage souvent hermétique n'échappent pas aux différents acteurs de l'enquête publique : "Il y a une dissuasion administrative, c'est subconscient mais c'est quand même une forme de pouvoir. Prenez un exemple, dans mon entreprise j'ai un type, plein de bon sens, qui travaille sur un chantier mais qui sait à peine lire une fiche de paie. Alors si on prend toute la terminologie : TA, saisine, Conseil d'État... Ça, c'est un comportement d'Ancien Régime. Vous n'avez qu'à faire une enquête pour demander ce que c'est qu'une DUP, et vous allez voir. Le citoyen est noyé dans une marée de procédures qu'il ne cerne pas." (Homme, 51 ans, entrepreneur en travaux publics, conseiller municipal).

voyant à des projets d'une certaine ampleur sont évoquées, et d'autre part que l'enquête n'est pas perçue ni présentée comme une étape propre à modifier une décision administrative : elle n'apparaît d'ailleurs pas à elle seule comme un événement méritant d'être relaté.

C'est donc l'image d'une procédure formelle et protocolaire que renvoie l'information. Ces deux aspects se retrouvent dans la solennité du cadre et des acteurs qui en ont la charge.

### *B) Un cadre et des acteurs officiels*

L'enquête publique a lieu dans un cadre officiel, à tout le moins inhabituel, puisqu'il s'agit des mairies et éventuellement des préfectures concernées par le projet. Le cadre de l'enquête ne peut donc qu'ajouter au sentiment d'extériorité du public à cette procédure qui semble solennelle, également de par les acteurs qui la mettent en œuvre : le président du Tribunal Administratif qui désigne les commissaires enquêteurs, le préfet ou le maire qui organisent l'enquête sur le terrain, le cas échéant (cas d'un projet autoroutier), la Direction départementale et les Services Techniques de l'Équipement qui préparent les dossiers, le Conseil d'État qui, le cas échéant, décrète la Déclaration d'Utilité Publique, sans oublier les commissaires enquêteurs qui, malgré leur indépendance supposée, restent perçus par le public comme des "gens de l'administration"<sup>13</sup>. L'apparence "officielle" des commissaires enquêteurs tient non seulement à la fonction elle-même, et à son intitulé, mais aussi à leur personne, c'est-à-dire à ce qu'ils sont ou ont été, qui est mentionné sur les affiches et annonces officielles : ils sont "ingénieur divisionnaire TPE retraité", "Trésorier principal des finances retraité", "directeur de préfecture honoraire", ou encore "secrétaire général de mairie honoraire". De fait le public les identifie avant tout à des représentants de l'État.

Concrètement la participation à l'enquête peut revêtir différentes formes, de la simple consultation du dossier d'enquête, à la rencontre des commissaires enquêteurs lors de l'une de leurs permanences, jusqu'à la rédaction d'une observation sur le registre prévu à cet effet. Le participant doit alors se plier à une série de contraintes : horaires pouvant poser problème à des personnes actives (contrainte aggravée par les réticences persistantes de nombreuses mairies à délivrer des photocopies du dossier)<sup>14</sup>, dossiers volumineux

13. Les commissaires enquêteurs sont dans leur grande majorité d'anciens fonctionnaires, ce qui conduit de nombreuses associations à mettre en doute leur indépendance, en arguant notamment de leur propension à exprimer "quasi systématiquement" un avis favorable. Selon une enquête par questionnaire réalisée par la CNCE pour le Ministère de l'Environnement, seulement 11% des commissaires enquêteurs ont émis un avis défavorable au cours de leur carrière. Voir *L'enquête publique, Bulletin de la CNCE*, n° 20, décembre 1993, p. 40.

14. L'impossibilité fréquente d'obtenir des photocopies peut paraître un problème accessoire ; elle n'est cependant pas dénuée d'effets, en ce qu'elle donne au dossier une dimension secrète voire "sacrée", en tant que document "à ne pas mettre entre toutes les mains". Sa

et souvent très techniques... De fait, les consultations du dossier sont généralement brèves et le public utilise peu ce document qu'il maîtrise mal. On constate ainsi que les seules personnes qui se livrent à un examen approfondi du dossier sont précisément celles qui, pour une raison ou une autre, sont déjà familiarisées avec ce type de documents<sup>15</sup>.

