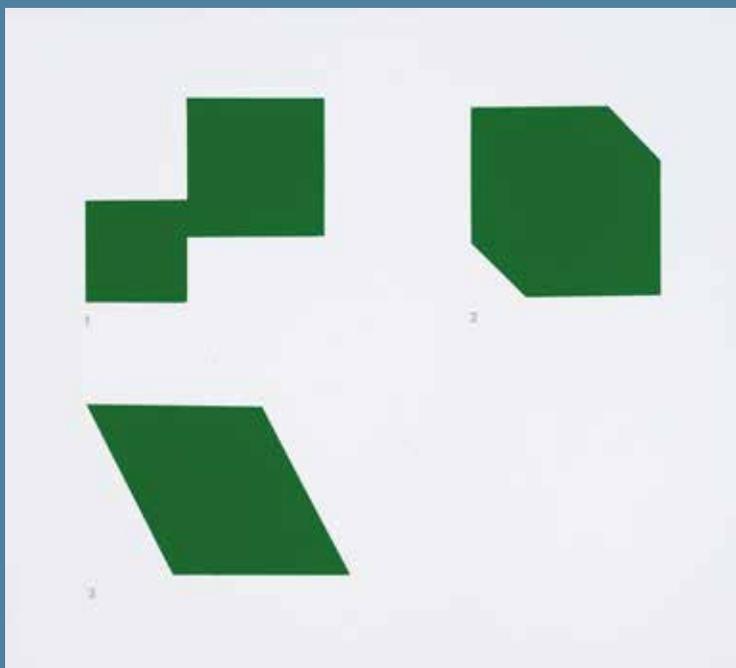




Sous la direction de
Louis Guay et
Pierre Hamel

Les aléas du débat public

**Action collective,
expertise et démocratie**





COLLECTION
SOCIOLOGIE
CONTEMPORAINE

COLLECTION FONDÉE ET DIRIGÉE PAR DANIEL MERCURE

La collection Sociologie contemporaine rassemble des ouvrages de nature empirique ou théorique destinés à approfondir nos connaissances des sociétés humaines et à faire avancer la discipline de la sociologie. Ouverte aux diverses perspectives d'analyse, « Sociologie contemporaine » s'intéresse plus particulièrement à l'étude des faits de société émergents.

(Liste des titres parus à la fin de l'ouvrage)

Les aléas du débat public

Action collective, expertise et démocratie

Les aléas du débat public

Action collective, expertise et démocratie

Sous la direction de

Louis Guay et **Pierre Hamel**



Presses de
l'Université Laval

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada

Canada

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien. L'an dernier, le Conseil a investi 153 millions de dollars pour mettre de l'art dans la vie des Canadiennes et des Canadiens de tout le pays.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts, which last year invested \$153 million to bring the arts to Canadians throughout the country.



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

SODEC
Québec

Maquette de couverture: Laurie Patry

Mise en pages: In Situ

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.
Dépôt légal 3^e trimestre 2018

ISBN: 978-2-7637-3885-7

PDF: 9782763738864

Les Presses de l'Université Laval
www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Avant-propos et remerciements.....	XIII
---	-------------

INTRODUCTION

Conflits et controverses sous l'angle du débat public	1
--	----------

LOUIS GUAY ET PIERRE HAMEL

Le débat public en contexte.....	4
Les controverses sociotechniques: nature et évolution.....	7
Débattre et décider: comparaisons internationales.....	13
Bibliographie.....	19

TRANSFORMATIONS SOCIALES ET CONTROVERSES PUBLIQUES

CHAPITRE 1

La métropolisation au filtre de la controverse entre modernes et postmodernes.....	25
---	-----------

FLORENCE RUDOLF ET DIDIER TAVERNE

De la ville à la métropole	26
Une controverse sur l'espace public.....	30
L'émergence d'un nouveau rapport à l'espace.....	33
Conclusion.....	41
Bibliographie.....	43

CHAPITRE 2

La mixité sociale, un débat silencieux	47
---	-----------

MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ ET ÉRIC CHARMES

Les chercheurs et la mixité sociale	49
La discussion des avantages de la mixité et des effets de quartier...	49
Des politiques publiques qui laissent dubitatifs.....	51

Des critiques qui n'affectent pas les politiques publiques	54
La mixité comme idéal urbain.....	55
La mixité comme outil de marketing politique	57
Conclusion : ne pas ouvrir la boîte de Pandore?	61
Bibliographie.....	64

CHAPITRE 3

Les controverses sur la gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil dans le cadre du plan national pour ces services..... 69

ANA LUCIA BRITTO, ANTONELLA MAIELLO ET YASMIM RIBEIRO MELLO

Participation publique, débat public et controverses	71
Participation et débat public au Brésil	75
Le PLANSAB	77
Les acteurs participant au processus de consultation publique	78
1- Les entreprises privées d'eau et d'assainissement	79
2- Les syndicats	79
3- Les ONG et les mouvements sociaux organisés	79
4- Les agences régulatrices et les agences de l'eau	80
5- Les associations professionnelles.....	80
6- L'administration publique et les agences gouvernementales nationales.....	81
7- Les gouvernements des États fédérés et les gouvernements municipaux.....	81
8- Les compagnies d'eau et d'assainissement des États fédérés et des services publics municipaux (les opérateurs des services)	81
Les thèmes de la consultation publique et les controverses	82
Conclusion.....	88
Bibliographie.....	90

CHAPITRE 4

Anticiper les controverses : les audits de sécurité routière, ressource de légitimité d'impartialité 93

GEOFFREY CARRÈRE

Contextualisation politique et rationalité gouvernementale : l'audit de sécurité routière, un instrument programmatique?	96
Les audits de sécurité routière : une expertise technique	98
Méthodes	100
L'audit de sécurité routière québécois : le retour du contrôle des services centraux sur les projets routiers.....	101

L'audit de sécurité routière français: le retour des instances centrales dans un univers judiciaire.....	103
L'audit de sécurité routière: une ressource de légitimité d'impartialité	106
Conclusion.....	108
Bibliographie.....	110

CHAPITRE 5

Expertises et expériences en environnement..... 113

LOUIS GUAY

La sociologie de l'expertise	115
La construction de l'expertise et de son rôle social	117
Rapports à l'environnement et décision publique	122
Expertise et expérience environnementales sur les enjeux urbains	125
Conclusion.....	129
Bibliographie.....	130

INSTITUTIONS, MÉDIAS ET ACTIONS PUBLIQUES

CHAPITRE 6

Les instruments de mesure de l'opinion publique contribuent-ils à la défiance européenne vis-à-vis des OGM?..... 137

VIRGINIE TOURNAY

Expertise « démocratisée » des OGM et pacification du débat public: un pari impossible.....	137
La mesure de l'opinion publique dans les choix scientifiques et technologiques.....	142
Un outil non adapté à la connaissance de l'opinion publique	143
La fabrique de l'opinion publique européenne sur l'ingénierie génétique.....	145
Politiques institutionnelles et débats publics en matière d'ingénierie génétique.....	149
La fabrique de l'opinion publique sur les questions relatives à l'ingénierie génétique	150
Les trajectoires sociales et institutionnelles des produits de l'ingénierie génétique	152
Conclusion.....	154
Bibliographie.....	155

CHAPITRE 7**Le débat public, ressource cognitive et politique..... 157**

SÉBASTIEN CHAILLEUX

La controverse sur le gaz de schiste : entre débat public et contestation territoriale.....	160
La participation publique « sauvage » : de la recherche du consentement local à la formation de la contestation	161
Histoire de deux cités : les dispositifs de participation officielle du public et leurs effets sur la controverse	165
La participation publique, la confiance et le rôle du tiers arbitre	173
Bibliographie.....	175

CHAPITRE 8**Le rôle des médias dans les débats, les controverses et les conflits : l'approche de l'interdépendance asymétrique entre médias et acteurs politiques 179**

ANNE-MARIE GINGRAS

Les rôles des médias dans les débats, les conflits et les controverses	181
Les médias sont-ils des « acteurs politiques » ?	183
Les médias sont-ils des outils économique-idéologiques, ou stratégiques ?	187
Le rôle des médias à l'ère numérique : l'approche de l'interdépendance asymétrique avec les acteurs politiques.....	191
Conclusion.....	196
Bibliographie.....	197

CHAPITRE 9**Contestation anti-OGM en Europe et en Amérique du Nord à l'ère de la post-vérité 201**

ÉRIC MONTPETIT

Les médias.....	203
Les cercles de décideurs	205
Les contestataires politiques.....	208
Les scientifiques.....	211
Conclusion.....	213
Bibliographie.....	214

MOBILISATIONS SOCIALES ET DÉMOCRATISATION

CHAPITRE 10

Controverses et participation dans la planification environnementale: le cas du Plan de mobilité durable de Québec..... 221

EMILIANO SCANU

Introduction.....	221
Participation publique, enjeux environnementaux et planification urbaine: les raisons d'un mariage.....	223
La participation publique comme engagement public: le modèle communicationnel.....	225
La planification environnementale et ses controverses: l'exemple de la mobilité durable.....	228
Le plan de mobilité durable de Québec: une planification en trois phases.....	230
Les discours sur la mobilité durable à Québec.....	232
La participation publique dans la planification de la mobilité durable à Québec: une évaluation critique.....	235
Le processus de participation	235
Les résultats de la participation	237
Conclusion.....	238
Bibliographie.....	240

CHAPITRE 11

Saisir ce qui se passe entre dedans, dehors et autour: une approche dynamique de la portée de la participation publique 243

GENEVIÈVE CLOUTIER ET GUILLAUME BÉLIVEAU-CÔTÉ

La participation publique «individuelle».....	245
Le processus institutionnel comme entrée pour accéder à ce qui sort du cadre	247
Un vélo-boulevard pour Québec.....	248
Un lien cyclable utilitaire	249
Une approche dynamique de la participation.....	251
Les acteurs en scène(s) et les positions en débat	254
Les positions au sein du dispositif.....	254

Le vélo : une action collective individuelle?.....	255
Les tenants du vélo comme expérience urbaine.....	256
Les tenants d'une stratégie par étapes.....	257
Les tenants de la non-intervention sur René-Lévesque.....	257
Les acteurs et leurs positions – synthèse	257
Les canaux médiatiques comme maillon de bifurcation	258
Deux approches différentes pour une même mise en valeur de perspectives alternatives.....	260
Une stratégie de participation conditionnée par la position dans le réseau.....	261
Un processus dynamique, à saisir en continu	263
Bibliographie.....	264

CHAPITRE 12

Échanges en réseaux, débats viraux : les nouveaux espaces du débat public..... 267

SANDRA RODRIGUEZ

Des espaces publics en réseaux.....	271
Échanges viraux et production de sens.....	276
Un espace d'expérimentation de l'action	278
Des espaces de résistance.....	280
Espace d'expression, espaces de relation aux autres.....	281
De l'effet boule de neige aux effets de filtre.....	283
Conclusion.....	287
Bibliographie.....	289

CHAPITRE 13

Débat public et enjeux urbains : la contribution des mouvements sociaux 293

PIERRE HAMEL

L'action publique sur la scène urbaine	294
Action collective, participation, gouvernance et délibération	299
Les mouvements urbains dans l'espace public politique	305
Conclusion.....	309
Bibliographie	310
Les auteurs..... 315	

Avant-propos et remerciements

Ces dernières années, alimentées par des controverses et des conflits multiples, les scènes de débat public se sont multipliées. Dans quels termes est-il possible de les décrire et de les analyser? Quelles sont les modalités pratiques et normatives sous-jacentes aux représentations et aux prises de position des acteurs sociaux dans l'espace public? Assistet-on à une démocratisation de l'expertise en relation avec une participation citoyenne accrue? Quelle est la pertinence des médias traditionnels en comparaison de celle des réseaux sociaux? En quoi le nouveau paysage social, culturel et politique change-t-il notre compréhension de la démocratie? Voilà quelques-unes des questions abordées dans cet ouvrage collectif. Celles-ci sont au cœur des activités du Groupe de recherche sur les institutions et les mouvements sociaux (GRIMS) qui en traite sous l'angle des changements institutionnels, des mouvements sociaux et de l'action des groupes organisés. Sur le plan empirique, ce sont avant tout les questions urbaines et environnementales qui retiennent notre attention. Les nombreux séminaires tenus à l'Université de Montréal et à l'Université Laval par le GRIMS nous ont fourni l'occasion d'analyser les politiques publiques dans ces domaines à partir de contextes sociaux et culturels variés. C'est de cela que rendent compte les auteurs de cet ouvrage collectif qui, à un moment ou un autre, ont eu l'occasion de contribuer aux travaux et à la vie intellectuelle du GRIMS, notamment en participant à ses séminaires.

* * *

Ce livre n'aurait pas été possible sans l'appui financier de plusieurs organismes. Il s'agit d'abord du réseau Villes régions monde (VRM), de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) qui a favorisé la collaboration entre chercheurs du Brésil, de la France et du Québec, de même

que du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du gouvernement du Québec. Nous les en remercions très chaleureusement. Nous tenons aussi à témoigner notre gratitude à Émerance Bordeleau, étudiante à la maîtrise en sociologie à l'Université de Montréal, qui a mis en forme le manuscrit. Enfin, nous devons remercier les deux évaluateurs externes qui ont fourni des commentaires judicieux sur chacun des chapitres et sur l'ensemble du livre, de même que Daniel Mercure, directeur de la collection « Sociologie contemporaine », qui a accueilli ce livre dans sa collection avec enthousiasme.

Québec et Montréal, juin 2018

Louis Guay et Pierre Hamel

INTRODUCTION

Conflits et controverses sous l'angle du débat public

LOUIS GUAY ET PIERRE HAMEL

Les sociétés ou plus précisément les milieux sociaux, économiques, politiques et culturels à l'intérieur desquels vivent les citoyens sont caractérisés par un pluralisme grandissant. Dans le cadre de la modernité, comme le souligne Jean Leca, celui-ci est d'entrée de jeu un défi à la démocratie, alors que la « légitimité “ascendante” venant du “bas” » est arrimée à la « souveraineté de l'État et [...] [à] l'autonomie de l'individu » (1996 : 226). Or, à la suite de l'aggravation des inégalités sociales tant à l'échelle planétaire que locale ou régionale, son importance s'est accrue, conduisant certains à parler sans retenue de l'échec du « modèle démocratique et libéral » (Welsh, 2016).

Ce constat est inquiétant, mais peu surprenant. Les difficultés d'aujourd'hui résultent de l'encombrement des conflits passés non résolus et dont les traces agglutinées ont entraîné une résistance au changement, à commencer par l'opposition à l'avancement des forces de démocratisation. Mais comment des acteurs sociaux mobilisés font-ils échec aux discriminations, aux inégalités, aux exclusions qui entachent l'essor de la démocratie ? Dans quelle mesure prévalent des scènes ou des arènes de débat public où les échanges conduisent à faire avancer la construction de compromis sociopolitiques, mais aussi sociotechniques ou socioculturels ? Le débat public peut-il aider à la démocratisation, que ce soit en favorisant la reconnaissance sociale, en évitant les consensus trop hâtifs ou en introduisant des principes éthiques au bénéfice des pratiques et des savoirs scientifiques, notamment sur le plan de leur engagement ? Comment se construit une communauté au-delà des divisions et des

injustices actuelles ou passées grâce à un élargissement des échanges dans l'espace public? Quel est le rôle des mouvements sociaux, des experts, des scientifiques, mais aussi des médias et de l'État à ce sujet?

À partir de ces questions, nous avons choisi d'explorer plusieurs facettes que le débat public dans ses formes instituées, informelles ou émergentes met en œuvre. L'objectif poursuivi est avant tout de faire avancer la compréhension du débat public, à commencer par son rôle dans le renouvellement de la démocratie ou dans l'approfondissement des processus de démocratisation, les deux étant liés.

Ces dernières années, tant dans le domaine de la sociologie, celui de la science politique que celui des études en administration et en communication, le thème du débat public et des controverses qui l'alimentent a retenu l'attention des chercheurs (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005; Revel *et al.*, 2007; Bacqué et Sintomer, 2011; Nabatchi *et al.*, 2012; Wood, 2012; Hanemaayer et Schneider, 2014). L'accent a été mis sur les dispositifs institutionnels, l'engagement des acteurs, la dimension comparative et les bénéfices qu'on peut attendre des expériences menées en son nom, tout autant que sur leurs limites. Ces travaux ont fait ressortir la diversité des dispositifs mis en place, leur inscription socioculturelle de même que les quelques doutes qu'ils ont soulevé quant à leur portée en matière de démocratie et de démocratisation. Pour les plus optimistes, on serait engagé sur la voie d'un renouvellement de l'action publique dans le sens d'une mise en cause des formes traditionnelles de représentation (Papadopoulos, 2004). Mais ce jugement a lui-même été tempéré par celles et ceux qui voient dans la gouvernance délibérative une orientation dont les composantes doivent coexister avec les modèles ou les conceptions hiérarchiques du politique toujours en vigueur (Bevir et Rhodes, 2010). Au final, en tenant compte des résultats nuancés, ambivalents, voire des commentaires très réservés parsemant les conclusions des travaux de recherche, que doit-on retenir pour faire avancer la connaissance du débat public?

D'entrée de jeu, posons l'hypothèse que les controverses alimentent le débat public. On peut les relier à des conflits d'intérêts, de représentations et de savoirs sans lesquels elles s'étioleraient. Paradoxalement toutefois, les débats publics ne conduisent pas nécessairement à une meilleure compréhension des enjeux et des problèmes, voire à un respect mutuel des positions défendues par les protagonistes. Certains doutent même qu'on puisse résoudre les discordes fondamentales à partir d'un souci de vérité (Angenot, 2008).

On peut faire appel à certains exemples dans l'histoire politique montrant que, en dépit d'un recours à des arguments rationnels, les opposants ne parviennent pas à changer d'avis. Pourquoi, dès lors, recourir au débat public? Existe-t-il des situations, des perspectives, des cadres institutionnels, des approches plus valables que d'autres pour résoudre les conflits ou les controverses, que ceux-ci concernent des enjeux concrets tels que les nombreux problèmes environnementaux, ou qu'ils portent sur des questions plus abstraites si l'on pense à certains débats scientifiques?

On sait que les débats publics sous forme de consultations ou de délibérations ne peuvent rendre compte de la diversité des participants. C'est pourquoi parler de débat public au singulier pose problème si l'on pense aux groupes secondaires. C'est la raison pour laquelle il devient difficile d'esquiver la question de la définition même de public, le terme se déclinant de plus en plus au pluriel (Warner, 2005).

L'étude des controverses, tant par le biais de la sociologie politique que par celui des STS (*Science and Technology Studies*), a attiré l'attention de la communauté scientifique sur les enjeux éthiques et sociaux, concernant par exemple le pouvoir et l'influence de la science et des scientifiques (tant au sein des systèmes scientifiques qu'en relation avec les pouvoirs économiques et politiques). Mais d'autres aspects propres à la portée instrumentale du savoir scientifique – au rôle des experts et de l'expertise dans la décision publique – et à sa mise en œuvre dans l'élaboration de décisions publiques soulèvent des questions sur la nature et les incidences des connaissances et du savoir. On revient ici aux choix sociaux et politiques des sociétés pluralistes. Quelle est l'utilité du savoir fourni par les sciences, y inclus les sciences sociales? Le poids de la science ou des connaissances scientifiques est-il plus grand dans les contextes réflexifs et incertains qui caractérisent les sociétés contemporaines? Si les conflits sont inévitables, voire salutaires comme certains le pensent, quelles connaissances peuvent contribuer à les transformer en controverses dynamiques susceptibles de contribuer à la formulation de véritables décisions démocratiques?

Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, les auteurs de ce livre puisent dans un bagage commun. Prenant appui sur les recherches menées individuellement et collectivement, il s'agit, premièrement, de faire état des résultats d'enquêtes sur un certain nombre de travaux empiriques relatifs à une multitude d'objets disparates (nature, quartiers urbains, agglomérations métropolitaines, forêts, gestion de l'eau, réchauffement climatique, participation, expertise...) et sur diverses catégories

d'acteurs (mouvements sociaux, lobbys, scientifiques, gestionnaires publics, experts, élus, spécialistes des médias). Deuxièmement, l'objectif est de contribuer à déconstruire, puis à reconstruire à partir d'une perspective transdisciplinaire les trajectoires empruntées ces dernières années par la réflexion dans les sciences sociales et humaines autour des thèmes, à plusieurs égards convergents, que sont les conflits, les controverses et le débat public.

Même si ces thèmes et les objets qu'ils subsument ne sont pas toujours considérés par les chercheurs dans leurs interactions, il nous a paru nécessaire de les appréhender ici sous cet angle. Nous pensons qu'en les saisissant dans leurs interrelations nous serons mieux à même de comprendre les difficultés que rencontrent les acteurs sociaux dans leur volonté de surmonter les inégalités et les injustices qui font obstacle au développement des sociétés démocratiques. Cela devrait nous aider aussi à mieux saisir la portée, mais également les limites du débat public à cet égard. Si, pour paraphraser Harry Collins (2014), il y a lieu de se demander si nous sommes tous devenus des experts scientifiques, il n'en demeure pas moins que la science ne peut plus se faire entièrement derrière des portes closes. À l'instar d'autres champs de pratiques sociales, le développement des connaissances est de plus en plus soumis à des examens démocratiques (Horlick-Jones *et al.*, 2007).

LE DÉBAT PUBLIC EN CONTEXTE

La notion même de débat public, caractéristique des forums et des arènes de discussion, d'échange et de confrontation ponctuant la vie démocratique, ne peut être évoquée sans faire référence au fondement de la légitimité politique dont elle se réclame. Avant de prendre une décision importante engageant toute une collectivité, les régimes démocratiques acceptent de soumettre les conflits à des procédures équitables d'examen, que ce soit sous forme d'enquête, de procédures d'évaluation ou de modalités destinées à la construction de compromis sociopolitiques (Hampshire, 2000).

Le recours à une raison publique par des citoyens autonomes demeure toutefois, pour les sociétés démocratiques, un idéal dont le chemin pour y parvenir est semé d'embûches (Girard et Le Goff, 2010). Il ne s'agit pas d'en faire la nomenclature. Nous nous limiterons pour l'instant à prendre acte des exigences ou des choix normatifs préalables à un tel exercice, et ce, à la lumière de ce qui définit en propre la nature des régimes démocratiques (Tilly, 2007).

À cet égard, le modèle délibératif proposé par Jürgen Habermas (2003) – même s’il n’est pas le seul à en avoir fait la promotion (voir, entre autres, Bessette, 1994; Cohen, 1989) – a, à partir des années 1980, retenu l’attention et stimulé la réflexion autour d’une conception renouvelée de la démocratie. S’écartant à la fois du libéralisme et du républicanisme, il partage avec ces traditions le souci de promouvoir les valeurs inhérentes à la modernité. La démocratie délibérative repose sur trois principes : 1) un principe de délibération accordant au meilleur argument la préséance afin de convaincre le plus grand nombre (cet argument s’oppose à l’établissement des préférences par l’entremise du marché, par exemple) ; 2) un principe d’inclusion visant à permettre au plus grand nombre de prendre part à la discussion ; 3) un principe de transparence tourné vers l’ouverture et le caractère « démocratique » de l’exercice (Blondiaux, 2005 : 127).

En plus de miser sur la rationalité des arguments, la vision inhérente à ce modèle va de pair avec l’idée que le débat est susceptible de transformer les intérêts, à commencer par la perception que l’on en a. La rationalité discursive se distingue de la rationalité instrumentale ; elle peut parvenir à modifier les préférences grâce à la persuasion de sorte qu’un consensus ou quelque chose d’approchant soit possible. Ainsi, non seulement on peut modifier les préférences, mais celles-ci peuvent se rapprocher (Van Mill, 2006 : 10).

Le recours à la rationalité communicationnelle comme fondement de la démocratie doit permettre de surmonter les travers inhérents aux modèles précédents. Dès lors, la valeur de la démocratie délibérative repose sur la dimension communicationnelle à partir de laquelle elle est conçue. Cette perspective permet aux acteurs sociaux, égaux et libres, de formuler des arguments rationnels tournés vers une compréhension mutuelle, en interaction avec leurs pairs, afin de construire un consensus.

En tant que modèle normatif de démocratie, la démocratie délibérative ne fait pas l’unanimité. Ses prétentions, par exemple, à démocratiser la vie politique laissent de côté ce que certains considèrent comme un ingrédient essentiel de celle-ci à savoir les rapports antagonistes. C’est ce qui conduit Chantal Mouffe à retourner aux passions et au pluralisme des sociétés et de proposer à la place un « pluralisme agonistique ». Celui-ci se démarque du modèle délibératif à partir d’une définition des acteurs en tant qu’adversaires : « La catégorie centrale de la politique démocratique devrait être celle de l’“adversaire”, c’est-à-dire de l’opposant avec qui l’on partage une allégeance commune aux principes démocratiques de liberté

et d'égalité, tout en étant en désaccord sur le sens à leur accorder. Les adversaires s'affrontent, car ils veulent que leur interprétation des principes devienne hégémonique» (2003 : 149).

Michael Walzer (2004) prend également ses distances à l'égard du modèle délibératif, à partir cependant d'autres prémisses. Pour lui, la vie politique ne se limite pas à un usage en commun de la raison. Dans le débat public prévalent plusieurs autres dimensions – en particulier d'autres valeurs – que celles de la raison. On peut penser, notamment, à l'engagement, à la solidarité, au courage (2004 : 92). S'il est vrai que la délibération est partie prenante de tout processus politique, elle n'en est pas moins un élément parmi d'autres. Qui plus est, elle n'en constitue pas l'élément central. Les positions défendues par les protagonistes dans l'espace politique passent davantage par les intérêts en présence, les rapports de force et l'efficacité des négociations que par la qualité des arguments.

Les critiques et les doutes formulés à l'endroit de la démocratie délibérative ont permis à ses défenseurs de nuancer leur pensée (voir par exemple Gutmann et Thompson, 2004). De plus, ils ont contribué à approfondir la réflexion sur le débat public et à évaluer son poids dans la démocratie et son importance dans les processus de démocratisation.

Les modèles analytiques et normatifs du débat public sont, eux-mêmes, sujets à controverse. Il reste que le débat public comporte aussi des aspects sociaux ou sociologiques que l'on ne peut non plus passer sous silence. Comme le mentionne Joseph Gusfield, les problèmes sociaux ne sont pas d'emblée des problèmes publics. Ils ne le deviennent – sous l'angle d'«enjeux de conflit ou de controverse dans les arènes de l'action publique» (2009 : 5) – que par l'entremise de l'appropriation des « titres de propriété », à l'égard du problème, à la suite de l'affrontement d'un ensemble de groupes et d'institutions.

En dépit de leurs limites, les débats publics jouent un rôle important dans la décision. Ils contribuent à fournir des informations pertinentes. Ils peuvent également aider à mesurer la valeur des informations et des arguments afin de déterminer ceux qui méritent une attention plus grande et qui sont, de ce fait, davantage susceptibles d'influencer la décision. Ils participent dès lors à former le jugement ou l'appréciation subjective.

Considéré sous l'angle d'une mise à contribution discursive de l'ensemble de celles et ceux qui sont concernés par un enjeu, le débat public rend possible l'expression de différents points de vue et rationalités à l'intérieur d'arènes publiques très variées (médias, rassemblements popu-

lares, forums publics, instances de gestion publique, institutions gouvernementales). Par conséquent, on peut attribuer un sens générique à cette notion. Celle-ci implique l'engagement de nombreux acteurs sociaux par opposition aux seuls spécialistes. Pour autant, cela ne signifie pas que les experts et les spécialistes n'interviennent pas; ils apportent souvent des informations et des connaissances indispensables.

Ce sens générique que l'on attribue à la notion de débat public cède toutefois souvent la place, comme c'est le cas en France, à un sens plus limité reposant sur « un nouveau principe de réforme de l'État » (Vallemont, 2001 : 7). Une nouvelle relation s'établit alors entre l'administration et les citoyens. Cela découle de la remise en cause de multiples décisions publiques que certains associent à la crise de la démocratie alors que le débat public « tente de répondre à un déficit de légitimité du politique en faisant droit à la revendication d'espaces de prise de parole et de délibération sur les décisions publiques (Chambat et Fourniau, 2001 : 9).

Dans ce sens plus limité, on peut parler d'un débat public institué au sens d'instauré d'une manière durable, même si cette durée ne dépasse pas en général quelques années. En d'autres termes, on peut dire que le débat public correspond à « une manière nouvelle de faire appel à la participation des citoyens, de lier participation et décision » (Chambat et Fourniau, 2001 : 23).

LES CONTROVERSES SOCIOTECHNIQUES : NATURE ET ÉVOLUTION

Si le débat public s'appuie sur une conception large de la participation démocratique, les controverses publiques sont, la plupart du temps, relatives à des enjeux et à des acteurs particuliers. Débats publics et controverses ne sont pas opposés, mais se renforcent mutuellement. En effet, une culture sociale et politique qui favorise le débat public est, de manière générale, plus ouverte à des controverses sur des problèmes précis. À l'inverse, les controverses à la fois nourrissent le débat public et l'enrichissent par la variété des situations critiques et des problèmes qui se posent aux acteurs sociaux.

La controverse est à la décision publique, ce que la participation est à la démocratie, la concurrence à l'économie de marché, le scepticisme systématique à l'avancement des connaissances scientifiques. C'est par le terme de *sociotechnique* que l'on peut mieux décrire les débats publics sur les enjeux environnementaux, scientifiques et technologiques qui

traversent le monde contemporain. Le terme *sociotechnique* embrasse la double composition de ce type de controverses : elles sont à la fois techniques et sociales. Les deux forment une paire indissociable. Les écrits sociologiques sur le sujet sont très nombreux et ne peuvent être résumés en quelques pages (Epstein, 1995 ; Kleinman, 2005 ; Kleinman, Kinchy et Handelsman, 2005 ; Kleinman, Cloud-Hansen et Handelsman, 2014 ; McCormick, 2007). On a beaucoup appris sur la manière dont différents publics, groupes sociaux, associations de patients, collectivités locales ont participé à une controverse publique et ont fait émerger un débat sur les conditions de vie, d'habitat et de santé. S'il existe des points communs entre débats et controverses, il existe autant de caractéristiques propres à chaque enjeu social.

Les controverses sociotechniques sont le reflet de changements sociaux. Elles contribuent aussi à les provoquer par la mise en scène publique de problèmes de société, comme les rapports humains à la nature et les rapports, parfois tendus, aux avancées scientifiques et aux innovations technologiques. Trois aspects distinguent les controverses sociotechniques entre elles. D'abord, la manière de faire appel à la science varie beaucoup. Dans certains cas, les connaissances scientifiques et techniques sont, en gros, stabilisées, connues et applicables sans trop de détours. Les groupes qui s'opposent le font sur plusieurs aspects, mais peuvent cependant avoir en commun une même compréhension des phénomènes naturels en cause. Par exemple, les nombreuses luttes locales que la sociologie et d'autres disciplines, sous la bannière de l'écologie politique, ont étudiées se fondent sur une connaissance des aspects physiques, chimiques et biologiques. L'enjeu n'est pas cognitif, mais social et politique. Il arrive cependant que, dans de tels cas, les experts du promoteur du projet ou des autorités publiques ne répondent pas très bien aux inquiétudes locales et se fassent trop rassurants, alors qu'il leur faudrait être plus attentifs aux préoccupations citoyennes. Si les groupes locaux ne disposent pas d'emblée de toutes les informations et connaissances techniques nécessaires pour comprendre les risques et les effets d'une décision ou d'un projet, ils peuvent compenser cette lacune par une démarche d'appropriation des connaissances et en allant chercher ailleurs, dans des conflits locaux similaires, ce qui leur manque. C'est ce qui s'est produit dans deux cas de controverses territoriales au Québec. La controverse autour du projet de port méthanier près de Québec, le projet Rabaska, et la controverse sur l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste sont deux exemples illustrant une telle démarche d'appropriation de connaissances par comparaison interterritoriale.

En revanche, lorsque la connaissance technique et scientifique est encore trop incertaine, comme, pendant un temps, celle sur le climat, la demande publique est forte auprès des chercheurs et des scientifiques de produire des connaissances plus fiables, pouvant servir à mieux fonder une décision collective.

Le second aspect permettant la distinction relève de l'échelle à laquelle se déroulent la controverse et les pratiques de mobilisation sociale : échelle locale, régionale, nationale, voire internationale. On observe une grande diversité de cas et d'études qui tiennent compte de l'échelle territoriale, mais aussi de l'espace politique où les acteurs s'affrontent. L'écologie politique s'est très souvent centrée sur des enjeux et des conflits locaux, mais l'échelle mondiale est évidemment propice à des controverses comme celles sur les enjeux écologiques planétaires que sont le climat, la biodiversité, les océans et la forêt (Forsyth, 2003 ; Perrault, Bridge et McCarthy, 2017). Si un conflit local peut arriver à mobiliser une majorité de riverains, il faut s'armer de compétences variées (cognitives, organisationnelles, politiques) pour participer à une controverse sur un enjeu mondial (Jasanoff et Martello, 2004). Les logiques d'action et d'interaction sont fort différentes et reposent sur des considérations en partie définies et contraintes par l'échelle d'intervention.

Enfin, le troisième aspect tient compte du type de gouvernance et de la manière dont les pouvoirs publics s'ouvrent, ou se ferment, au débat public pour aborder une controverse environnementale ou sociotechnique. Ici aussi, la diversité est de mise. Par exemple, en matière de lutte contre les changements climatiques, le gouvernement fédéral canadien a longtemps tenté, soit en en faisant une question d'experts et de groupes directement concernés, soit en sous-estimant l'ampleur et l'urgence du problème, de limiter la participation publique à la décision. Mais il n'a pu contenir le débat public plus large sur la question. D'autres controverses peuvent, au contraire, être très ouvertes, laissant place à une large participation publique, parfois au prix d'une incapacité de décider et d'en arriver à une solution négociée, acceptable et acceptée.

Si les controverses environnementales et sociotechniques sont marquées par la diversité, leur évolution est tout aussi variée, incertaine et difficilement prévisible. Des auteurs ont tenté de construire un modèle général de l'évolution d'une controverse sociotechnique, en s'inspirant notamment des travaux sociologiques sur les problèmes sociaux (Callon, 1986 ; Spector, Hilgartner et Boks, 1988 ; Spector et Kitsuse, 1973 ; Hannigan, 2014). S'il est utile de bâtir un tel modèle, les chercheurs

doivent aussi se résoudre à la diversité des évolutions en cours. Les modèles commencent tous par l'émergence d'un problème qui élargit le nombre de participants quand il passe de problème pour un groupe particulier à une large appropriation sociale, à travers laquelle le nombre d'acteurs et de points de vue se multiplie, pour finir, souvent avec des retours en arrière, par une ou plusieurs décisions négociées, mises en œuvre de manière institutionnalisée. Ces modèles ne représentent toutefois qu'une forme d'évolution parmi d'autres. Par exemple, les modèles proposés pèchent parfois par intellectualisme, car, en mettant souvent l'accent sur la dimension cognitive des controverses sociotechniques, ils laissent échapper d'autres dimensions plus politiques et plus conflictuelles entre les acteurs. Ils souffrent souvent de linéarité, les étapes s'y succédant de façon mécanique. Même si ces modèles reconnaissent la dimension politique et conflictuelle au cœur des controverses, à cause du contenu fortement technique de celles-ci, ils ont tendance à en accentuer les aspects intellectuels et objectifs. Faire entrer la science dans les controverses publiques est un idéal – et une pratique –, mais le problème est de savoir si des aspects autres qu'uniquement techniques peuvent y trouver leur place.

Ce qui s'oppose aux connaissances, selon les sciences sociales, ce sont les intérêts. Les intérêts sont des motivations complexes, parfois trompeuses. Ils semblent souvent axiomatiques quand on veut expliquer les comportements humains, mais le défi se révèle quand il s'agit de comprendre ce qu'ils sont, d'où ils viennent et comment ils influent sur les actions et les décisions humaines. La sociologie des intérêts, dont il est difficile de se passer, doit les décliner et non pas les supposer. Intérêt veut dire ce qui importe à quelqu'un. Cela ouvre la porte à une grande diversité d'intérêts et de types d'intérêt. Les conceptions matérialistes mettent l'accent sur les intérêts économiques des acteurs sociaux; les conceptions idéalistes, sur les idées, les valeurs et les représentations qui agissent de manière autonome sur les conduites des acteurs. Or, les controverses publiques, notamment environnementales, sont le lieu d'expression d'une vaste gamme d'intérêts. Dans les débats sur des projets territoriaux qui peuvent apporter à une collectivité locale avantages et emplois, les intérêts dits matériels jouent un très grand rôle. Ainsi, dans le débat sur le transport du gaz et du pétrole au Canada par pipeline, on entend souvent, pour justifier un projet, qu'il sera créateur d'emplois, donc qu'il correspond aux intérêts économiques de plusieurs acteurs. Mais ces mêmes débats font voir d'autres types d'intérêts à l'œuvre: une responsabilité à l'égard de l'environnement, un attachement à des paysages

particuliers, parfois à un mode de vie. De plus, quand des experts sont appelés à témoigner, quels intérêts défendent-ils? S'ils travaillent pour les entreprises et les pouvoirs publics, les acteurs mobilisés peuvent à bon droit se méfier d'eux, car, même en cherchant à présenter les faits avec objectivité, ils sont aussi les représentants de leur organisation. La recherche a montré que, souvent, l'établissement d'une confiance réciproque et une attitude d'humilité envers les solutions techniques sont préalables à l'acceptation des propos des experts (Jasanoff, 2003).

Il nous faut mieux comprendre la variété et la combinaison des intérêts. Ceux-ci sont d'abord de plusieurs ordres. Il y a les intérêts matériels ou économiques, les intérêts de nature symbolique comme les idées, les connaissances, les représentations, et enfin les intérêts organisationnels, signifiant que les acteurs sociaux sont prêts à défendre leur appartenance à une organisation ou à une association. Chaque controverse offre, du moins en théorie, cette gamme d'intérêts que la recherche doit, d'une part, départager et, d'autre part, faire intervenir dans l'explication des actions et des décisions humaines. Elle doit aussi comprendre comment les acteurs arbitrent entre leurs différents intérêts dans une controverse où ils se sont engagés. Les controverses environnementales sont un lieu d'expression privilégié de cette variété d'intérêts d'un acteur à l'autre, mais également chez chaque participant. La défense de l'environnement peut se faire pour des raisons de santé personnelle, de conception du bien commun, ou pour des raisons éthiques relatives à la place de l'être humain dans la nature, comme elle peut être tempérée par des considérations économiques. Savoir à l'avance quels types d'intérêt l'emportent dans une décision particulière est impossible.