Lors des permanences où les participants peuvent rencontrer le ou les commissaires enquêteurs<sup>16</sup>, on constate que l'attitude de ces derniers exige plus ou moins explicitement du public que lui aussi "y mette les formes". Ainsi toute attitude "détonante", comme le fait de parler haut, de trop circuler dans la salle, ou de s'emparer d'un document de façon intempestive, est rapidement considérée comme un manque de respect à l'égard du commissaire enquêteur, et est à ce titre stigmatisée comme une forme de déviance. De même, la participation collective fait l'objet d'une disqualification par les commissaires enquêteurs qui refusent parfois de recevoir des personnes venues en groupe trop important et n'acceptent qu'une délégation de deux ou trois personnes. Derrière l'ensemble de ces comportements, se dessine en filigrane ce qu'est la "bonne participation" pour les commissaires enquêteurs : il s'agit en définitive d'une participation individuelle, et les groupes font souvent l'objet d'une certaine suspicion, cependant que les individus qui, faisant preuve d'humilité, sont venus demander explications et conseils aux commissaires enquêteurs, semblent correspondre davantage au public requis.

La solennité de la procédure passe également par la nécessité pour le participant de formuler ses réclamations de façon écrite : on constate ainsi que la "véritable" participation ne saurait se faire sur le seul mode oral, ce qui rend cette démarche potentiellement coûteuse.

---

(suite note 14) consultation prend alors une dimension nouvelle. La manière dont on accède à ces dossiers à Paris accroît encore le caractère solennel de la consultation : dans la plupart des mairies d'arrondissement on demande une pièce d'identité en échange du dossier, rendue après vérification de son contenu. Parfois leur consultation se fait même derrière le guichet, parmi les employés, comme si l'on passait de l'autre côté de la barrière en pénétrant un peu dans l'univers de l'officiel. A la suite de vols de dossiers à Paris, de nouvelles directives imposèrent même que la consultation se fasse sous la surveillance d'un employé.

15. *"Un dossier d'enquête, c'est 200 pages, jamais personne ne le regarde... Parce que là on a beaucoup de choses, mais c'est vrai que les gens ne s'y retrouvent pas, très peu de personnes lisent complètement le dossier"*, témoigne une personne de la Direction Départementale de l'Équipement. Cette difficulté transparaît dans de nombreuses observations ; un des participants note ainsi : *"Dossier trop bien présenté pour que le riverain moyen s'y retrouve dans le tracé qui le concerne surtout en regardant les planchettes de couleur"*.

16. Les permanences sont généralement organisées dans les grandes villes dans une salle de réunion de la mairie, en fonction de l'importance de l'enquête (un simple bureau peut dans certains cas suffire). Dans les villages en revanche, elles se déroulent le plus souvent dans la salle du Conseil municipal. On observe la plupart du temps un moindre formalisme dans ces petites mairies où chacun entre librement, consultant le dossier ou écoutant le commissaire enquêteur en attendant de pouvoir lui parler, tandis qu'à Paris les personnes sont généralement reçues à tour de rôle.

## II - UNE DÉMARCHE COÛTEUSE

Le commissaire enquêteur recommande ainsi à toutes les personnes qu'il reçoit de rédiger une observation "en bonne et due forme" sur le registre prévu à cet effet ; tout se passe donc comme si, pour acquérir une forme valable, la participation devait obligatoirement passer par l'écrit, avec tout ce que cela comporte de solennel. Même si elle est possible, l'expression d'observations orales n'est prise en compte que dans la mesure où elles sont ensuite consignées sur le papier. Or la nécessité de mettre en ainsi forme ses remarques fait de la participation une démarche potentiellement coûteuse.

### A) La contrainte de l'écrit : être "dans les formes"

Le public va en effet tenter de se réapproprier la procédure en s'exprimant et en défendant son point de vue selon des stratégies particulières, pour être dans les formes et "donner du poids" à son observation. On constate ainsi que la plupart des observations ont en commun une même conception de la procédure, comme nécessitant des efforts de correction. Le ton, le style, la syntaxe, le vocabulaire employés, qui restent caractéristiques du seul langage écrit, tentent de reproduire, plus ou moins adroitement, la rhétorique juridique des annonces officielles<sup>17</sup>. Les participants se sentent tenus de se montrer "à la hauteur" de la situation, à s'appliquer, à faire preuve de sérieux.

De plus il s'agit de s'accommoder d'une situation qui pose explicitement le problème en terme d'utilité publique. Pour beaucoup de participants la seule façon d'affronter cette exigence est de tenter d'en imposer leur propre définition. Le déplacement de leur problème sur un terrain plus large leur permet ainsi de l'aborder sous une forme "sublimée", en adoptant une certaine "hauteur de vue" : ainsi les participants vont avoir recours à différentes stratégies de justification pour dépasser la singularité de leurs revendications, en tentant de les inscrire dans une cause collective<sup>18</sup>.

17. Comme en témoigne l'emploi de formules comme "Je soussigné", "J'ai l'honneur de", "Objet : enquête...", "Fait à... le...", etc. Les participants mettent ainsi en œuvre un certain sens de l'acceptabilité lié à leur perception de la procédure comme solennelle : cette acceptabilité en effet "suppose la conformité des mots non seulement aux règles immanentes de la langue, mais aussi aux règles maîtrisées intuitivement, qui sont immanentes à une situation, ou plutôt à un certain marché linguistique", Bourdieu (P.), *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1988, p. 123.

18. Cette cause collective peut être aussi bien la protection de l'environnement ("Que diront nos enfants de l'héritage que nous leur laisserons : des centaines d'hectares bétonnés, bitumés, une pollution chimique, sonore et visuelle quasi permanente et surtout un environnement digne de la région parisienne que beaucoup de nous ont fui"), que la lutte contre le chômage ("Mon fils veut reprendre l'exploitation. N'est-ce pas briser la vie d'un jeune à l'heure où il y a du chômage ?"). Voir Boltanski (L.), Darré (Y.) et Schiltz (M.-A.), "La dénonciation", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 51, 1984, pp. 3-40 et Boltanski (L.), "L'exigence de désingularisation", in *L'amour et la justice comme compétence*, Paris, Métailié, 1990, p.

Mais, de manière contradictoire, il s'agit également de faire valoir son "titre à parler". Il faut en quelque sorte "expliquer ce que l'on vient faire là", comme si le participant craignait que sa présence ne soit jugée incongrue. Toutes les observations s'attachent ainsi en premier lieu à rappeler en quoi leur auteur est concerné par l'enquête. Tout se passe comme si, avançant son titre à parler, le déposant voulait arguer de la normalité et du caractère recevable de sa requête.

Les participants vont par ailleurs appuyer la pertinence et la valeur de leur point de vue en tentant de "se grandir" au moyen de divers procédés, visant le plus souvent à montrer que l'on parle au nom d'un collectif, que l'on est un peu plus que soi-même. Les diplômes, les mandats électifs présents ou passés, parfois les professions, sont mis en avant. Il en ressort clairement l'idée que toutes les opinions ne se valent pas et n'auront vraisemblablement pas le même poids, en fonction des titres qu'on est capable d'avancer.

#### *B) La conception restrictive du "public" des commissaires-enquêteurs...*

De fait l'absence de restriction à la participation dans les textes qui régissent l'enquête, voit se développer parallèlement des catégories pratiques d'appréciation des observations par les commissaires enquêteurs, selon un certain sens de la recevabilité, renvoyant à la formule ambiguë de "personnes concernées". Ainsi dans le cas d'un projet autoroutier, l'attention portée par le commissaire enquêteur à une observation semble inversement proportionnelle à la distance géographique qui sépare son auteur du tracé prévu. C'est ce qu'indique un commissaire-enquêteur, qui explicite partiellement ce code pratique d'appréciation, quand il écrit au sujet des observations que "*l'absence d'adresse ou l'anonymat empêchent d'en connaître la juste valeur*"<sup>19</sup>. En effet toutes les paroles ne se valent pas, et l'éloignement par rapport au projet est bien vite perçu comme disqualifiant. La crédibilité et l'attention accordées aux observations semblent également fonction de l'autorité de la personne qui l'énonce et de son aptitude à être "dans les formes".