Cette discussion sur les intérêts est nécessaire si l'on veut saisir une autre dimension des controverses sociotechniques et environnementales : la gouvernance. De manière générale, on participe à une controverse publique parce qu'on est touché ou interpellé par elle : on a intérêt à ce qu'elle se produise, se développe et se résolve. Mais les raisons pour le faire peuvent être fort diverses. Cela rend souvent la gouvernance environnementale et sociotechnique difficile. Jacques Theys croit que la gouvernance environnementale est tiraillée entre impuissance et innovation (Theys, 2003). Certaines controverses environnementales semblent ne jamais se résoudre ; d'autres peuvent, au contraire, trouver leur solution dans une décision acceptable. Mais on ne sait pas d'avance comment une controverse va évoluer. Il existe quelques règles empiriques permettant de prévoir si une controverse trouvera une fin satisfaisante ou non, dans un délai raisonnable. Par exemple, lorsque le problème à traiter est

complexe, se pose à une vaste échelle, comporte de nombreux participants, que ses effets sont largement répartis et non concentrés, que les solutions comportent des coûts qui sont absorbés par de nombreux acteurs, on peut s'attendre à ce que la controverse dure très longtemps. L'exemple des changements climatiques vient tout de suite à l'esprit. Si, en outre, la nature du problème et ses fondements scientifiques sont mal connus, les décisions peuvent se faire attendre. En revanche, un problème bien identifié, maîtrisé du point de vue scientifique, comportant peu d'acteurs et pouvant être facilement isolé et relié à une cause précise a de bonnes chances d'être traité plus rapidement. Mais, ici aussi, la prudence est de mise. Cette dynamique problème-acteurs-débat-décision-mise en œuvre fait partie de la gouvernance environnementale et sociotechnique. Dans ce type de gouvernance, deux aspects importent : qui décide et comment décide-t-on ? La recherche sur la gouvernance environnementale et sociotechnique a beaucoup mis l'accent sur la participation publique. Celle-ci peut soit être sollicitée d'en haut, par des institutions chargées d'examiner un problème public, comme dans les audiences sur l'environnement, ou venir du bas, à la suite d'une mobilisation sociale comme dans la controverse sur le gaz de schiste. Les deux mouvements se produisent et contribuent à ouvrir la décision mettant en pratique une gouvernance participative (Evans, 2012). Toutefois, comme le rappellent des auteurs qui se rattachent à l'« engagement public envers la science » (*Public Engagement with Science*), il n'est pas assuré que cette participation publique contribue pleinement aux décisions (Irwin, 2006, 2014 ; Stilgoe, Lock et Wilsdon, 2014 ; Wynne, 2014). Cette participation peut être bancale, pour la forme ou organisée comme une mise en scène (Hilgartner, 2000). Bien que les avis soient très partagés sur les effets de la participation publique, il demeure que celle-ci caractérise de nombreuses pratiques de gouvernance sur des enjeux sociotechniques.

La question la plus fondamentale est évidemment celle de la démocratie. Les controverses que soulèvent les percées scientifiques, les avancées technologiques, les problèmes écologiques, y compris planétaires, ne mettent-ils pas tous en cause sa pratique ? En effet, s'il faut faire appel aux scientifiques et aux experts pour prendre la mesure des choses, comme pour l'état de la planète, ceux-ci ne jouissent-ils pas d'une autorité cognitive convertissable en pouvoir de décision ? Parmi les défenseurs de la démocratie au sein des études des sciences et des technologies, deux positions s'opposent. Par exemple, pour les partisans de la nouvelle gouvernance scientifique (Irwin, 1995 ; Irwin et Wynne, 1996), il est impératif de développer une démocratie nouvelle qui fasse éclater la

frontière entre sciences et décisions, entre connaissance et politique. Pour d'autres (Collins et Evans, 2017), la frontière entre les deux doit être maintenue, ce qui, dans les faits, se produit souvent. Il est illusoire de penser rendre scientifiquement compétents tous les acteurs qui participent à une controverse sociotechnique; la ligne de démarcation entre la connaissance spécialisée et diverses expériences sociales doit persister. Alors que les partisans de la nouvelle gouvernance scientifique veulent faire entrer plus de « société » dans la science, Collins et Evans cherchent à maintenir l'autonomie de chacune d'entre elles. Le débat entre ces deux positions est loin d'être clos. Il informe, directement ou indirectement, la majorité des controverses et des enjeux examinés dans cet ouvrage.

DÉBATTRE ET DÉCIDER: COMPARAISONS INTERNATIONALES

La première partie de cet ouvrage, qui lie l'émergence des controverses publiques à des transformations sociales, s'ouvre sur des controverses métropolitaines. En effet, les grandes villes de plus en plus réunies en communautés politiques et administratives font face à des problèmes qui se développent en controverses publiques. Florence Rudolf et Didier Taverne s'interrogent sur la création de sens dans l'espace métropolitain. En prenant comme exemples la création d'espaces publics et les activités de performance qu'ils peuvent mettre en scène, ils donnent à voir de nouvelles appropriations des espaces de la ville à diverses fins, y compris théâtrales. Cela s'inscrit très nettement dans une ère postmoderne dans laquelle les métropoles se mettent en scène en tant que villes vertes, villes créatrices, villes de culture, voire villes-mondes .

Les villes métropoles sont-elles plus ouvertes à la diversité sociale et, si oui, comment y répondent-elles? La mixité sociale dans les politiques et les actions publiques urbaines est une façon de tenir compte de la diversité sociale et culturelle que produisent les grandes villes. Marie-Hélène Bacqué et Éric Charmes font état du débat en France sur la mixité sociale des villes. Ce débat, bien loin d'être ouvert et de résonner fort, est silencieux, comme si les acteurs urbains avaient du mal à passer de l'observation de villes hétérogènes à l'action sur elles. Il est vrai que la notion de mixité demeure floue et peut prendre plusieurs significations. Mais la recherche et les politiques urbaines ont souvent fait la promotion de la mixité sociale comme idéal de vie urbaine et comme antidote à la création d'aires repliées sur elles-mêmes, certaines pouvant devenir le lieu de pratiques discriminatoires. Nombreux sont les défenseurs de la mixité sociale urbaine, mais la concrétiser par des actions publiques ne va pas

de soi. Sous-jacentes aux idéaux qu'elle véhicule, de « lourdes menaces » se profilent. Le débat n'est alors plus tout à fait silencieux. Les auteurs nous montrent que, derrière le consensus apparent que l'idéal véhicule, des divisions sociales ressurgissent. S'il est difficile d'aborder cette question que l'on qualifie de « boîte de pandore », les auteurs soutiennent tout de même qu'il faut en parler. Ce n'est que de cette façon que l'on parviendra à mieux traiter de la ségrégation sociospatiale et à élaborer des politiques adéquates de redistribution.

Depuis la fin de la dictature militaire, le Brésil s'est, avec la Constitution de 1988, ouvert à la participation publique et à une gouvernance participative sur divers enjeux environnementaux et territoriaux. Ana Britto, Antonella Maiello et Yasmim Ribeiro Mello analysent le cas de la gestion de l'eau dans le cadre d'un plan national d'assainissement. Les auteurs montrent jusqu'à quel point le projet a suscité une très forte participation, un peu comme si les acteurs sociaux s'étaient véritablement approprié leurs institutions démocratiques. Les participants rassemblent souvent des groupes fort bien organisés tels que les syndicats, les associations professionnelles, les entreprises et les administrations de l'eau, mais aussi de nombreuses associations civiles et locales qui défendent le droit à l'eau comme un droit de citoyenneté. La recherche, très détaillée, montre une forte participation à la gouvernance de l'eau et les thèmes traités sont très nombreux, variés et sujets à la controverse. Cependant, dans le cas de cette consultation publique, les auteurs observent qu'il n'y a pas toujours eu de controverse « normale ». La phase de consultation publique par Internet visant à récolter les avis des participants n'a pas suscité de grand débat, les acteurs n'étant pas directement en présence les uns des autres. C'est plus tard au moment où des amendements au plan sont discutés que des enjeux controversés surgissent, comme la part respective du privé, du public et du municipal dans les services de l'eau et un contrôle social plus large, pas seulement administratif, sur les décisions relatives à l'eau.

Les audits, évaluations sociotechniques des pratiques administratives, se multiplient dans les sociétés modernes soumises à des règles de conduite de plus en plus strictes, édictées sous le signe de l'économie et de l'efficacité, sous le signe de l'environnement et du développement durable ou sous le signe de la sécurité et de la santé des groupes sociaux concernés. Geoffrey Carrère examine les audits de sécurité routière en France et au Québec. Si leur mouvement est très généralisé, les applications des processus d'audit peuvent considérablement varier. Les audits sont des mécanismes techniques, mais ils répondent aussi à des considérations

politiques. Ils peuvent servir à étendre le contrôle de l'appareil central sur des bureaux régionaux et locaux et reprendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre. Ainsi, la décentralisation des services publics peut apparaître illusoire dans le cas où l'audit crée et généralise des règles de gestion guidées depuis le centre. La France et le Québec s'inscrivent dans cette tendance, malgré une histoire institutionnelle assez différente. Pour l'auteur, l'audit de sécurité routière manifeste, de manière assez probante, une forme de gouvernementalité contemporaine, de contrôle à distance.

La première partie se termine sur le thème de l'expertise et de l'expérience en environnement. Louis Guay observe que presque toutes les controverses environnementales et sociotechniques mettent en scène des formes variées d'expertise et d'expérience. Les deux ne signifient pas la même chose. L'expertise est un mode d'expérience spécialisée, acquise par une longue formation et par une pratique régulière, comme le sont les expertises scientifiques et les expertises professionnelles. Mais, face à un problème environnemental, à une avancée scientifique et à une innovation technologique pouvant avoir de profondes incidences sociales, une controverse publique peut émerger. Une controverse met en scène divers acteurs sociaux, dotés d'expertises et d'expériences variées, souvent opposées. Il faut tenir compte dans l'examen des controverses publiques de ces différentes manières de comprendre et de se représenter le monde naturel et social.

La deuxième partie de cet ouvrage porte sur le rôle de divers acteurs sociaux et des médias dans l'élaboration de l'action publique. La controverse sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) et, plus largement, sur l'ingénierie biologique, a fait couler beaucoup d'encre, davantage outre-Atlantique qu'en Amérique du Nord, où elle semble s'être limitée à des mobilisations sociales verbales, mais sans grand effet sur les institutions politiques si l'on compare avec l'Europe. Virginie Tournay se demande si les sondages d'opinion ont, en Europe, aidé à pacifier le débat sur les OGM. En analysant de récents sondages, elle fait remarquer combien ceux-ci peuvent être insatisfaisants, puisque les questions posées peuvent mal représenter l'état du débat et l'état des connaissances du public. Les sondages sur des enjeux très controversés peuvent tempérer les débats, si les opposants ne se sentent pas suivis par l'opinion publique. Mais, pour cela, il faut que les questions posées à un échantillon représentatif de citoyens traduisent bien ce qui se passe et soient, pour ainsi dire, symétriques au regard des positions prises par les acteurs dans le feu de la controverse. L'auteure montre que les sondages d'opinion, outil visant à informer la décision publique, ne sont pas très

bien adaptés à la connaissance du public relativement à la nature du débat et peuvent aussi être coupables de biais cognitif. L'auteure donne l'exemple de questions qui adhèrent à une conception forte du principe de précaution, pouvant ainsi orienter les réponses. Le chapitre se termine par une critique de la fabrication d'une opinion publique orientée vers une méfiance à l'égard de la communauté scientifique engagée, mais pointée du doigt par les opposants, dans la controverse sur les biotechnologies.

S'il est un débat public récent qui a mobilisé acteurs et institutions, c'est bien celui du gaz de schiste. Souvent tenu pour l'énergie de transition par excellence, le gaz naturel, quand il est extrait près de surfaces habitées comme le gaz de schiste, n'a pas toujours été accueilli avec joie. Sébastien Chailleux examine, de manière comparative, la controverse qui a éclaté en France comme au Québec sur l'exploration du gaz de schiste, avant même son exploitation à grande échelle. Ici comme là, les mobilisations sociales n'ont pas tardé à se manifester. L'enjeu était territorial, écologique, politique, économique, mais aussi technique. L'auteur retrace l'évolution contrastée entre les deux territoires. Dans le cas de la France, une décision politique centrale est venue presque stopper la controverse et contenir les mobilisations sociales, du moins pour le temps présent. Au Québec, le politique a quelque peu tergiversé avant d'en arriver à un moratoire sur l'exploration, entraînant ainsi le prolongement de la controverse. Le contraste entre les deux régions se creuse lorsque l'on recense les acteurs qui ont participé au débat dans le cadre d'auditions publiques institutionnalisées. Par exemple, les associations environnementales et les comités de citoyens ont, au Québec, été plus nombreux à participer, alors que, en France, les administrations publiques, les entreprises et les centres de recherche ont occupé une bonne partie de la scène participative.

Historiquement, les médias ont joué un rôle de premier plan dans la construction des arènes de débat public, voire dans l'émergence de l'espace public. Cela peut expliquer qu'on veuille en faire des acteurs politiques. Or, à l'examen, les répercussions du rôle des médias sur la formation des opinions individuelles méritent d'être évaluées avec nuance. L'analyse présentée par Anne-Marie Gingras va à contre-courant des opinions souvent véhiculées à ce sujet. C'est pourquoi elle remet en question la thèse de la « médiatisation du politique » selon laquelle les acteurs politiques seraient soumis aux diktats des médias étant donné l'introduction d'un « changement historique dans l'univers politique ». Même si les médias demeurent importants dans la construction des représentations sociales, ils ne sont d'aucune manière des acteurs politi-

ques autonomes. Passant en revue les principaux cas de figure qu'on attribue à l'influence des médias, elle déconstruit celles-ci pour mieux soupeser l'approche dite de « l'interdépendance asymétrique » entre médias et acteurs politiques.

Poursuivant dans une certaine mesure l'étude du rôle des médias à partir des controverses autour des OGM en Europe et en Amérique du Nord, Éric Montpetit s'intéresse aux distorsions dans la représentation des conflits telle qu'elle est souvent véhiculée par les médias. Mais, sous-jacents à cela, ce sont avant tout les rapports de la vérité scientifique aux politiques publiques qu'il examine. Si l'opinion publique peut être influencée par les stratégies médiatiques – plus ou moins amplifiées par les médias – auxquelles ont recours les contestataires, le « cercle des décideurs » ne s'en remet jamais exclusivement à celle-ci, pas plus d'ailleurs qu'à l'évaluation scientifique qu'on leur fournit. Les décideurs doivent exercer leur jugement d'une manière extrascientifique tout en prenant en compte les connaissances scientifiques. Face aux risques découlant de l'implantation d'une innovation, comme c'est le cas par exemple avec les OGM, la décision implique de soupeser les distorsions introduites dans le débat public par diverses catégories d'acteurs, notamment les contestataires. En dernière analyse, les fausses informations diffusées par ces derniers et amplifiées par les médias peuvent avoir pour effet de discréditer le cercle des décideurs.

La troisième partie aborde le rôle des acteurs sociaux sur la scène urbaine, mais aussi autour d'enjeux environnementaux et, plus largement, en rapport avec la définition de l'espace public. Comment des acteurs, souvent marginaux, parviennent-ils à infléchir les décisions publiques? Au cours des dernières années, nous avons assisté à la démultiplication des dispositifs institués de participation, associant parfois les usagers à l'élaboration des politiques ou à la gestion des services. On les retrouve également engagés dans des processus de mobilisation plus spontanés. Cela invite à revoir les modèles de participation et leur portée en fonction des enjeux ou des catégories d'acteurs mobilisés. Emiliano Scanu se penche sur la controverse qui a éclaté au sujet du Plan de mobilité durable (PMD) de la Ville de Québec. Faisant appel à la notion de « modernisation écologique urbaine », il analyse la forme prise par le processus de participation publique dans le cadre du PMD. Même si, en principe, il est difficile de ne pas adhérer aux objectifs de la mobilité durable, dans les faits des discours divergents s'affrontent. Si, en théorie, le développement durable et la notion de mobilité qui l'opérationnalise sont ouverts à la participation de tous, dans les faits de fortes contraintes et des obsta-

des nombreux surviennent. Cela s'explique notamment par l'absence d'appui effectif de la part de l'administration municipale et des élus tant à l'égard des dispositifs participatifs que des processus.

La participation des citoyens comme mode d'engagement ou modalité d'expression des processus de démocratisation se déroule sur plusieurs scènes, et celles-ci souvent se chevauchent. C'est ce qu'examinent Geneviève Cloutier et Guillaume Béliveau-Côté à partir de l'exemple du débat relatif au tracé du vélo-boulevard à Québec entre 2009 et 2011. En prenant appui sur une conception de « l'action collective individualisée », ils observent les différentes scènes d'engagement auxquelles divers groupes de citoyens de la ville de Québec ont fait appel pour faire prévaloir leur conception de l'aménagement. Leur étude montre que les scènes institutionnalisées de participation n'offrent pas d'emblée une plus grande possibilité aux participants d'influencer le processus décisionnel. En même temps, ce qui est observé dans ces lieux institutionnalisés de participation est révélateur de la configuration des acteurs en présence, mais aussi des alliances et des stratégies élaborées par les acteurs afin d'influencer la décision. En même temps, à l'ère des réseaux sociaux, on assiste à un déplacement de la « citoyenneté active ».

C'est précisément ces réseaux qu'examine Sandra Rodriguez. Prenant acte des transformations en cours à ce sujet, étant donné notamment la présence accrue des médias socionumériques, elle s'interroge sur le rôle d'Internet et des réseaux sociaux dans les débats publics. Avec l'influence grandissante des algorithmes utilisés par les géants d'Internet pour canaliser l'information, algorithmes qui font œuvre de filtrage pour chacun de nous, force est d'admettre que le biais ainsi introduit par ces entreprises limite la liberté d'information. À partir de résultats d'enquêtes menées auprès de jeunes activistes entre 2009 et 2012, elle montre que malgré tout les médias sociaux donnent accès à de nouveaux moyens d'expression et d'action, qui s'ajoutent aux médias traditionnels. Elle observe aussi le fait que les échanges entre les individus, grâce à ces médias et aux réseaux qu'ils supportent, entraînent une forte créativité chez celles et ceux qui y ont recours. Pour autant, le cyberspace ne résout pas les contradictions du social.

Le dernier chapitre pose quant à lui la question de la contribution des mouvements urbains à la démocratie. Prenant le cas de Montréal, Pierre Hamel traite des mouvements urbains et de leur participation au débat public. Au cours des 50 dernières années et à partir d'une multiplicité d'enjeux (logement, mise en valeur du patrimoine, développement

local, environnement, transparence de la gestion), ces acteurs se sont engagés sur la scène locale. En examinant les ressources auxquelles ils ont eu accès de même que la transformation du contexte à l'intérieur duquel s'inscrit leur action, il propose une évaluation de leurs répercussions en matière de démocratie et de démocratisation. Prenant acte du fait qu'en tant qu'acteurs sociaux les mouvements urbains ne sont pas d'emblée légitimes, l'accent est mis sur ceux qui sont appelés à transformer leur engagement dans les années à venir.

BIBLIOGRAPHIE

- ANGENOT, M. (2008), *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Librairie Arthème Fayard.
- BACQUÉ, M.-H., H. REY et Y. SINTOMER (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- BACQUÉ, M.-H et Y. SINTOMER (2011), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- BESSETTE, J. M. (1994), *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- BEVIR, M. et R.A.W. RHODES (2010), *The State as Cultural Practice*, Oxford, Oxford University Press.
- BLATRIX, C., L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEVRE et M. REVEL (2007), *Le Débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- BLONDIAUX, L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans M.-H. BACQUÉ, H. REY, et Y. SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 119-137.
- CALLON, M. (1986), « Éléments 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*, n° 36, p. 169-208.
- CHAMBAT, P. et J.-M. FOURNIAU (2001), « Débat public et participation démocratique », dans S. VALLEMONT (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, L.G.D.J., Paris.
- COHEN, J. (1989), « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans A. HAMLIN et P. PETTIT (dir.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, New York, Blackwell.
- COLLINS, H. (2014), *Are We All Scientific Experts Now?*, Cambridge, Polity Press.

- COLLINS, H. et R. EVANS (2017), *Why Democracies Need Science*, Cambridge, Polity Press.
- EPSTEIN, S. (1995), « The Construction of Lay Expertise : AIDS Activism and the Forging of Credibility in the Reform of Clinical Trials », *Science, Technology & Human Values*, vol. 20, n° 4, p. 408-437.
- EVANS, J. P. (2012), *Environmental Governance*, Londres/New York, Routledge.
- FORSYTH, T. (2003), *Critical Political Ecology. The Politics of Environmental Science*, Londres/New York Routledge.
- GUSFIELD, J. (2009), *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica.
- GUTMANN, A. et D. THOMPSON (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- HANNIGAN, J. (2014), *Environmental Sociology*, Londres/New York, Routledge.
- HABERMAS, J. (2003), « Au-delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative », *Raison Publique*, n° 1, p. 40-57.
- HAMPSHIRE, S. (2000), *Justice is Conflict*, Princeton, Princeton University Press.
- HANEMAYER, A. et C. J. SCHNEIDER, *The Public Sociology Debate*, Vancouver, UBC Press.
- HILGARTNER, S. (2000), *Science on Stage. Expert Advice as Public Drama*, Stanford, Stanford University Press.
- HILGARTNER, S. et C. L. BOSK (1988), « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.
- HORLICK-JONES, T., J. WALLS, G. ROWE, N. PIDGEON, W. POOR-TINGA, G. MURDOCK et T. O'RIORDAN (2007), *The GM Debate : Risk, Politics and Public Engagement*, London, Routledge.
- IRWIN, A. (1995), *Citizen Science. A Study of People, Expertise, and Sustainable Development*, Londres/New York, Routledge.
- IRWIN, A. et B. WYNNE (1996) *Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IRWIN, A. (2006), « The Politics of Talk : Coming to Terms With the "New" Scientific Governance », *Social Studies of Science*, vol. 36, n° 2, p. 299-320.
- IRWIN, A. (2014), « From Deficit to Democracy (Re-visited) », *Public Understanding of Science*, vol. 23, n° 1, p. 71-76.
- JASANOFF, S. (2003), « Technologies of Humility : Citizen Participation in Governing Science », *Minerva*, vol. 41, n° 3, p. 223-244.
- JASANOFF, S. et M. LONG MARTELLO (dir.) (2004), *Earthly Politics : Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge, MA, MIT Press.

- KLEINMAN, D. L. (2005), *Science, Technology and Society: From Biotechnology to the Internet*, Malden, Blackwell.
- KLEINMAN, D. L., K. CLOUD-HANSEN et J.O. HANDELSMAN (2014), *Controversies in Science and Technology: From Sustainability to Surveillance*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- KLEINMAN, D. L., A. J. KINCHY et J. HANDELSMAN (2005), *Controversies in Science and Technology: From Maize to Menopause*, Madison, University of Wisconsin Press.
- LECA, J. (1996), « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, p. 225-279.
- McCORMICK, S. (2007), « Democratizing Science Movements: A New Framework for Mobilization and Contestation », *Social Studies of Science*, vol. 37, n° 4, p. 609-623.
- MOUFFE, C. (2003), « La politique et la dynamique des passions », *Politique et Sociétés*, vol. 22, no 3, p. 43-154.
- NABATCHI, T., J. GASTIL, G. M. WEIKSNER et M. LEIGHNINGER (2012), *Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford, Oxford University Press.
- PAPADOPOULOS, Y. (2004), « Délibération et action publique », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n° 4, p. 1-64.
- PERRAULT, T., G. BRIDGE et J. McCARTHY (2015), *The Routledge Handbook of Political Ecology*, Londres/New York, Routledge.
- SPECTOR, M. et J. I. KITSUSE (1973), « Social Problems: A Re-formulation », *Social Problems*, vol. 21, n° 2, p. 145-159.
- STILGOE, J., S. LOCK et J. WILSDON (2014), « Why Should We Promote Public Engagement With Science? », *Public Understanding of Science*, vol. 23, n° 1, p. 4-15.
- THEYS, J. (2003), « La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement durable et territoire*, Dossier 2: Gouvernance locale et développement durable, mis en ligne le 1^{er} novembre.
- TILLY, C. (2007), *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VALLEMONT, S. (2001), *Le débat public: une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J.
- VAN MILL, D. (2006), *Deliberation, Social Choice and Absolutist Democracy*, Londres, Routledge.
- WARNER, M. (2005), *Publics and Counterpublics*, New York, Zone Books.

- WELSH, J. (2016), *The Return of History: Conflict, Migration, and Geopolitics in the Twenty-First Century*, Toronto, House of Anansi Press.
- WOOD, L. J. (2012), *Direct Action, Deliberation and Diffusion. Collective Action after the WTO Protests in Seattle*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WYNNE, B. (2014), « Further Disorientation in The Hall of Mirrors », *Public Understanding of Science*, vol. 23, n° 1, p. 60-70.

**TRANSFORMATIONS SOCIALES
ET CONTROVERSES PUBLIQUES**

CHAPITRE 1

La métropolisation au filtre de la controverse entre modernes et postmodernes

FLORENCE RUDOLF ET DIDIER TAVERNE

Depuis une quarantaine d'années, le processus de métropolisation des espaces urbains s'accélère. Des espaces urbains organisés autour de flux succèdent à des villes organisées autour d'un centre. Dans le même mouvement, le gouvernement a laissé place à la gouvernance, où la décision publique se dilue au sein de multiples réseaux, groupes, sous-systèmes, qui s'organisent, décident et agissent de manière peu transparente aux yeux du citoyen. Que devient l'espace public dans ces processus métropolitains ? Trois modes principaux de rapport à l'espace public ont été distingués. Premièrement, le modèle du débat rationnel, argumentatif, dialogique, qui trouve classiquement sa place dans l'agora. Bien que demeurant d'actualité, force est de constater que de plus en plus de citoyens se détournent de ce premier modèle et adoptent une position prépolitique, validant de fait un deuxième type d'espace public d'inspiration communautaire. Le troisième type est issu de la perspective postmoderne et s'organise dans la coprésence des corps dans l'espace et les temps sociaux, validant un modèle de type organique et émotionnel.

Du point de vue des modernes, cette manière de faire société qui s'exprime à travers les dynamiques métropolitaines constitue une perte. Perte de la maîtrise sur le cours des choses, perte d'un projet d'émancipation fédéré par une recherche d'unité. Pour les postmodernes – même si cette catégorie ne recouvre pas une réalité homogène –, cette maîtrise n'était qu'illusion. Une approche plus descriptive que normative s'impose,

telle que la recherche d'un principe unificateur de la société n'ait plus lieu d'être. La société se compose et se recompose au gré des affects ou de la communication, sans qu'il puisse y avoir un plan d'ensemble, un programme unitaire. Comment, dès lors, émerge le sens, comment faire monde commun, comment vivre ensemble dans l'espace métropolitain ?

Nous explorons l'hypothèse que les espaces publics peuvent devenir des médiateurs de sens, au travers des performances artistiques qui s'y déploient de plus en plus souvent, avec le soutien des collectivités. Ces performances, à l'exemple des *Urban Games* qui se sont déroulés à Strasbourg, détournent le regard, interrogent la normalité, indiquent une possible autre direction, ont vocation à faire événement. S'agit-il d'un nouveau mode de politisation des situations ? Par ces performances, la métropole se met en scène, se donne à voir comme un tout qui se tient ; la performance artistique pourrait bien ici rejoindre la performativité des métropoles qui, en se déclinant vertes, artistiques, culturelles... inventent les identités dont elles se parent.

DE LA VILLE À LA MÉTROPOLE

À l'échelle mondiale, le phénomène urbain prend une place importante aux côtés du processus de démocratisation et d'individuation qui caractérise la modernité. Dans son ouvrage *Une histoire de la ville. Pour repenser la société*, Paul Blanquart pose l'hypothèse selon laquelle l'aventure urbaine est indissociable du politique, que l'étude et l'observation des villes permettent d'appréhender. L'organisation du pouvoir de la société sur elle-même se lit à travers les correspondances entre figures spatiales, structures sociales et formes mentales. Cette rétrospective nourrit la réflexion sur l'organisation du pouvoir de la société sur elle-même. « Figures spatiales, structures sociales et formes mentales se correspondent, renvoient les unes aux autres dans l'unité d'une culture, d'une façon, en un temps et un lieu, d'être humain ». Cette rétrospective nourrit la réflexion sur l'énonciation de principes urbains au service d'une nouvelle « raison » pour faire ville et société aujourd'hui (Blanquart, 1997 : 7-8). L'ouvrage annonce la naissance d'une nouvelle figure, ici désignée par le terme de métropole, qui s'affirme par l'épuisement du jeu de correspondances entre signifiant et signifié, s'édifie sur l'effacement de la ville/ la figure de la ville (Nancy, *La ville au loin*).

Les métropoles sont généralement des villes connectées au monde, attractives. Elles tendent donc à croître et exercent une influence sur un

système urbain large, fait d'espaces qui se trouvent reliés, absorbés. Le territoire métropolitain concentre, sous la pression de l'économie mondialisée, les fonctions supérieures dont les entreprises métropolitaines ont besoin. La composition sociale de la population change en conséquence. La part des cadres et des professions intellectuelles se renforce, tandis que celle de la main-d'œuvre moins qualifiée relevant des catégories populaires et ouvrières tend à être reléguée dans des interstices ou dans des espaces périphériques dont l'homogénéité sociale ne cesse de se renforcer. Le territoire métropolitain est donc fragmenté, inégal, hétérogène. Le décollage des métropoles se fait généralement au prix d'une différenciation importante tant des populations que des modes de vie, au prix d'exclusions sociales, économiques et politiques.

En France tout au moins, l'accélération du processus de métropolisation est contemporaine des lois de décentralisation. L'organisation politique moderne est radicalement modifiée sous l'effet de nombreux facteurs. Le nombre d'intervenants qui contribuent aux politiques publiques va croissant. Les demandes d'interventions augmentent le nombre de cibles de l'action publique. De ce fait, les politiques publiques sont de plus en plus sectorielles. Il en ressort un sentiment de fragmentation de l'État tandis que les acteurs privés prennent une place croissante dans l'action publique tant à l'échelle nationale qu'internationale (Le Galès et Thatcher, 1995 : 16).

Ces vecteurs de transformation, très génériques, sont repris d'un ouvrage de Kenis et Schneider qui situent leur apparition dans les années 1970. En France, la décentralisation va favoriser l'émergence d'analyses consacrées aux « régimes urbains », dans lesquelles il est moins question d'étudier le mode de gestion des villes ou le pouvoir municipal que « d'analyser des systèmes localisés de décision particulièrement multipolaires et réticulés » (Gaudin, 1996 : 24). Le gouvernement s'efface derrière la gouvernance, pour signifier que la décision résulte d'arrangements locaux entre des acteurs publics et privés, organisés en réseaux et qui entrent en négociation. Différents types d'acteurs, de groupes, de réseaux participent des décisions publiques contractualisées qui n'apparaissent plus comme fortement structurées par les acteurs publics. « La décision n'est plus associée à une forme organisée, rationnelle, cohérente où l'autorité publique est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques » (Le Galès, *op. cit.* : 16). Le politique semble dissout au sein de ces réseaux sur lesquels le citoyen perd prise. Les acteurs et les lieux de la délibération moderne doivent s'effacer devant la mise en œuvre négociée entre les réseaux des politiques publiques. Le débat public, où,

ne serait-ce que par l'entremise de ses représentants, le citoyen pouvait trouver à s'exprimer, s'efface. Le rapport à l'espace public s'en trouve donc profondément modifié.

Finalement, une forme de régulation sociale et politique monopoliste laisse place à une organisation nouvelle que l'on qualifie alors de gouvernance qui se déploie en tout premier lieu dans les territoires appelés à devenir métropolitains. Au gouvernement unitaire, censé maîtriser peu ou prou l'ensemble de la vie sociale, se substituent des réseaux englobant des acteurs divers, publics et privés, agissant à des échelles diverses.

Délocalisation, mise en flux : telle est bien la logique qui est à l'œuvre dans notre nouvel espace urbain. Nous sommes passés, comme le dit Gabriel Dupuy, de l'aréolaire au réticulaire.

Aussi loin qu'on remonte dans le temps, les humains ont toujours organisé et construit l'espace en cercles autour d'un centre. Ce n'est plus le cas aujourd'hui [...] il n'y a plus de centre, on construit dans les mailles d'un réseau de flux. [...] Dans le monde entier, les architectes pensent la ville comme un épi d'éléments cellulaires qui viennent s'agencer de façon temporaire sur des structures porteuses de fluides : routes, canalisations, fils, etc. (Blanquart : 152-155).

Pour l'auteur, la circulation commande à résidence, elle nous enjoint de nous fixer sur du mobile.

L'idée que nous voulons soutenir est que si l'urbanisation a été condition de constitution des espaces publics, la métropolisation brouille les repères sur lesquels s'appuie la pensée politique de la philosophie grecque à nos jours et dont Habermas a été un « passeur » cardinal. Pour ce dernier en effet, « le processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État » (Habermas, 1978 : 61) est consubstantiel au développement de l'urbanisation et de l'émergence de la notion d'espace privé dans la bourgeoisie des villes.

L'effacement de l'État, l'imbrication des institutions, la dissémination du pouvoir au sein d'instances diverses dépositaires d'autorité, bref, l'absence de centralité autant que de publicité – dont les métropoles sont l'expression –, conduisent d'une part à la dévalorisation de l'usage critique

de la raison, d'autre part, à la difficulté d'identifier les lieux de pouvoir contre lesquels exercer la critique¹.

La référence est ici le modèle le plus classique d'espace public, celui de l'agora, dans lequel les citoyens et citoyennes s'expriment et délibèrent à propos de toutes les questions qui débordent la sphère privée (Arendt, 1983). Par ces échanges d'arguments, se construit rationnellement ce qui paraît constituer l'intérêt général. Dans la période moderne, où prévalaient de grands groupes sociaux homogènes, des constellations syndicales, associatives et politiques (Ion, 1997) qui donnaient sens et corps à la communauté politique, le système représentatif a conduit à considérer que toute transformation sociale ne pouvait venir que du politique. Ont donc été privilégiés les espaces publics politiques dont devaient découler actions et décisions. La sphère publique, espace par excellence du politique, voyait son intégrité garantie par le fonctionnement des corps intermédiaires, susceptibles de relayer les citoyens dans des ensembles de plus en plus vastes. En contexte de modernité, les orientations dont procède l'action collective opèrent sous l'impulsion de l'agir rationnel, qui s'impose en actant principal des transformations sociales. Ainsi, les gouvernants et les puissants partagent avec les mobilisations sociales et les mouvements sociaux l'adhésion au progrès qui équivaut à un processus de rationalisation des affaires et de la vie. C'est en raison de cette « entente » implicite qu'on peut parler d'une culture politique commune, qualifiée de moderne. Ce qui participe de la constitution moderne tient au partage d'une telle fiction sociale, à savoir que le progrès se gagne sur le terrain de l'agir rationnel.

La crédibilité de ce récit a commencé à se déliter au tournant des années 1980, 1990, avec l'affirmation de plus en plus insistante que les affaires privées relevaient elles aussi du politique (Beck, 1986). Le débat s'est structuré autour des mobilisations sociales conduites par des « minorités » actives comme les féministes dont le combat visait à porter dans la sphère publique la violence des rapports de genre au cœur de l'institution familiale. Division du travail domestique, droit au corps, à l'espace et au temps, figuraient au centre du slogan selon lequel « le privé est politique ! ». Beck a élargi cette proposition dans *La société du risque*, celle qui procède de la réflexivité de la première modernité sur elle-même, soit de la distanciation et de la critique, donc toujours de l'agir rationnel, reconnaissant les limites de cette pensée voulant que les luttes sociales et

1. On peut suivre Dominique Boullier quand il avance que les technologies de la communication renforcent cette difficulté (Boullier, 2011).

politiques aient toujours lieu à l'assemblée. Le politique se décline en de multiples lieux de pouvoir. Cette affirmation résonne là encore avec les « combats » menés par un penseur tel Henri Lefebvre qui plaide pour la reconnaissance du quotidien comme enjeu de pouvoir et de luttes politiques (Lefebvre, 1958, 1962). Cette lecture du politique se distingue de l'analyse que propose Hannah Arendt, en ce qu'elle considérerait certainement un grand nombre de ces combats comme l'expression de l'emprise du privé sur le public. Pour Hannah Arendt, en effet, ce qui est vécu comme une émancipation au cœur de ces revendications procéderait davantage de la poussée d'une emprise gestionnaire de l'existence que d'un affranchissement de l'humanité des systèmes.

Hormis cette restriction, l'ensemble des diagnostics consacrés à la modernité avancée s'accordent pour attribuer à l'essor de ces nouveaux mobiles une dimension émancipatrice. Cette convergence s'affirme au tournant des années 1980, autour de moments majeurs comme le colloque de Cerisy consacré à l'auto-organisation, en 1983, ou le colloque de Biviers portant sur *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Toutes ces contributions indiquaient un changement majeur, une « disjonction des acteurs et des systèmes » (Dubet, 1993). Maffesoli, quant à lui, proposa de considérer que l'être-ensemble ne pouvait plus être construit sur la fiction d'une délibération rationnelle, sur des considérations d'intérêts communs liant évidemment les personnes, mais que les regroupements se faisaient bien plutôt sur une base affectuelle (Maffesoli, 1988).

Contre la modélisation moderne de la société contemporaine et de son évolution, les postmodernes proposent une lecture qui renonce à l'agir rationnel et à l'agir en général, au profit d'une conception auto-organisationnelle de la société. Cette posture se radicalise, avec Luhmann, autour de la proposition selon laquelle la société se déploie indépendamment des actions réciproques des humains – fondées ou non en raison – et se complexifie de manière non programmée. Il n'y a plus de place dans ce processus pour de « grands hommes » et de « grands programmes », mais plutôt pour de petits événements communicationnels dont l'ensemencement réciproque échappe aux humains. L'agir, tout comme la décision, perd de sa gloire. Luhmann participe de la sorte à la diffusion de l'imaginaire postmoderne tout en restant fidèle sur le plan théorique à l'imaginaire moderne et ses grands récits. Il s'ensuit une modification substantielle de la sphère publique et de l'espace public.

UNE CONTROVERSE SUR L'ESPACE PUBLIC

Les critiques de la modernité ont fait florès. Au centre de ces critiques se trouve l'illusion que la thèse de la modernité véhicule. Elle ne saurait rendre compte de la réalité, mais ferait davantage office de mythe fondateur, d'autant plus contre-productif qu'il revêt les habits de la science et ferait ombrage au travail de lumière attendu de cette dernière. Le mythe fondateur d'une société résultant d'un agir éclairé occulte les processus réels, voire les enfreint. C'est toute la différence entre des concepts normatifs et des concepts descriptifs (Ferrarese, 2004) en matière de discours sur la société.

En retour, Jürgen Habermas a tenté de réhabiliter le projet de la modernité. Le déficit de rationalité, dont témoignent de nombreux cercles qui prétendent procéder à une rationalisation des affaires et de l'existence, procède d'un malentendu à l'encontre du processus de rationalisation que la thèse de l'agir communicationnel se propose de lever. Pour être complète et « vertueuse », la rationalisation doit se déployer dans toutes les dimensions de la vie sociale selon la thèse du monde objectif, du monde social-pratique et du monde subjectif. Ce faisant, Jürgen Habermas tente de mettre un terme à la critique selon laquelle la constitution moderne enferme le monde dans un processus de désenchantement dont la métaphore de la cage d'acier rend bien compte (Weber, 2004). Il travaille à la réhabilitation du récit fondateur sur lequel s'édifie la constitution moderne. Cette tentative répond-elle pour autant à la critique selon laquelle de tels efforts relèvent davantage d'une approche normative sur notre constitution que d'un travail scientifique ? Les contradicteurs de Habermas, dont Luhmann en Allemagne (Habermas, Luhmann, 1971), et d'autres penseurs qui se réclament explicitement de la postmodernité, ont beau jeu d'avancer que cet engagement ne relève pas de la science, mais de la philosophie morale ou politique.