Cette attention sélective des commissaires enquêteurs fonctionne parfois comme effet de censure, notamment s'agissant des pétitions qui font l'objet de réévaluations, comme si elles ne pouvaient pas remplacer ni signifier la même chose que la rédaction personnelle d'une observation par chacun des signataires. D'autres effets de censure peuvent jouer, en fonction du contenu de l'observation lui-même : les observations mettant en cause le principe même du projet dont il est question vont ainsi être classées à part et minimisées

(suite note 18) 280 et ss. Sur l'argumentation écologique comme instrument de généralisation, voir également Lafaye (C.) et Thévenot (L.), "Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue Française de Sociologie*, XXXIV-4, 1993, pp. 495-525.

19. Chaumet (M.), *Conduire l'enquête publique*, op. cit., p. 89.

comme "hors sujet"<sup>20</sup>. Dès lors le travail des commissaires enquêteurs va surtout consister en des arbitrages portant sur des aménagements mineurs. Par là est maintenue une définition restrictive du "bon public". Tout se passe comme si seul, le fait d'être concerné par le projet en cause, au sens d'en être réellement une "victime", pouvait réellement justifier la participation. Les commentaires des commissaires enquêteurs semblent sinon exclure, du moins considérer tout autre public comme moins pertinent. En cela ils rejoignent les conceptions des élus. La procédure révèle en effet les mécanismes régissant les rapports entre représentés et représentants...

### C) ... et des maires

Les maires des communes concernées par l'enquête semblent ainsi conduits à adopter eux aussi une conception restrictive de la participation. Pour eux en effet, l'enquête n'a pas vocation à être le moment d'un véritable débat, d'une expression d'ampleur de la population puisque cela reviendrait à dire qu'ils ne suffisent pas ou plus à la représenter. Là encore, l'enquête paraît ne devoir donner lieu qu'à des propositions de corrections mineures à apporter au projet, par ceux qui sont le plus directement touchés. Ainsi elle ne saurait permettre la prise en charge par les participants de problèmes dont la responsabilité n'incombe qu'aux élus, et ne doit en aucun cas être le moment d'une expression d'ampleur des citoyens, puisque le seul moment légitime, à la fois nécessaire et suffisant, d'une telle expression, semble résider dans les consultations électorales<sup>21</sup>. Dans le volume de la participation réside en fait

20. Charles Snaud, dans une étude d'une consultation "populaire" (les États Généraux du développement agricole) a montré comment les "actes techniques" de "traitement" des contributions de la "base" sont en même temps des actes sociaux à travers lesquels les groupes d'agents vont s'approprier, puis reconstruire sous une forme transfigurée, la parole de ceux qui ont pris part aux débats. Snaud (C.), "Le mythe de la base. Les États Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52/53, 1984, p. 59.

21. Comme l'indique ce maire d'une commune de 2050 habitants : "Vous savez les personnes qui travaillent, qui ont pas de problèmes, bon qui... font confiance quand même... Bon à intervalles réguliers dans les communes il y a des élections municipales, c'est fait pour renouveler des équipes, ou pour les conforter dans leur position ; moi je pars du principe que à cette occasion-là, les gens s'expriment, et là ils s'expriment, et là c'est passionnant. Parce que les gens s'y intéressent là. Terminé ! Quand ils ont donné confiance, quand la majorité de la population a donné confiance à ces équipes, bon ben ces équipes gèrent pendant 6 ans la commune. Après, enfin pendant ce laps de temps là si vous voulez, à la limite les électeurs n'ont pas trop à remettre en cause. Donc ils font généralement confiance aux élus, pour gérer les problèmes de la commune et les problèmes publics, et voilà, ça s'arrête là. Si au bout du mandat ces gens ont pas fait leur boulot, alors là ben on en met d'autres". Les implications de ce rapport de représentant à représenté sont fortement ressenties par certains participants, comme cet instituteur retraité qui, ayant joint sa carte d'électeur à son observation en signe de protestation, explique : "C'est grave une élection à mon avis, c'est tellement grave que c'est pour ça que je suis arrivé à ne plus voter, parce que si on accepte de voter pour une personne, on accepte les décisions de cette personne, on peut pas les remettre en cause huit jours après ou trois mois après, c'est embêtant".