La controverse à laquelle il est ici fait référence date de quatre décennies au moins, sur lesquelles nous n'entreprendrons pas une rétrospective détaillée, d'autant que les discours sur la postmodernité n'avancent pas d'un seul tenant. Il est néanmoins possible de souligner un enjeu important de cette controverse : celui du devenir de l'espace public. Dans cet inachèvement de la modernité, pour reprendre les termes de Jürgen Habermas, c'est le déficit d'espace public qui contribue aux dérapages de celle-ci et conduit au doute généralisé quant à ce projet. Les Modernes abdiquent en raison de déconvenues qu'ils attribuent à la modernité, mais qui relèvent en fait de l'inaboutissement de son projet, de la résis-

tance des institutions à opérer les transitions nécessaires pour tourner la page de la rationalisation instrumentale. En cédant aux arguments des postmodernes qui jouent la carte d'une régression sociale au nom d'un ordre des choses fondé scientifiquement, c'est-à-dire sur des catégories descriptives et non normatives, les Modernes risquent d'actualiser des formes somme toute assez régressives de l'agir. C'est donc à un retour en arrière, fondé sur les émotions et les sentiments, les associations d'idées hâtives et le déni des Lumières, que ces théories engagent sous couvert d'une nouvelle rhétorique qui, plutôt que de se réclamer de la science, se reconnaît dans des pratiques de déconstruction. Pour les Modernes, cette nouvelle conception des Lumières fait œuvre d'imposture. Les postmodernes rétorquent à leur tour que la vision des Modernes procède d'une vision datée de la société, selon laquelle il existerait des positions surplombantes à partir desquelles l'observation et le pilotage de la société dans sa globalité seraient possibles. Elles avancent au nom de la complexité et de la mondialisation et ont fini par avoir gain de cause. L'évolution des discours sur la société leur a donné raison.

Modernité et postmodernité renvoient à différentes constitutions sociales, c'est-à-dire à différentes représentations de la société. À rebours de l'unité de la société réalisée par l'entremise du débat rationnel, dont l'agir communicationnel est la forme la plus aboutie en régime de modernité avancée, le régime de postmodernité propose la figure d'une unité improbable, fuyante et *in fine* impossible. L'une des différences centrales entre Habermas et Luhmann réside dans le rapport qu'ils cultivent à l'unité de la société et, de manière indirecte, à la recherche du consensus rationnel. Ce consensus est garant d'une société émancipée pour le premier, alors que, dans la théorie générale de la société de Luhmann, la possibilité du « non » et de l'opposition est au fondement de la structuration des systèmes complexes, que ces derniers soient psychiques ou sociaux. La négation constitue donc un moment essentiel de la « vie » des systèmes, un mécanisme quasi fonctionnel. Il s'ensuit que la recherche de l'unité et du consensus est un rêve mortifère du point de vue de la dynamique autopoïétique des systèmes. Cette perspective est intéressante parce qu'elle déporte réellement le regard. La proposition n'est certes pas absolument nouvelle puisqu'elle a fait notamment l'objet de ce qui peut passer pour la conférence inaugurale de sociologie de Simmel : *Comment la société est-elle possible?* (Simmel, 1981). En guise de réponse, il instaure le conflit et non l'unité en tant que premier. Cette question est retravaillée par Luhmann autour de l'enjeu de la différence.

« la structure du système ne décide pas d'avance entre la coopération et le conflit ; elle convient au deux. » [...] À Habermas et à son intuition fondamentale d'une « convivialité amicale », il rétorque : « Je trouve [...] qu'il est plus fructueux de ne pas commencer les théories par l'unité, mais par la différence, et de ne pas les laisser s'achever par l'unité (dans le sens de la réconciliation) mais par une meilleure différence » (Ferrarese, 2004 : 104-105).

De même qu'on n'échappe pas aux valeurs, il est impossible d'échapper à la question du sens qui relie les humains en société, *a fortiori* lorsque la société est conçue comme un système de sens, comme chez Luhmann. Cet éclairage est crucial pour comprendre la place qu'occupe l'espace public dans leurs théories. Estelle Ferrarese revient sur l'histoire du rapport entre opinion publique et espace public et son évolution pour montrer comment l'écart croissant qui se creuse entre ces deux auteurs converge avec la production de discours sur la société où une instance de l'*Aufklärung*, une promesse de l'*Aufklärung* a fait long feu. L'opinion publique, initialement conçue comme l'expression de la société civile émergeant d'un processus dialogique tend, avec la différenciation systémique de la société, à devenir une instance à partir de laquelle le système politique s'oriente. À ce titre, l'opinion publique remplit toujours la fonction d'un tiers à partir duquel le système politique se représente son environnement, sous-entendu la société civile, mais vidée du sens émancipateur propre à l'*Aufklärung*.

L'œuvre de Luhmann dessine ainsi un espace public qui fonctionne, et dont pourtant rien ne résulte, ni émancipation, ni progression des Lumières, ni nouvel être-ensemble fondé sur la discussion, ni approximation d'un monde juste, rien. En d'autres termes, Luhmann décrit une opinion publique qui, tout en assumant assez exactement les caractères dont elle était revêtue en tant que concept normatif, ne révèle rien d'autre que l'inanité de sa réalisation elle-même, que le fait qu'elle a toujours déjà échoué en tant que promesse (Ferrarese, 2004 : 114-115).

Cette tendance, qu'elle soit l'expression de la fin d'une illusion et illustre une forme de lucidité ou qu'elle résulte d'une trahison de l'idéal des Lumières, invite à étudier plus précisément les rapports entre les espaces publics concrets et la formation d'un médium susceptible d'infléchir des politiques publiques, voire de contribuer à l'affirmation d'une historicité portée/relayée par des mouvements sociaux.

L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU RAPPORT À L'ESPACE

Les difficultés à « faire monde commun », voire à poser la question du « commun », ne font pas l'objet de la même réception selon qu'on se place dans l'héritage de l'École de Francfort et de Habermas ou dans celui de Luhmann, pour la pensée allemande, ou dans l'héritage de Bourdieu, de Touraine, de Gorz ou de Maffesoli, pour la pensée française. Cette dimension philosophique de la question sociale et politique entre-t-elle en résonance avec les espaces publics métropolitains ? Existe-t-il une correspondance entre les interrogations auxquelles se sont livrés ces observateurs et commentateurs à propos de la dynamique de la modernité et de la phénoménologie des espaces publics métropolitains ?

La diversité des territoires constitutifs de la métropole, les différentes échelles traversant ces territoires, faisant écho à l'idée de flux, de rythmes et de vitesse, posent des défis d'un nouveau type à la quête d'unité, pour autant que cette dernière fasse encore sens. On a bien vu comment Luhmann, notamment, ne cessait de prendre distance et congé d'avec cet idéal. Dès lors qu'est proposé un nouvel idéal de société qui ne serait plus fondé sur la quête d'unité se pose la question de la médiation du sens par les espaces publics métropolitains. Ces derniers peuvent-ils être édifiés comme des médiateurs de sens ou non ? Et si oui, comment opèrent-ils ? Comment de tels espaces parviennent-ils à provoquer des situations, à participer à la formation et à la circulation d'émotions, susceptibles à leur tour de s'organiser en énoncés de sens ? Cette interrogation ne se confondant pas avec la question de savoir ce que de tels énoncés peuvent quant à eux produire, déplacer, transformer, etc., du point de vue des dynamiques métropolitaines. Il y a, en d'autres termes, au moins deux aspects à considérer : de quel sens les espaces publics métropolitains sont-ils susceptibles d'être les alliés d'une part, et à quel type d'*agentivité* fait-on référence lorsqu'on parle de sens d'autre part ?

L'observation des espaces publics métropolitains débouche sur l'existence de trois modalités de faire public dont les modes de coexistence importent. Le premier, de type classique, procède de l'idéal de l'*Aufklärung* et s'oriente d'après l'agora. Le second, d'apparition plus récente, expression de la ville des flux et des nouvelles technologies, s'apparente plutôt à une physique, voire une alchimie, sociale et procède de l'idéal postmoderne. Le troisième, de type prépolitique, renvoie au communautarisme au sens où il repose sur des collectifs naturalisés – fondés sur un principe de naissance, de sang, etc. –, selon la distinction entre communauté et société de F. Tönnies (Nisbet, 1966). De fait, on

a trois manières de faire public : au sens des Lumières ; au sens postmoderne, par agrégation et coprésence dans l'espace, d'une part, et par affinités électives et émotionnelles (Maffesoli, 1988), d'autre part, et enfin au sens communautaire.

La fragmentation sociospatiale des espaces métropolitains peut conduire à des replis communautaires et favoriser la désertion des espaces publics par certaines catégories de population. Parallèlement, de larges pans du public mettent en doute l'intérêt du dialogue et rejettent le principe de l'argumentation. L'opinion doxique (Bensaude-Vincent, 2003) l'emporte alors sur une opinion publique construite selon des principes argumentatifs. La rationalité discursive s'efface pour laisser place à la coexistence de plusieurs subjectivités inconciliables faute de montée en généralité et qui, au mieux, s'ignorent. Dans le même temps, certaines catégories de population, bénéficiant d'un capital culturel sinon économique, sont outillées pour traiter cette information diffuse et intégrer les différents réseaux qui participent de la décision publique.

En résulte une très grande difficulté de faire une place au débat public classique, une quasi-impossibilité de convergence dans l'élaboration d'un sens commun. Cette situation, qui peut aussi être perçue comme une source d'anomie non sans risques sociaux, conduit les institutions publiques à en appeler à la participation et, chose nouvelle, elles empruntent des voies originales pour tenter de mobiliser leurs habitants. L'esthétisation des espaces publics fait ainsi partie de cette panoplie renouvelée d'outils participatifs. D'un point de vue critique, cette rhétorique de la participation vise d'abord à colmater la brèche, à réduire le décalage entre la fabrique de la ville qui reste moderne et aux mains de quelques réseaux sur lesquels le public a peu de prise, et la réalité urbaine qui se dit en termes de désengagement, de désinvestissement, de repli.

Tandis que les citoyens désertent l'espace public classique, on assiste à la réhabilitation de l'habitant, du citadin et de l'usager. Lequel, de son côté, aspire à se réapproprier son espace de vie car les grandes politiques entrepreneuriales des maires bâtisseurs, lancées dans une compétition pour la croissance de leur ville, ont conduit à la dénaturation de la rue et des espaces publics urbains entièrement consacrés aux flux (Lefebvre, 1958, 1962 ; Choay, 2006 ; Ségaud, 2007). L'habitant, l'usager est invité à participer, dans des espaces publics résiduels (comités de quartiers, commissions extramunicipales, etc.), ou à se mêler à des manifestations collectives exprimant la volonté de créer du lien, de faciliter le vivre-ensemble. Cette tendance générale oriente les débats vers des questions

qu'Arendt aurait qualifiées de privées en ce qu'elles touchent à la gestion de la vie sociale davantage qu'au politique au sens d'une propriété exclusivement humaine. Quoi qu'il en soit, les espaces de vie quotidiens, banals, font dorénavant l'objet d'une reconnaissance croisée qui allie les réflexions et les outils de la philosophie sociale et ceux de la fabrique urbaine (Steiner, 2015).

La floraison de styles et de grammaires d'occupation et d'appropriation des concepteurs d'espaces fait écho aux réflexions sur « comment faire société ». Les espaces publics sont vus comme le possible creuset de nouveaux séjours et pratiques d'où peuvent émerger des prises pour de nouvelles formes d'être-ensemble. Les espaces publics sont ainsi de plus en plus souvent scénarisés, transformés en lieux de pratiques éphémères et ludiques. Ils font l'objet de performances, artistiques notamment, non connectées à un projet précis. Ces performances ne visent pas le plus souvent à créer des agoras et ne jouent pas dans le registre de la rationalité. Elles ont vocation à confronter chaque citoyen à un imprévu, à créer une émotion.

Pour rendre compte de ce pari, nous revenons sur un événement qui s'est déroulé à Strasbourg en 2013 à l'initiative de la Haute École des Arts du Rhin et du Maillon, salle de spectacle vivant. 15 jours d'événements artistiques dans les espaces publics de l'Eurométropole, clôturés par deux journées de conférences et de tables rondes. L'objet de ces rencontres consistait à mettre en jeu et en débat la ville comme champ d'expériences multiples. Il s'agissait d'acter l'investissement récurrent des artistes de l'espace urbain pour aller à la rencontre de nouveaux publics hors des espaces institutionnels. L'intérêt de cette manifestation était d'œuvrer de manière plurielle à partir de deux expériences typiquement urbaines que sont la déambulation et le « lèche-vitrines », associées à la forme plus traditionnelle de l'exposition dans une galerie d'art, *La Chambre*. Cet espace de photographies et de formation à l'image s'ouvre par de grandes vitrines sur la place d'Austerlitz, à Strasbourg. À l'issue de ces performances artistiques, un moment de restitution, très « classique » du point de vue de son dispositif, devait prendre place au théâtre du Maillon. Un colloque y était organisé, destiné à la mise en perspective de ces moments de théâtralité et à leur mise en débat dans leur rapport au devenir des villes. L'ensemble de ce programme témoigne, si nécessaire, du fait qu'il n'était pas uniquement question de la quête et de la diversification des publics pour les concepteurs de l'événement, mais également d'une interrogation sur la ville d'aujourd'hui et de demain.

Reprenons une à une les différentes séquences prévues au programme en commençant par les performances qui font écho à des expériences typiques de la vie urbaine.

La première, intitulée *Walking the city*, se présente comme un ballet urbain, une chorégraphie avec et pour des spectateurs dans un espace public. La proposition, conçue par la Compagnie LIGNA, joue explicitement avec l'expérience de la formation de collectifs éphémères telle qu'elle se présente dans les situations de flux et de densité urbaine. Coiffés d'écouteurs, les participants à *Walking the city* sont invités à suivre quelqu'un et à former momentanément une dyade ou une triade, à se rassembler, pour se désassembler puis se rassembler de nouveau... et ainsi de suite.

À l'instar de la scène de métro dans le film *Der Himmel über Berlin/ Les ailes du désir* de Wim Wenders, une sorte de voix off met en scène un étrange collectif, dont les auditeurs sont les protagonistes. Ils ne marchent pas ensemble à l'instar d'un groupe, mais sont dispersés : indépendants mais synchronisés, écoutant mais agissant. Inexistant en tant que groupe, ils produisent néanmoins une situation étrange, à l'instant où ils s'arrêtent tous en même temps, marquent une pause pour repartir ensuite. La pratique la plus normale et la plus discrète devient anormale et suspecte (<https://ligna.blogspot.fr>), consulté le 20 novembre 2016).

La compagnie insiste sur le fait que cette nouvelle réalité peut influencer inconsciemment d'autres piétons et surtout que ces actions reflètent une longue tradition d'occupation des rues pour des raisons politiques. Ce faisant, elle fait écho à la métaphore de la société de mouettes, mobilisée dès les années 1970 par Edgar Morin (Morin, 1980) pour faire pendant aux conceptions holistes, voire totalitaires, de la société propre à la première modernité. La société d'oiseaux s'oppose aux sociétés de fourmis qui forment de quasi-organismes dans lesquels il n'y a pas de place pour l'événement et le bruit. La figure des mouettes résonne comme une invitation à une autre représentation de l'être-ensemble. L'invisibilité propre aux sociétés des oiseaux, fondée sur la réversibilité des états individu/collectif, promeut un imaginaire social sur bien des points comparables à ce qui se joue dans les espaces métropolitains. A-t-on affaire à une préfiguration de la posture postmoderne ? La vraisemblance de la métaphore de Morin repose cependant sur des individus compétents et responsables, des sujets accomplis... Hypothèse pour le moins hasardeuse en constitution postmoderne.

La question mérite d'être convoquée avec le recul de plusieurs décennies et au regard des performances artistiques qui se saisissent de cette métaphore. Dans un autre contexte, celui de la pratique du vol dansé, Hervé Diasnas (www.pmd-presence-mobilite-danse.fr) tente de scénariser l'invisible à travers la déambulation d'un collectif de danseurs rappelant les nuées d'étourneaux. Par une attention soutenue à l'autre et à soi-même de chaque participant et une chorégraphie adaptée, ce travail rend ainsi l'espace palpable. L'expérience du spectateur est relayée par la sensation intime du danseur, qui réalise ce que faire partie d'un groupe relié signifie. Le succès que rencontrent ces performances fait écho au fait qu'elles entrent en résonance avec des expériences urbaines intériorisées et qu'elles sont intimement liées au faire public et collectif à notre époque. Plutôt qu'au vol, c'est à la marche comme expérience de collectifs éphémères urbains et par extension postmodernes à laquelle *Walking the city* invite.

La plus banale et la plus anodine des pratiques dans une ville est de marcher. Pour autant, la manière dont chacun marche dans la ville n'est jamais identique – il se peut même que cette pratique diffère d'une ville à une autre. Quoi qu'il en soit, la marche transforme chaque rue en une scène où l'on entre et d'où l'on sort. Chaque ville cultive des rythmes et des manières de marcher, même si cela ne se ressent pas dans chaque rue. Il n'y a pas de règles qui induisent cette particularité – chaque piéton est simplement affecté par le rythme des pas des autres. Les rythmes, affirme l'économiste Karl Bucher dès le début du XX^e siècle, sont le moyen le plus puissant pour favoriser des processus d'apprentissage et créer de la cohérence à l'intérieur d'un groupe de personnes.

Ainsi chaque ville dispose de ses propres rythmes, que l'on peut appréhender à travers la marche et les corps de ses habitants dans l'espace. Ce qui fait dire au poète qu'une rue, le soir, a la fièvre (Sansot, 2004). Des figures approchantes de l'invisibilité des collectifs postmodernes sont mobilisées à partir de la métaphore de la société liquide, faite de ruissellements et de petites circulations à peine visibles, voire souterraines, mais néanmoins agissantes dans les analyses de la postmodernité (Bauman, 2006; Urry, 2000). L'idée de connexions souterraines est également mobilisée dans *Le temps des tribus* pour rendre compte de formes sociales qui échappent à l'analyse rationnelle. C'est donc toujours un peu la même figure qui anime les représentations de la postmodernité et il n'est pas anodin que des scénographies urbaines comme *Walking the city* s'en saisissent pour convoquer des publics et expérimenter des registres d'émotions inédits.

La deuxième performance joue de l'expérience du spectateur et de la constitution de collectifs éphémères autour de pratiques urbaines comme le « lèche-vitrine ». Cette action qui se rapporte à tout un ensemble de pratiques associées au jeu de la transparence et d'un certain voyeurisme, qui n'a cessé de se généraliser avec le développement des TIC notamment, inspire la performance de Dries Verhoeven.

Ceci n'est pas... se structure autour d'un dispositif qui se présente comme une cabine téléphonique, sorte de vitrine érotique d'un nouveau genre, où s'exposent des portraits vivants ambigus, avec comme seule précision, un sous-titre laconique : « ceci n'est pas une femme enceinte ; ceci n'est pas notre peur ; ceci n'est pas la nature ; ceci n'est pas l'amour », etc. Faisant écho à *La trahison des images*, de René Magritte, la performance a trouvé place au cœur des flux qui passent par la place d'Austerlitz en direction de la place Kléber et inversement vers le centre administratif. Le site invite à l'arrêt, ne serait-ce que l'espace d'un instant, par son emplacement et les tableaux insolites qui s'y présentent à intervalles réguliers. Une dizaine de portraits dont la réception publique inspire les commentaires suivants à leur concepteur :

Certains passants détourneront le regard tandis que d'autres s'arrêteront pour regarder et se demanderont si, et pourquoi, l'image soulève véritablement la controverse. Pourquoi certaines images sont-elles aujourd'hui retirées ? Sommes-nous devenus moins tolérants ? Je considère la vitrine comme un atelier dans lequel je teste chaque jour une nouvelle image en appuyant sur la corde sensible du public qui passe. En exposant ces tabous, je tente de donner un aperçu de l'ADN de notre époque. (<http://culturebox.francetvinfo.fr>).

Ces tableaux sont distillés avec parcimonie : à chaque jour sa nouvelle scène, manière astucieuse de fidéliser son ou ses publics. La boîte – où se jouent des scènes insolites, dérangeantes et sujettes à des interprétations qui se cherchent – génère aussi des scènes alentour, dans l'environnement immédiat de la vitrine, voire à distance... Écho spatial et temporel dont la portée ne pourra jamais se vérifier. À proximité, des mimiques se muent en conversations plus ou moins chaotiques et fugaces, intégrant parfois des jurons et des injures... Peu débouchent sur un débat réel, au sens d'un échange structuré par l'écoute et la production d'arguments réciproques. Ce n'est peut-être pas le lieu ?

La troisième performance emprunte au genre classique de l'exposition dans *La Chambre* où sont exposées des photos d'artistes sud-africains, photographies voyeuristes qui mettent en scène des intérieurs et leurs habitants, eux-mêmes en train d'observer des scènes qui nous échappent,

à moins qu'il ne s'agisse de l'observateur observant. Ce jeu spéculaire qui institue le visiteur en spectateur, public et performeur fait écho à une autre expérience de la constitution des collectifs et de la formation de publics avec l'âge moderne. Jeu de mise en abyme, donc, qui n'est pas sans rappeler les enjeux de sens, de savoir et de pouvoir soulevés par les dispositifs de distanciation par le langage et la scénarisation de la vie sociale (Foucault, 1966), processus qui n'a cessé de se déployer et de se complexifier, là encore avec l'introduction des TIC.

Le quatrième temps, enfin, celui du colloque qui se déroule sur deux jours, annonce le retour au dispositif formel de l'agora. Il s'adresse à tous ceux et celles qui souhaitent revenir sur ce que les interventions artistiques font à la ville. Une fois posée la proposition que les artistes viennent recruter hors des institutions de nouveaux publics, la question de la réception de leurs performances a été discutée par Dirk Baecker. Ce sociologue, proche de Luhmann, débute par la proposition selon laquelle la ville se performe perpétuellement, partout et tout le temps. Cette proposition fait écho à la théorie générale de la société comme système de communication de Luhmann, selon laquelle la société est le résultat d'un enchevêtrement de communications, d'où l'illusion qu'il y aurait à vouloir opter pour un lieu qui pourrait la saisir dans son ensemble. À moins d'imaginer un lieu en dehors de la société, mais dans ce cas il ne s'agirait pas de communications sociales, et il ne nous serait pas accessible comme forme/événement social. Quelle est l'intention des artistes quand ils s'installent dans l'espace public et le performent ? Visent-ils à déboucher sur de l'action, au sens où un Moderne serait en droit d'en attendre d'un artiste ou d'une performance artistique ?

Plutôt que de rejouer la controverse entre Modernes et Postmodernes, nous proposerons trois pistes de réflexion et d'exploration en constitution postmoderne.

La première est celle d'une action artistique pensée comme contre-sens. Si l'on suit Arendt, tout ce qui relève de la socioéconomie fait partie de la sphère privée du travail. L'action appartient au contraire à la sphère politique, car il s'agit de changer le monde et non plus de le subir en étant soumis à la nécessité de la servitude ou du travail. Or, dans les métropoles, il est fait de plus en plus appel à des gestionnaires (donc à de l'économie) et de moins en moins à la vie politique. Les métropoles suscitent des comportements sociaux à l'opposé de la transformation du monde. On pense davantage à la transformation du monde des êtres et des objets, à la manière de les gérer qu'à la manière de les émanciper de

leur condition. Or, « quand la politique devient le seul apanage d'ingénieurs sociaux, l'homme, le porteur de l'action, le citoyen, est absorbé par le travailleur-consommateur. » (Ricoeur, 1983 : 24). Dans ce cadre, l'intervention artistique peut avoir pour résultat d'inciter à une prise de distance vis-à-vis de l'ordre gestionnaire en introduisant du désordre dans un monde organisé par les techniciens et les gestionnaires.

La seconde piste de réflexion renvoie au rôle que peut jouer l'événement, au sens que Deleuze donnait à ce terme (Zourabichvili, 1994). L'événement affecte les personnes, les conduit à se positionner. Plus précisément, l'événement peut être décrit comme ce qui suscite l'étonnement, avant même d'éveiller un intérêt. Il fait surgir une intériorité et se présente comme un plan, une rupture entre deux temps. Le temps du quotidien, linéaire, celui des apprentissages continus, de l'organisation rodée, rencontre alors un autre temps, indéterminé, hétérogène où le virtuel remplace le certain. En ceci, l'événement constitue une potentialisation de l'être. Il offre une diversité de possibles et ouvre des perspectives, des parcours de construction de soi basés sur la différenciation. Il fait temps, par la rupture dans l'unité qu'il produit.

L'événement est une invitation à penser différemment l'ordre des choses et à se penser différent, singulier. L'événement est envisagé lui-même comme chose, et cause. Il cause de la curiosité, de la perplexité, ouvre des interrogations. En ce sens, si l'on peut dire que tout humain est un potentiel de devenir, il faut encore que ce potentiel soit actualisé et tel est le rôle majeur de l'événement. À l'action culturelle « classique », peut ainsi succéder d'autres formes d'actions, non plus basées sur la rationalité des acteurs, mais sur la réception par des potentiels d'une rupture de sens. L'événement a réussi dès lors qu'il interroge, questionne, rompt et, par le non-sens apparent, engage les personnes à créer du sens. L'événement, c'est le surgissement de l'autre, du possible, qui par son non-sens même crée du sens.

La troisième piste s'articule à la proposition selon laquelle les villes – et non seulement les villes postmodernes et les métropoles – sont en situation de performance. Cette proposition, développée en clôture d'*Urban Games*, avait déjà alimenté les études sémiologiques consacrées à la réalité urbaine (Ledrut, 1973). Selon ces approches, les artistes participent par leurs performances à la « production » de l'espace urbain et de l'espace public. Quant à « mesurer » la portée de ces performances, il n'est pas à exclure que les artistes eux-mêmes soient en situation d'exploration,

qu'ils mettent à l'épreuve la portée de leur expression en constitution postmoderne.

CONCLUSION

L'aventure humaine telle qu'elle a été explorée par la philosophie et la littérature, le roman notamment (Kundera, 1986), résonne avec le motif de l'arrachement à la nature. Cette aventure est indissociable du processus d'urbanisation et de modernisation. Ces grands thèmes de la rhétorique humaniste se parent d'autres atours, se déclinent de multiples manières selon les époques pour les questionner d'après leurs propres codes. Les états par lesquels passe l'humanité, en particulier dans ses associations et dans sa propension à faire monde et à s'y aliéner, sont ainsi convoqués.

Le projet de la modernité poursuit cet idéal : l'humanité se construisant à travers des épreuves qu'elle surmonte par l'action d'une raison dialogique. C'est le mythe d'une unité conquise au contact de conflits structurés par les défis inhérents aux opportunités historiques. La figure de la pacification prend tout son sens dans cette lecture de l'aventure humaine aux prises avec les aléas de la nature et du vivre en société. L'unité n'est pas en arrière-plan, comme un bien perdu qu'il faudrait retrouver, elle se cherche et s'organise par des mutations sociales et technologiques qu'il convient de négocier. Les ordres sociaux jouent, selon cette lecture, comme des entraves ou au contraire comme des relais d'une pacification instable. C'est ainsi qu'il faut comprendre le conflit créateur : l'unité n'est pas déjà là, elle est en devenir : un défi qui s'impose inlassablement, génération après génération.

L'irruption de la postmodernité contrarie ce « grand récit ». La perspective d'une unité, même fragile et chahutée, où se joue l'affirmation d'une intersubjectivité en prise avec l'historicité se délite en faveur de la profusion de scènes de rassemblements et de dispersions. Les figures de la postmodernité donnent à voir « une » société multidimensionnelle, constituée d'individus qui participent à des collectifs éphémères au gré des motifs du moment. À une constitution sociale tendue vers un devenir/avenir désirable auquel contribuaient les efforts individuels et collectifs, succède la quête du présent. Quel rôle pourrait désormais jouer l'histoire, si elle n'a plus de sens ? Une nouvelle éthique émerge en constitution postmoderne, celle du principe efficacité (Jullien, 2002) ou encore de l'instant éternel (Maffesoli, 2000).

À chacun de ces régimes fait écho des formes sociales plus significatives que d'autres, des types d'assemblées ou d'assemblages auxquels correspondent certaines morphologies plutôt que d'autres. À l'instar de l'expérimentation entreprise par Bruno Latour au ZKM (centre d'art et de technologie des médias à Karlsruhe) permettant de faire dialoguer des formes d'associations à des dispositifs spatiaux/dispositions spatiales, nous avons examiné les jeux de résonance entre les dynamiques métropolitaines et les pratiques de gouvernance. Cette investigation donne à penser que l'essor des interventions artistiques, leur succès, prend le relais de l'agora, aujourd'hui tombée en désuétude. L'engouement pour ces formes de médiation traduit-il l'effondrement d'une modalité de faire société ou œuvre-t-il tout simplement à un rééquilibrage entre différentes constitutions sociales? La première option valide ce nouvel impératif normatif qui porte à penser que la justesse de l'instant ne saurait être fondamentalement trompeuse, tandis que la seconde n'invalide pas le travail de la raison par l'entremise de la négociation permettant d'expérimenter des ajustements entre des cités en compétition selon des grammaires multiples (Boltanski, Thévenot, 1991).

Selon cette dernière proposition, le gouvernement des métropoles s'avèrerait le théâtre de nouvelles compositions en prise avec des grandeurs incommensurables, suspendu, au défi de parvenir à des unités paradoxales (Boltanski, Thévenot, 1991). La complexité métropolitaine mettrait fin, à cet égard, aux deux illusions modernes et postmodernes selon lesquelles l'unité pourrait être achevée ou serait, au contraire, impossible.

BIBLIOGRAPHIE

- ARENDDT, H. (1983), *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy.
- BAUMAN, Z. (2006), *La vie liquide*, Arles, Éditions du Rouergue.
- BLANQUART, P. (1997), *Une histoire de la ville. Pour repenser la société*, Paris, La Découverte et Syros.
- BECK, U. (2001) [1986], *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.
- BENSAUDE-VINCENT, B. (2003), *La science contre l'opinion. Histoire d'un divorce*, Paris, Les empêchés de tourner en rond.
- BOLTANSKI, L. et L. THEVENOT (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOULLIER, D. (2011), « Avec Internet, un monde commun... mais pluriel », *Questions internationales*, n° 47, janvier, p. 22-31.

- CENTRE D'ÉTUDE DES PRATIQUES SOCIALES et CENTRE DE RECHERCHE SUR L'ÉPISTÉMOLOGIE ET L'AUTONOMIE (2003), *L'autonomie sociale aujourd'hui*, Actes du colloque de Biviers, Presses universitaires de Grenoble.
- CHOAY, F. (2006), *Pour une anthropologie de l'espace*, Paris, Le Seuil.
- DEMOUCHEL, P. et J-P. DUPUY (1982), *L'auto-organisation du physique au politique*, Colloque de Cerisy, Paris, Le Seuil.
- DUBET, F. (1993), « Les nouveaux mouvements sociaux », dans C. FRANÇOIS (dir.), *Actions collectives et mouvements sociaux*, Paris, Presses universitaires de France.
- LE GALÈS, P. et M. THATCHER (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- FERRARESE, E. (2004), « Niklas Luhmann et l'opinion publique. L'autre de l'espace public », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 1, n° 116, p. 97-115.
- FOUCAULT, M. (1966), *Les mots ou les choses*, Paris, Gallimard.
- GAUDIN, J-P. (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.
- HABERMAS, J. (1988), *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- HABERMAS, J. et N. LUHMANN (1971), *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie was leistet die Systemforschung?*, Francfort sur le Main, Suhrkamp.
- ION, J. (1997), *La fin des militants ?* Paris, Éditions de l'Atelier.
- JULLIEN, F. (2002), *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset.
- KENIS, P. et V. SCHNEIDER (1991), « Policy Networks and Policy Analysis : Scrutinizing a New Analytical Toolbox », dans B. MARIN et R. MAYNTZ (dir.), *Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francfort-sur-le-Main, Campus.
- KUNDERA, M. (1986), *L'art du roman*, Paris, Gallimard.
- LEFEBVRE, H. (1958 ; 1962), *Critique de la vie quotidienne, I. Introduction ; II. Fondements d'une sociologie de la quotidienneté*, Paris, L'Arche.
- LUHMANN, N. (1992), *Beobachtung der Moderne*, Braunschweig, Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. (1988), *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeine Theorie*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- MAFFESOLI, M. (1988), *Le temps de tribus : le déclin de l'individualisme dans les sociétés postmodernes*, Paris, Méridiens Klincksieck.
- MAFFESOLI, M. (2000), *L'instant éternel. Le retour du tragique dans les sociétés postmodernes ?*, Paris, Denoël.

- MORIN, E. (1980), *La vie de la vie*, Paris, Le Seuil.
- NANCY, J-L. (2011), *La ville au loin*, Paris, Éditions de la Phocide.
- NISBET, R. (1966), *La tradition sociologique*, Paris, Presses universitaires de France.
- RICCEUR, P. (1983), Préface, dans H. ARENDT (dir.), *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy.
- SANSOT, P. (2004), *Poétique de la ville*, Paris, Payot.
- SÉGAUD, M. (2007), *Anthropologie de l'espace. Habiter, fonder, distribuer, transformer*, Paris, Armand Colin.
- SIMMEL, G. (1981), *Sociologie et épistémologie*, Paris, Presses universitaires de France.
- STEINER, B. (2015), *Espace public et pensée-paysage. Faire place au public par le paysage*, Strasbourg, INSA de Strasbourg.
- URRY, J. (2000), *Sociology Beyond Societies*, Londres, Routledge.
- WEBER, M. (2004), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- ZOURABICHVILI, F. (1994), *Deleuze, une philosophie de l'événement*, Paris, Presses universitaires de France.

CHAPITRE 2

La mixité sociale, un débat silencieux

MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ ET ÉRIC CHARMES

Paris, mai 2002. À la demande de la secrétaire d'État au logement, le Plan urbanisme construction architecture (PUCA), une agence interministérielle chargée de mettre en œuvre des programmes de recherche pour éclairer l'action publique, réunit une vingtaine de chercheurs spécialistes de l'habitat pour leur demander comment construire un « indice de mixité ».

Une fois n'est pas coutume, un premier tour de table met rapidement en évidence une réponse unanime : il est impossible de répondre à cette question. La notion de mixité repose sur un flou conceptuel. De quelle mixité parle-t-on ? Une mixité sociale, d'origine, générationnelle ? Quelle échelle analyse-t-on ? Celle de la cage d'escalier, de l'immeuble, du quartier ou de la ville ? Un quartier ou un habitat mixte, est-ce un quartier ou un habitat correspondant à la réalité statistique moyenne du territoire français ? Si les chercheurs peuvent mesurer la ségrégation sociale, et donc la mixité, c'est pour un indicateur bien défini. Ils ne savent pas en revanche construire, sans plus de précision, un indice de mixité. Mesurer une mixité qui ne serait qualifiée ni socialement ni spatialement leur paraît une tâche problématique, voire impossible. Les services de l'État sont eux-mêmes réticents à s'engager dans une formalisation opératoire de la mixité. La secrétaire d'État n'aura pas de réponse à sa question, si ce n'est que les politiques conduites au nom de la mixité sociale poursuivent (ou se légitiment d'après) un objectif impossible à définir.

Cet épisode nous semble illustrer un « débat silencieux » (Jaillet, Perrin, Ménard, 2008) entre responsables politiques d'un côté et scientifiques de l'autre, qui ne débouche jamais sur une controverse ou un

véritable débat public. Les questions de mesure et de définition ne sont qu'une partie d'un problème beaucoup plus vaste et profond qui repose en grande partie sur une association trop hâtive entre la mixité sociale comme idéal normatif et le constat de la ségrégation sociale. Les chercheurs sont nombreux à avoir montré les effets négatifs de la ségrégation et la nécessité pour les politiques publiques de contrebalancer ces effets dont sont victimes les plus modestes et les populations minorisées (Massey et Denton, 1993 ; Brun et Rhein, 1994). Mais dans le même temps, les recherches menées depuis plusieurs décennies sur ces questions invitent à la plus grande prudence quant à l'idée que l'inverse de la ségrégation, la mixité, devrait être un objectif politique intangible, sans parler de la possibilité même de l'atteindre. De nombreux travaux scientifiques ont discuté cette idée et mis en évidence les limites voire les effets pervers des politiques dites de mixité.

Cela n'empêche pas les références à la mixité sociale de continuer à légitimer les politiques de l'habitat, en Europe comme en Amérique du Nord, et d'être devenues un thème majeur des politiques publiques du logement au cours des deux dernières décennies.

En France, la mixité sociale a été dès les années 1950, c'est-à-dire dès l'origine, un objectif du peuplement des grands ensembles (Avenel, 2005 ; Chamboredon et Lemaire, 1970, Pinçon, 1982). Aujourd'hui, malgré ce que beaucoup de chercheurs considèrent comme un échec avéré, la mixité sociale reste un mot d'ordre dans les opérations de renouvellement dont ces grands ensembles font l'objet. Des tours et des barres sont détruites pour laisser la place à des logements censés retenir sur place ou attirer les classes moyennes.

Aux États-Unis, les expériences de déségrégation lancées à partir des années 1980, la démolition des ensembles d'habitat social dans les années 1990 mettent aussi en avant l'objectif de mixité ou d'équilibre social. Les nombreuses évaluations ont beau être très mitigées (Goetz, 2003), cet objectif n'est que rarement discuté de front.

C'est à cette situation de débat silencieux que s'intéresse ce chapitre. Comment se construisent les choix sociaux et politiques en faveur de la mixité sociale ? Pourquoi semblent-ils ignorer les résultats des multiples travaux de recherche qui les mettent en cause ? De telles questions renvoient évidemment à une interrogation sur les rapports entre sciences sociales, espaces publics de débat et politiques publiques. Ceux-ci sont complexes, mais on sait que les circulations existent. Dans des sociétés devenues hautement réflexives, les sciences sociales sont profondément

imbriquées dans l'interprétation de la réalité par les groupes sociaux et par les acteurs: le succès politique du concept de déclassement est une illustration récente parmi d'autres de cette constante circulation des savoirs. Pourquoi donc, sur cette question de la mixité sociale, les résultats des recherches paraissent-ils incapables de sortir des cercles universitaires?

LES CHERCHEURS ET LA MIXITÉ SOCIALE

Avant d'aborder le cœur du propos, nous proposons une brève synthèse des recherches menées sur la mixité sociale. Il ne s'agit pas en quelques paragraphes de résumer une vaste littérature (pour des synthèses récentes, voir Epstein et Kirzbaum, 2003; Lelévrier, 2006; Charmes et Bacqué, 2016; Goetz, 2003; Arthurson, 2012), mais seulement de rappeler les principaux résultats des recherches menées au cours des dernières décennies au sujet des vertus prêtées à la mixité sociale d'une part et des politiques de promotion de la mixité sociale d'autre part.

La discussion des avantages de la mixité et des effets de quartier

Les vertus de la mixité sociale font l'objet de débats depuis longtemps parmi les chercheurs. Aux États-Unis, la notion de mixité est discutée dès les années 1960 par le sociologue Herbert Gans, à la suite de ses travaux sur les ensembles pavillonnaires de Levittown. Dans un article publié en 1961, il discute quatre arguments en faveur de la mixité sociale (Gans, 1961). Ses critiques ont pour la plupart été confirmées par les recherches menées par la suite.

- (1) À l'idée que l'équilibre démographique représenterait une richesse sociale alors que l'homogénéité priverait les habitants de ressources que peuvent apporter les personnes âgées par exemple, Herbert Gans oppose que les différences peuvent être source de conflit.
- (2) Les tenants de la mixité soutiennent que la diversité sociale entretiendrait la tolérance sociale et culturelle, réduisant ainsi les conflits politiques et encourageant les pratiques démocratiques alors que l'homogénéité contribuerait à accroître l'isolement. Gans affirme au contraire que la confrontation de points de vue et d'intérêts très différents, autour de l'école par exemple, peut rendre difficile le débat démocratique en empêchant le dialogue

et le débat. Cet argument est sans doute le plus discutable parmi ceux avancés par Herbert Gans. Il s'applique surtout à l'échelle locale, celle du quartier. À des échelles plus larges, si l'homogénéité facilite le processus démocratique, elle ne représente pas une solution pour une société pluraliste.

- (3) De même, l'hétérogénéité aurait une valeur pédagogique pour les enfants en les ouvrant à la diversité sociale, raciale et générationnelle. Mais le contact visuel ne produit pas automatiquement une relation, répond Gans, et la tolérance repose sur d'autres apprentissages et en particulier sur les habitudes et les valeurs transmises par les parents. Les enfants des villes-centres voient plus de Noirs que les enfants de banlieues comme Levittown ; pour autant, on ne constate pas qu'ils soient plus tolérants. Tant que des représentations inégalitaires des races et que les ressorts structurels des inégalités persisteront, il y a peu de chances pour que les relations interraciales évoluent.
- (4) Enfin, la diversité favoriserait l'éducation par l'exemple et l'encadrement de la vie sociale par les couches moyennes. Si Gans admet que ces dernières ont traditionnellement joué un rôle d'encadrement dans les *settlement houses* ou dans les centres sociaux et les équipements de quartier, il rappelle que ces institutions n'ont jamais attiré une large clientèle ouvrière, hormis la plus mobile socialement et les enfants.

Au-delà des analyses d'Herbert Gans, les recherches menées en sociologie et en psychologie s'accordent pour montrer que, si le peuplement d'un quartier joue bien dans le destin des ménages, interviennent aussi les trajectoires sociales et familiales de même que les dimensions sociale, spatiale et institutionnelle de l'organisation urbaine des quartiers.

Cette complexité est au cœur des discussions actuelles sur les « effets de quartier ». Des travaux nombreux se sont ainsi penchés sur l'influence du quartier, analysée selon différents registres : comportement des individus aux différentes périodes de la vie et, en particulier, effets sur les conduites délinquantes ; état de santé ; niveau de « développement » des enfants et réussite scolaire ; accès à l'emploi et insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Plusieurs synthèses (Ellen et Turner, 1997 ; Brooks-Gun *et al.*, 1997 ; Marpsat, 1999 ; Sampson, 2012) en dégagent des résultats mitigés sans conclusion claire.

La thématique des « effets de quartier » a notamment mobilisé des chercheurs nord-américains et elle a été importée en Europe et en France ;

les chercheurs qui s'en sont saisis n'ont pas produit davantage de preuves du fait que la concentration aurait nécessairement des effets négatifs pour les individus pauvres ou appartenant aux minorités ethniques (Varady, 2008 ; Bacqué et Fol, 2007). Ainsi, le lien qui est souvent établi spontanément entre mixité sociale et opportunités sociales n'est pas démontré (Musterd et Andersson, 2005). Si l'environnement social du quartier semble jouer un rôle dans la socialisation, la « réussite » et l'insertion sociale des individus, il reste très difficile de distinguer, parmi ces effets, ce qui relève du quartier à proprement parler et ce qui découle des caractéristiques sociales des individus et des familles.

Des politiques publiques qui laissent dubitatifs

Les chercheurs discutent également les politiques de mixité sociale. Dans ce domaine, les critiques sont tout aussi anciennes que celles mettant en question les vertus prêtées à la mixité. En France, la publication par Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire d'un article intitulé « Proximité spatiale et distance sociale » ouvre largement le débat (Chamboredon et Lemaire, 1970). Les deux chercheurs y présentent les résultats d'une enquête conduite en 1968 sur le grand ensemble de Massy. Le point de départ de l'analyse consiste en une critique de l'idée défendue par Lefebvre (1960) et Chombard de Lauwe (1965) selon laquelle les conditions nouvelles d'habitat, en l'occurrence celles des grands ensembles, annonceraient l'émergence d'une société nouvelle, caractérisée par l'effacement des divisions sociales traditionnelles. Cette idée repose sur deux postulats : l'universalité de l'aspiration à la condition moyenne, et la croyance qu'un nouveau cadre bâti permettrait de changer les habitants. Chamboredon et Lemaire commencent par montrer que les logiques de construction des populations des grands ensembles conduisent effectivement à la coexistence de sous-groupes extrêmement hétérogènes. Cependant, comme l'annonce le titre de l'article, la proximité spatiale ne crée pas tant de la proximité que de la distance sociale. L'installation dans un quartier neuf n'efface pas les écarts sociaux, mais les exacerbe. La grande hétérogénéité sociale se traduit en oppositions voire en conflits autour notamment des questions d'éducation qui mettent en jeu des normes différentes et engagent la reproduction des situations sociales. Ce qui était jusqu'alors perçu comme rapports de classes entre les différents groupes sociaux devient opposition de morales et de comportements dans un processus de dévalorisation des normes populaires. C'est sans doute dans la représentation sociale « d'une société à degrés » qui tend à

se substituer à une perception des rapports de classes que se situe l'un des effets les plus importants de ces politiques de diversité sociale, amenant les auteurs à s'interroger sur la fonction de « rupture de solidarité de classe » des mécanismes de constitution de la population des grands ensembles.

Cet article, qui représente une véritable critique de la construction technocratique du peuplement des grands ensembles, ouvre la porte à d'autres travaux sur la thématique de la cohabitation. Au début des années 1980, Michel Pinçon étudie une opération de logements sociaux réalisée par le Home Atlantique à Saint-Herblain, sur la base d'un projet explicite de mixité sociale (Pinçon, 1982). Le contexte économique et social a déjà largement évolué ; il est marqué par les manifestations des premiers « malaises sociaux » dans les grands ensembles, le raidissement des organismes HLM (habitation à loyer modéré) face à la paupérisation de leurs parcs, le départ des couches les plus favorisées vers la maison individuelle et la réforme du financement du logement de 1977. Comme Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, Michel Pinçon met en évidence l'opposition entre classes et fractions de classe dans la vie quotidienne et montre que l'intensité des conflits n'est pas proportionnelle à la distance spatiale qui sépare celles-ci. Il décrit les contradictions qui opposent les groupes sociaux, notamment dans la gestion des équipements socioculturels. Au-delà, analysant les rapports sociaux sous l'angle de la domination, il conclut que cette proximité favorise l'hégémonie culturelle des classes moyennes de sorte que la cohabitation ne peut être vécue sans perte d'identité par les couches populaires que si celles-ci organisent et protègent leur expression autonome. Il ajoute, étendant la discussion à la question de l'école, que « [les] différences sociales ne peuvent être qu'exacerbées par un égalitarisme formel qui, tel celui qui régit et légitime le système scolaire, en plaçant dans les mêmes conditions apparentes ceux qui sont le produit de conditions opposées, accentue les inégalités tout en les justifiant » (Pinçon, 1982).

Cette phrase pourrait toujours être écrite par de nombreux chercheurs. Pourtant, aujourd'hui, plus encore qu'auparavant, la mixité sociale à l'école fait les gros titres dans la presse française et elle est considérée comme un objectif clé des politiques scolaires (orientation qui a d'ailleurs récemment reçu l'appui de travaux de l'École d'économie de Paris, semble-t-il plus écoutée sur le sujet que les sociologues!). Et ceci a toujours pour conséquence de reléguer au second plan, voire de masquer la question de l'inégalité des ressources attribuées aux élèves selon leurs origines (Dubet et Duru-Bellat, 2015). De la même manière, la célébration de la

mixité sociale dans les quartiers centraux en gentrification (Giroud, 2016) ou dans les banlieues en renouvellement (Donzelot, 2012), dissimule les conséquences de cette mixité pour les habitants les plus démunis (Genestier, 2016). Beaucoup d'entre eux doivent s'exiler de leur quartier, pour trouver des conditions de logement souvent dégradées, par l'éloignement notamment (Lelévrier, 2013 ; Epstein, 2013).

La principale différence entre la situation actuelle et celle décrite par Michel Pinçon réside dans le fait que là où, à l'époque de son étude, la mixité était évaluée en termes de mélanges de classes sociales définies à partir de positions dans le système économique, la mixité renvoie aujourd'hui de plus en plus à la diversité ethnoraciale (quoique souvent euphémisée), ce qui peut renforcer le masquage politique de la dimension économique des inégalités. Aux États-Unis, où la question raciale est au cœur des débats depuis beaucoup plus longtemps qu'en France, les discussions sur l'articulation entre les politiques de reconnaissance et les politiques de redistribution sont vives (Fraser et Honneth, 2003 ; Michaels, 2006).

Cela étant, aux États-Unis, les recherches n'offrent pas une perspective très différente sur les politiques de mixité sociale. Les opérations de déségrégation ont fait et font encore l'objet de nombreuses évaluations, qui fournissent des conclusions contradictoires nuançant fortement les effets positifs des politiques de mixité pour les ménages « pauvres » (Bacqué et Fol, 2007). Si le déménagement dans des quartiers aisés leur permet d'échapper à l'insécurité, d'améliorer leur état de santé et ouvre de meilleures conditions de scolarité pour les enfants, les résultats attendus en matière d'insertion professionnelle et sociale restent très décevants (Galster et Santiago, 2006). La mobilité dans un quartier aisé et blanc entraîne parfois un isolement social accentué et de nouvelles difficultés, par la perte des liens sociaux et des ressources d'entraide, la cohabitation avec des ménages plus aisés contribuant à accentuer le sentiment de distance sociale (Briggs, 2005 ; Launay, 2011). Certains ménages reviennent ainsi vivre dans leur ancien quartier (Comey *et al.*, 2008) ou laissent leurs enfants scolarisés dans leurs anciennes écoles. Les relations sociales entre individus appartenant à des groupes sociaux différents demeurent très limitées, même lorsque ces personnes vivent dans le même quartier, voire dans le même immeuble. De plus, dans les quartiers aisés, l'accès aux services sociaux est souvent moins facile et la pauvreté plus « cachée » (Atkinson et Kintrea, 2004). Enfin, les réseaux sociaux locaux semblent jouer essentiellement entre membres d'un même groupe social (Galster et Santiago, 2006).

Une autre critique importante souligne que la division sociale de l'espace est particulièrement difficile à faire évoluer, surtout dans le contexte d'un accès au logement largement régi par les lois du marché (Sampson, 2012). La réputation acquise par un quartier est dotée d'une grande permanence et dicte pour longtemps les choix résidentiels. Par ailleurs, cette réputation étant étroitement liée aux inégalités sociales, la réalisation de quartiers socialement hétérogènes paraît illusoire, tant que des inégalités importantes persistent à l'échelle métropolitaine. Enfin, faut-il rappeler que la vie métropolitaine doit une large part de son attrait à la possibilité d'avoir des relations sociales sélectives et spécialisées et que, de ce point de vue, la division sociale de l'espace repose sur des logiques sociales consubstantielles aux métropoles ?

Pour toutes ces raisons, on peut se demander si les moyens mobilisés pour favoriser la mixité sociale ne seraient pas mieux employés à d'autres fins. Plutôt que de viser la mixité à l'école, ne faudrait-il pas donner plus de moyens aux établissements défavorisés ? Plutôt que de vouloir conduire les ménages paupérisés à vivre dans un environnement plus favorisé pour qu'ils se départissent de leur culture supposée, ne faudrait-il pas favoriser l'émergence de dynamiques collectives locales et développer ce que Robert Sampson (2012) appelle l'efficacité collective ? Faut-il faire tendre le peuplement des quartiers populaires vers la moyenne, ou faut-il au contraire faire de ces quartiers des bases pour l'émergence de forces politiques capables de représenter leur population et de défendre leurs intérêts (Balazard, 2015 ; Bacqué et Biewener, 2013) ?

DES CRITIQUES QUI N'AFPECTENT PAS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les recherches sur la mixité sociale et sur les politiques qui la promeuvent sont donc nombreuses et leurs résultats convergent. Qui plus est, cette convergence dépasse les différences de contextes nationaux et résiste à l'épreuve des décennies. Pour autant, ces résultats ne semblent pas pénétrer le débat public. À titre spéculatif, sans nous fonder sur une recherche empirique dédiée à cette question, nous proposons ici une série d'hypothèses pour expliquer l'actuelle inaudibilité des recherches. En mettant de côté la question générale de la diffusion des savoirs en sciences sociales, nous proposons les hypothèses suivantes : la représentation de la ville comme lieu de brassage est une norme philosophique contre laquelle les sciences sociales ont peu de prise ; dans ce cadre normatif, la mixité est un bon outil marketing pour des objectifs qui lui sont relativement étrangers, tels que le droit à la ville, la répartition entre les

collectivités locales de la charge de la solidarité envers les plus modestes et le contrôle des conséquences politiques et sociales de la concentration de ménages pauvres. Après cette discussion, nous concluons ce chapitre avec une dernière hypothèse : la critique de la mixité sociale est empêchée par la peur d'ouvrir la boîte de Pandore des égoïsmes locaux.

La mixité comme idéal urbain

Beaucoup d'universitaires reconnaissent la pertinence des critiques développées dans les pages qui précèdent, tout en restant politiquement et philosophiquement attachés à la mixité. D'un point de vue philosophique, l'idéal de mixité est d'autant plus prégnant et structurant qu'il est malléable et capable d'agréger des perspectives morales et éthiques très variées.

Pour beaucoup, la ville bonne est une ville mixte. Cette mixité serait même constitutive de la ville : le brassage social est au cœur de ce qui fait qu'une agglomération humaine peut être considérée comme une ville. Par opposition à la société rurale et villageoise, la société urbaine est présentée comme structurée par la mise en relations de populations très diverses. Par ailleurs, la mixité est considérée en France comme aux États-Unis comme une source de créativité, d'enrichissement non seulement moral et intellectuel, mais aussi économique. Pour l'actuel gourou de la « créativité », Richard Florida (2005), comme pour Edward Glaeser (2011), le mélange est source d'inspiration, d'idées nouvelles, de remise en cause des *a priori*... Bref, il stimule la « créativité » et il contribue au dynamisme des villes.

Sur le plan politique, la ville est considérée, en tant que lieu de brassage, comme le ferment de l'éthique démocratique (Ferry, 2001). Elle serait le lieu de l'apprentissage d'une compétence particulière, la civilité, permettant de coexister pacifiquement avec l'autre. Les recherches montrent certes que cette compétence peut autant être associée à l'indifférence qu'au sentiment de partager un monde commun (Tonnelat, 2016). Il n'en reste pas moins, pour une très large majorité d'intellectuels et de responsables politiques, que d'une part la ville est le lieu où, par l'expérience de la différence et de l'altérité, on apprend ce qu'en France on appelle de plus en plus souvent « le vivre-ensemble », et que d'autre part cette compétence est déterminante pour « faire société ». C'est principalement pour cette raison que beaucoup de chercheurs et d'intellectuels considèrent que la spécialisation sociale et l'entre-soi menacent non

seulement le lien social, mais aussi l'intégration politique (Donzelot, 1999).

Dès lors, si la mixité apparaît comme un objectif difficilement discutable, c'est en raison d'un brouillage entre enjeux sociaux et enjeux politiques, entre espaces publics matériels et espaces publics politiques tels que les définit Habermas. Le maintien de liens concrets de solidarité politique à l'échelle métropolitaine (et probablement même à des échelles plus larges) reposerait sur l'existence d'espaces publics ouverts à tous et effectivement fréquentés par tous. Dans l'idéal, les citoyens devraient fréquenter quotidiennement de tels espaces, où chaque membre de la société se rendrait visible à tous les autres (idéal dont se seraient particulièrement approchés les boulevards haussmanniens du XIX^e siècle, où le dimanche les ouvriers croisaient les dames de la haute société et où le flâneur pouvait jouir du spectacle d'une foule diverse). Ainsi, quand bien même les avantages de la mixité seraient à court terme douteux, celle-ci aurait sur le long terme un impact déterminant pour la capacité des métropoles à faire société.

La mixité à l'échelle du quartier conserve donc de farouches et nombreux défenseurs, souvent, d'ailleurs, dans un rapport ambivalent à la grande ville. Revenant sur les origines de la notion de mixité en urbanisme en Grande-Bretagne et aux États-Unis, Wendy Sarkissian (1976) situe au milieu du XIX^e siècle les racines de la constitution de la mixité en idéal urbain. L'image du village où régneraient l'harmonie et le mélange social, émerge alors dans les discours sur la ville, portée par une réaction anti-urbaine qui, à rebours des points de vue présentés plus haut, voit dans le développement des villes la destruction des valeurs morales et de la solidarité. Ces discours préconisent le retour à la communauté villageoise où cohabiteraient les classes sociales, la diversité sociale représentant une solution aux maux de la grande ville.

Des idéaux urbains semblables traverseront tout le XX^e siècle. Ainsi Jane Jacobs, aux États-Unis, oppose la vitalité des quartiers hétérogènes et non ordonnés des villes à l'ennui des banlieues (Jacobs, 1961), défendant à son tour un idéal de mixité sociale et fonctionnelle à l'échelle du quartier. Progressivement, la pensée de Jacobs, de marginale, est devenue dominante, avec la critique d'un urbanisme moderne et fonctionnel qui s'est largement répandue à partir des années 1970. Aujourd'hui, l'idéal d'une ville diverse s'est imposé dans les imaginaires, même si cet idéal est souvent contredit par les pratiques et les politiques publiques. Il est à la base des propositions du nouvel urbanisme ou de l'idée d'urbanité

à la française, où mixités sociale et fonctionnelle sont étroitement intriquées, tout au moins dans les discours (Lévy et Lussault, 2013).

Face à de telles positions morales et éthiques, face à de tels idéaux urbains, opposer les résultats tirés d'études empiriques n'apparaît pas toujours pertinent. Non pas que l'analyse philosophique soit étrangère à la réalité empirique, mais les sciences sociales et la philosophie relèvent de champs différents du savoir. Ainsi, les idéaux qui viennent d'être présentés ne sauraient être mis en cause par les seuls constats que les politiques de mixité souffrent d'importantes limites, voire sont contre-productives et qu'en parallèle, la concentration de ménages populaires dans un même quartier n'est pas nécessairement un mal. Ces constats ne suffisent pas à remettre en cause l'intangibilité de l'objectif de mixité. Ils ont d'autant moins d'impact qu'ils montrent avant tout que les effets de la mixité sont complexes et ambivalents, ce qui laisse ouvert un large éventail d'interprétations pour les acteurs des politiques publiques.

La mixité comme outil de marketing politique

Du point de vue des acteurs politiques, la mixité possède deux vertus principales : celle d'exprimer un idéal relativement consensuel et celle de pouvoir rassembler des points de vue hétérogènes, y compris contraires lorsque des discours anti-urbains comme pro-urbains trouvent à se loger derrière la mixité. Dans ce cadre, elle peut être mobilisée comme outil de marketing politique pour servir divers objectifs. Trois domaines importants des politiques publiques nous semblent particulièrement concernés :

(1) Le premier objectif susceptible de bénéficier de la référence à la mixité est le droit à la ville et la défense des droits civiques. Dans la plupart des définitions du droit à la ville, il n'est nullement question de mixité sociale. Les objectifs premiers sont d'abord le logement, l'accès aux services, à l'emploi. Cela étant, dans les grandes métropoles où la concurrence pour le logement s'exacerbe, et où même les classes moyennes sont en difficulté (Vermeersch, Launay, Charmes et Bacqué, 2018), le droit à la ville passe en grande partie par la production de logements sociaux dans les quartiers bourgeois. Face aux résistances des habitants de ces quartiers, sur lesquelles nous reviendrons en conclusion de ce chapitre, l'argument de la mixité sociale est une arme efficace. De fait, en France, la mixité sociale est sans doute l'argument le plus consensuel en faveur de la production de logements sociaux. Il est rarement mis en

question par les organes politiques nationaux, qu'ils soient de gauche ou de droite. Les lois qui, au nom de la mixité sociale, imposent des quotas de logements sociaux aux municipalités (jusqu'à 25 % actuellement dans les grandes villes) ont certes été mises en place par des gouvernements de gauche, mais elles n'ont pas été remises en cause lors des alternances. Face aux oppositions locales que peut susciter un projet de construction de logements sociaux, la référence à la mixité sociale délégitime les opposants, les renvoyant à l'égoïsme, et au nymbisme.

Aux États-Unis, dans un contexte où la ségrégation raciale demeure prégnante, la mixité est moins consensuelle. Elle n'en demeure pas moins mise en avant comme un moyen de rétablir les droits civiques. Plusieurs projets de déségrégation sont issus d'actions en justice gagnées par des associations liées au mouvement des droits civiques, qui ont obtenu de la Cour suprême des jugements imposant des politiques de déségrégation. Il en est ainsi de l'expérience de la ville de Yonkers qui forme la trame de la série *Show me a Hero* réalisée par David Simon.

C'est aussi le cas de l'opération Gautreaux à Chicago, du nom d'une militante des droits civiques à l'origine de la plainte. Ce programme visait à favoriser la mobilité des familles noires habitant des quartiers ghettoïsés par l'octroi d'une aide personnalisée au logement. Les familles devaient trouver un logement dans l'un des quartiers aisés de l'agglomération. Cette expérience a servi de modèle à un programme fédéral, « Moving to Opportunity », lancé en 1992 par le Department of Housing and Urban Development (HUD) et qui a débuté en 1994 dans cinq villes (Baltimore, Boston, Chicago, New York et Los Angeles), permettant le relogement de 4 500 familles habitant des logements sociaux (*public housing*) dans des quartiers dont au moins 40 % des individus étaient considérés comme pauvres (Goering et Feins, 2003).

Mais, aux États-Unis comme en France, l'enjeu de la déségrégation au nom des droits civiques est vite brouillé par la recherche de mixité. Cet objectif est en effet à double tranchant. Il a ainsi, traduit en lutte contre les ghettos, légitimé l'arrêt de la construction de logements sociaux par l'administration Nixon dès la fin des années 1960 et la démolition de quartiers d'habitat social dans le cadre des programmes HOPE VI lancés en 1994 par l'administration Clinton. En France, beaucoup d'opérations de rénovation urbaine soutenues par l'État par l'intermédiaire de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), visent avant tout à détruire les immeubles de logements sociaux les plus décrépis pour les remplacer par des immeubles destinés à des accédants à la propriété.

(2) Un second objectif susceptible de bénéficier de l'appel à la mixité est la solidarité entre territoires. La suburbanisation aux États-Unis a reposé pour une large part sur la volonté des couches moyenne et aisée de se mettre à l'écart des plus pauvres. Ce faisant elle a été le moteur de la concentration des populations démunies dans des centres délabrés (Jackson, 1985). Dans un pays où la fiscalité locale est une ressource essentielle pour l'action publique et où les redistributions entre collectivités territoriales sont faibles, l'exil des plus aisés a fait chuter les ressources des centres et des faubourgs. En même temps, ces derniers avaient de plus en plus besoin de fonds pour aider leurs populations pauvres (qui subissaient de surcroît la crise de l'industrie fordienne). Ces territoires centraux et péri-centraux sont alors entrés dans une spirale négative. La forte proportion de populations noires parmi les populations démunies et l'hégémonie des Blancs parmi ceux qui s'installaient dans le périurbain ont d'ailleurs fait comparer la situation à une forme d'apartheid (Massey et Denton, 1993). Face à cette situation, l'appel à la mixité sociale peut être un moyen de mieux répartir la charge des politiques d'aide sociale.

En France, des dynamiques similaires ont été à l'œuvre, en raison notamment de la très grande fragmentation des pouvoirs locaux, comparable à celle constatée dans de nombreux États des États-Unis. Même si les mécanismes de redistribution fiscale dépendent beaucoup moins de l'échelle locale en France qu'aux États-Unis, la fiscalité locale y a pris au cours des décennies récentes une place significative. Ainsi, face à la paupérisation des banlieues qui avaient accueilli les grands ensembles ou les industries, la péréquation entre collectivités territoriales a été inscrite en 2003 dans la constitution française. Le logement occupe une place clé dans cette redistribution.

Votée en 2000¹, la *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* dite SRU établit clairement le lien. C'est avec cette loi que les quotas de logement sociaux deviennent véritablement une obligation et que leur non-respect peut être sanctionné. Le quota de 20 % alors imposé aux communes est l'une des mesures les plus emblématiques de cette loi qui incarne le plus clairement à la fois la volonté de promouvoir la mixité sociale et la volonté de développer la solidarité entre territoires, à travers la lutte contre les politiques jugées égoïstes des communes aisées. Régulièrement, les communes qui ne respectent pas leur quota de logements sociaux voient leur manque de solidarité souligné par la presse et

1. Dans la continuité notamment de la *Loi d'orientation pour la ville* (LOV) de 1991.

les sanctions financières imposées par l'État sont progressivement alourdies.

Là encore, le lien entre mixité sociale et solidarité entre territoires est présenté comme naturel alors qu'il ne l'est pas. Si l'objectif est la solidarité redistributive, celui-ci peut très bien être atteint dans un contexte de forte division sociale de l'espace. Un autre outil que la mixité sociale peut en effet être mobilisé : la constitution de gouvernements métropolitains dotés de capacités d'action politique fortes et gérant de manière intégrée les ressources fiscales locales (c'est que ce défend notamment le nouveau régionalisme, voir Judd et Swanström, 2015). Dans un tel cadre, plutôt que de redistribuer les populations en demandant à chaque municipalité de prendre sa part des charges liées à la gestion sociale de la pauvreté, il est possible de redistribuer les ressources fiscales en les transférant des communes aisées vers les communes pauvres. Cet objectif existe d'ailleurs dans les politiques publiques françaises. C'est l'un des enjeux de la constitution de la métropole du Grand Paris en 2016.

(3) Enfin, l'idéal de mixité sert les discours qui érigent l'existence même de quartiers populaires en problème politique et social. L'idée que de tels quartiers seraient porteurs de pathologies sociales et qu'ils seraient des lieux favorables à la révolte est ancienne. Analysant la construction des politiques publiques du logement en France, Susanna Magri (1995) fait état des débats engagés au moment de l'examen de la *Loi sur les habitations à bon marché* (HBM) présentée par Jules Siegfried à la Chambre le 5 mars 1892. L'Assemblée exprime alors le vœu que « [les] habitations ouvrières soient en général construites, en ce qui concerne les maisons individuelles, par petits groupes isolés, répartis sur divers points de la commune, et en ce qui concerne les maisons collectives ou les cités, en constructions ne comprenant qu'un petit nombre de logements, d'importance variée ». Susanna Magri interprète ce vœu comme une opposition de principe des réformateurs à la caserne ouvrière. Mais il correspond aussi, dans une période de peurs sociales et politiques, à la volonté de voir disparaître le mode de vie communautaire des ouvriers en fondant un habitat populaire banalisé dans l'espace urbain. La proposition est ainsi portée par des perspectives convergentes qui vont du refus de la ségrégation à la peur du regroupement des « classes dangereuses » et à l'idée que la cohabitation sociale favorisera l'apprentissage par l'exemple.

Plus récemment, après les attentats qui ont touché la France en 2015, le gouvernement a fait voter une *Loi Égalité et citoyenneté* dont une part

importante est consacrée à la réduction de la concentration des ménages pauvres dans les quartiers populaires considérés comme prioritaires pour la politique de la ville. De la défense du droit à la ville, on est ainsi passé à la lutte contre « l'apartheid social », selon la formule utilisée par le premier ministre, qui passerait par la dispersion de ménages pauvres appartenant le plus souvent aux minorités visibles.

Dans les deux cas, la thématique de la mixité est avancée comme un moyen de lutter contre l'exclusion ou la ségrégation urbaine, mais s'y superpose l'idée que l'existence de quartiers populaires serait en soi un problème. Aux États-Unis, la thèse de la culture de la pauvreté conduit à rendre les « pauvres » responsables de leur situation. Plus récemment, la thèse des « effets de quartier » pose que la concentration des ménages pauvres dans des quartiers isolés spatialement et socialement du reste de la société urbaine aurait pour effet de redoubler les conséquences de la pauvreté en matière d'accès à l'emploi, de résultats scolaires ou de comportements dits déviants. De la mise en évidence des impacts négatifs de la ségrégation, le discours peut alors glisser vers une dénonciation des effets nocifs de la vie dans les quartiers pauvres et conclure que la dispersion des ménages habitant ces quartiers serait une nécessité.

CONCLUSION : NE PAS OUVRIR LA BOÎTE DE PANDORE ?

Ce débat silencieux entre recherche et politique publique montre comment interfèrent et parfois se neutralisent différents registres d'argumentation : registre moral et philosophique, registre politique et gestionnaire, registre de l'évaluation. Il témoigne aussi de la difficulté à structurer un débat public sur des enjeux de société cruciaux.

Les responsables politiques continuent à faire de la mixité sociale un objectif essentiel, sans tenir compte des multiples évaluations des politiques publiques et des discussions plus fondamentales soulevées par les sciences sociales. Pourquoi ? Il ne faut tout d'abord pas négliger la force logique de l'idée selon laquelle, si la concentration de la pauvreté pose problème, il faut favoriser son contraire. Le succès des discours en faveur de la mixité sociale résulte aussi de la polysémie du terme mixité et de la diversité des interprétations qui en sont faites. Cette polysémie favorise une sorte de consensus et légitime des politiques fort différentes : au nom de la mixité sociale, une municipalité peut décider de démolir un grand ensemble et tenter d'en disperser la population, accélérer la gentrification d'un quartier ancien populaire au profit des classes moyennes ou

construire de l'habitat social dans les beaux quartiers. C'est aussi au nom de la mixité sociale que le droit au logement se trouve mis en cause en France par les récentes mesures visant à limiter l'accès des ménages en difficulté au parc social dans les quartiers labellisés par la politique de la ville².

Mais l'une des causes essentielles de l'absence de débat sur la mixité sociale réside dans le fait qu'ouvrir la discussion présente des risques. L'intitulé de ce chapitre ne doit pas tromper. Le débat n'est pas totalement silencieux ou s'il l'est, c'est à l'échelle nationale. À l'échelle locale, lorsqu'il s'agit de construire du logement social dans un quartier huppé, ou lorsqu'il est question de construire un centre d'accueil pour réfugiés, les opposants n'hésitent pas à se manifester et l'adhésion à la mixité se fait moins unanime. Les arguments pour mettre en doute ses vertus ou pour montrer ses limites sont nombreux, à l'instar de ceux mobilisés par les habitants de Yonkers ou par les résidents des arrondissements bourgeois de Paris contre la réalisation de logements sociaux dans leur voisinage ; ou encore à l'instar des discours de quelques maires qui refusent en France d'appliquer la loi et préfèrent payer une amende. Ces discours défendent sans beaucoup de vergogne un entre-soi privilégié.

Or, en politique, les débats reposent souvent sur l'opposition bien tranchée de deux camps. En ce qui concerne la mixité, si l'on n'est pas avec ceux qui la défendent, on se voit vite attribuer des positions politiques problématiques, particulièrement pour ceux qui se situent à gauche. Celui qui critique la mixité peut être associé à des acteurs qui privilégient leurs intérêts individuels et économiques (la possibilité de choisir librement son école par exemple ou la volonté de préserver la valeur de son patrimoine immobilier) au détriment des intérêts collectifs et sociaux, avec le risque de contribuer à libérer des attaques refoulées.

Faut-il pour autant garder fermé ce qui apparaît comme une boîte de Pandore ? Il nous semble que non. L'objectif de mixité doit être discuté car il empêche de prendre en considération des politiques qui pourraient traiter plus efficacement les problèmes posés par la ségrégation sociospatiale. La référence constante à la mixité freine les politiques de redistribution ou les dénature. Plutôt que d'apporter des ressources supplémentaires aux écoles des quartiers populaires, pour renforcer l'accompagnement pédagogique des élèves en difficulté par exemple, il peut paraître préférable de promouvoir le mélange des élèves, dans les établis-

2. Mesures du comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté, 6 mars 2015.

sements publics, mais aussi privés. En France notamment, cette mesure est d'autant plus consensuelle qu'elle pèse moins sur les budgets publics.

L'appel à la mixité fait obstacle à ce qu'aux États-Unis on appelle l'*empowerment*, notamment lorsque celui-ci est fondé sur la mobilisation collective des ménages des quartiers populaires (Bacqué et Biewener, 2013). Il s'accompagne d'une vision négative de ces quartiers comme territoires d'enfermement où se développerait une culture de la pauvreté. Considérer les quartiers populaires comme des ghettos qu'il faut éradiquer, c'est s'interdire de les reconnaître comme des acteurs politiques légitimes, c'est refuser de s'appuyer sur les dynamiques sociales et politiques qui les structurent, c'est aussi laisser le terrain à d'autres entrepreneurs politiques, ceux-là mêmes contre lesquels on entend lutter.

La référence à la mixité nourrit une représentation des quartiers populaires comme lieux à détruire plutôt que comme lieux à valoriser. La politique mise en place autour de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en France ou les programmes Hope VI aux États-Unis illustrent bien le problème. Ces politiques sont présentées comme des moyens de canaliser des investissements en faveur des quartiers « fragiles ». Cependant, il s'agit moins d'aider les quartiers populaires que de les transformer en quartiers considérés comme « normaux », c'est-à-dire de rapprocher leur peuplement de celui des quartiers dominés par les classes moyennes. Les opérations mises en œuvre reposent ainsi sur des destructions massives et sur d'importants déplacements de population. Tout ceci constitue une grande violence symbolique pour les habitants de ces quartiers. En France, les révoltes de 2005 ont montré l'intensité du sentiment d'être méprisés qu'éprouvent ces habitants, et aussi à quel point ce sentiment peut être destructeur.

Il ne s'agit pas ici de faire un éloge sans nuance des quartiers populaires. La mobilisation des ressources collectives locales de ces quartiers soulève de nombreuses questions, notamment sur le désengagement de l'État et des pouvoirs publics, le cas des États-Unis le montre bien (Bacqué et Biewener, 2013). Il ne s'agit pas non plus de rendre les discours sur la mixité sociale responsables des difficultés des quartiers populaires, ni même de mettre en cause la valeur ou l'intérêt de la mixité sociale. Des quartiers au peuplement diversifié, de même que des espaces publics fréquentés par des populations variées constituent des lieux attractifs qui offrent des expériences stimulantes et enrichissantes. Il s'agit avant tout ici de souligner l'intérêt d'un débat, intérêt à nos yeux suffisant pour prendre le risque d'ouvrir la boîte de Pandore.

BIBLIOGRAPHIE

- ARTHURSON, K. (2012), *Social Mix and the City: Challenging the Mixed Communities Consensus in Housing and Urban Planning Policies*, Collingwood, CSIRO Publishing.
- ATKINSON, R. et K. KINTREA (2004), « Opportunities and Despair, It's All in There: Practitioner Experiences and Explanations of Area Effects and Life Chances », *Sociology*, vol. 38, n° 3, p. 437-455.
- AVENEL, C. (2005) « La mixité dans la ville et dans les grands ensembles », *Informations sociales*, n° 5, p. 62-71.
- BACQUÉ, M.-H., S. FOL et J.-P. LÉVY (1998), « Mixité sociale en banlieue ouvrière : enjeux et représentations », dans J.-P. LÉVY et N. HAUMONT (dir.), *La Ville éclatée : quartiers et peuplement*, Paris, L'Harmattan.
- BACQUÉ, M.H. et S. FOL (2007), « Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », dans J. Y. AUTHIER, M.-H. BACQUÉ et F. GUÉRIN-PACE (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte.
- BACQUÉ, M. H. et J.-P. LÉVY (2009), « Ségrégation », dans H. MARCHAL et J.-M. STÉBÉ (dir.), *Traité sur la ville*, Paris, Presses universitaires de France.
- BACQUÉ, M.-H. et C. BIEWENER (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La Découverte.
- BALAZARD, H. (2015), *Agir en démocratie*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier.
- BRIGGS DE SOUZA, X. (1997) « Moving Up Versus Moving Out: Neighbourhood Effects in Housing Mobility Programs », *Housing Policy Debate*, vol. 8, n° 1, p. 77-220.
- BRIGGS DE SOUZA, X. (1998), « Brown Kids in White Suburbs: Housing Mobility and the Many Faces of Social Capital », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n° 1, p. 177-221.
- BROOKS-GUNN, J., G. J. DUNCAN, P. K. KLEBANOV et N. SEALAND (1993), « Do Neighborhood Influence Child and Adolescent Development ? », *The American Journal of Sociology*, vol. 99, n° 2, p. 353-395.
- BRUN, J. et C. RHEIN (1994), *La ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan.
- CHARMES, E. (2009), « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? », *La Vie des idées*. En ligne : [<http://www.laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html>]
- CHARMES, E. et M.-H. BACQUÉ (2016), *Mixité sociale et après ?*, Paris, Presses universitaires de France.
- CHAPOULIE, J.-M. (2001), *La tradition sociologique de Chicago*, Paris, Le Seuil.

- CHOMBARD DE LAUWE, P. H. (1965), *Des hommes et des villes*. Paris, Payot.
- CHAMBOREDON, J.-C. et M. LEMAIRE (1970), « Proximité spatiale et distance sociale », *Revue française de sociologie*, n° XI, p. 3-33.
- COMEY, J., X. BRIGGS et G. WEISSMANN (2008), « Struggling to Stay Out High-Poverty Neighborhoods: Lessons from the Moving to Opportunity Experiment », *Urban Metropolitan Housing and Communities Center*, Brief n° 6, Washington, Urban Institute.
- COLLECTIF (2016), « Quand les institutions jouent les pompiers pyromanes. La mixité sociale dans les collèges », *Métropolitiques*. En ligne : [<http://www.metropolitiques.eu/Quand-les-institutions-jouent-les.html>]
- DONZELOT, J. (1999), « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 258, p. 87-114.
- DONZELOT, J. (2012), *À quoi sert la rénovation urbaine?*, Paris, Presses universitaires de France.
- DUBET, F. et M. DURU-BELLAT (2015), *10 propositions pour changer l'école*, Paris, Le Seuil.
- ELLEN, I. E. et M. A. TURNER (1997), « Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence », *Housing Policy Debate*, vol. 8, n° 4, p. 833-866.
- EPSTEIN, R. et T. KIRZBAUM (2003), « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, n° 292, p. 63-74.
- EPSTEIN, R. (2013), *La Rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- ESTÈBE, P. (2015), *L'Égalité des territoires. Une passion française*, Paris, Presses universitaires de France.
- FERRY, J.-M. (2001), *De la civilisation. Civilité, légalité, publicité*, Paris, Éditions du Cerf.
- FLORIDA, R. (2005), *Cities and the Creative Class*. London/New York, Routledge.
- FRASER, N. et A. HONNETH (2003), *Redistribution or Recognition? A Political-philosophical Exchange*, London/New York, Verso.
- GALSTER, G. et A. SANTIAGO (2006), « What's the Hood Got to Do With It? Parental Perceptions About How Neighborhood Mechanisms Affect Their Children », *Journal of Urban Affairs*, vol. 38, n° 3, p. 201-226.
- GANS, H. (1961), « The Balanced Community: Homogeneity or Heterogeneity in Residential Areas? », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. XXVII, n° 3, p. 176-184.
- GENESTIER, P. (2016), « Tout savoir sur la rénovation urbaine sans s'interroger vraiment sur ses conséquences », *Métropolitiques*. En ligne : [<http://www.metropolitiques.eu/Tout-savoir-sur-la-renovation.html>]

- GIROUD, M. (2016), « Mixité, contrôle social et gentrification », dans E. CHARMES et M.-H. BACQUÉ (dir.), *Mixité sociale et après?*, Paris, Presses universitaires de France.
- GLAESER, E. (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York, Penguin Press.
- GOETZ, E. G. (2003), *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*, Washington, Urban Institute Press.
- GOERING, J. (2003), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, Washington, Urban Institute Press.
- JACKSON, K. T. (1985), *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, New York, Oxford University Press.
- JACOBS, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House.
- JAILLET, M. C., E. PERRIN et F. MÉNARD (2008), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture.
- JUDD, D. et T. SWANTROM (2015), *City Politics*, New York, Routledge.
- LAUNAY, L. (2011), *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*, Paris, Université de Paris Ouest Nanterre La Défense.
- LELÉVRIER, C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, p. 59-74.
- LELÉVRIER, C. (2013), « Au nom de la "mixité sociale". Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », *Savoir/Agir*, n° 24, p. 11-17.
- LEFEBVRE, H. (1960), « Les nouveaux ensembles urbains », *Revue française de Sociologie*, vol. 1, n° 2, p. 186-201.
- LÉVY, J. et M. LUSSAULT (2013), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- MAGRI, S. (1993), « Villes, quartiers : proximités et distances sociales dans l'espace urbain », *Genèses*, vol. 13, n° 1, p. 151-165.
- MARPSAT, M. (1999), « La modélisation des "effets de quartier" aux États-Unis, une revue des travaux récents », *Population*, vol. 54, n° 2, p. 177-204.
- MASSEY, D. et N. DENTON (1995) [1993], *American Apartheid*, Paris, Descartes & cie.
- MICHAELS, W. B. (2006), *The Trouble with Diversity: How we Learned to Love Identity and Ignore Inequalities*. New York, Metropolitan.
- MUMFORD, L. (1938), *The culture of cities*, London, Secker & Warburg.
- MUSTERD, S. et R. ANDERSSON (2005), « Housing Mix, social Mix, and Social Opportunities », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 6, p. 761-790.