une potentielle remise en cause de la représentativité des maires et toute forme de participation qui dépasserait la défense individuelle d'intérêts spécifiques, paraît à la fois incongrue et illégitime aux yeux de ces élus. L'enquête publique a donc une dimension potentiellement subversive du rapport traditionnel entre représentants et représentés, qui conduit ceux-là à tenter de neutraliser la procédure, en stigmatisant certains participants dont la présence est jugée non pertinente<sup>22</sup>. Cette stigmatisation joue d'autant plus facilement que la procédure est publique.

#### D) Une procédure publique

Une autre série de contraintes qui pèsent sur la participation tient effectivement au caractère public de la procédure. La participation à l'enquête prenant la forme de l'expression publique d'une opinion, participer, c'est donc se montrer, se mettre en avant, et ce afin de prendre la parole en son nom propre. D'où le caractère inhabituel d'une telle démarche pour des citoyens à qui il n'est jamais demandé davantage que de se prononcer sur une personne ou, à la rigueur, par un oui ou par un non, et ce dans le secret de l'isoloir<sup>23</sup>. Ce caractère public de la procédure rend possible le jeu de certains mécanismes sociaux de nature à faire obstacle à la participation, à travers la crainte exprimée par certaines personnes de "se faire mal voir". Les participants à l'enquête s'exposent parfois à toute une série de sanctions informelles<sup>24</sup> de la part de leur entourage, qui peuvent être particulièrement importantes dans les petites communes, où tout le monde se connaît. De nombreux participants évoquent ainsi certains faits qu'ils perçoivent comme des sanctions en rapport avec leur participation à l'enquête, qu'il s'agisse de remarques de la part du maire<sup>25</sup>, de reproches de la part d'un voisin (qui espère vendre un terrain où passera la future autoroute), voire de menaces<sup>26</sup>. Cette sanction exercée sur les

22. La virulence de l'opposition d'un des habitants d'une commune concernée, dont la résidence était située à près de 2 kilomètres du tracé prévu, parût ainsi suspecte au maire qui le soupçonna de vouloir briguer son mandat aux municipales suivantes et d'utiliser l'enquête comme une tribune dans cette perspective.

23. Chacun peut lire les observations de ses concitoyens puisque le registre d'enquête est public. Ces registres sont ainsi fréquemment consultés par les maires tout au long de l'enquête. Une pratique courante des participants est de venir les consulter une première fois avant d'y rédiger soi-même une observation, ce qui permet à la fois de prendre modèle, et de voir qui est déjà venu.

24. C'est à Durkheim que l'on doit la distinction entre sanctions diffuses et sanctions organisées. Selon cette distinction, les sanctions légales renvoient à la violation de règles du droit, tandis que les sanctions diffuses ou informelles renvoient à la transgression des usages et conventions. Voir *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Champs Flammarion, 1992, pp. 96-97.

25. Un riverain, retraité et membre d'une association opposée à l'autoroute raconte ainsi comment il a vu ses relations avec le maire se dégrader : "Une fois il m'a dit, vous êtes en bonne santé, votre femme est en bonne santé, vous avez votre maison, alors vivez derrière vos thuyas!".

26. Le responsable d'une association de riverains constituée à l'occasion de l'enquête publique raconta ainsi comment il avait reçu des menaces de mort téléphoniques à ce sujet.

participants est d'autant plus forte qu'on peut s'appuyer sur l'évocation d'intérêts communs relatifs à un entresoi. Si la participation pourra dans certains cas être dénoncée sur le mode de la trahison, l'aspect dissuasif de ces contraintes ne joue que de façon inégale selon les participants potentiels<sup>27</sup>.

La participation à l'enquête publique apparaît donc comme une démarche potentiellement coûteuse. Cependant le degré auquel une personne peut se sentir "habilitée" à participer semble très variable, et il en résulte une participation inégalement répartie.