- PINÇON, M. (1982), *Cohabiter, groupes sociaux et modes de vie dans une cité HLM*, Paris, Ministère de l'urbanisme et du logement.
- ROSENBAUM, E. et L. HARRIS (2002), « Residential Mobility and Opportunities: Early Impacts of the MTO Demonstration Program in Chicago », *Housing Policy Debate*, vol. 2, n° 2, p. 321-45.
- ROSENBAUM, J. (1995), « Changing the Geography of Opportunity by Expanding Residential Choice: Lessons from the Gautreaux Program », *Housing Policy Debate*, vol. 6, no 1, p. 231-269.
- ROSENBAUM, J., L. STROH et C. FLYNN (1998), « Lake Park Place: A Study of Mixed Income Housing », *Housing Policy Debate*, vol. 9, n° 4, p. 703-740.
- ROSENBERG S. et M. CARREL (2002), *Face à l'insécurité sociale. Désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte.
- ROESSNER, J. (2000), *A Decent Place to Live, From Columbia to Harbor Point*, Boston, Northeastern University Press.
- SARKISSIAN, W. (1976), « The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical Review », *Urban Studies*, vol. 13, n° 3, p. 231-46.
- SAMPSON, R. (2012), *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*, Chicago, University of Chicago Press.
- TONNELAT, S. (2016), « Espace public, urbanité et démocratie », dans E. CHARMES et M.-H. BACQUÉ (dir.), *Mixité sociale et après?*, Paris, Presses universitaires de France.
- VERMEERSCH, S., L. LAUNAY, E. CHARMES et M.-H. BACQUÉ (2018), *Habiter Paris. Les classes moyennes entre périphéries et centres*, Paris, Créaphis.

CHAPITRE 3

Les controverses sur la gestion de l'eau et de l'assainissement au Brésil dans le cadre du plan national pour ces services

ANA LUCIA BRITTO, ANTONELLA MAIELLO
ET YASMIM RIBEIRO MELLO

Le souci de faire participer le public à la mise en place des politiques publiques a connu une tendance à la baisse au cours des 15 dernières années. Entre 1960 et 1990, les processus participatifs ont développé un intérêt croissant pour des domaines aussi variés que les politiques publiques (Reed, 2008), l'agriculture (Pretty, 1995), les études de développement (Chambers, 2014). Néanmoins, des auteurs ont commencé plus récemment à remettre en question la façon dont ces processus participatifs ont été mis en œuvre (Cooke et Kothari, 2001), certains allant même jusqu'à se demander s'ils étaient indispensables à la prise de décision (Hurlbert et Gupta, 2015).

Il faut reconnaître que plusieurs expériences participatives ont échoué à démocratiser la décision publique. Nous soutenons que la « participation » est une condition nécessaire à la promotion de la dimension publique des politiques (Dewey, 1927). Les expériences de participation publique obligent les gouvernements à ouvrir le processus politique et favorisent l'amélioration des compétences de tous dans la prise de décision. Elles stimulent aussi le civisme des participants, leur offrant une

occasion unique de partager les décisions et de discuter collectivement d'enjeux communs. La participation effective exige une double expertise sociale et technique de la part des acteurs, leur permettant d'intégrer des langages et des savoirs différents (Maiello, Viegas, Frey et Ribeiro, 2013) sur des questions complexes telles que la gestion de l'environnement.

Le présent chapitre se base sur une recherche originale portant sur la consultation publique brésilienne dans la préparation du Plan national pour les services d'assainissement de base (PLANSAB). Le PLANSAB, dont la préparation était prévue par la *Loi n° 11.445/2007*, qui réglemente la prestation des services d'eau et d'assainissement de base (l'assainissement de base englobe les services de collecte et de traitement des eaux usées ainsi que le drainage des eaux de pluie et l'ensemble des services concernant la gestion des déchets urbains – la collecte, le transport, le traitement, la réutilisation ou l'élimination des déchets), est le plan national qui oriente les politiques publiques de ce secteur, avec un horizon de dix ans. Ce plan a été approuvé en tant que loi en décembre 2013.

La recherche met en lumière le lien entre les catégories d'acteurs participant à ce processus de consultation publique et leur capacité à proposer des changements dans le plan. Mis à part les amendements individuels, le secteur privé, les associations de professionnels et les organisations de la société civile représentant les mouvements sociaux et les associations d'usagers sont les acteurs qui ont proposé le plus grand nombre de modifications majeures au plan. Le chapitre analyse les positions de ces trois grands blocs d'acteurs dans une perspective de controverse publique. On définit une controverse publique comme une discussion argumentée, engendrée par l'expression d'une différence d'opinions ou d'une critique relativement à un problème qui se pose à une collectivité. Selon le sociologue Yves Gingras (2014 : 10), il convient de dissocier la controverse scientifique – qui s'établit entre pairs, dans des lieux autorisés – et la controverse publique qui fait intervenir de « nombreux acteurs pouvant provenir de tous les lieux de la société civile ». D'après l'auteur, « les intervenants possédant des savoirs très diversifiés et plus ou moins approfondis et ne partageant pas de normes communes, le débat est peu encadré, donc moins prévisible dans sa dynamique générale [que lors des controverses scientifiques] et peut aller dans toutes les directions ». Charaudeau (2015), faisant une typologie des controverses, mentionne la « la controverse sociale » dont, parmi les caractéristiques, se trouve l'espace (plusieurs types d'arènes publiques), la thématique (d'intérêt social) et les protagonistes (diversité mais égalité dans des statuts, dans le droit à opiner selon leur point de vue).

Dans le cas présenté ici, il s'agit d'une controverse publique/sociale autour des *Directives nationales pour la gestion des services d'eau et d'assainissement*, où le débat est assez encadré (les commentaires sur la version préliminaire du texte des *Directives nationales* ont été faits sur Internet, les intervenants ne se retrouvant pas face à face). On ne se trouve donc pas devant le cas d'une controverse classique, mais d'un processus participatif où des controverses sur les enjeux clés de la gestion de services d'eau se manifestent.

PARTICIPATION PUBLIQUE, DÉBAT PUBLIC ET CONTROVERSES

Dans le domaine des décisions environnementales (le plan en question possède une telle dimension), la participation publique a été largement acceptée, en partie à cause du scepticisme envers la science, et, entre autres, de l'accroissement des connaissances et de l'intérêt pour les décisions environnementales. La participation à la prise de décision quant à l'environnement est de plus en plus considérée comme un droit démocratique (elle est inscrite en tant que telle dans la Convention d'Aarhus de l'Europe, adoptée par la Commission économique des Nations Unies en 1998), et ce droit est de plus en plus revendiqué par une multiplicité de groupes d'intérêt et de pression (Reed, 2008).

Au sein des sociétés démocratiques, dans le domaine des politiques publiques en général, y compris des politiques concernant les services publics (l'eau et son assainissement) la revendication de la participation augmente depuis les années 1960, faisant presque consensus. Les politiques publiques doivent être soumises à participation des citoyens.

Comme le montre Gohn (2011 : 17-19), il existe plusieurs façons de comprendre cette participation. Dans la vision libérale, qui se base sur le principe selon lequel l'ordre social doit veiller à la liberté individuelle, la participation a pour objectif le renforcement de la société civile, non pas pour que celle-ci puisse participer à la vie de l'État, mais pour éviter une intervention excessive de l'État dans la vie des individus. Elle se base sur un principe de démocratie selon lequel tous les membres de la société sont égaux. Ainsi, la participation serait un moyen pour ces membres d'exprimer leurs préférences avant que les décisions publiques soient prises – cela dans le sens de la défense de leurs intérêts individuels. La participation aurait pour origine un mouvement spontané de l'individu. Cette forme de participation à caractère individualiste tend plutôt à la conservation de l'ordre social existant.

Toujours selon Gohn (2011), il existe d'autres formes de participation, différentes de la forme libérale, qui offrent la possibilité de remettre en question l'ordre social et les rapports de domination, visant le renforcement de la société civile et la construction d'une nouvelle réalité sociale. Ces formes de participation varient en fonction de leurs instruments, de leurs objectifs et de leur contenu, ce dernier étant plus ou moins un contenu de classe.

L'une de ces formes de participation est proposée par le modèle démocratique radical, qui est à la base de la pensée de Chantal Mouffe (2002). En adoptant une conception pluraliste, où différentes expériences associatives sont considérées comme pertinentes dans le processus participatif, cette forme s'oppose totalement à la perspective libérale; elle reconnaît les situations d'inégalité entre les citoyens qui sont à la base de l'organisation sociale et affirme que les politiques publiques devraient être menées non pas sur la base de principes homogènes et universalistes, mais en partant de la reconnaissance des différences sociales. Pour la démocratie radicale, le pluralisme se manifeste dans le fait que le sujet a de multiples identités qui se croisent et évoluent de façon dynamique. Ce ne sont pas des individus isolés ou des membres individuels d'une classe sociale. Tous sont à la fois citoyens et sujets sociaux. Selon ce point de vue, le défi est de procurer aux citoyens, dans leur situation d'inégalité, des possibilités égales de participer. Un aspect important, selon ceux qui prônent la démocratie radicale, consiste en ce que la participation ne se fait pas sans conflit; la diversité des positions est stimulée et le conflit serait une forme d'émancipation, contre la volonté d'une position dominante sur les autres (Viejo *et al.*, 2009; Gohn, 2011).

Une autre conception est celle que soutient la nouvelle gestion publique (Merrien, 1999; Lamarzelle, 2008); elle est reconnue comme un outil légitime et nécessaire de l'administration publique moderne. Dans ce cas, la participation est un outil de légitimation de l'action publique qui doit réussir à créer des consensus ou une concertation. On retrouve cette conception du *new public management* dans des organismes internationaux tels que la Banque mondiale ou l'OCDE.

La participation dans la gestion publique est donc préconisée par des institutions et des mouvements politiques très différents. La participation est la base du débat public. En faisant référence à la France, Revel *et al.* (2007: 9) signalent que le vocabulaire politique ne cesse de prôner la concertation et la participation; chaque dossier de politique publique semble devoir justifier l'organisation « d'assises », voire l'orchestration

d'un grand débat à l'échelle nationale, sur la santé, sur l'eau, sur l'éducation. Hamel signale que « dans ces dernières années, la matérialisation de la délibération sous de multiples formes institutionnelles – tables de concertation, audiences publiques, conseils de quartier, jurys citoyens, budgets participatifs, forums publics – a connu une très forte croissance, et ce, à toutes les échelles et dans tous les domaines de la gestion publique » (Hamel, 2008 : 1).

Ces formes institutionnelles de délibération peuvent être, selon la perspective de Chareau (2005), associées à un espace ou arène publique, ou à des forums « hybrides » regroupant des acteurs, des enjeux et des modes d'exploration hétérogènes. Les forums sont « hybrides », car ces groupes engagés et leurs porte-parole sont hétérogènes, tout comme les questions et les problèmes soulevés, qui vont des domaines purement scientifiques et techniques aux questions économiques et éthiques (Lascoumes, 2010 : 35-36). Le cadre et les acteurs donnent ainsi une dynamique particulière à la manifestation des controverses. À ce sujet, Jobert (1992) signale que la controverse dans l'activité scientifique comme dans les politiques publiques passe par une recomposition en profondeur des secteurs des participants et des acteurs concernés.

La consultation publique du Plan national pour les services d'eau et d'assainissement (PLANSAB), où l'on a examiné les controverses autour des *Directives* pour la gestion des services d'eau, s'est réalisée dans un cadre particulier, soit une consultation sur Internet. La question est de savoir si cette formule – consultation publique sur Internet – peut réellement constituer un forum où se manifestent des points de vue différents et des controverses.

À ce propos, on observe que cette formule de consultation publique est de plus en plus répandue : « Elles sont une caractéristique relativement courante de la gouvernance au niveau de l'Union européenne et apparaissent épisodiquement dans le cadre de la formulation des politiques gouvernementales, tant locales que nationales, dans l'ensemble du monde développé » (Shane, 2011 : 3). En France, en 2010, une consultation a été organisée pour concevoir le Plan national d'adaptation au changement climatique. Les autorités de régulation utilisent abondamment ces consultations en ligne à l'instar de la Commission nationale du débat public, qui a proposé aux internautes de fournir une contribution écrite ou de poser des questions dans le cadre du débat public sur le réseau de transport public du Grand Paris. Les collectivités territoriales ont, elles aussi, multiplié les consultations en ligne comme, par exemple, dans le

cadre d'une démarche d'Agenda 21 (Belrhali-Bernard, 2011). On se trouve ici dans ce qui a été défini comme étant une participation *top-down* initiée par le gouvernement, soit au niveau national, soit au niveau local.

En Allemagne, une expérience de consultation publique par Internet a été réalisée en 2012 par le ministère de l'Environnement avec pour objectif de produire un Rapport sur les stratégies pour le développement durable. Le BMU, agence responsable du Ministère pour la rédaction du Rapport, visait à faire en sorte que les questions environnementales s'inscrivant dans une stratégie de développement durable reçoivent une attention adéquate, en renforçant la position de l'agence gouvernementale par la voix des citoyens et en donnant un aperçu des questions environnementales clés pour les citoyens qui auraient pu être négligées. Cela servirait à définir le programme. L'instrument était une plateforme *on line* où les participants devaient d'abord s'inscrire, puis formuler un sujet qu'ils jugeaient important (Schulz et Newig, 2015).

En Amérique du Nord, on trouve aussi des exemples de démocratie en ligne. Au Canada, le sous-comité du gouvernement canadien sur la condition des personnes handicapées a mené un projet pilote de consultation en ligne entre le 3 décembre 2002 et le 3 mars 2003. La consultation en ligne comprenait un sondage sur les enjeux, un forum de discussion pour que les Canadiens partagent leurs expériences et un forum de discussion pour qu'ils proposent leurs solutions pour la politique publique en délibération. Le rapport final de Longfield et Bennett précise que 1700 Canadiens ont participé à la consultation en ligne (Longfield et Bennett, 2003). Christiansen (2010) mentionne aussi différentes expériences réalisées aux États-Unis.

Au Brésil, les consultations publiques en ligne deviennent l'un des instruments de la démocratie participative à partir des années 2000. Il faut néanmoins considérer les limites de cet instrument par rapport aux consultations nationales en raison de la taille et de la population du pays, de l'accès à Internet, du taux de scolarisation, de la faible culture politique. Toutefois, ce ne sont pas les limites des formules de consultation publique dans le cadre de la démocratie participative au Brésil qui sont au cœur de ce chapitre, mais les caractéristiques de la participation publique à la gestion des politiques publiques.

PARTICIPATION ET DÉBAT PUBLIC AU BRÉSIL

La Constitution de 1988 a incorporé le principe de la participation populaire directe dans l'administration publique et a élargi la citoyenneté politique. On ne propose pas un système de remplacement de la démocratie représentative traditionnelle, mais un complément à ce système. Il y a, sur le plan réglementaire, un changement important de paradigme : la prise de décision concernant les politiques publiques n'appartient plus seulement aux élus et aux membres du gouvernement, mais également aux citoyens qui peuvent y participer (Santos Junior, Azevedo et Ribeiro, 2004).

Ainsi, selon l'article 14, de la Constitution, la souveraineté populaire est exercée par différents moyens : le suffrage universel – un vote direct et secret, obligatoire, ayant une valeur égale pour tous, et par trois formes de participation populaire dans les décisions : 1) plébiscite ; 2) référendum ; 3) loi d'initiative populaire. L'article 14 est réglementé par la *Loi n° 9709* de 1998.

Le plébiscite est constitué d'un appel au public pour décider de questions d'importance constitutionnelle, législative ou administrative. Il est convoqué par un acte législatif ou administratif, laissant au peuple, par le vote, le soin d'approuver ou de refuser ce qui lui est soumis. Le référendum est un appel au public pour l'adoption de règles ; il est appelé par un acte législatif ou administratif donnant au peuple la possibilité de ratifier ou de rejeter la règle. L'initiative populaire implique que les gens ont la possibilité de présenter un projet normatif législatif d'intérêt collectif, qui, après discussion parlementaire et en respectant les exigences du processus législatif, peut devenir loi. C'est un instrument qui, lorsqu'il est correctement structuré, donne de la force à la souveraineté populaire.

En ce qui concerne la gestion urbaine, réglementée au niveau national par le Statut de la Ville (*Estatuto da Cidade, Loi n° 10.257* du 10 juillet 2001), elle doit intégrer le principe de gestion démocratique en tant que directive générale de la politique urbaine. Cela doit se faire à travers la participation de la population et des associations représentatives des différents groupes de la société dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des plans, programmes et projets de développement urbain. L'article 43 du Statut de la Ville définit différents instruments de participation : 1) les organes collégiaux de la politique urbaine aux niveaux national, des états fédérés et des municipalités ; 2) les débats, audiences et consultations publiques ; 3) les conférences sur des questions d'intérêt urbain, aux niveaux national, des États fédérés et des municipalités ; 4)

un projet de loi d'initiative populaire concernant les plans, programmes et projets de développement urbain.

Au niveau national, le Conseil national des villes, organe collégial de la politique urbaine, a été institué en 2003 à partir de la première Conférence nationale des villes. Les conférences des politiques publiques sont définies comme des espaces institutionnels de participation et de délibération sur les orientations générales d'une politique publique particulière. Elles sont trisannuelles, convoquées par décret présidentiel définissant le thème. Les membres du Conseil sont élus pendant les conférences auxquelles participent les délégués élus dans les conférences municipales et celles des États fédérés.

Le Conseil national des villes (*ConCidades*) est responsable de planifier et de proposer le programme national pour le développement urbain et les politiques sectorielles dans les domaines du logement, de l'eau et de l'assainissement, de la mobilité urbaine, de la régularisation foncière et de la gestion métropolitaine. Il devient ainsi l'organe national de contrôle social de la politique de l'eau et de l'assainissement.

Cette politique est réglementée par la *Loi n° 11.445/2007* et par son *Décret de réglementation* de 2010. Dans son article 34, le *Décret* prévoit que le contrôle social des services d'eau et d'assainissement peut se faire en adoptant les mécanismes suivants : débats, audiences, consultations et conférences publiques, et participation des organes collégiaux consultatifs (conseils des politiques publiques) à la formulation de la politique de l'eau et de l'assainissement ainsi qu'à la planification des services.

Dès le début, les acteurs représentant les intérêts du secteur de l'eau et de l'assainissement ont cherché à assurer un siège au Conseil national. Parmi eux se trouvent ceux qui représentent les intérêts du secteur privé (l'Association brésilienne des concessionnaires des services d'eau et d'assainissement [ABCON] et l'Association brésilienne des matériaux d'assainissement et de fabricants d'équipement [ASFAMAS]) ; ceux qui représentent des organismes professionnels, universitaires et de recherche (l'Association brésilienne du génie sanitaire et de l'environnement [ABES]) ; ceux qui représentent les travailleurs du secteur (la Fédération nationale des syndicats de travailleurs des entreprises d'eau et d'assainissement [FNU]) ; ceux qui représentent les intérêts des services publics municipaux (l'Association nationale des services municipaux d'eau et d'assainissement [ASSEMAE]).

Au niveau fédéral, le Conseil des villes a joué un rôle important en ouvrant la voie à une démocratisation des décisions concernant l'orien-

tation de la politique nationale de l'eau et de l'assainissement, politique qui a toujours eu un caractère assez technocratique, restreint aux experts et fermé à la participation sociale, en renforçant l'importance de la planification et du contrôle social de la gestion. Cependant, dans les États fédérés et les municipalités, où la politique et les programmes nationaux sont mis en œuvre, cette ouverture n'a pas encore eu lieu. Dans ces contextes régional et local, les responsables de la gestion des services survalorisent ses dimensions technique et administrative et négligent les processus socio-économiques et politiques qui façonnent cette politique publique (Britto *et al.*, 2012).

Le PLANSAB

Dans le cadre d'une réorganisation de la gestion des services d'eau et d'assainissement, sous les gouvernements du Parti des travailleurs (PT) – deux mandats du président Lula (2003-2006 ; 2007-2010) et un mandat de la présidente Dilma (2011-2014) – le ministère de la Ville a mis l'accent sur l'aménagement du cadre institutionnel en donnant une forte priorité à la planification et à la mise en place de directives pour la gestion des services.

La *Loi nationale n° 11.445/2007* détermine l'élaboration des plans directeurs pour les services aux trois niveaux de la fédération (national, des États fédérés et des municipalités). Au niveau national fut construit le PLANSAB, résultat d'un processus coordonné par le ministère responsable des villes. Ce processus s'est développé en trois étapes : 1) formulation du « Pacte pour l'eau et l'assainissement : plus de santé, qualité de vie et citoyenneté » qui marque le démarrage du processus participatif d'élaboration du Plan en 2008 ; 2) la réalisation d'une vaste étude en 2009-2010, intitulée *Panorama des services d'eau et d'assainissement au Brésil*, dont l'un des résultats est le projet préliminaire du PLANSAB.

Après la préparation du projet préliminaire du PLANSAB, des séminaires régionaux ont eu lieu dans les cinq régions du Brésil (Belém [PA], Salvador [BA], Brasília [DF], Rio de Janeiro [RJ] et Florianópolis [SC]), puis des audiences publiques au Sénat et aux Conseils nationaux des politiques publiques ayant des interfaces avec l'assainissement (Conseil des villes [*ConCidades*], Conseil de l'environnement, Agence nationale de l'eau et Conseil de la santé. Dans les *ConCidades*, le Groupe de travail eau et assainissement a discuté des aspects techniques du PLANSAB.

En 2012, le PLANSAB a été ouvert à des contributions de la société à travers une consultation publique. Il s'en est suivi la consolidation du plan dans sa forme définitive, à la lumière de contributions reçues. La consultation publique a duré du 24 juillet au 24 septembre 2012 sur le site Internet du ministère de la Ville. Pendant 40 jours, le public a pu proposer trois types d'amendements possibles pour modifier les 153 pages du document préliminaire du Plan : « additif », « substitutif » ou « suppressif ». Au total, 649 contributions ont été présentées par 108 auteurs différents. Parmi ces contributions, on compte celles des individus et celles des entités associatives.

À la fin de la période des contributions, le Secrétariat national de l'eau et de l'assainissement (SNSA) du ministère de la Ville, aidé par l'Université fédérale du Minas Gerais (UFMG) et l'Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ), a mis au point une évaluation minutieuse de chacune de ces contributions, s'efforçant en même temps de tenir compte des demandes de la société et de maintenir la cohérence du Plan. Finalement, après la fusion des amendements identiques, 340 contributions ont été retenues.

Parmi ces amendements, 42,6 % ont été totalement, ou en partie, acceptés. Dans ce processus, 30,4 % des contributions n'ont pas été acceptées pour diverses raisons, notamment pour maintenir l'intégrité et la cohérence du Plan, principal instrument de la politique nationale des services d'eau et d'assainissement pour les 20 prochaines années.

Le Plan, dans sa version finale, après la révision tenant compte des amendements proposés, a été approuvé en 2013, devenant le *Décret 8141/2013*, signé lors de la cérémonie d'ouverture de la Cinquième Conférence nationale des villes, le 20 novembre.

Les acteurs participant au processus de consultation publique

Pour procéder à l'analyse des controverses sur le PLANSAB, nous avons choisi d'exclure les amendements des acteurs individuels (les citoyens), en prenant en compte seulement les acteurs collectifs. Pour définir ce qu'est un acteur collectif Grossman (2010) nous renvoie à Le Galès (2003) qui énumère cinq critères permettant de déterminer la présence d'un acteur collectif : 1) un système de prise de décision collective ; 2) des intérêts communs ; 3) des mécanismes d'intégration ; 4) des représentations interne et externe de l'acteur collectif ; 5) une capacité d'innovation. Duperré (2004 : 13) définit aussi les acteurs collectifs dans

le même sens que Le Galès, sans toutefois mentionner la capacité d'innovation : « l'acteur collectif est un groupe de personnes organisées, mobilisées à partir d'expériences, d'intérêts et de solidarités convergents autour d'un projet commun, qu'il tente d'imposer, par le biais de l'action collective ».

Qui sont ces acteurs collectifs ? En voici la liste.

1- Les entreprises privées d'eau et d'assainissement

Dans ce groupe d'acteurs se trouve l'ABCON, soit l'Association brésilienne des concessionnaires privés des services d'eau et d'assainissement. Elle rassemble des entreprises privées fournissant des services, ainsi que d'autres entreprises dans les secteurs de la construction et des infrastructures d'eau et d'assainissement. Puis, il y a l'ABDIB, l'Association brésilienne de l'infrastructure et des industries de base, qui compte actuellement environ 160 groupes d'entreprises dans les domaines du génie électrique, du gaz et du pétrole, du transport, de la construction, de l'assainissement, de l'environnement, entre autres exploitations dans le domaine de l'infrastructure.

2- Les syndicats

La *Federação Nacional dos Urbanitários* / Fédération nationale des syndicats des travailleurs dans les entreprises des services urbains (FNU), qui représente 250 000 travailleurs, avec 51 syndicats affiliés dans les secteurs de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement, de l'environnement et du gaz.

3- Les ONG et les mouvements sociaux organisés

Dans ce groupe, nous avons rassemblé les ONG environnementales et notamment celles qui s'occupent du droit à la ville et au logement et les mouvements sociaux organisés liés à ces thèmes. Dans ce domaine, l'un des acteurs connaît une participation plus importante : il s'agit du *Forum Nacional de Reforma Urbana*, un réseau rassemblant les mouvements sociaux, les ONG, les associations sociales professionnelles et les institutions de recherche¹.

1. Les associations qui font partie du Forum sont listées sur le site [<http://forumreformaurbana.org.br>]

4- Les agences régulatrices et les agences de l'eau

Les organismes de régulation existent au Brésil depuis les années 1990. Nous les classons parmi les acteurs collectifs, car ils sont composés d'un corps technique doté d'un savoir spécifique. Ils se sont formés en association pour défendre leur rôle et leur expertise. Les agences régulatrices des services d'eau et d'assainissement sont représentées par l'ABAR (*Associação Brasileira de Agências de Regulação* / Association brésilienne des agences régulatrices). En plus de l'ABAR, deux agences régulatrices ont participé de manière indépendante: la ADASA (*Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal* / Agence régulatrice des services d'eau, d'énergie et d'assainissement du District fédéral [Brasília]) et l'ARSESP (*Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo* / Agence régulatrice des services d'eau, d'assainissement et d'énergie de l'État de São Paulo).

L'autre agence ayant participé est l'ANA, l'Agence nationale de l'eau responsable de la gestion partagée et intégrée des ressources en eau et qui a proposé 19 amendements.

5- Les associations professionnelles

L'ABES (Association brésilienne de génie sanitaire et environnemental) est une association qui réunit environ 10 000 professionnels (cadres et techniciens) appartenant aux secteurs de l'eau, de l'assainissement, des déchets et de l'environnement. La plupart de ses membres sont des employés des services publics de l'eau de compagnies des États fédérés, mais on y trouve aussi des professionnels des entreprises privées d'eau et d'assainissement ainsi que des services publics municipaux. L'ABES a une antenne dans chaque État de la Fédération. Parmi ces antennes, celles qui ont participé à la consultation publique ont été ABES/Bahia et ABES/SP.

L'ASSEMAE (Association nationale des services municipaux d'eau et d'assainissement) représente le mouvement municipal qui défend une gestion publique municipale des services.

La CBIC (Chambre brésilienne de l'industrie de la construction) regroupe 81 syndicats et les associations d'employeurs dans le secteur de la construction des 27 États.

6- *L'administration publique et les agences gouvernementales nationales*

Dans cette catégorie se trouvent les professionnels des organes du gouvernement national : des ministères des Finances, de la Santé, de la Planification, de l'Environnement et de l'Intégration nationale.

7- *Les gouvernements des États fédérés et les gouvernements municipaux*

La participation des instances de gouvernement des États fédérés et des municipalités a été très peu significative. Parmi les États fédérés, il y a eu seulement un amendement proposé par le Secrétariat de l'environnement de l'État du Tocantins. Parmi les 5570 municipalités brésiliennes, seulement 5 ont proposé des amendements sur le PLANSAB.

8- *Les compagnies d'eau et d'assainissement des États fédérés (les opérateurs des services)*

Au Brésil, il y a 26 compagnies des États fédérés, dont la Compagnie du District fédéral; seul l'État de Mato Grosso n'a pas de compagnie publique de services d'eau et d'assainissement. La majorité des municipalités brésiliennes ont délégué la gestion des services à ces compagnies; elles desservent 4012 municipalités (environ 73,6 % des services urbains d'eau potable) en eau et assurent 58,2 % des services de collecte et de traitement des eaux usées. La plupart sont des entreprises dont l'actionnaire majoritaire est l'État fédéré. Une seule, la Saneatins, compagnie de l'État du Tocantins, est une entreprise privée; elle appartient au groupe Odebrecht Ambiental, qui a été vendu récemment au groupe canadien Brookfield. Les compagnies se font représenter par l'AESBE, association créée en 1984. L'AESBE a proposé seulement un amendement. Les compagnies des États fédérés qui ont participé sont les suivantes : COPASA (Minas Gerais); EMBASA (Bahia); CESAN (Espírito Santo) et SABESP (São Paulo). On les définit en tant qu'acteur collectif car elles sont aussi composées d'un corps technique, possédant un savoir spécifique. Elles forment des associations, défendent leur rôle et leur expertise, et, bien sûr, la gestion dite étatique, c'est-à-dire la délégation de la gestion des services d'eau et d'assainissement à ces compagnies par les municipalités.

LES THÈMES DE LA CONSULTATION PUBLIQUE ET LES CONTROVERSES

L'un des thèmes centraux sur lesquels les acteurs institutionnels se sont manifestés, mettant ainsi en évidence la controverse sur une politique publique, est celui du rôle des acteurs privés et du secteur public dans la gestion des services publics d'eau et d'assainissement. Dans le cadre de la construction d'un projet d'accès universel envisagé par le PLANSAB, cet enjeu est central. Comme le souligne Bakker (2009 : 92), la participation du secteur privé est l'une des questions les plus controversées de la gestion des services d'eau dans les pays en voie de développement, opposant ceux qui avancent que le secteur privé est en mesure de fournir l'efficacité, l'expertise ainsi que le financement des réseaux, et ceux qui affirment qu'il est inacceptable d'un point de vue déontologique de tirer profit de cette ressource, et recourent à des arguments techniques en faveur de l'approvisionnement public en eau.

Dans le cadre de la consultation publique du PLANSAB, nombre d'acteurs liés aux mouvements sociaux et aux syndicats des travailleurs du secteur (Fórum Nacional de Reforma Urbana, Federação Nacional dos Urbanitários) de même que l'ASSEMAE qui représente les services publics municipaux proposent des amendements pour que le rôle de l'État dans la gestion et dans la prestation des services soit renforcé, et pour que celui du secteur privé soit restreint. Ces acteurs soulignent, en particulier, le problème des zones mal desservies où vivent les habitants à faibles revenus, signalant que la poursuite incessante du profit, inhérente à la privatisation, est incompatible avec un projet d'accès universel. Ils affirment qu'il ne faut pas exclure le secteur privé de la gestion de l'eau, mais qu'il faut définir clairement son rôle et les limites de son action. Pour ces acteurs, le secteur privé joue déjà un rôle important dans le développement de projets et l'exécution de grands travaux. Ils demandent donc que le rôle du secteur privé soit restreint à ces activités. Ils soulignent, d'ailleurs, le degré élevé de sous-traitance qui s'effectue dans le secteur.

Toujours sur le thème de la participation privée, les acteurs liés à ce secteur (ABCON et ABDIB) demandent le remplacement du mot « privatisation » dans le texte du Plan, à savoir dans le paragraphe qui présente un examen rétrospectif des formes de prestation des services au Brésil. Ils demandent que ce mot soit remplacé par les termes « participation du secteur privé », faisant observer que le mot « privatisation » est généralement source de malentendu parmi les lecteurs et qu'il se nourrit d'anciens points de vue idéologiques et corporatistes, critiques de la logique économique dominante.

Dans les directives de la consultation, la place de la participation privée et la gestion exclusivement publique sont sujets à controverse récurrents. Le texte du PLANSAB mentionne qu'il faut explorer le potentiel des partenariats public-privé pour fournir le service, en se basant sur la loi qui réglemente ce genre de partenariat dans la gestion des services publics. Les acteurs du secteur privé demandent de renforcer cette directive afin que le texte soit plus explicite et que les différentes formes de prestation privée soient mentionnées: «il faut explorer toutes les possibilités de participation privée: les PPP, les concessions pleines (pour la desserte en eau et pour l'assainissement), les concessions partielles (pour l'un des deux services) et même les contrats BOT ou BLT²». Les mouvements sociaux (*Forum nacional de reforma urbana*) demandent, quant à eux, la suppression de cette directive.

Dans le chapitre quatre du Plan, dans la section qui porte sur l'analyse institutionnelle, le thème de la régulation provoque divers positionnements. Les mouvements sociaux comme le *Forum nacional de reforma urbana* ainsi que les syndicats de travailleurs proposent un amendement pour inclure une critique du modèle existant de régulation par les agences régulatrices. Selon eux, ce modèle est trop technocratique, car en s'appuyant sur la nécessaire indépendance politique des agences, il exclut la participation de la société civile. Cette participation se restreint à des consultations publiques sur Internet et à des audiences publiques. L'amendement demande une transformation du modèle de régulation existant, avec l'ouverture des agences régulatrices à la participation sociale. Un autre amendement proposé par l'ABES de São Paulo va dans le sens contraire et soutient le modèle existant des agences régulatrices (sans participation sociale). Il affirme que le Plan a établi la complexité de la régulation et que son stade de développement actuel permet d'obtenir de meilleurs résultats à moyen et à long terme. Il soutient aussi la nécessité d'une amélioration technique et institutionnelle des organismes de régulation. Ce camp défend l'idée que ce modèle n'est pas restrictif et que le PLANSAB permet trois modes de gestion: un mode étatique, un

2. Le contrat BOT (*Build, operate and transfer*, signifiant «Construire, exploiter et transférer») est celui par lequel un acteur public sélectionne une entreprise privée pour la conception, le financement et la construction d'une infrastructure et accorde à cette entreprise le droit de l'exploiter à des fins commerciales durant une période déterminée, à l'expiration de laquelle l'infrastructure est transférée à l'acteur public; le contrat BLT (*Build, lease and transfer*) est celui par lequel l'entreprise construit l'infrastructure et loue l'administration publique durant un certain nombre d'années.

mode municipal et un mode fondé sur un consortium intermunicipal. Le groupe présente, de plus, les avantages et les inconvénients de chaque mode. L'ABES de São Paulo conclut l'argumentation de son amendement en affirmant que le choix de modèle politico-institutionnel de régulation doit tenir compte de la réalité locale.

Dans le chapitre 8 du Plan concernant les lignes directrices et stratégiques majeures d'action de l'ABAR, l'association des agences régulatrices se prononce aussi sur le sujet avec l'amendement suivant :

... il y a une séparation nette entre les fonctions de planification, de réglementation, de fourniture et de contrôle social des services d'eau et d'assainissement. Ainsi, on devrait éliminer dans le PLANSAB toutes les macros directrices qui prévoient des interférences délibératives du contrôle social concernant les décisions qui portent sur la régulation des services.

L'association des agences régulatrices défend donc un modèle de régulation technique sans participation sociale.

L'analyse institutionnelle du Plan comprend une partie qui porte sur les tarifs. Cette question renvoie au paiement pour les services par les usagers et aussi à la possibilité d'obtenir un volume minimum gratuit, accessible à tous. Un amendement de la part de l'ABES São Paulo mentionne que le Plan doit formuler des politiques claires pour les subventions nécessaires aux politiques sociales portant sur l'accès des pauvres à l'eau et à l'assainissement. L'ABES considère l'imprécision concernant les tarifs sociaux comme un aspect faible du Plan. L'ABES prétend que le Plan doit guider les municipalités et les usagers des services à ce sujet, à travers des directives claires.

Pour les mouvements sociaux (*Forum nacional de reforma urbana* et les syndicats des travailleurs du secteur), les critères définissant les bénéficiaires du tarif social doivent être révisés et le plan doit introduire la discussion sur le coût social de l'eau et lancer un débat sur la gratuité de l'accès. Ils proposent un amendement concernant l'institution d'un service minimum gratuit pour ceux qui ne sont pas capables de payer le plein tarif.

Les acteurs privés entrent aussi dans ce débat, remettant en question l'expression « eau et assainissement comme marchandise » présente dans le texte du PLANSAB. Ils proposent un amendement pour supprimer cette expression. Pour eux, le texte du Plan conduit à un préjugé contre la tarification, en laissant de côté le fait que les tarifs représentent une sécurité pour les organismes qui financent les services. Les acteurs privés considèrent que cette expression peut conduire à une vision erronée,

comme s'il n'en coûtait rien pour fournir de l'eau potable à la population. Selon cet amendement, le texte du PLANSAB ignore délibérément les résolutions de l'ONU qui stipulent que « l'eau a une valeur économique » en même temps qu'est établi le principe humanitaire du droit à l'eau. Ainsi, selon l'amendement, le principe du droit à l'eau n'est pas en contradiction avec le droit de faire payer pour sa fourniture, que les services soient privés ou publics.

Un autre thème de l'analyse institutionnelle soulevé par les amendements proposés est celui de la coopération intermunicipale dans la gestion des services. L'ABES et les acteurs du secteur privé se manifestent en attribuant à l'analyse développée dans le PLANSAB une préférence pour la coopération intermunicipale comme moyen d'assurer une gestion plus efficace dans le cadre des petites municipalités, alors qu'il y aurait dans le même temps une absence de mention de la formule légale permettant de régler les rapports entre les États fédérés et les communes, dans le cadre de la gestion des services (des accords de coopération). Pour l'ABES, outre les consortiums cités (instrument juridique pour la coopération intermunicipale), le plan devrait mentionner les accords de coopération (instrument juridique permettant aux municipalités de déléguer la prestation des services aux compagnies des États fédérés). Selon l'ABES, il ne faudrait pas donner la préférence à un instrument juridique particulier au détriment des accords de coopération – tout aussi appropriés. Elle voit exprimée dans le PLANSAB une préférence pour la coopération intercommunale et une approche plutôt municipaliste.

Les acteurs de ce secteur (entreprises publiques des États fédérés) se prononcent sur la question en proposant un amendement qui va dans le même sens que celui de l'ABES. Selon eux, dans les municipalités où l'expansion des services (impliquant par conséquent des travaux d'infrastructures) est nécessaire, le consortium entre municipalités n'est pas une structure institutionnelle viable, compte tenu de la complexité des exigences légales – contrairement au cas des accords de coopération qui permettraient, selon eux, plus de souplesse et d'agilité.

Les acteurs du secteur privé signalent que les difficultés techniques et institutionnelles seront encore plus importantes si l'on réunit uniquement de petites municipalités dans un consortium, comme le suggère le PLANSAB. Selon ces acteurs du privé, la gestion associée est le modèle le plus adéquat pour le pays, et cela dans deux situations : dans le regroupement de municipalités viables, et non viables économiquement, avec le fort soutien technique et financier de l'État fédéré ou du secteur privé.

On découvre donc, chez les acteurs privés, une vision opposée à la possibilité d'un choix « municipaliste » dans le mode de gestion des services.

Un autre sujet de controverse entre les différents secteurs est celui de la participation et du contrôle social. Pour l'ABES de São Paulo, le Plan devrait signaler comme nécessaire, et non seulement pertinente, une articulation entre les instances gouvernementales (gouvernement national, gouvernements des États fédérés et des municipalités) et les organismes à compétence technique tels que les associations professionnelles et les associations représentatives de la société civile. Il devrait esquisser la forme du dialogue entre les agents impliqués. L'ABES de São Paulo estime que l'inclusion du débat social, et en particulier les apports des secteurs techniques, contribue à la cohérence des projets proposés. Pour elle, donc, la conception du contrôle social devrait engager aussi ceux qui détiennent la connaissance technique. En examinant l'ensemble des amendements proposés par l'ABES, on y remarque un certain refus du contrôle social par les non-experts.

Les mouvements sociaux et les syndicats envisagent le renforcement de la participation et du contrôle social d'une autre façon, comme le montre l'amendement proposé :

Il est nécessaire d'abolir de la scène nationale le préjugé tenace existant au sein d'un groupe de gestionnaires, d'acteurs gouvernementaux, de régulateurs et d'entrepreneurs impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, qui sous-estiment la capacité des représentants de la société à participer à la planification, à la fabrication et à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. La continuité de la mise en œuvre des politiques publiques sera garantie par un fort contrôle de la société civile, comprise ici comme un rassemblement des mouvements sociaux organisés. Il convient de garantir la participation de la société à toutes les étapes de la politique publique, de la conception des projets à l'exécution des travaux et à l'application des ressources, en passant par la planification.

Nous sommes donc ici devant une proposition de participation dans la gestion qui s'approche de celle de la démocratie radicale.

Afin de rendre cette participation effective, les mouvements sociaux et les syndicats demandent de créer des instruments de qualification et de formation des représentants de la société civile dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, avec des ressources financières qui leur seraient destinées. Ce serait un moyen d'assurer une mise à niveau des connaissances entre les techniciens et les représentants des mouvements sociaux. Il serait également nécessaire que les instruments de participation dépass-

sent le caractère le plus souvent consultatif afin que la participation devienne délibérative. Ces acteurs défendent aussi la création de conseils participatifs pour les politiques urbaines dans chaque municipalité, qui reproduiraient au niveau local le modèle national du *ConCidades*, ainsi que le fait de maintenir l'accès aux ressources publiques provenant du gouvernement national conditionné à la création de ces conseils.

Le dispositif des instances de contrôle social (délibératif ou consultatif) constitue un autre point de divergences entre les représentants des mouvements sociaux, le secteur privé et les entreprises publiques des États fédérés, ces dernières défendant l'idée que le texte du PLANSAB devrait renforcer le caractère consultatif de ces instances.

Le rôle du Conseil national des villes fait lui aussi l'objet d'un débat. Les mouvements sociaux demandent que la directive qui mentionne la nécessité de développer davantage les pouvoirs du Conseil national des villes dans la planification, la réglementation, l'évaluation et la délibération concernant les politiques de l'eau et de l'assainissement soit érigée en directive prioritaire. Ils demandent aussi que la directive soit élargie, en indiquant que les États fédérés et les municipalités doivent également élargir les pouvoirs de leurs conseils quant à ces mêmes politiques. À l'inverse, les acteurs du secteur privé s'opposent à cette directive avec les arguments suivants : le Conseil national des villes n'a qu'un rôle consultatif. Comme il ne dispose pas d'une composition paritaire entre les secteurs sociaux représentés, il ne peut avoir de fonctions de réglementation, de planification et d'évaluation. L'ABAR, qui représente les agences de régulation, demande qu'une fonction de régulation ne soit pas accordée au Conseil national des villes.

Dans le cadre de l'organisation du financement des services, on trouve aussi des controverses relativement à la création d'un fonds de financement. Le PLANSAB propose, à travers une directive, la constitution d'un fonds qui serait soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale. Ce fonds, nommé « Fonds national pour le service universel », serait doté de ressources qui proviendraient du budget fédéral et qui seraient allouées aux services exploités par des agents publics de faible viabilité économique et financière – et, de façon prioritaire, aux zones d'habitat précaires, urbaines et rurales.

Ainsi, on observe une priorisation du Plan concernant la destination des ressources financières provenant du gouvernement national : les zones plus pauvres et la population mal desservie. Le *Forum de reforma urbana* appuie cette directive et ajoute que le gouvernement national doit aussi

guider et induire la création de fonds pour le service universel au niveau des États fédérés et des municipalités. L'agence gouvernementale responsable des finances du gouvernement fédéral est plus réticente quant à la création du fonds qui devrait, selon elle, être approuvée par le pouvoir législatif. Elle va jusqu'à remettre en question la nécessité de la création du fonds : « [...] le rattachement excessif de ressources à des fonds paralyse le gouvernement dans l'allocation des ressources et peut réduire la capacité de répondre aux besoins du secteur ». Le secteur privé manifeste aussi son désaccord relativement à la création du fonds, en mentionnant les difficultés techniques et juridiques inhérentes à sa gestion.

CONCLUSION

Ce travail a permis d'examiner les controverses existant dans le cadre d'une politique publique particulière, la politique nationale pour les services d'eau et d'assainissement au Brésil. Le système fédéral brésilien ayant des caractéristiques qui lui sont propres, les politiques publiques sont, pour la plupart, inscrites dans la Constitution fédérale et relèvent de la compétence législative du gouvernement national, qui détermine le rôle des États fédérés et des municipalités. Ainsi, les politiques publiques sont très largement définies au niveau national (Souza, 2016). C'est le cas de la politique nationale pour les services d'eau et d'assainissement dont le principal instrument, qui définit des règles obligatoires pour les États fédérés et les municipalités, est le Plan national, le PLANSAB. Ce plan oriente la politique nationale pour le secteur et guide les plans formulés aux niveaux des États fédérés et des municipalités.

Ce plan a été élaboré par le ministère de la Ville en passant par différentes instances de débat et de participation publics. La dernière étape fut la consultation par Internet. En nous penchant sur cette consultation, nous avons pu dégager les principaux sujets de controverses entre les acteurs publics à partir des amendements qu'ils ont formulés.

Une première remarque s'impose : il n'y a pas eu de débat public dans cette étape d'élaboration du Plan, la consultation ayant été faite par Internet. Par conséquent, il n'y a pas eu de confrontation publique et ouverte des idées. Seuls ceux qui avaient accès à l'ensemble des amendements ont pu se forger une vision d'ensemble de la position des différents acteurs.

En ce sens, on n'est pas tout à fait dans le cadre de la définition de Lascoumes, où les controverses sont décrites comme des séquences de

discussion et d'affrontement entre des points de vue différents sur un sujet. D'un autre côté, un suivi de la politique publique nationale pour l'eau et l'assainissement nous permet de voir que les prises de position concernant les aspects clés de la politique, qui se concrétisent dans des amendements, se manifestent aussi dans d'autres espaces publics comme le Conseil national des villes, le *ConCidades*. Il ne s'agit donc pas ici d'une controverse classique, mais d'un processus participatif où des controverses sur les enjeux clés de la gestion des services d'eau se manifestent, se rapprochant par là de ce que Charaudeau nomme une « controverse sociale » (Charaudeau, 2015).

Quels sont donc les principaux sujets de ces controverses ? On peut dire qu'elles tournent autour de deux conceptions des services. La première conçoit les services comme un droit de citoyenneté, c'est-à-dire des services publics gérés par l'État et accessibles à tous, y compris à ceux qui n'ont pas les moyens de payer pour eux. La deuxième est une conception plutôt marchande des services, où le secteur privé joue un rôle majeur dans leur gestion, et où l'accès se fera toujours moyennant leur tarification – même si c'est le pouvoir public, par le biais des aides sociales, qui s'en charge.

Un autre sujet de controverse est celui de la participation sociale dans la gestion et sur son caractère délibératif ou consultatif. Les gestionnaires des services, publics ou privés, ont du mal à accepter une participation des entités qui représentent les intérêts des usagers dans la gestion, surtout dans une forme délibérative. Ils adhèrent encore fortement à une conception technocratique de la gestion, qui écarte ceux qui ne possèdent pas le savoir technique de la prise de décision.

Il faut également noter que cette opposition entre le public et le privé, entre gestion technique et gestion participative n'est pas propre au seul Brésil et dépasse le cadre des forums nationaux, à l'instar du réseau *Acqua Publica Europea* qui représente les opérateurs publics européens, et du Forum mondial de l'eau qui est contrôlé par des entreprises mondialisées (Veolia et Suez, par exemple).

Enfin, une autre controverse est liée au modèle brésilien de fédéralisme, dans lequel les États fédérés s'opposent à l'autonomisation et au renforcement d'une perspective « municipaliste » dans la gestion des services, car les municipalités sont les « clients » des compagnies d'eau et d'assainissement de ces mêmes États fédérés.

BIBLIOGRAPHIE

- BAKKER, K. (2009), « Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et sociétés*, n° 139 : 91-105.
- BELRHALI-BERNARD, H. (2011), « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n°s 137-138, p. 181-192.
- BRITTO, A. L., S. C. R. B. LIMA, L. HELLER, B. S. CORDEIRO (2012), « Da Fragmentação à Articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico », *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, n° 14, p. 63-82.
- CHARAUDEAU, P. (2015), « Qu'est-ce qu'une controverse ? ». En ligne : <http://e-cours.univ-lr.fr/UNT/mediatisation/res/texte-charaudeau08b.pdf>
- CHAMBERS, R. (1997), *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Londres, Intermediate Technology Publications Ltd.
- CHRISTIANSEN, J.-A. (2010), « E-Democracy », dans H. RAHMAN (dir.), *Handbook of Research on E-Government Readiness for Information and Service Exchange: Utilizing Progressive Information Communication Technologies*, Hershey, New York Information Science.
- COOKE, B. et U. KOTHARI (2001), « The Case for Participation as Tyranny », dans B. COOKE et U. KOTHARI (dir.), *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Books.
- DEWEY, J. (1927), *Search for the Great Community*, Londres, Hickman, L. A. and Alexander.
- DUPERRÉ, M. (2004), *L'organisation communautaire : la mobilisation des acteurs collectifs*, Québec, Presses Université Laval.
- GOHN, M. G. (2011), *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, São Paulo, Cortez Editora.
- GROSSMAN, E. (2010), « Acteur », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.) *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HAMEL, P. (2008), *Ville et débat public : agir en démocratie*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- HURLBERT, M. et J. GUPTA (2015), « The Split Ladder of Participation: A Diagnostic, Strategic, and Evaluation Tool to Assess When Participation is Necessary », *Environmental Science & Policy*, n° 50, p. 100-113.
- JOBERT, B. (1992). « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p. 219-234.

- LAMARZELLE, D. (2008), *Le management public en Europe*, EUROPA.
- LASCOUMES, P. (2010), « Controverse », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MAIELLO, A., C. V. VIEGAS, M. FREY et J. L. D. RIBEIRO (2013), « Public Managers as Catalysts of Knowledge Co-production? Investigating Knowledge Dynamics in Local Environmental Policy », *Environmental Science & Policy*, n° 27, p. 141-150.
- MERRIEN, F-X. (1999), « La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, p. 95-103.
- MOUFFE, C. (2002), « The *Democratic Paradox* », Londres/New York, Verso.
- PRETTY, J. (1995), « The Many Interpretations of Participation », *Focus*, n° 16, p. 4-5.
- REED, M. S. (2008), « Stakeholder Participation for Environmental Management: a Literature Review », *Biological Conservation*, n° 141, p. 2417-2431.
- SANTOS JUNIOR, O. A., A. S. E RIBEIRO, L. C. Q. (2004), « Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil », dans: SANTOS JUNIOR, O. A., A. S. E RIBEIRO, L. C. Q. (dir.), *Governança Democrática e Poder Local*, Rio de Janeiro, Revan, p. 11-56.
- SCHULZ, D. et J. NEWIG (2015), « Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual Framework and a Case Study of a National Sustainability-related Consultation Platform in Germany », *Environmental Policy and Governance*, vol. 25, n° 1, p. 55-69.
- SHANE, P. M. (2011), « Online Consultation and Political Communication in the Age of Obama: An Introduction », dans P. M. SHANE et S. COLEMAN (dir.), *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*, Cambridge, MA/Londres, MIT Press.
- SOUZA, C. (2016), « Federalismo e Políticas Públicas Nacionais: diversidade ou uniformidade », dans MENICUCCI, TELMA et GONTIJO (dir.), *Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências Nacionais e internacionais*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, p. 131-154.
- VIEJO, R., M. MARTI COSTA, M. PARÈS, P. RESENDE et R. L. VILAREGUT, (2009), « Participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico normativos y modelos de democracia », dans M. PARÈS (dir.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Editorial Ariel, p. 29-53.

CHAPITRE 4

Anticiper les controverses : les audits de sécurité routière, ressource de légitimité d'impartialité

GEOFFREY CARRÈRE

Souvent¹ renvoyée à l'image d'une expertise bornée aux dimensions techniques, l'ingénierie en sécurité routière reste encore aujourd'hui profondément associée au modèle progressiste (Choay, 2004) de l'aménagement de l'espace développé au cours des années 1960-1970 en France et au Québec. La construction de vastes infrastructures routières (Hall, 2002) visait alors à accompagner l'expansion du « progrès » incarné par l'automobile. La vitesse et l'efficacité des déplacements devaient être optimisées par des techniques ingénieriales basées sur la ségrégation des modes de transports et la hiérarchisation des voies (Fleury, 2006). Loin d'intégrer l'usager, les modèles de sécurité routière consistaient alors à fluidifier la circulation afin d'éviter les risques de collisions. L'échangeur Turcot de Montréal et celui de la porte de Bagnolet à Paris illustrent encore cette période dans le décor urbain d'aujourd'hui. Si l'ingénierie routière évolue au cours des années 1970 par la mise en œuvre de l'approche réactive consistant à aménager des zones définies comme accidentogènes par des études statistiques, l'usager demeure encore exclu

1. Ce chapitre a été rédigé à partir d'une thèse intitulée *Changement cognitif ou transformation du rôle social de l'expert ? Sociologie des experts du risque routier dans une approche comparative France-Québec : le cas des audits de sécurité routière*. Cette thèse fut soutenue en 2012 et réalisée en cotutelle entre l'Université Laval et l'Université Toulouse 1 Capitole.

des modèles ingénieriaux. « Sa participation se borne en amont de l'action, à relever à son corps défendant et par l'accident, la localisation d'imperfections, de défauts, dans le système des routes » (Galland, 1991 : 114).

Depuis, en France comme au Québec, le champ de la sécurité routière s'est démocratisée. En France, le Plan départemental d'actions de sécurité routière (PDASR) illustre ce tournant. Au sein du PDASR, la sécurité routière n'est plus uniquement envisagée comme une affaire d'ingénieurs. Sur l'initiative du préfet, ce plan s'applique sur la base d'une concertation locale auprès des différents acteurs de la route comme la police, la gendarmerie, les Directions départementales des territoires (DDT), les collectivités locales, les médecins et les associations de la route. Au Québec, la démocratisation du champ de la sécurité routière s'illustre à travers la mise en place de la Table québécoise de la sécurité routière (TQSR). La TQSR est un organe permanent d'échanges et de débats. Elle se compose de 47 membres issus respectivement du milieu associatif, des municipalités, de la police, des organismes gouvernementaux, de l'Hôpital Sacré-Cœur de Montréal/Trauma Québec et du Centre de recherche sur les transports de l'Université de Montréal.

Avec l'introduction, dans les années 2000, de l'audit de sécurité routière (Belcher, Proctor et Cook, 2008), l'ingénierie routière s'inscrivait à son tour dans un processus de démocratisation des dispositifs de contrôle de la route. De manière générale, l'audit est un instrument issu du domaine privé (ex : audit financier, audit sur les produits). Importé dans l'action publique par le nouveau management public (NMP), il vise à contrôler et évaluer de manière indépendante la réalisation des tâches afin d'en améliorer la qualité et l'efficacité. Dans le domaine de la sécurité routière, il a été introduit en France par la Circulaire du 18 mai 2001 et au Québec par une orientation ministérielle en 2008. L'audit propose en l'espèce une évaluation *in situ* des infrastructures en mêlant les savoirs d'ingénieurs aux savoirs d'usagers. Si dans certains pays comme la France l'audit de sécurité routière intègre dans sa phase expérimentale, au côté de l'ingénieur, les autres acteurs de la route (ex. : policiers, associations d'usagers...), aujourd'hui c'est sur la base de la propre expérience de conducteur des auditeurs que le contrôle des routes s'opère. En sillonnant le site à bord d'un véhicule, les auditeurs relèvent, par l'expérience somatique de la route (Collins, 2010), les éléments pouvant être à la source d'un accident comme les effets d'optiques ou le manque de visibilité (Carrère, 2012). Certes, l'audit de sécurité routière légitime la participation de savoirs expérimentiels de conducteur au sein du contrôle de

sécurité des routes (Carrère, 2015) ; cependant, il n'intègre pas de manière effective l'utilisateur à la réalisation de l'expertise.

Aussi, loin d'incarner une transformation cognitive majeure de l'ingénierie, l'audit apparaît dans une situation d'entre-deux. Quelles sont donc les raisons qui expliquent l'introduction d'un nouvel instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) à portée limitée en France et au Québec ? Dans le cadre d'une étude comparative, nous montrerons que, si la mise en œuvre de l'audit de sécurité routière s'inscrit moins dans une volonté de changement des cadres cognitifs de l'expertise, elle tend aussi à répondre à des enjeux périphériques au domaine de la sécurité routière. Nous verrons que l'audit apparaît comme un nouvel instrument de contrôle visant à prémunir les ministères français et québécois contre d'éventuelles controverses futures. C'est en ce sens que nous analyserons l'expertise produite par les auditeurs comme la ressource d'une nouvelle forme de légitimité de l'action publique permettant d'agir dans un environnement controversé. Reprenant les travaux de Pierre Rosanvallon (2008), nous qualifierons cette nouvelle forme de légitimité de « légitimité d'impartialité » (Rosanvallon, 2008).

Ainsi, dans une première partie, nous contextualiserons les audits de sécurité routière au sein des systèmes politiques et du cadre idéologique dans lesquels ils s'insèrent. Nous verrons à cet égard qu'issus tous deux d'une tradition centralisée du pouvoir, le Québec et la France se sont engagés dans des processus de décentralisation et de déconcentration territoriale. Puis après avoir défini l'expertise produite par les audits de sécurité routière comme étant une expertise technique (Theys, 1993) ressource de légitimation décisionnelle et présenté les outils méthodologiques mobilisés dans le cadre de la réalisation de cette comparaison internationale, nous reviendrons sur le processus de décentralisation français et québécois. Nous montrerons que l'audit de sécurité routière émerge dans le cadre de ce processus en tant qu'instrument visant à la réhabilitation d'un contrôle des instances centrales sur les projets routiers réalisés dans les territoires. Nous verrons à ce propos que le contrôle réalisé par l'audit de sécurité routière assure une forme contemporaine de la légitimité de l'action publique : une légitimité d'impartialité. Cette nouvelle forme de légitimité semble aujourd'hui nécessaire à l'action politique pour prévenir d'éventuelles controverses.

CONTEXTUALISATION POLITIQUE ET RATIONALITÉ GOUVERNEMENTALE : L'AUDIT DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE, UN INSTRUMENT PROGRAMMATIQUE ?

Loin d'émerger *ex nihilo*, les instruments d'action publique sont mis en œuvre dans des contextes politiques particuliers. L'analyse du système politique et de la rationalité gouvernementale (Foucault, 1978) dans lesquels les audits de sécurité routière s'insèrent est donc une étape préliminaire essentielle pour comprendre les enjeux qui sous-tendent l'introduction de ce nouvel instrument.

Nouvelle forme d'instrumentation issue du NMP, l'audit de sécurité routière s'inscrit dans le cadre du tournant néolibéral de l'action publique (Foucault, 1978 ; Rose et Miller, 1992). Le NMP peut être défini comme :

[...] un ensemble d'idées empruntées au cadre conceptuel des pratiques administratives du secteur privé. Il met l'accent sur le contrôle des coûts, la transparence financière, l'autonomie des sous-unités organisationnelles, la décentralisation de la direction, la création de mécanismes de marché ou de quasi-marché séparant fonction d'achat et approvisionnement, la contractualisation de leur relation, et l'accentuation de la responsabilité de la clientèle en matière de qualité des services, grâce à la création d'indicateurs de performance. (Power, 2005 : 94)

Parmi les instruments importés de la sphère privée dans la sphère publique, l'audit détient une place singulière. Qu'il soit interne ou externe, l'audit est un instrument de contrôle des tâches en vue d'une amélioration de la performance, de l'efficacité ou de la qualité d'un service donné. La généralisation de l'audit tant dans le secteur public que privé amène Michael Power à parler à son sujet « d'obsession du contrôle » (Power, 2005). L'audit de sécurité routière doit donc aussi être étudié à l'aune de sa portée programmatique tant du point de vue de la rationalité gouvernementale dont il est porteur que de celui des enjeux propres à l'organisation territoriale du système politique dans lequel il s'insère. Aussi, bien qu'appartenant à des systèmes politiques différents le Québec et la France convergent à bien des égards quant à l'agencement institutionnel de leur territoire en matière d'ingénierie routière.

Le système politique français reste encore aujourd'hui profondément marqué par une tradition centralisatrice issue aussi bien de la monarchie que de la révolution jacobine (Roggero, 2006). Si certaines adaptations aux contingences locales pouvaient être de mise – Pierre Grémion (1976) parlait à ce sujet d'un « jacobinisme apprivoisé » – le système centralisé

français accordait peu d'autonomie aux territoires. Puis, depuis 1982, le processus de décentralisation a doté les régions, les départements et les intercommunalités de compétences politiques notables. Toutefois, l'organisation politique française n'en demeure pas moins empreinte d'une logique centralisatrice. Exercé dans le cadre d'un pouvoir à distance (Epstein, 2005 : 111), par l'intermédiaire de leviers fiscaux comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) notamment (Carrère, 2013), le pouvoir central garde encore aujourd'hui la mainmise sur ses territoires.

De son côté, depuis 1867 et l'instauration de la Confédération, le Canada est un État fédéral. L'autonomie caractérise ce système politique. Il s'organise autour d'un État souverain, dit fédéral, et d'entités territoriales autonomes, dites fédérées, disposant de leurs propres gouvernements. Aux côtés des trois territoires fédéraux du Nord-Ouest, du Nunavut et du Yukon, la Province du Québec fait partie de l'un des dix États fédérés du Canada. À l'instar de la France, le système politique québécois a également été marqué par une période de centralisation. Puis, à partir de 1977 et du *Livre blanc sur la décentralisation* qui a donné naissance en 1979 aux Municipalités régionales de comtés¹ (MRC), le Québec a amorcé un processus de décentralisation. Ce processus s'est poursuivi en 2003 avec la création de la Conférence régionale des élus qui avait pour responsabilité de conseiller le gouvernement québécois sur les politiques à mettre en œuvre dans les différentes régions. Cette instance a été dissoute 13 ans plus tard en 2016. De façon assez semblable au cas français, l'organisation territoriale québécoise demeure aujourd'hui marquée par la présence de l'État central, certains auteurs jugeant même que la décentralisation québécoise en est finalement restée « au chapitre des intentions » (Joyal et El Batal, 2007 : 252).

Toutefois, si la tradition centralisatrice française et québécoise demeure prégnante surtout au niveau provincial pour le Québec, les processus de décentralisation engagés ont largement modifié l'organisation politique des territoires. De part et d'autre de l'Atlantique, ces processus de décentralisation se sont accompagnés de déconcentrations accrues des services centraux. Ainsi, le ministère des Transports québécois (MTQ) se décline dans les régions au sein de services déconcentrés appelés Directions territoriales (DT). Ces dernières apportent notamment un soutien technique aux projets routiers portés par les MRC et les municipalités. En France, le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM) se décline, lui aussi, sur ses territoires à travers les services déconcentrés que sont les Directions régionales de l'environnement, de

l'aménagement et du logement (DREAL), les Directions interdépartementales des routes (DIR) et les Directions départementales des territoires (DDT).

De leur côté, les audits de sécurité routière sont assurés, en France comme au Québec, par les services centraux incarnés dans le cas français par l'inspecteur général des routes (IGR) et dans le cas québécois par le Service central de sécurité en transport. Les audits de sécurité routière réalisent en ce sens le contrôle de sécurité des routes mis en œuvre par les services déconcentrés. Toutefois, une spécificité française doit être soulignée ici. Les auditeurs français sont affectés à des services déconcentrés dans le cadre de leurs activités professionnelles courantes. Cependant, pour la réalisation de la mission d'audit, ces derniers sont rattachés aux services centraux. Aussi, afin d'éviter tout conflit d'intérêts, l'IGR va désigner des auditeurs extérieurs au département ou à la région où le contrôle de sécurité doit être effectué.

En réalisant un contrôle des travaux effectués par les services déconcentrés, l'audit de sécurité routière s'insère au cœur même des jeux de pouvoir qui sous-tendent le maillage institutionnel de la gestion des territoires par les services centraux. La question de la portée programmatique de l'audit paraît donc d'autant plus importante à interroger que l'expertise produite par les auditeurs reste pour une large part sous le contrôle du domaine politique.

Les audits de sécurité routière : une expertise technicienne

Fonctionnaires de leurs ministères respectifs les auditeurs français et québécois sont largement soumis au pouvoir politique. L'expertise produite par les audits de sécurité routière est une expertise accomplie par le ministère pour le compte du ministère. Les résultats de l'expertise sont donc autant soumis à un contrôle ingénieurial entre pairs qu'à un contrôle politique au regard des enjeux auxquels le ministère se confronte (Roqueplo, 1997).

En effet, après avoir reçu le dossier d'un projet routier fourni par la DT, les auditeurs québécois procèdent à son analyse. Cette étude s'attarde particulièrement à l'analyse des tracés routiers, des distances de visibilité, des carrefours, des aménagements pour les cyclistes et les piétons ou encore à l'étude des caractéristiques de la circulation ou des besoins des usagers en matière de circulation. À la suite de cette première étude exhaustive, les auditeurs se rendent sur le terrain. Cette visite de terrain

consiste dans un premier temps en une rencontre avec les techniciens des DT afin d'appréhender les points fondamentaux de la problématique ainsi que les principales contraintes rencontrées dans le cadre du projet routier, qu'elles soient géographiques, économiques ou politiques. Après cette première réunion, les auditeurs vont procéder à l'observation de l'infrastructure routière. Cette étape consiste à relever les problèmes relatifs à la géométrie de la route, à ses abords ou à son équipement (ex. : glissières, panneaux). Enfin, cette visite de terrain se clôture par une étape dite de « familiarisation » avec le site. Ici, les auditeurs se mettent à la place d'un conducteur lambda et tentent d'identifier, au volant d'un véhicule, les dangers que pourrait rencontrer un usager. Les auditeurs s'attardent particulièrement sur des caractéristiques comportementales comme le désir d'accélération ou sur les effets de trompe-l'œil que peut induire l'environnement routier. À la suite de cette visite de terrain, les auditeurs se réunissent une dernière fois pour dresser le bilan de leurs analyses qui sera remis à la DT.

En France, l'IGR détient un rôle important dans la réalisation de l'audit. Après avoir désigné les auditeurs qui effectueront le contrôle de sécurité sur la base de leurs affectations géographiques, l'IGR va par ailleurs choisir les grilles d'analyse nécessaires à la réalisation de l'audit. Les grilles d'analyse constituent l'outil principal de l'auditeur français. Elles consistent en un ensemble de questions qui décomposent l'infrastructure en différentes problématiques relatives au tracé, à la visibilité ou à l'équipement de la route. Aujourd'hui, il existe trois types de grilles d'analyse applicables aux milieux suivants : urbain, interurbain et voie rapide urbaine. À titre d'exemple, la grille en milieu interurbain s'organise autour de sept grands thèmes : l'intelligence du projet, la section courante, l'échangeur et les points d'échange, le carrefour giratoire, le carrefour ordinaire, les points particuliers, l'évolution et la vie de l'ouvrage du point de vue de la sécurité routière. Chacun de ces grands thèmes est soumis à un ensemble d'interrogations s'articulant autour d'une vingtaine de sous-thématiques portant sur la lisibilité, la visibilité, l'adéquation aux contraintes dynamiques, la cohérence des éléments de la voie par rapport à l'environnement, les équipements, les usagers particuliers, les zones de manœuvres particulières ou encore la végétation. La grille d'analyse sera le principal outil utilisé lors de la rédaction du rapport final de l'audit.

Par la suite, les auditeurs analysent le dossier du projet routier. Ce dernier comporte notamment les documents qui reprennent l'historique et les plans du projet. Lors de cette étape, les auditeurs vont s'attarder particulièrement sur le tracé, son profil et sa signalisation. Après cette

analyse, les auditeurs vont procéder à une visite de terrain. Dans un premier temps, ils vont sillonner plusieurs fois le projet en voiture. Tout comme leurs homologues québécois, les auditeurs français cherchent à prendre la position d'un conducteur lambda. À la suite de ce premier passage, ils vont de nouveau parcourir l'infrastructure en s'arrêtant sur les points problématiques relevés et rempliront la grille d'analyse. Le rapport final sera remis à l'IGR qui réalisera un ultime contrôle avant l'ouverture de la route : l'inspection préalable à la mise en service (IPMS).

À la lumière de la présentation du processus d'audit au Québec et en France, ce dernier apparaît comme un instrument administratif de contrôle des projets routiers permettant d'aider la décision politique à l'ouverture des routes. L'expertise produite paraît donc profondément inscrite au sein des rouages administratifs de validation de la décision. À cet égard, l'expertise appartient tout autant au domaine administratif qu'au domaine de la science ingénieriale (Duclos, 1991). C'est en ce sens que nous définissons cette forme d'expertise comme étant une expertise technicienne, c'est-à-dire une forme de savoir mobilisée par l'action publique en tant que ressource de légitimation de ses décisions. Relançant par la même la question de sa portée programmatique, l'expertise technicienne de l'audit de sécurité routière nous incite à étudier la nature de la légitimité de l'action publique à laquelle il participe. La dimension comparative de notre recherche nous impose maintenant de présenter le cadre méthodologique employé dans cette étude.

MÉTHODES

La comparaison internationale que nous avons effectuée s'inscrit dans le cadre du mode comparatif mobilisé par Peter Hall (2000) et analysé par Patrick Hassenteufel (2005) consistant à étudier l'articulation entre les institutions, les intérêts et les idées qui sous-tendent les objets comparés. La comparaison internationale pose le problème de la comparabilité spontanée; c'est-à-dire de la comparaison d'objets de natures différentes mais porteurs du même nom.

Cette difficulté a été rapidement palliée par le fait que l'ingénierie en sécurité routière est structurée au niveau international par l'Association mondiale de la route (AMR) dont la France et le Québec sont partenaires. Cette association a pour objectif de partager les connaissances, les expériences et les savoirs acquis dans le domaine de la sécurité routière entre les différents pays membres. L'audit de sécurité routière a fait l'objet d'un

plan stratégique amorcé par l'AMR entre 2004 et 2007 puis d'un guide d'application en 2011. De plus, cette difficulté a pu être également dépassée par le biais de l'enquête empirique que nous avons menée pendant quatre ans au Québec et en France. Cette enquête de terrain s'est inscrite dans le cadre d'une approche qualitative privilégiant les techniques méthodologiques de l'entretien et de l'observation.

Deux techniques d'entretien ont été mobilisées. D'une part, les entretiens libres. Cette technique a été la plus utilisée au Québec. Notre présence journalière au sein du ministère des Transports demandait d'agir avec souplesse. Aussi, à la pause déjeuner ou autour de la machine à café, 46 entretiens libres d'une durée moyenne de 30 minutes ont pu être effectués. Le matériel issu de ces entretiens a été complété par la réalisation d'entretiens semi-directifs portant notamment sur l'histoire institutionnelle du ministère des Transports ainsi que sur les trajectoires professionnelles des auditeurs. Au total, nous avons réalisé au Québec 26 entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de 1 h 30. Dans le cas français, nous avons réalisé 46 entretiens semi-directifs d'une même durée moyenne de 1 h 30. Enfin, conjointement aux entretiens, nous avons utilisé la technique de l'observation directe en participant à la réalisation de deux audits, l'un, dans la région de la Mauricie au Québec, l'autre, dans le département du Lot-et-Garonne en France.

L'audit de sécurité routière québécois : le retour du contrôle des services centraux sur les projets routiers

La décentralisation québécoise a réorganisé les compétences en matière de transports. Le MTQ s'est vu confier la responsabilité de la majorité du réseau routier supérieur, c'est-à-dire des autoroutes, du réseau routier national et régional ainsi que des voies donnant accès aux ressources. De leur côté, les municipalités obtenaient la gestion du réseau local, c'est-à-dire de l'ensemble des routes et rues desservant les propriétés urbaines ou rurales. Elles ont obtenu également la gestion des ouvrages d'art situés sur ce réseau. Afin d'aider les municipalités dans la gestion de leurs nouvelles attributions, le MTQ leur a fourni un soutien technique. Ce soutien a été assuré par les DT. Très vite, les DT sont devenus des acteurs majeurs dans le domaine de la sécurité routière. Le rôle des instances centrales se limitait alors à donner un simple avis sur le caractère sécuritaire ou non d'un projet routier.

Au central, c'était quelque chose de plus général. On offrait un support aux directions territoriales. Lorsque les DT faisaient face à un problème majeur qu'elles ne pouvaient résoudre, elles nous envoyaient le dossier. (Auditeur du MTQ)

L'expertise donnée avant au MTQ, c'était des avis. Face à un type d'aménagement très précis, on nous demandait si cet aménagement-là était ou non sécuritaire. C'était de l'assistance technique. Ce n'était pas pour regarder l'ensemble du projet et identifier les éléments qui peuvent représenter des risques d'accident. (Auditeur du MTQ)

À partir des années 2000, les instances centrales du MTQ opèrent un retour sur les territoires. L'audit de sécurité routière fut l'instrument qui participa à ce retour. En effet, l'audit réalise un contrôle général qui court tout le long du processus de réalisation d'un projet routier, tant sur la phase du projet que sur celle de la conception. Plusieurs explications justifient la réhabilitation du pouvoir des instances centrales sur les projets routiers.

D'une part, l'introduction de l'audit s'explique par une volonté politique de remédier au déséquilibre territorial induit par la décentralisation. Lors de la création des DT, l'expertise en ingénierie routière s'est répartie de façon non uniforme sur le territoire. Les ingénieurs ont privilégié les services situés dans les villes proches du Saint-Laurent (ex. : Montréal, Québec) au détriment des zones situées à l'intérieur des terres. Pour pallier le déficit en expertise, certaines régions ont dû faire appel à des firmes privées pour réaliser des projets routiers.

Quand le ministère s'est décentralisé, l'expertise s'est répartie dans ces directions territoriales de manière non uniforme. Ceux qui étaient basés à Québec se sont répartis à Québec. Les directions territoriales les plus éloignées de ces centres ont moins attiré ces experts et se sont retrouvées avec un peu moins d'expertise dans ce domaine-là. Donc, ces gens-là étaient moins à l'aise avec les questions de sécurité. Il y a donc eu de plus en plus de contrats qui se sont de plus en plus donnés aux firmes privées mais il n'y a pas nécessairement l'expertise suffisante dans les firmes privées. (Auditeur du MTQ)

Ce déficit d'expertise était d'autant plus problématique que, en raison de leur proximité territoriale, les DT sont particulièrement soumises à la pression politique locale autour des enjeux de sécurité routière pouvant émerger des municipalités ou des associations d'usagers.

Dans les DT tu es comme dans une situation hybride entre domaine politique et domaine de spécialistes. Notre travail avait un impact direct sur l'usager. On était toujours en contact avec le public. Le politique est

présent, faut apprendre à vivre avec [...]. Au niveau des DT, on a une pression au niveau du résultat. Il faut répondre à la demande. (Auditeur du MTQ)

De plus, la pression des enjeux politiques sur les DT s'accroissait d'autant plus que la question de l'amélioration des infrastructures routières était l'un des points importants du débat politique au début des années 2000 au Québec : « C'est une question politique. À un moment donné, ils ont voulu se donner les moyens pour améliorer le bilan routier. Ce qui explique ça, ce sont des projets qui ne faisaient pas l'unanimité dans les associations puis tout [...]. Depuis ces préoccupations, ils ont mis l'audit de façon systématique » (Auditeur du MTQ).

D'ailleurs, lors des élections provinciales de 2008, le Parti libéral du Québec (PLQ) plaça au centre de son programme la réhabilitation du réseau routier. Selon le PLQ, la réhabilitation du réseau permettrait à la fois d'assurer la sécurité des usagers et de créer 56 300 emplois (Boulet, 2010). Le PLQ fut le vainqueur de ces élections provinciales. Le programme de rénovation des routes a été l'un des arguments importants qui ont concouru à sa victoire.

Au Québec, l'enjeu politique montant que représentent la réhabilitation des routes, le déficit d'expertise et la délégation de projets à des firmes privées pose en creux la question de la responsabilité politique du ministère en matière de sécurité routière. En rétablissant un droit de regard des instances centrales, l'audit de sécurité routière permet de pallier les limites observées dans la gestion du risque routier par le biais d'un contrôle au long cours des projets infrastructurels. En abordant le cas français, nous verrons que l'introduction des audits participe d'une logique de contrôle analogue.

L'audit de sécurité routière français : le retour des instances centrales dans un univers judiciairisé

Encore appelé à l'époque le ministère de l'Équipement (ME), le MEEM opère à partir de la décentralisation de 1982 de profonds remaniements organisationnels. Les Directions départementales de l'équipement (DDE), aujourd'hui appelées DDT, obtiennent la maîtrise d'ouvrage, l'exploitation, l'entretien et la gestion des routes départementales.

En 1990, sont créées au sein des DDE les Cellules départementales d'exploitation et de sécurité (CDES). Or, les CDES avaient pour fonction

de réaliser le contrôle de sécurité des infrastructures construites par les DDE. Service faisant partie intégrante des DDE, les CDES étaient donc à la fois juge et partie des infrastructures qu'elles avaient pour responsabilité de contrôler.