### III - UNE PARTICIPATION INÉGALEMENT RÉPARTIE

On pourrait penser que les participants sont ceux pour qui les "intérêts à agir" sont tels qu'ils permettent de surmonter les coûts de la participation (ainsi dans le cas d'un projet autoroutier, la participation ne serait le fait que des personnes ayant une maison, un terrain, un commerce... à défendre, à proximité ou sur le tracé prévu). L'analyse des observations du public montre cependant que la participation n'obéit pas à des mécanismes aussi simples, et que d'autres facteurs entrent en jeu pour déterminer la (non)participation. On constate que les personnes les plus directement "concernées" ne prennent pas toutes part à l'enquête, ni au même degré, et que parmi le public de l'enquête se trouvent des personnes moins directement "concernées" et dont la présence ne saurait être expliquée par la seule défense d'intérêts privés. Se manifestent donc à la fois des phénomènes "d'auto-accréditation" et "d'auto-exclusion".

#### A) De l'auto-accréditation...

La distribution des rôles au sein des familles concernées illustre une répartition inégale de la participation, avec une délégation qui s'opère entre les générations et entre les sexes. Les femmes et les plus jeunes sont ainsi le plus souvent écartés de la participation, ou plus exactement s'en excluent eux-

---

27. En milieu rural, certaines personnes qui, pour une raison ou pour une autre, sont moins "intégrées" à la commune, vont ressentir ces coûts à un moindre degré, comme l'explique ce responsable d'une association de riverains : "Parce que l'association a été faite rien que par des étrangers, malgré que ma femme soit née ici... L, c'est le petit truc calme, faut pas faire de vagues... dans l'association, on est tous des pièces rapportées (...) Les gens d'ici, ils sont là depuis plusieurs générations, ils ont des responsabilités à droite et à gauche, ils sont connus, ils veulent pas trop non plus se mettre à dos... moi je connais par exemple un conseiller à la mairie, il peut rien dire mais il en pense pas moins. Alors c'est nous qui réagissons, parce que les gens d'ici, de connaissance en connaissance, ils n'osent pas trop". L'interconnaissance que ce jeu suppose pour être efficace permet toutefois de comprendre pourquoi ces mécanismes fonctionnent dans une moindre mesure en milieu urbain.

mêmes<sup>28</sup>. Cette répartition des rôles semble toutefois pouvoir être inversée sous l'effet de certains mécanismes compensatoires. C'est ainsi la personne qui est jugée la plus autorisée au sein de la famille, par exemple en raison d'un écart entre niveaux de diplômes, qui souvent prend la parole au nom des autres qui s'en remettent à elle. Disposer de son temps, bénéficier d'une compétence spécifique... sont alors autant d'éléments qui peuvent favoriser la participation. La participation à l'enquête publique paraît relever non pas à proprement parler d'un intérêt pour la politique, mais plutôt d'un intérêt pour la chose publique, qui semble d'après ce qu'on a pu voir lié dans une large mesure au niveau d'instruction. Celui-ci, en tant qu'il procure une capacité à se forger une opinion personnelle, semble "autoriser" ces personnes à porter un jugement sur un problème sur lequel ils revendiquent un droit de regard. Des diverses ressources dont disposent ces personnes, de leur position et de leur histoire personnelle, résulte ainsi une disposition à "prendre la parole" et à s'exprimer en leur nom propre. Dès lors on voit bien que le coût de la participation n'existe pas en soi, mais est davantage fonction de l'appréciation qu'en font les acteurs.

### B) ... à l'auto-exclusion

"Être concerné" ne signifie en effet pas seulement avoir des intérêts à défendre, mais aussi et peut-être surtout se sentir apte à les défendre. Les caractéristiques de l'enquête telles qu'elles apparaissent et sont intériorisées par le public, et dont on a vu comment elles conditionnaient et contraignaient la participation, semblent dans certains cas conduire les participants potentiels à ne pas user de ce droit à la parole qui leur est accordé. Derrière le refus de "s'en mêler" exprimés par certains, transparaît surtout le sentiment de n'être pas "autorisé". C'est vraisemblablement le sens de toutes les formules maintes fois entendues, telles que "De toute manière, qu'est-ce qu'on y peut ?", "C'est déjà décidé" ou "Ça sert à rien" : toutes expriment un même sentiment de n'avoir pas de prise sur les événements, qui va provoquer le retrait de certaines personnes.