L'interférence des rôles allait beaucoup plus loin que ça. Dans les anciens services qui étaient les DDE, tout était confondu. Parce qu'en fait les DDE jouaient le rôle de maître d'ouvrage, de maître d'œuvre et de contrôle. C'est vrai que les CDES étaient utilisées en tant que contrôle externe [...]. On utilisait les CDES parce que c'était là où se trouvaient les spécialistes en matière de sécurité routière et qu'ils étaient indépendants du processus de production. Mais ils n'étaient pas indépendants du service qui était la DDE. (Auditeur du MEEM)

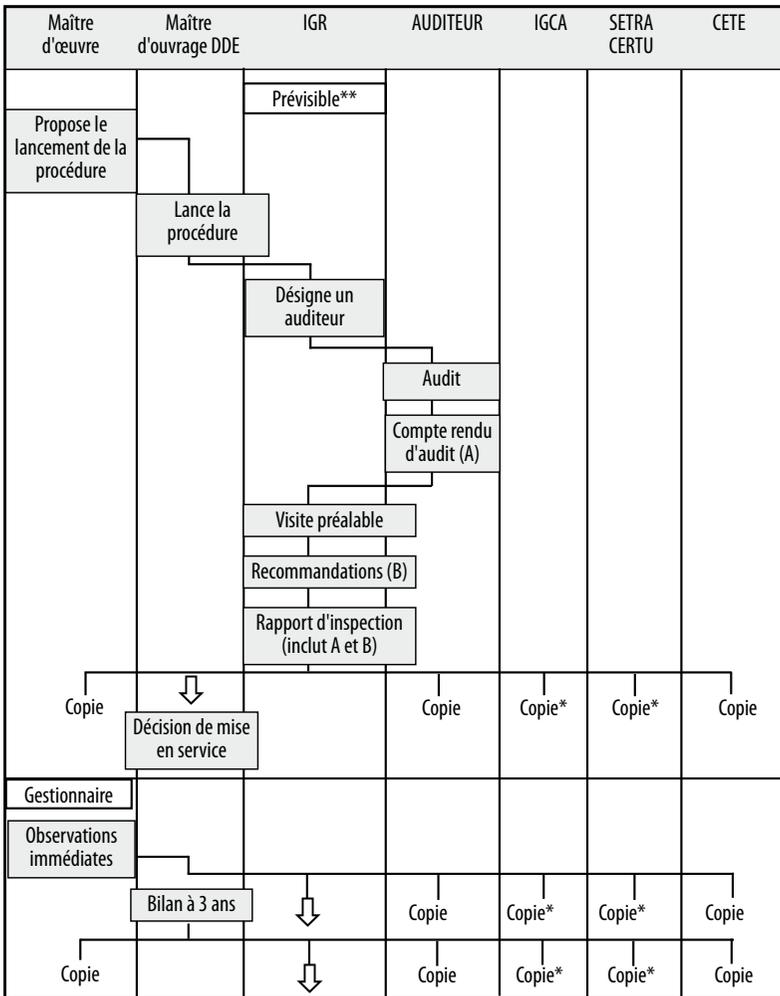
La question de la neutralité du contrôle réalisé par les CDES se posait d'autant plus que le ME faisait face au milieu des années 1990 à un phénomène nouveau, celui de l'amplification des recours judiciaires contre lui.

Il y a de plus en plus d'associations de victimes qui font de plus en plus de recours. Nous, on est souvent enquêté, on est souvent mis en cause. Maintenant, on a mis en place des procédures pour que notre responsabilité pénale ne soit pas mise en cause. On a ouvert un parapluie pour s'éviter la prison tout simplement. Tout est bon pour faire intervenir un avocat. On sait qu'on prend des risques à ouvrir des routes [...] il faut se protéger car les gens sont de plus en plus procéduriers. (Auditeur du MEEM)

Le cas d'une controverse juridique dans le département du Cher, évoquée par un auditeur lors d'un entretien, illustre la montée de la judiciarisation des rapports entre le ministère et ses usagers.

On va vers une culture juridique. Des attaques et des responsabilités personnelles peuvent être recherchées. Dans le Cher par exemple la signalisation a été remise en cause par un juge qui l'a estimée réglementaire mais insuffisante. Elle était réglementaire, conforme à tout ce qu'il fallait mettre mais insuffisante parce qu'un gars s'est planté. Sauf qu'après on s'est rendu compte qu'il avait 3 grammes dans le sang, ce qui a un peu réduit la chose mais bon... (Auditeur du MEEM)

L'audit en sécurité routière incarne l'une des procédures permettant d'assurer la protection juridique du ministère et de ses fonctionnaires évoquée dans le précédent extrait d'entretien. Afin d'éviter toute ambivalence dans le processus de contrôle des infrastructures routières, le ministère décida d'introduire une « démarche qualité » dont l'audit fut l'un des principaux instruments. Cette démarche qualité supprima l'évaluation des infrastructures assurée par les CDES et limita le rôle des DDE tant dans le contrôle des routes que dans la réalisation des projets.



* Si le M.G.R. le juge nécessaire

** Si le maître d'ouvrage le demande

Source : Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (2003)

En effet, l'ensemble des dossiers est désormais approuvé par le ministre, et pour le ministre par l'intermédiaire des directeurs des administrations centrales. Avant l'approbation du projet, le directeur de l'administration centrale s'appuie sur le contrôle extérieur réalisé par les IGR qui délivrent un avis de synthèse pour approbation ou non du projet. Si le projet est approuvé, il retourne au sein des DDE/DDT pour sa mise en œuvre tel qu'approuvé par les services centraux.

De plus, le contrôle de sécurité échappe lui aussi aux services décentralisés. Il est assuré par l'audit de sécurité routière dont la mission est rattachée directement aux services centraux par l'intermédiaire de l'IGR. Sous l'autorité de l'IGR les auditeurs ont pour responsabilité d'évaluer l'infrastructure routière et d'apporter les éléments empiriques nécessaires à la préparation de l'IPMS qui sera réalisée ultérieurement par l'IGR et qui conditionnera l'ouverture ou non de la route.

Au sein de la démarche qualité, l'audit de sécurité routière participe donc à la réaffirmation du contrôle des services centraux sur les projets routiers. Cette recentralisation du contrôle s'explique, à l'instar du cas québécois, par les enjeux politiques qui gravitent autour du domaine de la sécurité routière. Il s'agissait ici de pallier l'ambiguïté du contrôle assuré par les CDES au regard de la judiciarisation des rapports avec les usagers. Là encore, l'audit de sécurité routière apparaît comme un instrument visant à prémunir le ministère contre les recours judiciaires ou l'émergence de controverses. Nous verrons que, dans les deux cas, la centralisation du contrôle de sécurité se présente comme une volonté de préserver l'évaluation des infrastructures routières de l'influence des contingences locales. C'est dans cette recherche de « neutralité » de l'expertise que se réifie aujourd'hui une forme contemporaine de la légitimité de l'action publique.

L'audit de sécurité routière : une ressource de légitimité d'impartialité

Qu'il s'agisse du cas français ou du cas québécois, l'audit de sécurité routière apparaît comme un instrument d'action publique visant à assurer le contrôle des instances centrales sur les organes déconcentrés. De part et d'autre de l'Atlantique, ce contrôle fut motivé par la volonté d'anticiper d'éventuelles mises en cause de la responsabilité du ministère en matière de sécurité routière. Au Québec, il s'agissait de pallier le problème du déficit d'expertise et des éventuelles délégations de travaux aux firmes privées dans un contexte politique où les enjeux autour de la rénovation du réseau routier étaient particulièrement prégnants. En France, il s'agissait de remédier aux ambiguïtés du contrôle de sécurité réalisé par les CDES face à la judiciarisation des rapports entre le ministère et les usagers.

La solution trouvée fut donc la mise en place d'une procédure visant à rechercher la « neutralité » du contrôle de sécurité. Cette « neutralité » s'est incarnée par une mise à distance des territoires en réaffirmant le pouvoir des services centraux sur l'évaluation des projets routiers. En effet, au Québec comme en France cette recherche de « neutralité » s'est

réifiée dans l'idée qu'un contrôle effectué par les instances centrales assure une certaine « objectivité » du regard sur le projet routier grâce au détachement réalisé vis-à-vis des contingences locales. En France, cette neutralité est également recherchée dans le choix des auditeurs sélectionnés en dehors du département où se situe l'infrastructure réalisée.

L'audit, c'est avant tout un certain recul, une vue d'ensemble d'un projet. Tu peux juger de l'ensemble d'un projet dans le sens de le voir d'un œil plus haut, indépendant [...]. Les audits sont davantage indépendants du projet. On ne se pose pas la question des restrictions budgétaires, donc, on peut axer vraiment sur la sécurité. (Auditeur du MTQ)

« L'indépendance c'est de ne pas être juge et partie. On est mandaté sur un projet qu'on ne connaît pas mais, surtout, dans un secteur géographique et sur un service dont on ne dépend pas hiérarchiquement. L'idée c'est d'être en dehors de toute pression. Sur le terrain, je ne veux pas être avec le maître d'œuvre parce que je n'ai pas envie de remarquer quelque chose et d'avoir une explication sur le moment. » (Auditeur du MEEM)

L'extériorité du contrôle de l'auditeur français n'est pas sans susciter certaines tensions auprès du maître d'œuvre responsable de la construction. Certains d'entre eux estiment faire l'objet de « flicage ». Aussi, l'écriture du rapport d'audit est une étape stratégique en soi dans la formulation des critiques, de sorte qu'elles puissent être entendues par le maître d'œuvre.

Suivant l'endroit où vous vous trouvez, si vous êtes maître d'œuvre vous considérez ça comme un flicage. C'est vrai que l'auditeur en sécurité doit être extrêmement rigoureux. Il n'y a pas 50 solutions. C'est conforme ou ce n'est pas conforme. (Auditeur du MEEM)

L'important c'est dans la façon d'exprimer l'information. C'est-à-dire qu'effectivement il ne faut pas être trop négatif, il faut se contenter de soulever un point sans apporter de critiques négatives. Lorsque les auditeurs rédigent leur rapport, il faut se contenter de relever les points pour éviter la confrontation et que la susceptibilité du maître d'œuvre soit mise à vif. (Auditeur du MEEM)

La recherche de « neutralité » apparaît donc comme un critère majeur de la procédure de contrôle réalisée par l'audit de sécurité routière. À cet égard, l'audit de sécurité routière illustre la forme de légitimité contemporaine de l'action publique décrite par Pierre Rosanvallon (2008). Alors que la légitimité de l'action publique se fondait jusqu'alors sur l'identification à la généralité incarnée notamment par le suffrage universel (Rosanvallon 2008, p. 33), les fondements de cette même légitimité se trouvent, selon Pierre Rosanvallon, aujourd'hui modifiés tant par la crise

des professions que par l'introduction des logiques néolibérales issues du NMP.

[...] Les nouvelles techniques d'organisation des services publics (le *New Public Management*) ont surtout introduit des méthodes qui ont conduit à dévaloriser la figure classique du fonctionnaire comme agent patenté de l'intérêt général [...] semblant n'être plus capable d'incarner une force d'avenir dans un monde plus ouvert et moins prévisible [...] La reconnaissance d'une technocratie parée des vertus de la rationalité et du désintéressement a aussi perdu son évidence dans une société plus lucide et éduquée. (Rosanvallon, 2008 :15)

À ce propos, Pierre Rosanvallon montre que les ressources de la légitimité de l'action publique ont muté vers de nouvelles formes. La « légitimité d'impartialité » est l'une de ces formes contemporaines. Selon Pierre Rosanvallon celle-ci s'incarne notamment à travers la mise en place d'un organe de contrôle indépendant. L'audit de sécurité routière français et québécois s'inscrit dans cette nouvelle typologie des légitimités établies par Pierre Rosanvallon. Introduit en France pour répondre aux ambivalences du contrôle de sécurité réalisé par les CDES et au Québec pour empêcher les interférences des contingences locales dans la réalisation de l'évaluation de l'infrastructure, l'audit de sécurité routière illustre de part et d'autre de l'Atlantique l'exercice de la légitimité d'impartialité de laquelle l'action publique tire aujourd'hui une nouvelle forme de pouvoir.

CONCLUSION

La judiciarisation du rapport aux usagers en France et la montée des enjeux de sécurité routière au Québec ont incité le MEEM et le MTQ à renouveler leur instrumentation. Bien au-delà d'un changement cognitif, l'introduction des audits de sécurité routière vise à répondre aux enjeux périphériques de l'action publique en ce domaine.

Réaffirmant le retour des instances centrales dans le contrôle de sécurité des projets routiers au détriment des organes déconcentrés, l'audit de sécurité routière se présente comme un instrument souhaitant mettre en avant la « neutralité » de l'expertise déployée. Cette neutralité est soutenue par l'idée que la mise œuvre d'une procédure centralisée, distante des contingences locales, assurerait l'objectivité de l'évaluation.

C'est à ce titre que nous avons présenté les audits de sécurité routière comme la ressource d'une nouvelle forme de légitimité de l'action publique. Cette dernière s'incarne dans la mise en œuvre de procédures de contrôle « indépendantes » visant à assurer la probité et l'intégrité des

politiques publiques. L'audit de sécurité routière en tant qu'instrument garant d'un contrôle de sécurité « indépendant » illustre cette légitimité d'impartialité.

Or, loin d'être neutre, cette volonté d'impartialité cherche à anticiper l'émergence de controverses et à se prémunir contre d'éventuels recours judiciaires à l'encontre des ministères québécois et français. Aussi, l'audit de sécurité routière détient en l'espèce une portée programmatique.

Paradoxalement, alors que le Québec et la France se sont tous deux inscrits dans des politiques de décentralisation et de déconcentration des pouvoirs centraux, l'audit de sécurité routière procède de son côté à une recentralisation du contrôle de sécurité des routes. Trouvant sa source dans un environnement judiciarisé, ce processus de recentralisation tend dans les faits à mettre à distance les influences potentielles des enjeux locaux, portés par les municipalités ou les associations locales, sur le déroulement du contrôle de sécurité des routes, l'objectif avoué de cette recentralisation étant de mener une expertise routière « objective » et « indépendante ».

C'est au cœur de ce paradoxe tripartite entre décentralisation, déconcentration et recentralisation des compétences, que s'illustre la portée programmatique de l'audit de sécurité routière. Tout en laissant pleine latitude aux services déconcentrés dans la réalisation des infrastructures, l'audit de sécurité routière renforce, par le biais de l'évaluation des routes qu'il réalise, le contrôle des instances centrales sur les territoires. L'audit de sécurité routière incarne ici une forme de gouvernementalité contemporaine (Foucault, 1978) basée sur le gouvernement à distance des territoires (Epstein, 2005).

En effet, porté par les tensions entre les traditions centralisatrices et les logiques du NMP organisant un recul de l'État de ses territoires, l'audit de sécurité routière met en œuvre un mode d'exercice du pouvoir paradoxal s'incarnant dans un mouvement de retrait de l'État pour mieux gouverner à distance le local (Epstein, 2005 : 111).

Alors que le Québec et la France s'inscrivent dans des histoires politiques différentes, il est intéressant de constater que ces deux régions du monde convergent tant du point de vue de l'instrumentation mobilisée que du point de vue des fondements de la légitimité de l'action publique et des modes de gouvernementalité mis en œuvre. Au terme de cette analyse, de nouvelles questions s'ouvrent sur les déterminants structurels des modes contemporains de l'exercice du pouvoir au regard de l'isomorphisme rencontré au travers de cette étude comparative.

BIBLIOGRAPHIE

- BELCHER, M., S. PROCTOR et P. COOK (2008), *Practical Road Safety Auditing*. Londres, Thomas Telford Publishing.
- BLONDIAUX, L. et Y. SINTOMER (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- BOULET, J. (2010), *Communiqué de presse*, 23 février. En ligne : [http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/accueil/salle_presse]
- CARRÈRE, G. (2013), *L'intercommunalité et les communes face aux transformations de l'action publique locale. Rapport d'évaluation de l'expérimentation des bassins de vie*, Toulouse, Institut d'Études Politiques de Toulouse.
- CARRÈRE, G. (2012), *Changement cognitif ou transformation du rôle social de l'expert? Sociologie des experts du risque routier dans une approche comparative France-Québec: le cas des audits de sécurité routière*. Toulouse/Québec: Université Toulouse 1 Capitole et Université Laval.
- CARRÈRE, G. (2015), « Is Driving an Expertise as the Others? A Study of Boundary-work Around the Legitimacy of Knowledge », *Sage Open* 1, no 10, p. 1-10.
- CHOAY, F. (2004), *Urbanisme: utopies et réalités, une anthologie*, Paris, Le Seuil.
- COLLINS, H. (2010), *Tacit and Explicit Knowledge*, Chicago, The University of Chicago Press.
- EPSTEIN, R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, no 319 (Novembre), p.96-111.
- FLEURY, D., H. REIGNER et J.-L. SEHIER (2006), *Sécurité routière et aménagement. Quel niveau territorial quels acteurs, pour quelle décision publique?*, Grenoble, MSH-Alpes.
- FOUCAULT, M. (2004), *La naissance de la biopolitique: Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Le Seuil.
- GALLAND, J.-P. (1991), « Trois façons d'appréhender la sécurité routière », dans C. DOUROLLENS, J.-P. GALLAND, J. THEYS et P.-A. VIDAL-NAQUET (dir.), *Conquête de sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan.
- GLON, E. et B. VACHON (1996), « Enjeux et réalités du développement local au Québec », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71, n° 3, p. 261-267.
- GRÉMION, P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.
- HALL, P. (2002), *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Oxford, Blackwell Publishers.
- HALL, P. (2000), « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, p. 53-98.

- HASSENTEUFEL, P. (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 113-132.
- JOYAL, A. et K. EL BATAL (2007), « Décentralisation et développement rural. Étude de cas québécois », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 2, p. 251-267.
- LASCOUMES, P. et P. LE GALÈS (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.
- POWER, M. (2005), *La société de l'audit : L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte.
- ROGGERO, P. (2006), *Sociologie des représentations du pouvoir local : L'État français et ses communes*, Sudbury, Université Laurentienne.
- ROSANVALLON, P. (2008), *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil.
- ROSE, N. et P. MILLER (1992), « Political Power Beyond the State: Problematics of Government », *British Journal of Sociology*, vol. 43, n° 2, p. 271-303.
- SERVICE D'ÉTUDES SUR LES TRANSPORT, LES ROUTES ET LEURS AMÉNAGEMENTS (2003), *Guide méthodologique – Contrôle de sécurité des projets routiers : audit avant mise en service*, Paris, France.
- THEYS, J. (1993), « Le savant, le technicien et le politique », dans D. BOURG (dir.), *La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*, Paris, L'Harmattan.

CHAPITRE 5

Expertises et expériences en environnement

LOUIS GUAY

L'expertise est intrinsèque à la modernité. Elle est aussi au cœur des enjeux environnementaux. Il serait plus juste de parler au pluriel et de décliner les expertises nécessaires pour comprendre le monde moderne et son environnement qu'elles ont aidé à construire, car la modernité a multiplié les expertises dans ses efforts pour rationaliser le monde. Les expertises ne se limitent pas au seul univers des sciences naturelles bien que celles-ci aient pris une place de premier plan dans la modernité. Plusieurs autres sphères d'activités sociales ont développé leur mode propre d'expertise. On peut se demander s'il serait possible de décider et d'agir dans le monde moderne si l'on ne possédait pas les ressources de l'expertise ou des expertises.

Les termes « expert » et « expertise » sont objet de débat. Pour les uns (Berrebi-Hoffmann et Lallement, 2009), l'expertise caractérise toute démarche d'aide à la décision se fondant, en tout ou en partie, sur une connaissance systématique et ordonnée d'une réalité quelconque. L'expertise est, selon ce point de vue, un processus et un état d'être, un état de compétence comme un processus qui y conduit. Cette définition large ne convient pas à tous (Collins et Evans, 2007). En effet, ne faudrait-il pas limiter le sens d'expertise à une manière particulière d'approcher le monde, un problème, une décision? N'est-il pas dangereux de donner une définition large de l'expertise au point de se demander (Collins, 2014) si « nous sommes aujourd'hui tous des experts scientifiques », idée que ce dernier récuse.

On peut trouver à cette inflation quelques raisons. La plus courante d'entre elles est que se dire expert, c'est s'attribuer un statut qui confère des prérogatives pouvant se traduire en avantages statutaires et économiques. Il s'agit donc d'une stratégie de présentation de soi et de son activité, qui légitime celle-ci aux yeux du public et des décideurs. Les sociologues des professions ont bien observé ce phénomène qui a pris de l'ampleur avec la connivence des universités et des États (Starr, 1982). Toutefois, cette stratégie n'est pas sans fondement. Comme l'a dit l'historien Harold Perkin (1996) qui s'est penché sur les manifestations de ce phénomène au cours des quelque 150 dernières années, le monde moderne a vu naître une grande variété de professions et d'expertises accompagnant sa différenciation fonctionnelle et sa division du travail. Mais ce n'est qu'une manière partielle de comprendre ce phénomène de professionnalisation et d'« expertisation ». Sans tomber dans une forme d'explication téléologique, professionnalisation et expertisation servent bien le monde moderne. Si les deux sont apparues dans un contexte historique particulier, si elles ont correspondu à des stratégies et à des décisions d'acteurs, elles ont en retour contribué à faire du monde moderne ce qu'il est. Selon cette approche, professionnalisation et expertisation sont des processus sociaux et historiques de longue durée, changeants et en perpétuelle évolution. S'ils reposent sur des choix et des stratégies d'acteurs, ils les dépassent aussi. Des éléments plus structurels définissent les termes, les contours et les limites de l'expertise et du professionnalisme. Ils sont eux-mêmes en retour le produit des actions des personnes et des groupes, des institutions et des organisations qui les développent dans une interaction complexe entre les acteurs et les structures sociales.

Mais tout cela ne dit pas comment sont acquises les expertises – ou les compétences professionnelles – ni quels rôles elles sont appelées à jouer dans le monde contemporain. Pour cela, il faut faire appel aux différents regards sociologiques qui se sont focalisés sur ce phénomène de taille.

L'expérience est une idée encore plus large que celle d'expertise. Elle renvoie à des modes empiriques d'acquisition de connaissances, selon l'origine latine *experientia* qui signifie connaissance acquise par la pratique (Burke, 2016). L'expérience est aussi un processus et elle est multiple; elle est une « activité cognitive » qui construit le monde et son rapport à celui-ci (Dubet, 1994, p. 113). Elle conduit, par réflexion et intégration, à des représentations sociales, objet privilégié de la sociologie et élément important dans les enjeux et les débats environnementaux, ce qui a été mis en lumière par la « théorie culturelle » des risques et des problèmes

écologiques (Verweij *et al.*, 2006). Si toute expertise est fondée sur l'expérience – une formation avancée et des pratiques régulières, comme le travail scientifique et professionnel –, toute expérience ne mène pas à une expertise, si ce n'est à « l'expertise » culturelle générale propre au membre d'un groupe social.

Le présent chapitre propose une lecture sociologique multiple des expertises et, dans une moindre mesure, des expériences, qui s'appuie notamment sur les travaux en sociologie de la connaissance scientifique, domaine faisant partie de ce que l'on nomme les études en science et technologie (EST). Il abordera ensuite la question de l'expertise environnementale appliquée au milieu urbain. Enfin, le chapitre se terminera par une analyse des rapports complexes entre l'expertise, l'expérience et la participation publique aux nombreux débats qui caractérisent la gouvernance environnementale. On a souvent opposé expertise et gouvernance participative, c'est-à-dire ouverte à un large public. Sont-elles réconciliables ou demeurent-elles toujours opposées dans la pratique? Pour paraphraser Bruno Latour (1999), la science fait-elle taire le politique et le politique la science? Les controverses et les débats sur l'environnement montrent, toutefois, la grande diversité de perspectives, de représentations, d'expertises et d'expériences qui se manifeste sur la nature des problèmes écologiques et la réponse qu'il faut construire.

LA SOCIOLOGIE DE L'EXPERTISE

La sociologie de l'expertise peut s'appuyer sur les grandes traditions de pensée de la sociologie. Dans certaines de ces traditions, elle croise la sociologie des professions. En effet, une profession repose sur la maîtrise d'un champ de connaissances scientifiques ou techniques, d'une part, et sur l'application de ces connaissances à des cas concrets, d'autre part (Champy, 2009).

Quelques approches générales, rattachées à de grands paradigmes explicatifs, l'ont marquée. La première s'inscrit dans le courant fonctionnaliste qui conçoit les expertises scientifique et professionnelle – il convient de distinguer les deux – comme fonctionnelles et donc nécessaires à la société moderne. Si les expertises scientifique et professionnelle se maintiennent dans un milieu social, c'est qu'elle remplissent une fonction qui leur assure la légitimité des détenteurs d'une expertise et une certaine efficacité dans un domaine défini. Le cœur de l'argumentation repose sur l'utilité de l'expertise pour le système social. Les

partisans de cette approche font souvent l'impasse sur la genèse d'un type particulier d'expertise et sur les acteurs qui ont intérêt à la maintenir vivante.

L'approche interactionniste, pour sa part, se place du point de vue des acteurs qui interprètent des situations ouvertes et se mobilisent souvent collectivement pour faire valoir des expertises particulières (Freidson, 2001 ; Strauss *et al.*, 1985). De plus, une expertise n'est jamais seule ; elle partage avec d'autres un champ d'activités conjointes dans un système d'expertises et de pratiques (Abbott, 1988). Ce système forme, dans les mots d'Andrew Abbott (2005), une « écologie liée » (*linked ecology*) dans laquelle la communication et les interactions entre acteurs sont entretenues et sont productrices d'un ordre social partiel. Ainsi, l'expertise environnementale s'est développée au sein des communautés de scientifiques institutionnalisées et avec l'aide d'acteurs sociaux plus militants pour faire valoir un point de vue sur la nature problématique des rapports modernes à l'environnement et sur des enjeux précis tels que l'eau, l'air, les changements climatiques, la biodiversité (Forsyth, 2003 ; Hannigan, 2014 ; Sutton, 2004). C'est dans un réseau, dans une écologie sociale partielle constituée d'interactions et de communication que se forment les idées, se définissent les politiques et se précisent les pratiques. De ce point de vue, l'expertise, qui est toujours multiple, est une construction collective, historiquement ancrée et contingente. Elle s'inscrit dans une structure sociale plus large, y prend – ou plutôt y gagne – sa place, mais elle constitue aussi cette structure. La relation dynamique et à double sens entre acteurs et organisations particulières – l'échelle « mésosociologique » – est un aspect capital d'une perspective interactionniste et écologique (Barbier *et al.*, 2013).

Une troisième approche en matière de champ, champ d'expertise scientifique et professionnelle, est issue des travaux de Pierre Bourdieu (1976, 2001 ; Trépos, 1996). Les experts luttent pour occuper une place prépondérante ou dominante dans un champ de pratiques et de connaissances données. Ils accumulent connaissances, récompenses, honneurs et avantages pour se positionner dans ce champ et exercer leurs activités. Neil Fligstein et Douglas McAdam (2012) ont récemment proposé une version élargie de cette conception de champ de « forces sociales », mettant l'accent davantage sur les acteurs collectifs que sur les acteurs individuels. Le modèle est conflictuel, produit un jeu à somme nulle critiquable et néglige ce qui peut lier les acteurs entre eux, comme les valeurs et les normes institutionnelles (Goldstone et Useem, 2012). Toutefois, cette

approche introduit une dynamique sociale ascendante, si l'on peut dire, qui fait défaut au modèle fonctionnaliste.

Une quatrième approche fait de l'expertise un enjeu d'économie politique (Esterling, 2004). D'une certaine manière, ce modèle prolonge l'analyse des champs d'expertise, en lui ajoutant une dimension politique plus vaste. L'approche est macrosociologique à l'inverse des approches interactionnistes et par champs. L'expert ne tient pas seulement à occuper une place dans un champ particulier, mais vise une reconnaissance sociale plus large. Les experts luttent entre eux pour se tailler un « marché » d'expertise et entretiennent avec l'État des rapports qui visent à leur assurer un domaine réservé d'expertisation et d'action (Bérard et Crespin, 2010 ; Delmas, 2011).

Une cinquième approche aborde la question de l'expertise de manière plus indirecte. En effet, pour le néo-institutionnalisme, l'expertise scientifique et professionnelle se développe dans le cadre de l'expansion des sciences et de l'éducation supérieure au cours du dernier siècle. Cette approche définit les experts comme des êtres « agentiels » (*agentiv*) de leurs propres constitution et compétence. Ils projettent leurs conceptions et leurs activités dans un espace de « société mondiale » (*World Society*) en formation, dépassant la simple défense de leurs intérêts personnels pour englober les intérêts de l'« autre généralisé », une idée empruntée à George Herbert Mead (Meyer, 2011 ; Drori *et al.*, 2011 ; Schofer et Meyer, 2005). Les experts produits par cette expansion éducative et scientifique visent dans leurs pratiques à se mettre à la place de l'autre généralisé, par exemple l'environnement, et à contribuer à la construction d'un monde commun au sein duquel se diffusent de nouvelles normes : normes des droits de la personne, normes environnementales, normes éducatives. Les néo-institutionnalistes ont étudié, dans leur perspective, la formation des organisations et des traités internationaux en environnement sur une centaine d'années (Meyer *et al.*, 1997). Cette conception institutionnelle de l'expertise se démarque d'une approche centrée sur les stratégies de réussite et de positionnement des acteurs dans un champ conflictuel.

LA CONSTRUCTION DE L'EXPERTISE ET DE SON RÔLE SOCIAL

Toutes ces approches escamotent la dimension purement cognitive de l'expertise : comment est-elle acquise, maîtrisée, renouvelée et, une fois acquise, comment est-elle mise en œuvre dans diverses situations sociales ? Pour comprendre cela, il faut se tourner vers la sociologie de la

connaissance scientifique, appelée aussi nouvelle sociologie des sciences, qui se distingue de la sociologie des sciences telle que pratiquée par Robert Merton (1973) et ses successeurs (Dubois, 2001 ; Gingras, 2013 ; Pestre, 2006 ; Vinck, 2007 ; Yearley, 2005).

Dans un article pionnier, Harry Collins et Robert Evans (2002) ont, au sein des études en science et technologie, lancé le débat sur l'expertise (scientifique) et l'expérience. Cet article a beaucoup été critiqué, cité et utilisé (Wynne, 2003 ; Rip, 2003 ; Jasanoff, 2003). En identifiant trois phases ou « vagues » (tel est le terme utilisé) dans la sociologie des sciences, les auteurs désirent réaliser dans son ensemble le programme qui avait été lancé dès le départ de cette nouvelle sociologie des sciences au début des années 1970. Critiques à l'égard de la sociologie institutionnelle de Merton, qui s'arrêtait à la porte du contenu des sciences, de jeunes sociologues n'ont pas hésité à s'en approcher et à ouvrir en quelque sorte la boîte noire (Vinck, 2007). David Bloor (1991) a défini quelques grands principes de cette nouvelle approche sociologique appliquée aux sciences, dont les principes de symétrie et d'impartialité à l'égard de toute forme de connaissance et de croyance. Selon ces principes, la sociologie doit expliquer toutes les formes de connaissance et toutes les croyances de la même manière et demeurer neutre face à elles. Il n'y a pas pour la sociologie de connaissance et de croyance privilégiées. Ces dernières ne sont évidemment pas toutes valables au même titre, mais le sociologue doit tenter de rendre compte de leur mode de production, de leur construction sociale et de leur adoption en s'insérant dans le contexte où elles émergent, se développent et sont utilisées. La suite a donné lieu à de très nombreuses recherches, inspirées de ces principes, dans lesquelles le chercheur suit de très près les acteurs dans la production de connaissances scientifiques. Les études historiques se sont multipliées, faisant voir des manières nouvelles de comprendre l'émergence des connaissances. La notion d'intérêt social, que l'on peut décliner en différents types, a été au début rassembleuse, mais elle a ensuite cédé le pas à des concepts théoriques et méthodologiques plus diversifiés et moins unidirectionnels – la relation causale allant du social vers le cognitif (Yearley, 2005). Récemment, l'idée de « coproduction des connaissances scientifiques et des ordres sociaux » a fait son chemin et plusieurs chercheurs ont abandonné la thèse directionnelle voulant que la connaissance s'explique par des facteurs sociaux externes, comme les intérêts sociaux, professionnels et cognitifs (Jasanoff, 2004).

L'article de Collins et Evans prend acte de cette contribution plus de 30 ans après le lancement de la sociologie de la connaissance scientifique. Celle-ci constitue la seconde phase, ou vague de la sociologie des sciences. Une troisième phase, déjà annoncée notamment dans le programme empirique relativiste de Collins (1981), a mis du temps à éclore au sein de cette sociologie, tant les sociologues étaient centrés sur les processus de construction des connaissances scientifiques qu'il fallait étudier et comprendre en profondeur et dans le détail. L'article de Collins et Evans de 2002 et d'autres qui ont suivi veulent combler ce vide (Collins, 2007 ; Collins, Evans et Gorman, 2007 ; Collins, Weinel et Evans, 2010). En effet, se demandent les auteurs, comment penser aujourd'hui, en tenant compte de la contribution de la deuxième phase, les rapports entre sciences et société, les rapports qui lient les sciences à la décision sociale ? En somme, comment penser, après le bond en avant de la nouvelle sociologie des sciences, les nombreux rôles sociaux que les sciences sont appelées à jouer sur la place publique ? Selon les auteurs, ce que la phase deux a accompli, c'est l'ébranlement du socle de l'autorité scientifique générale que la première phase avait tenté de constituer. Il n'y a plus d'autorité scientifique généralisée, mais une autorité spécifique à un domaine donné et qui ne peut s'étendre à d'autres domaines. Ce que met en lumière la sociologie de la connaissance scientifique, c'est le caractère restreint, limité et local de toute autorité scientifique. On est en somme l'expert d'un domaine précis. L'expert universel qui pourrait s'appuyer sur la science en général n'existe pas ou constitue un non-sens dans un univers de connaissances spécialisées et complexes au sein duquel l'autorité est acquise par la voie formelle de la formation universitaire, mais aussi par la voie pratique, tacite et informelle de la « vie de laboratoire » (Latour et Woolgar, 1988). Hors de son champ de compétences, de son laboratoire, de son monde social propre, le scientifique, l'expert, est comme toute autre personne. Il n'a pas de lien privilégié à la décision publique grâce à ses connaissances. Se pose alors la question de la place de l'expert scientifique dans les nombreux débats publics, sur l'environnement notamment, mais aussi sur la santé, sur les impacts des nouvelles technologies, où il est souvent appelé à intervenir. Collins et Evans font de lui un acteur clé, mais uniquement pour dresser l'état des connaissances du moment dans tel domaine précis. Son autorité est donc limitée au champ que l'expert connaît et dans lequel il s'est investi, souvent sur une très longue durée. C'est ce pour quoi plaident Collins et Evans, à savoir la reconnaissance du fait que les sociétés d'aujourd'hui ont besoin de cette expertise scientifique pour prendre des décisions éclairées, que ce

soit privément ou publiquement. Comme cette compétence s'obtient grâce à des années de labeur et d'interactions sociales portant sur un ensemble de problèmes de connaissance bien défini, celle-ci acquiert un certain statut et une certaine autorité auxquels d'autres acteurs ne peuvent prétendre sans être passés par les mêmes étapes de formation et d'apprentissage. Par conséquent, il y a quelque chose de spécifique à l'expertise scientifique et d'irréductible que la phase deux a bien mis en valeur. Les auteurs en déduisent que, dans les débats sociotechniques et socio-environnementaux qui traversent les sociétés actuelles, si l'on veut savoir ce que sont les choses, en quoi consistent, par exemple, les risques inhérents à telle ou telle technologie, la question est d'ordre technique et doit être réservée aux seuls experts. Cela ne veut pas dire que le débat démocratique auquel la population est conviée n'a pas sa place, mais pour savoir comment se comporte la nature, il faut faire appel aux experts. Les profanes, les citoyens ordinaires ne peuvent se substituer à ces derniers et se prononcer sur la « nature de la nature » s'ils ne l'ont pas étudiée à fond dans l'un de ses aspects. Ainsi, Collins et Evans récusent la notion d'« expert profane » ; il s'agit pour eux d'un oxymore dangereux qui, sous couvert de démocratie, tourne le dos non seulement à ce que la phase deux de la sociologie des sciences a mis en évidence, mais aussi au monde contemporain qui s'est développé (Collins et Evans, 2003).

Il va sans dire qu'une telle prise de position « normative » sur les rapports entre science et décision, entre science et politique, a soulevé tout un débat interne auquel ont participé certains ténors des études des sciences et des technologies (EST) issus, pour plusieurs, de cette deuxième vague de la sociologie des sciences (Jasanoff, 2003 ; Rip, 2003 ; Wynne, 2003). La critique de Brian Wynne se montre peut-être, dans ce concert de réactions, la plus dure. Wynne avance que Collins et Evans reconduisent dans leur modèle « normatif » – et les auteurs ne s'en cachent pas – l'autorité de la science sur tout autre approche, cela précisément qui a été critiqué par la phase deux. Dans ses recherches, Wynne (2010, 2014) a observé que l'autorité scientifique est rarement socialement désincarnée, et qu'elle s'inscrit dans des institutions, dans une économie politique de l'expertise. On est expert de quelque chose, mais aussi de quelqu'un, d'une entreprise, d'un ministère, d'une association écologiste, etc. En prenant l'exemple, d'abord, de la politique nucléaire en Grande-Bretagne, puis de la manière dont les autorités et les experts ont traité les retombées radioactives après l'accident de Tchernobyl en Ukraine, Wynne (2003) montre que les experts de Collins et Evans n'ont pas toujours agi avec

grande autorité, émettant des avis qui allaient à l'encontre de ce que les habitants et les producteurs locaux (des éleveurs de moutons dans ce cas) constataient. L'expertise de ces derniers se distinguait assez radicalement de celle des experts conviés par les autorités publiques pour établir les risques sur la santé humaine et sur l'environnement. Wynne est souvent revenu sur l'arrogance de ces experts qui se méfient des informations et des observations que leur communiquent les « profanes ». Le monde construit par Collins et Evans se bute à des réalités moins abstraites que la connaissance formelle de la nature. Collins et Evans ont répondu que, dans ce cas, les experts forment un groupe plus large et que leur modèle peut s'accommoder du fait que les éleveurs connaissent bien leurs moutons et qu'ils ont, par l'expérience et divers apprentissages, développé une connaissance tout aussi experte. Ce codicille ajouté par Collins et Evans n'a pas véritablement convaincu ceux qui sortent des études de laboratoire pour examiner la science sur la place publique et le rôle qu'y jouent les experts scientifiques. Il se pourrait que Collins et Evans aient outrepassé les limites qu'ils avaient eux-mêmes fixées à l'expertise scientifique.