Dès lors, là où certains voient une indifférence de la part du public, on peut préférer voir le sentiment très répandu, encore une fois, de l'incongruité d'une participation chez ceux qui se sentent moins "touchés". Ainsi ces personnes ne vont qu'exceptionnellement prendre le problème à leur compte, laissant le soin d'intervenir à ceux qui leur paraissent plus concernés ou plus qualifiés, notamment à leurs représentants élus. C'est bien l'intériorisation

28. En milieu rural en particulier, la participation féminine est relativement marginale, au sens où l'on observe rarement d'observations émanant d'une femme en son seul nom : la plupart du temps ces observations accompagnent celles du conjoint, à moins qu'elles ne se contentent d'apposer leur signature à celle de leur époux. "Oh non, j'y suis pas allée, c'est mon mari qui s'en occupe, de toute façon je pense comme lui", dira l'une d'elles. "Ma femme s'y intéresse, mais de façon différée. Elle me délègue", explique un autre participant.

d'un certain ordre établi et d'une distribution des rôles, combinée aux contraintes de l'enquête, qui s'additionnent pour écarter l'éventuel public, sauf à avoir des motivations spécifiques ; et cette situation peut parfaitement être vécue sur le mode du "je n'ai pas le temps." ou du "Ça ne sert à rien." Dès lors les obstacles à une participation individuelle à l'enquête publique ne peuvent être surmontés que dans les cas où l'on y est poussé par des intérêts à agir très puissants (défense de la propriété privée) et/ou lorsque l'on s'y sent autorisé, ce qui implique un fort sentiment de compétence. Seule une mobilisation collective semble pouvoir permettre, dans une certaine mesure, de dépasser ces limites.

### C) Les conditions de la mobilisation

L'existence d'un groupe autour duquel se structure la participation peut permettre d'atténuer certains coûts potentiels ou d'en contourner les effets. Entreprise au sein de la famille élargie<sup>29</sup>, mais également avec les voisins, amis... qui constituent l'entourage quotidien réel des participants, la participation semble en effet à la fois moins coûteuse et stimulée sous l'effet d'incitations particulières<sup>30</sup>.

La participation peut enfin être favorisée dans le cadre de groupe organisés qui vont tenter d'impulser une mobilisation. La manière dont leurs membres mettent au point leur action est très significative quant à la nature des coûts qu'il faut surmonter pour participer.

Inciter à participer, c'est d'abord se faire le relais d'une information dont on a vu les carences. En prenant en charge l'information, les associations dégagent déjà la procédure de son aspect officiel : en l'expliquant avec d'autres mots, les membres de l'association contribuent à la rendre à la fois plus compréhensible mais aussi plus "humaine" et donc plus accessible. Tracts envoyés par la poste ou déposés dans les boîtes aux lettres par les membres des associations eux-mêmes, communiqués de presse, réunions publiques, manifestations, actions "médiatiques", mise en circulation de pétitions ou de bulletins pré-rédigés... font ainsi partie des moyens déployés tout au long de l'enquête par les associations prenant en charge le problème dans leur tentative de mobilisation de la population.

29. On trouve ainsi dans les observations des traces de liens de parenté : une jeune femme habitant une commune qui n'est pas concernée par l'enquête, écrit "étant donné le lieu de résidence de mes parents...". Un jeune homme joint son observation à celle de son amie en tant que "futur gendre de Mme Untel", cette dernière habitant près du tracé prévu.

30. Des amis peuvent ainsi être en mesure d'exercer une "pression sociale", "et de telles démarches peuvent être fructueuses car l'observation quotidienne nous révèle que la plupart des gens sont sensibles au jugement de leurs amis et associés et attachent du prix au statut social, au prestige personnel et à l'estime de soi", Olson (M.), *op. cit.*, p. 83.

Parmi ces techniques, certaines permettent plus précisément de faciliter la participation en instaurant des mécanismes assez élaborés de contournement des coûts : contrainte de l'écrit, mais aussi coût à se mettre en avant, suffisent souvent, on l'a vu, à dissuader une personne de participer à moins qu'un intérêt très fort et très fortement ressenti ne l'y pousse. En prenant d'abord en charge la rédaction de l'observation par le biais d'un simple bulletin à remplir, l'association peut fournir aux participants une observation prête à l'emploi, et déjà "dans les formes", qui, en même temps qu'elle permet de dépersonnaliser leur démarche, leur prête en quelque sorte les mots et la compétence de ses dirigeants.

Les membres de certaines associations vont parfois jusqu'à proposer d'effectuer eux-mêmes le déplacement en mairie à la place des signataires. L'association permet ainsi à la population de participer sans se déplacer, sans même prendre la plume si ce n'est pour écrire un nom et une adresse. C'est quasiment une enquête publique "à domicile" qui leur est ainsi offerte, pratiquement dénuée de tout son contenu symbolique et de la plupart de ses aspects dissuasifs. A la limite, ces associations semblent pouvoir être considérées comme les prestataires d'un service de prise en charge de la situation "participation à l'enquête publique."

Pour ces associations, il s'agit de faire la preuve de leur représentativité, ce qui les voue à s'affronter avec les élus. Toute la difficulté réside dans le fait que la participation à une enquête publique est une action certes collective mais qui ne se perçoit pas forcément comme telle : c'est un des effets du fonctionnement de la procédure de l'enquête publique que de rendre largement invisibles les uns aux autres ceux qui se mobilisent, en raison de son étalement dans le temps et dans l'espace, d'où la difficulté de faire exister un groupe de représentés conscient de ses intérêts communs. C'est alors à une véritable tentative d'"intéressement"<sup>31</sup> que se livrent les associations qui vont tenter de faire la preuve de leur représentativité, par exemple en faisant valoir le nombre de signatures recueillies au bas d'une pétition.

Cependant on constate que ces tentatives de mobilisation sont rarement couronnées de succès, même si un nombre important d'observations est relevé sur les registres d'enquête. Ce nombre va en effet être rapporté, aussi bien par les commissaires enquêteurs que les élus, à la population totale des communes concernées. On assiste alors à une situation paradoxale : les participants ne vont pas être considérés comme représentatifs, mais au contraire tout se passe

31. Michel Callon montre, dans une étude sur une controverse scientifique, comment des chercheurs vont tenter d'"intéresser" différents acteurs afin d'étayer leurs thèses quant à la meilleure manière de cultiver les coquilles Saint Jacques. "Décrire l'enrôlement, c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force ou des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir". Callon (M.), "Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année Sociologique*, 1986, pp. 189-190.

comme si on déduisait du caractère marginal d'une participation qui est surtout le fait des personnes les plus touchées, une approbation du projet par le reste de la population restée silencieuse. En définitive, les opposants paraissent ne représenter, c'est-à-dire ne témoigner que du caractère marginal de l'opposition. Ils deviennent ainsi à leur insu les porte-parole d'une majorité silencieuse favorable au projet. Vue sous un tel angle, l'enquête publique apparaît comme une forme de mise en scène de l'intérêt général, selon une définition préétablie que les tentatives de mobilisation ne parviennent que très exceptionnellement à remettre en cause. Et l'on retrouve bien l'esprit de la circulaire de 1825 citée plus haut, puisque l'organisation de cette procédure de "démocratie participative" "*autorise à compter le silence des absents comme un vote affirmatif*".

Un certain nombre de présupposés individualistes dans son organisation font de la participation à l'enquête publique une démarche potentiellement très coûteuse, ne permettant une mobilisation que de manière exceptionnelle, dans les rares cas où les individus s'autorisent et/ou quand les intérêts à agir sont tels qu'on va surmonter ces coûts. Seule une participation collective peut dans une certaine mesure permettre de susciter la participation. Si tant est que l'absence du public est bien un dysfonctionnement de l'enquête, et que l'objectif normatif est de favoriser la participation, une des mesures indispensables en ce sens semble être de reconnaître davantage le rôle des organisations qui prennent en charge la participation. C'est d'ailleurs tout le paradoxe de l'enquête publique, en tant que procédure de "démocratie participative", que de ne fonctionner pleinement que quand surviennent des mécanismes qui reconstituent des relations de représentation nouvelles, où des représentants de fait se substituent en quelque sorte aux représentants élus.