Il reste que, si Collins et Evans ont lancé un vaste débat, ils n'ont pas épuisé la question. Le sociologue Carolan (2004), par exemple, déplore que le modèle « normatif » des deux chercheurs ne tienne pas suffisamment compte de l'« expertise publique », une expertise souvent critique, qu'associations de citoyens et acteurs sociaux réunis dans une action collective mobilisent dans leur opposition à des projets territoriaux, à des politiques environnementales et à l'implantation de nouvelles technologies comme les organismes génétiquement modifiés, les nanotechnologies, ces mouvements d'opposition évoluant en controverses publiques plus ou moins prolongées (Kleinman, Kinchy et Handelsman, 2005). Ce type d'expertise ne semble pas avoir sa place dans le modèle de Collins et Evans, les auteurs étant trop centrés sur leur désir de sauver ce que, à leurs yeux, la phase deux a découvert et mis en relief. Mais, et nous insistons sur ce point, les deux auteurs ne sont pas spécialistes de ces vastes débats sociaux où les experts scientifiques ne représentent qu'un groupe d'acteurs parmi d'autres dans l'élaboration d'une décision publique. Il faut dire que le concept plus large d'expérience, lui aussi au centre de l'article de Collins et Evans, peut permettre d'embrasser plus large et de faire entrer des acteurs dont l'expérience est pertinente pour une telle prise de décision. Les éleveurs britanniques étudiés par Wynne ont beaucoup d'expérience de terrain, mais celle-ci n'a pas été valorisée

au même titre que l'expertise savante. Un autre chercheur de cette troisième mouvance, Alan Irwin (2006), s'est penché sur l'après-débat de la « Nation OGM » (*The GM Nation*), une consultation à l'échelle nationale menée en Grande-Bretagne sur la réception publique des organismes génétiquement modifiés. Il a mis en évidence un double discours public et une double pratique de la consultation. D'une part, on pratique la consultation auprès d'une vaste population, consultation à laquelle on affirme accorder une grande valeur pour fonder la décision publique sur le sujet, mais, d'autre part, on organise des comités d'experts scientifiques et techniques séparés comme pour s'assurer, selon Irwin, que les décisions seront prises conformément à la rigueur des connaissances scientifiques.

Une sociologie de tous les acteurs concernés par une question à caractère public, comme l'état de l'environnement, est donc nécessaire si l'on veut comprendre l'expertise en contexte social et les rapports entre celle-ci et d'autres représentations sociales des enjeux, portées par d'autres acteurs participants, parfois eux-mêmes experts d'un domaine particulier.

RAPPORTS À L'ENVIRONNEMENT ET DÉCISION PUBLIQUE

Débat public et controverse environnementale sont les deux faces d'une même pièce de monnaie. Beaucoup de débats publics actuels portent sur les politiques et les pratiques en environnement. La montée en puissance politique du développement durable le montre bien. Une étape a été franchie dans la prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques. On peut penser que ce tournant n'est pas assez marqué et que l'environnement occupe encore une trop faible place dans les préoccupations publiques. Des sondages montrent que, si l'environnement est un souci constant, il cède souvent sa place à d'autres préoccupations du moment (EnviroNics Institute, 2013 : 40).

Le débat public est-il enrichi par les enjeux environnementaux ? La gouvernance environnementale a-t-elle profité des controverses publiques ? On pourrait le penser, et cela pour les raisons suivantes. Les controverses environnementales n'ont cessé de se multiplier au cours des dernières décennies. Elles prennent forme sur des enjeux aussi diversifiés que l'énergie et son transport, les changements climatiques, l'eau et sa gestion, la forêt et ses fonctions, pour ne prendre que quelques exemples canadiens. Les controverses nourrissent le débat et vice-versa. Mais conduisent-elles la gouvernance et la décision à des impasses politiques,

ou à des innovations (Theys, 2003)? Les controverses environnementales font une place de choix à différentes expertises, expériences, représentations et pratiques. D'une certaine manière, elles élargissent le débat, d'une part, parce qu'elles ne se limitent pas aux seules expertises scientifiques, évitant ainsi le piège du scientisme dans les décisions sociales et, d'autre part, parce qu'elles font place à des expériences variées, des manières d'habiter et de se représenter un environnement et des milieux naturels. Malgré les fortes réticences d'Alan Irwin, les débats publics institutionnalisés sur l'environnement portent des fruits, cadrent les décisions et même s'ils ne sont pas toujours déterminants, ils exercent une certaine influence sur la décision et sur les acteurs eux-mêmes (Gauthier et Simard, 2011). La gouvernance environnementale est demeurée ouverte à de nombreux acteurs, à leur expérience et leur expertise propres et, même si elle est critiquée par plusieurs, elle a franchi une étape nécessaire dans un monde social et naturel complexe (Irwin, 2014; Stilgoe, Lock et Wilsdon, 2014).

Il faut reconnaître, différenciation sociale oblige, que les acteurs en présence ne sont pas tous animés par les mêmes principes et par la même conception de l'environnement et de leur relation à celui-ci. Dans un texte intitulé *Le savant, le technicien et le politique*, paraphrasant Max Weber, Jacques Theys (1993) décline les grandes conceptions ou représentations, nourries de connaissances théoriques et d'expériences empiriques diverses, des acteurs participant aux controverses environnementales. Pour reprendre son analyse, mais en l'augmentant et en l'élargissant, les scientifiques ont, de manière générale, une conception «éco- et géocentrique» de l'environnement, en ce qu'ils désirent mieux connaître comment la nature se comporte, évolue et entraîne des risques pour l'espèce humaine. Cette conception géocentrique se divise, toutefois, en différentes cultures épistémiques, rendant les expertises sur les risques, par exemple, complémentaires, mais parfois aussi contradictoires (Knorr-Cetina, 1999). Le politique a une conception «socio- et éconocentrée» de l'environnement, en ce qu'il désire connaître de quelle façon les bienfaits et les méfaits d'une action publique en environnement vont se répartir parmi les citoyens et quels sont les coûts des politiques environnementales. Ici aussi, les divisions peuvent être nombreuses; elles nourrissent les débats sur la manière de gouverner l'environnement. Le technicien, selon les termes de Theys, qu'il conviendrait de qualifier de professionnel, ou d'expert professionnel, a une conception plus normative de l'environnement: il lui importe de connaître les normes de

conduite environnementale que l'on peut déduire des connaissances acquises sur un milieu et sur ce qui le menace, comment les mettre en œuvre et comment en vérifier l'application. Au sens large, sa conception peut être dite « technocentrée ». Comme les normes peuvent être de différentes natures, la controverse demeure possible entre expertises professionnelles. Mais Theys ne fait pas, dans son texte, de place au public, aux différents publics qui participent à un débat en matière d'environnement et qui y apportent des expériences et des savoirs divers. Ce public est en effet beaucoup moins homogène qu'on ne le croit. Des groupes peuvent adopter une conception très « écocentrée » de l'environnement, telle que la portent certaines associations écologistes (Curry, 2006). D'autres peuvent tout aussi bien adhérer à une vision très « sociocentrée », concentrant leur attention sur les inégalités écologiques, comme le montre le courant de recherche en justice écologique (Schlosberg, 2007). Une partie du public peut se dire que l'environnement n'est qu'un ensemble de ressources au service du bien-être humain : sa conception sera très « éconocentrée » et rejoindra souvent celle des politiques. Enfin, pour d'autres acteurs, le rapport à l'environnement constitue un enjeu d'ordre éthique et de « contrat » avec la nature à repenser, une matière à réflexion sur le statut et la place des êtres humains dans la nature et parmi les autres espèces vivantes (Curry, 2011 ; Jamieson, 2008). La conception de ce public est « éthocentrée », surtout dans sa version appelée « écologie profonde » (Naess, 1973). Elle participe à un débat plus vaste qui peut difficilement se plier aux contraintes des audiences publiques. Mais elle élargit les controverses environnementales et entretient un débat public sur des enjeux plus profonds. Pour ce type d'acteurs, le débat environnemental ne se limite pas à des controverses ciblées et circonscrites et à trouver des solutions acceptables aux problèmes écologiques. Il touche à des principes plus fondamentaux et a pour enjeu un espace « civilisationnel ».

Ces différentes conceptions de l'environnement portées par les acteurs sociaux qui s'engagent dans des controverses et des débats sur le sujet révèlent la richesse et la diversité des dynamiques sociales et intellectuelles quant à la question fondamentale du rapport à la nature.

EXPERTISE ET EXPÉRIENCE ENVIRONNEMENTALES SUR LES ENJEUX URBAINS¹

Deux enjeux nouveaux se sont récemment imposés aux villes, aux grandes en particulier : les changements climatiques et la protection de la biodiversité. Comme les villes sont de grandes consommatrices d'énergie, de matières et d'espace, en partie du fait de leur plus grande richesse, elles contribuent souvent par des taux élevés d'émission de gaz à effet de serre au réchauffement climatique planétaire (OCDE, 2008). Les deux problèmes se sont très rapidement posés à l'échelle internationale et ont conduit à la signature, en 1992, de deux conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique. C'est cet effet du mondial sur le local qui a permis la prise en compte des changements climatiques et de la biodiversité à l'échelle des villes et des grandes villes en particulier (Bulkeley, 2013 ; Bulkeley *et al.*, 2015 ; Beatley, 2012).

Les problèmes écologiques globaux font appel à de nouvelles expertises et à de nouveaux experts. En effet, les changements climatiques ne relèvent pas de l'aménagement et de l'urbanisme de prime abord, pas plus que l'érosion de la biodiversité. Mais si la ville ne peut se soustraire aux fluctuations des éléments dues au climat, le réchauffement planétaire lui pose un problème particulier. De même en ce qui concerne la protection de la biodiversité. Si l'urbanisme moderne a fait une place de choix aux espaces verts et aux parcs, protéger, restaurer et augmenter la biodiversité urbaine relèvent d'une stratégie d'aménagement d'un autre ordre. Les espaces verts des villes sont-ils toujours les meilleurs garants de la protection de la biodiversité, de sa restauration et de sa croissance ? Si les plans d'aménagement urbain se penchent sur l'élaboration de trames vertes et bleues, réseaux de parcs et de plans d'eau, c'est qu'il y a aujourd'hui un changement d'échelle, et peut-être de paradigme, dans la prise en compte de la place de la nature en ville (CMM, 2011 ; CMQ, 2013).

Comment concevoir sociologiquement les expertises urbaines nécessaires à la prise en compte de la gamme d'enjeux urbains qui s'est élargie avec les changements climatiques et le souci de la biodiversité ? On peut proposer le modèle schématique suivant (figure 1).

1. Cette partie est le résultat d'un travail de recherche en cours qui a obtenu le soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Je le remercie de son soutien. Je remercie aussi deux doctorantes de sociologie, Julie Hagan et Yuan Li, pour leur participation dévouée à cette recherche.

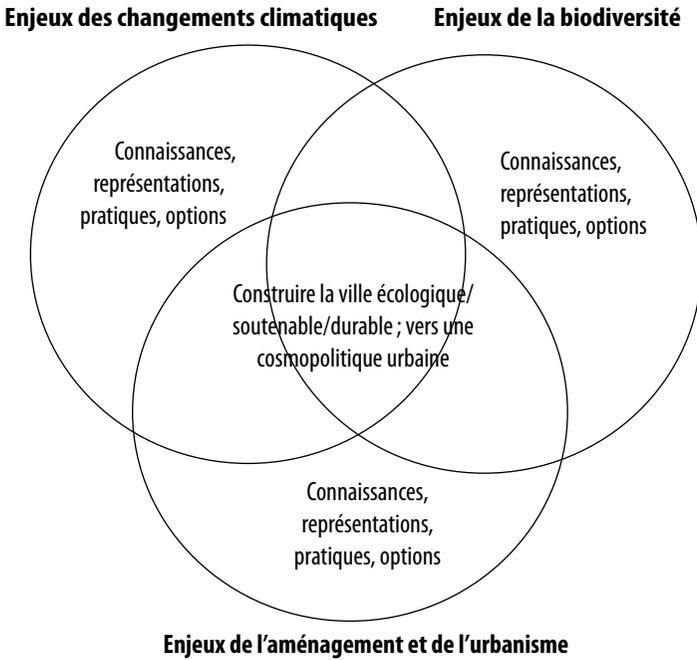


Figure 1. Interactions entre enjeux, expertises et expériences dans la construction de la ville durable

Le schéma représente trois grands enjeux de la ville d'aujourd'hui qui participent à la construction d'une cité plus durable du point de vue écologique. Pour ce faire, celle-ci demande que trois champs d'expertise entrent en interaction : l'aménagement et l'urbanisme, les changements climatiques et la biodiversité. Chaque champ comporte ses propres expertises, connaissances, pratiques, représentations et options d'action. Aucun champ n'est réductible à un autre. Pour s'en convaincre, il suffit de faire appel à leur histoire récente. L'aménagement urbain naît au XIX^e siècle aux prises avec les problèmes de la ville industrielle et s'est développé depuis en des spécialisations diverses. Les problèmes de la ville postindustrielle d'aujourd'hui ne sont pas ceux de la période précédente. L'enjeu sanitaire est de moindre importance, mais les enjeux relatifs à la qualité de l'air demeurent. La congestion urbaine a pris une autre forme à cause de l'expansion de l'automobile et des transports urbains. La gouvernance et la gestion de ces villes ne répondent plus aux mêmes besoins. L'aménagement urbain en tient compte dans ses pratiques et dans les connaissances nécessaires pour agir. Enfin, un dernier aspect et non le

moindre, l'action de la grande ville sur elle-même est soumise à la consultation publique, en bonne partie induite par les mouvements urbains (Hamel, 2014). Une gouvernance plus participative fait maintenant partie des modes décisionnels urbains, ouvrant la porte à la controverse sur les problèmes et les décisions et sur les processus mêmes de gouvernance (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Gariépy et Roy-Baillargeon, 2016).

Le champ des changements climatiques, quant à lui, s'est développé en marge des problèmes urbains (Bolin, 2007). L'enjeu est vite apparu mondial quand des scientifiques ont commencé à observer que des gaz à effet de serre s'accumulaient dans l'atmosphère. Le problème est porté par une communauté scientifique diversifiée, certes menée par les climatologues, mais ouverte aussi à d'autres spécialistes pour mesurer les effets d'un réchauffement planétaire sur les milieux naturels et humains. Les rapports du Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC ou IPCC en anglais) font, depuis 1988 et régulièrement, le point sur la question. Il s'agit d'une mise en commun des connaissances rare, sinon inédite, dans l'histoire des rapports entre science et société. Les politiques, les décideurs et les publics sont, grâce à ces rapports, tenus au courant, en raison d'un rapport aux cinq ans environ, de l'évolution du climat et des impacts possibles. Au cours des années 1990, de problème scientifique réservé à une communauté restreinte, les changements climatiques deviennent un enjeu social d'envergure dont les ramifications sont très nombreuses (Guay, 2016). L'enjeu politique se fait alors jour.

Pour sa part, la question de la biodiversité, si elle a suivi une trajectoire différente, aboutit en 1992 à une convention internationale visant à lier les nations à un projet de conservation de la nature (Aubertin, 1998a). Toutefois, ce projet a été teinté d'enjeux touchant beaucoup moins à la conservation au sens strict. Les questions relatives aux bienfaits et aux risques des biotechnologies ainsi qu'au partage des bénéfices entre les nations ont pris le dessus. Pour certains acteurs, la conservation cède le pas au développement du génie génétique dont l'approvisionnement en gènes se fait à une échelle mondiale (Aubertin *et al.*, 1998b). La communauté porteuse des enjeux de biodiversité a été, dès le début, plus large que celle qui a mis sur la place publique le problème climatique. En effet, si des scientifiques ont porté l'enjeu de la biodiversité dans les arènes politiques et les forums publics, d'autres acteurs internationaux et nationaux, comme les associations environnementales telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), ont aussi joué un grand rôle.

Il ressort de tout cela que plusieurs expertises scientifiques apparaissent aujourd'hui nécessaires pour construire la ville durable – ou écologique comme certains préfèrent le formuler. Puisque les expertises sont très différentes, il faut établir des passerelles entre celles-ci. La sociologie des sciences a proposé le concept d'organisation et d'objet frontière, et de travail frontière à cette fin (Star, 2010). Une organisation et le travail frontière naissent sur des objets frontières entre deux ou plusieurs domaines de connaissances et de pratiques. Ils sont souvent l'œuvre d'acteurs particuliers, individuels ou collectifs, qui jugent que leurs compétences respectives seraient enrichies par une collaboration entre eux. Ainsi, dans la construction de la ville durable qui tient compte de l'aménagement, des changements climatiques et de la protection de la biodiversité, à cause de la différenciation cognitive, les trois domaines sont appelés à interagir dans des formes organisationnelles frontières, permanentes ou passagères. Si, par exemple, on peut observer dans les récents plans d'aménagement et de développement des deux communautés métropolitaines de Montréal et de Québec la prise en compte de la protection de la biodiversité urbaine dans une politique de trames vertes et bleues, on n'observe pas la même intégration en ce qui a trait à la lutte aux changements climatiques (CMM, 2011 ; CMQ, 2013). De manière générale, les grandes villes canadiennes possèdent un plan de lutte contre les changements climatiques, une sorte de plan climat, mais celui-ci semble encore peu intégré aux plans d'aménagement et d'urbanisme déjà proposés ou en formation (recherche en cours).

On peut aussi mobiliser une autre idée de Collins et Evans pour comprendre les interactions entre les trois domaines d'expertise nécessaires à la construction de la ville durable. En effet, dans la typologie de l'expertise proposée par les auteurs, il existe un type d'expertise qui permet de faire le pont entre deux ou plusieurs domaines de connaissance. Collins et Evans la nomment l'expertise « interactionnelle ». Elle permet à des experts d'un domaine de comprendre de quoi retourne l'expertise d'un autre domaine sans pour autant être en mesure de participer pleinement à son développement, c'est-à-dire de posséder une expertise « contributive » capable de faire avancer les connaissances d'un champ de recherche précis. Ainsi, dans le cas de la ville durable, les experts du climat et de la biodiversité doivent dans des organisations ou réseaux frontières comprendre par une expertise interactionnelle le domaine de connaissance des experts de l'aménagement et de l'urbanisme et vice-versa. Ceux-ci doivent développer une expertise interactionnelle avec les deux autres domaines pour pouvoir tenir compte dans les politiques d'aménagement

et d'urbanisme des connaissances relatives au climat et à la biodiversité pertinentes à leur propre champ d'action.

La politique nationale du climat a longtemps été dominée par la réduction des gaz à effet de serre qui apparaît comme plus technique et plus sensible aux coûts des mesures choisies. À mesure que les villes prennent conscience et connaissance du fait que la politique du climat implique aussi des actions sur l'adaptation aux effets d'un climat urbain plus chaud, les enjeux et les expertises se déplacent vers des politiques d'aménagement des territoires urbains (ICLEI, 2014). Les expertises et les expériences, celles d'autres acteurs urbains, sont mises à contribution. Les lieux de contact et d'échange entre acteurs prendront probablement des formes très variées. Par exemple, nous avons observé dans certaines grandes villes canadiennes une collaboration étroite entre les acteurs municipaux et les associations écologistes possédant une expertise en la matière, dans l'élaboration et la mise en œuvre des espaces verts et de biodiversité.

Tous ces différents éléments mis en commun peuvent conduire à l'élaboration d'une « cosmopolitique » de la ville durable. Par cosmopolitique, idée empruntée à Isabelle Stengers (2003) mais appliquée ici à un contexte différent, il faut entendre la création d'une vision commune des problèmes et des solutions, portée et mise en œuvre par plusieurs acteurs urbains qui communiquent et interagissent dans des organisations diverses, passagères, comme une consultation publique ou un groupe de travail, ou permanentes, comme une administration publique ou un gouvernement métropolitain. La ville durable, ou écologique, peut donner naissance à une cosmopolitique. Mais celle-ci ne se réalisera pas sans controverses et conceptions différentes, nourries par des expériences de l'environnement et de la ville nombreuses et variées, de ce que doit être la ville durable.

CONCLUSION

En matière d'environnement, urbain ou autre, et d'action publique environnementale, les expertises et les expériences peuvent être complémentaires. S'il peut arriver que des expertises s'opposent à des représentations et à des expériences, mettre en œuvre une politique de ville durable exige plusieurs types d'expertise et d'expérience qui fondent les conceptions de la ville durable à construire. Fortes ou modérées, les controverses environnementales urbaines sont révélatrices de ces compétences et savoir-faire divers se manifestant autour d'enjeux communs. Suivre les acteurs, leurs idées et leurs interactions dans une controverse

publique, c'est comprendre comment se développent des réponses aux problèmes qui se posent à eux. Les arbitrages entre acteurs peuvent être nombreux et la controverse ne conduit pas toujours à une réponse acceptée en raison de la diversité des expériences et des expertises, source de tensions potentielles.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOTT, A. D. (1988) *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor* Chicago, The University of Chicago Press.
- ABBOTT, A. D. (2005), «Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions», *Sociological Theory*, vol. 23, n° 3, p. 45-274.
- AUBERTIN, C. et F.-D. VIVIEN (1998), *Les enjeux de la biodiversité*, Paris, Economica.
- AUBERTIN, C., V. BOISVERT et F.-D. VIVIEN (1998), «La construction sociale de la question de la biodiversité», *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6, n° 1, p. 7-19.
- BACQUÉ, M.-H. et M. GAUTHIER (2011), «Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A Ladder of Citizen Participation" de S. R. Arnstein», *Participations*, n° 1, p. 36-66.
- BARBIER, M., L. CAUCHARD, P.-B. JOLY, C. PARADEISE et D. VINCK (2013), «Pour une approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise», *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 7, n° 1, p. 1-23.
- BARBIER, R., P. BOUDES, J.-P. BOZONNET, J. CANDAU, M. DOBRÉ, N. LEWIS et F. RUDOLF (2012), *Manuel de sociologie de l'environnement*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- BEATLEY, T. (2012), *Green Cities of Europe. Global Lessons on Green Urbanism*. Washington, Island Press.
- BÉRARD, Y. et R. CRESPIEN (2010), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes.
- BERREBI-HOFFMANN, I. et M. LALEMENT (2009), «À quoi servent les experts?», *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 126, p. 5-12.
- BLOOR, D. (1991), *Knowledge and Social Imagery*, Chicago, University of Chicago Press.
- BOLIN, B. (2007), *A History of the Science and Politics of Climate Change. The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOURDIEU, P. (1976), «Le champ scientifique», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n°s 2-3, p. 88-104.
- BOURDIEU, P. (2001), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir.

- BULKELEY, H. (2013), *Cities and Climate Change*, Londres/New York, Routledge.
- BULKELEY, H., V. CASTAN BROTO et G. EDWARDS (2015), *An Urban Politics of Climate Change*, Londres/New York, Routledge.
- BURKE, P. (2016), *What is the History of Knowledge?*, Cambridge, Polity.
- CAROLAN, M. S. (2006), «Scientific Expertise, and the Democratization of Decision-making Process», *Society and Natural Resources*, vol. 19, n° 7, p. 661-668.
- CHAMPY, F. (2009), *Sociologie des professions*, Paris, Presses universitaires de France.
- COLLINS, H. M. (2007), «A New Programme of Research?», *Studies in History and Philosophy of Science*, vol. 38, n° 4, p. 615-620.
- COLLINS, H. M. (1981), «Introduction : Stages in the Empirical Programme of Relativism», *Social Studies of Science*, vol. 11, n° 1, p. 3-10.
- COLLINS, H. (2007), *Rethinking Expertise*, Chicago, University of Chicago Press.
- COLLINS, H. (2014), *Are We All Scientific Experts Now?*, Cambridge, Polity.
- COLLINS, H. et R. EVANS (2002), «The Third Wave of Science Studies : Studies of Expertise and Experience», *Social Studies of Science*, vol. 32, n° 2, p. 235-296.
- COLLINS, H. et R. EVANS (2003), «King Canute Meets the Beach Boys», *Social Studies of Science*, vol. 33, n° 3, p. 435-452.
- COLLINS, H., R. EVANS et M. GORMAN (2007), «Trading Zones and Interactional Expertise», *Studies in History and Philosophy of Science*, vol. 38, n° 4, p. 657-666.
- COLLINS, H. M., M. WEINEL et R. EVANS (2010), «The Politics and Policy of the Third Wave : New Technology and Society», *Critical Policy Studies*, vol. 4, n° 2, p. 185-201.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2011), *Un grand Montréal : attractif, compétitif et durable. Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, Montréal, CMM.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC (2013), *Bâtir 2031. Structurer, attirer, durer. Plan métropolitain d'aménagement et de développement du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec*, Québec, CMQ.
- CURRY, P. (2011), *Ecological Ethics*, Cambridge, Polity.
- DELMAS, C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte.
- DOBSON, A. (2016), *Environmental Politics. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- DRORI, G. S., J. H. MEYER, F. O. RAMIREZ et E. SCHOFER (2002), *Science and the Modern World Polity*, Stanford, Stanford University Press.

- DUBET, F. (1994), *Sociologie de l'expérience*, Paris, Le Seuil.
- DUBOIS, P. (2001), *La nouvelle sociologie des sciences*, Paris, Presses universitaires de France.
- EVANS, J. P. (2012), *Environmental Governance*, Londres, Routledge.
- ENVIRONICS INSTITUTE (2013), *Focus Canada*, Toronto.
- ESTERLING, K. M. (2004), *The Political Economy of Expertise. Information and Efficiency in American National Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- FLIGSTEIN, N. et D. McADAM (2012), *A Theory of Fields*, New York, Oxford University Press.
- FREIDSON, E. (2001), *Professionalism. The Third Logic. On the Practice of Knowledge*, Chicago, University of Chicago Press.
- FRESSOZ, J.-B., F. GRABER, F. LOCHER et G. QUENET (2014), *Introduction à l'histoire environnementale*, Paris, La Découverte.
- FORSYTH, T. (2003), *Critical Political Ecology. The Politics of Environmental Science*, Londres, Routledge.
- GARIÉPY, M. et O. ROY-BAILLARGEON (2016), *Gouvernance et planification collaborative. Cinq métropoles canadiennes*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GAUTHIER, M. et L. SIMARD (2011), « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec: Genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.
- GINGRAS, Y. (2013), *Sociologie des sciences*, Paris, Presses universitaires de France.
- GOLDSTONE, J. A. et B. USEEM (2012), « Putting Values and Institutions Back Into the Theory of Action Fields », *Sociological Theory*, vol. 30, n° 1, p. 37-47.
- GUAY, L. (2016), « La controverse sociale sur les changements climatiques. Acteurs, enjeux, options, dans F. RUDOLF (dir.), *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques* », Presses de l'Université Laval.
- HAMEL, P. (2014), « Urban Social Movements », dans H.-A. VAN DER HEIJDEN (dir.), *Handbook of Political Citizenship and Social Movements*, Cheltenham, Elgar.
- HANNIGAN, J. (2014), *Environmental Sociology*, Londres, Routledge.
- ICLEI (2014), *BiodiverCities. A Primer on Nature in Cities*, Toronto.
- IRWIN, A. (2006), « The Politics of Talk: Coming to Terms With the "New" Scientific Governance », *Social Studies of Science*, vol. 36, n° 2, p. 299-320.
- IRWIN, A. (2014), « From Deficit to Democracy (Re-visited) », *Public Understanding of Science*, vol. 23, n° 1, p. 71-76.

- JAMIESON, D. (2008), *Ethics and the Environment*, New York, Cambridge University Press.
- JASANOFF, S. (2003), « Breaking the Waves in Science Studies: Comment on H. M. Collins and Robert Evans The Third Wave of Science Studies », *Social Studies of Science*, vol. 33, n° 3, p. 389-400.
- JASANOFF, S. (2004), *States and Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, Londres, Routledge.
- KLEINMAN, D. L., A. J. KINCHY et J. HANDELSMAN (2005) *Controversies in Science and Technology*, Madison, University of Wisconsin Press.
- KNORR-CETINA, K. (1999), *Epistemic Cultures: How the Sciences Make Knowledge*, Cambridge, Harvard University Press.
- LATOUR, B. (1999), *Politiques de la nature*, Paris, La Découverte.
- LATOUR, B. et S. WOOLGAR (1988), *La vie de laboratoire*, Paris, La Découverte.
- MCNEIL, J. R. et E. STEWART MAUDLIN (2012), *A Companion to Environmental History*, Oxford, Blackwell-Wiley.
- MERTON, R. K. (1973), *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*, Chicago, Chicago University Press.
- MEYER, J. W. (2011), « World Society, Institutional Theories, and the Actor », *Annual Review of Sociology*, n° 36, p. 1-20.
- MEYER, J., D. FRANK, A. HIRONAKA, E. SCHOFER et N. TUMA (1997), The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, *International Organization*, vol. 51, n° 4, p. 623-651.
- NAESS, A. (1973), « The Shallow and the Deep, Long-range Ecology Movements », *Inquiry* n° 16, p. 95-100.
- NEUMANN, R. P. (2005), *Making Political Ecology*, Londres, Hodder Arnold.
- OCDE/OECD (2008), *Cities and Climate Change*, Paris.
- PERKIN, H. (1996), *The Third Revolution. Professional Elites in the Modern World*, Londres, Routledge.
- PESTRE, D. (2006), *Introduction aux Science Studies*, Paris, La Découverte.
- ROBBINS, P., J. HINTZ et S. A. MOORE (2014), *Environment and Society. A Critical Introduction*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- RIP, A. (2003), « Constructing Expertise: A Third Wave of Science Studies? », *Social Studies of Science*, vol. 33, n° 3, p. 419-434.
- SCHLOSBERG, D. (2007), *Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, New York, Oxford University Press.
- SCHOFER, E. et J. W. MEYER (2005), « The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century », *American Sociological Review*, vol. 70, n° 6, p. 898-920.

- STAR, S. L. (2010), « Ceci n'est pas un objet frontière! », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 4, n° 1, p. 18-35.
- STARR, P. (1982), *The Social Transformation of American Medicine*, New York, Basic Books.
- STENGERS, I. (2003), *Cosmopolitiques*, Paris, La Découverte.
- STILGOE, J., S. LOCK et J. WILSDON (2014), « Why Should We Promote Public Engagement With Science? », *Public Understanding of Science*, vol. 23, no 1, p. 4-15.
- STRAUSS, A. L., S. FAGERHAUGH, B. SUCZEK et C. WIENER (1985), *Social Organization of Medical Work*, Chicago, University of Chicago Press.
- SUTTON, P. W. (2004), *Nature, Environment, and Society*, Londres, Palgrave.
- THEYS, J. (1993), « Le savant, le technicien et le politique », dans D. BOURG (dir.), *La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*, Paris, L'Harmattan.
- THEYS, J. (2003), « La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement durable et territoire*, Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, mis en ligne le 1^{er} novembre.
- THOMAS, W. L. et E. G. O'NEILL (1956), *Man's Role in Changing the Face of the Earth*, Chicago, University of Chicago Press.
- TRÉPOS, J.-Y. (1996), *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses universitaires de France.
- VERWEIJ, M., M. DOUGLAS, R. ELLIS, C. ENGEL, F. HENDRIKS, S. LOHMANN, S. NEY, S. RAYNER et M. THOMPSON (2006), « Clumsy Solutions for a Complex World: The Case of Climate Change », *Public Administration*, vol. 84, n° 4, p. 817-843.
- VINCK, D. (2007), *Sciences et société: sociologie du travail scientifique*, Paris, Armand Colin.
- WYNNE, B. (1989), « Sheep Farming After Chernobyl: A Case Study in Communicating Scientific Information », *Environment*, vol. 31, n° 2, p. 10-15 et 33-39.
- WYNNE, B. (2003), « Seasick on the Third Wave? Subverting the Hegemony of Propositionalism: Response to Collins and Evans », *Social Studies of Science*, vol. 33, no 3, p. 401-417.
- WYNNE, B. (2010), *Rationality and Ritual: Participation and Exclusion in Nuclear Decision-Making*, Londres, Routledge.
- WYNNE, B. (2014), « Further Disorientation in the Hall of Mirrors », *Public Understanding of Science*, vol. 23, n° 1, p. 60-70.
- YEARLEY, S. (2005), *Making Sense of Knowledge*, Londres, Sage.

**INSTITUTIONS, MÉDIAS
ET ACTIONS PUBLIQUES**

CHAPITRE 6

Les instruments de mesure de l'opinion publique contribuent-ils à la défiance européenne vis-à-vis des OGM ?

VIRGINIE TOURNAY

EXPERTISE « DÉMOCRATISÉE » DES OGM ET PACIFICATION DU DÉBAT PUBLIC : UN PARI IMPOSSIBLE

Un récent numéro de l'*International Political Science Review* consacre son dossier thématique aux difficultés liées à la mesure de la qualité de la démocratie et pointe la diversité des échelles employées pour évaluer cette qualité (Kneuer, Geissel et Lauth, 2016 : 571-579). Les auteurs soulignent l'absence de consensus scientifique concernant les conceptions, les variables de la démocratie, de même que les méthodes d'évaluation à grande échelle. Si bien que la focale d'observation appropriée à cette mesure de la « qualité » reste débattue dans un champ de recherche qui s'avère encore balbutiant et fortement empreint de normativité. De plus, les échanges sont rares entre les études consacrées aux indicateurs de la qualité démocratique et les recherches en philosophie politique portant sur les théories de la démocratie, ou encore celles reliées aux comportements politiques. Cette séparation entre la production de modèles théoriques et la caractérisation expérimentale du fonctionnement démocratique est symptomatique du cloisonnement des différents sous-domaines de la science politique, et plus particulièrement de la séparation entre les modélisations faites dans le vaste champ des politiques publiques, et les études de perception collective alimentées par le biais des enquêtes

d'opinion et des sondages. Ainsi, la mesure de la qualité de la vie démocratique obéit à une pluralité de modalités. Elle suppose de considérer le système politique, l'organisation sociale et ses différentes médiations (presse, vie associative), le design des institutions politiques et la prise en compte de l'opinion des citoyens. En particulier, l'instrument du sondage constitue une instance d'expression de l'opinion publique qui semble plus facile à mettre en place que les dispositifs de participation. Pour autant, cette industrie du sondage échappe aux sondés, de même que son articulation aux débats publics et à la prise de décision.

La littérature américaine sur le sujet aborde la place et l'usage des données de l'opinion dans la prise de décision politique, mais de telles approches demeurent majoritairement fonctionnalistes. Elles se réfèrent à l'attitude des élites gouvernantes dans le système politique ou encore, elles évaluent la qualité représentative, c'est-à-dire l'adéquation de l'action des représentants aux souhaits des représentés. Ce concept de qualité représentative est plus particulièrement utilisé dans les travaux s'attachant aux nouvelles formes d'expérimentation politique citoyenne. Souvent normatifs, ils s'emploient à caractériser les compétences de la société civile dans les initiatives citoyennes ou contestataires. Cependant, la relation d'équivalence entre l'affirmation d'un pouvoir citoyen horizontal et l'amélioration de la qualité de la démocratie n'a rien d'évident comme nous allons l'examiner dans les pages qui suivent. La littérature scientifique dédiée au paramétrage de la qualité des gouvernances démocratiques met en lumière deux aspects qui méritent notre attention dans l'analyse de l'opinion publique et des débordements médiatiques.

Premièrement, si l'usage des données de l'opinion dans l'accompagnement de l'action publique est une voie de réflexion qui a été investie (Canes-Wrone, 2006), la façon dont le contexte de l'action publique oriente la production d'indicateurs de l'opinion constitue en revanche un angle mort de la littérature. Aussi, interroger les citoyens européens sur les choix scientifiques et technologiques n'est ni simple ni naturel. Le choix du questionnaire, les perceptions sociales rattachées aux OGM par exemple, ne résultent pas des préoccupations de l'opinion publique. Le jeu d'influence réciproque entre ces préoccupations et l'inscription au programme politique n'est ni direct ni linéaire. Les cultures institutionnelles tout comme les contenus médiatisés des débats publics interviennent dans ce qui définit une préoccupation importante des citoyens. C'est pourquoi le chiffrage de l'opinion sur un sujet donné ne se justifie pas en soi, mais résulte d'un long cheminement qui consiste à faire d'une préoccupation privée ou locale, un problème « public » justi-

fiant la nécessité de questionner la population sur tel ou tel aspect. En effet, nombre de phénomènes peuvent avoir un impact inhabituel ou avéré sur le quotidien des individus sans qu'ils soient nécessairement considérés comme étant de nature « publique ». Si la canicule et l'obésité sont des manifestations que l'on retrouve dans toutes les sociétés développées, ces objets sont intégrés dans des préoccupations nationales de santé publique depuis seulement une dizaine d'années et mobilisent, à ce titre, différentes politiques visant à prévenir les effets de ces phénomènes sur la collectivité. Autre exemple au cœur de cet article : les produits de l'ingénierie génétique ne suivent pas tous la même trajectoire sociale ni n'obéissent au même traitement politique. Tandis que les produits à finalité médicale comme les thérapies géniques sont faiblement politisés, les produits à finalité agricole restent aujourd'hui hautement controversés au niveau européen. Par exemple, la mise en place d'études d'impact est attaquée par différents groupes activistes, notamment en France et en Allemagne. Dans un pareil contexte de controverses, les gouvernements européens cherchent à prendre régulièrement le pouls des populations par la mise en œuvre des enquêtes d'opinion. Si le recours politique de plus en plus fréquent à ces outils par les gouvernants incite à poursuivre les travaux visant à mesurer les effets des données de l'opinion sur la conduite des politiques, il apparaît également salutaire de s'intéresser à ce qui justifie la production des indicateurs, c'est-à-dire aux conditions d'émergence d'un sujet qualifié de « préoccupant » pour la collectivité. Cette voie de recherche est encore trop peu explorée, en raison peut-être du double usage social des indicateurs sondagiers, tantôt associés à une production de recherche universitaire, tantôt employés au service des acteurs de la société civile et des décideurs tant publics que privés. En raison de cette fonction sociale ambiguë, les instruments de mesure de l'opinion définissent une médiation extrêmement efficace et aussi importante que les autres médias dans la relation complexe entre les citoyens et leurs représentants.

Deuxièmement, l'évaluation de la qualité des gouvernances démocratiques rencontre des défis qui sont singulièrement ardues dans le domaine particulier des choix scientifiques et technologiques. Dans un marché de l'information aujourd'hui dérégulé par la montée en puissance du numérique (Bronner, 2016), la confiance de l'opinion publique n'est plus uniquement liée à l'évaluation scientifique des risques rattachés à ces produits ou aux potentiels conflits d'intérêts entre les seules parties prenantes du domaine. Elle repose sur une certification institutionnelle des dispositifs d'évaluation et des mécanismes de contrôle des conflits

d'intérêts dont le design doit à la fois refléter le sérieux de l'expertise scientifique et témoigner d'un idéal de fonctionnement démocratique. Pour répondre à ce double impératif institutionnel, les commissions d'évaluation présentent un certain pluralisme dans leur composition et ont développé des systèmes de bonnes pratiques en matière de traçabilité et de transparence des décisions. Valorisée depuis la fin des années 1980, cette culture institutionnelle de l'évaluation et de la délibération est à la base de leur légitimité. C'est dans cet état d'esprit que le Haut Conseil des biotechnologies (HCB) a été instauré en France par les *Lois du Grenelle Environnement* de 2009. Il s'agit d'une instance bicamérale dotée d'un comité scientifique formé de membres nommés en raison de leurs compétences disciplinaires, d'une part, et d'un comité économique éthique et social constitué par les représentants d'associations, d'industriels et d'institutions politiques, d'autre part. Cette alliance instituée de l'expertise scientifique et de la représentation démocratique n'a pas permis de juguler les controverses autour des OGM, si bien que les désaccords entre parties prenantes demeurent constants¹. Concilier les dimensions scientifiques et sociétales de la mise en œuvre de ces biotechnologies est aussi un enjeu fort de la nouvelle *Directive communautaire 2015/412* portant sur la culture des OGM². Si l'autorisation est accordée à l'échelle européenne, chaque État membre peut décider d'interdire ou non la culture des OGM sur son territoire. Les justifications de cette interdiction ne se limitent plus aux risques pour la santé et l'environnement, mais intègrent la notion de « l'impact socioéconomique ». La latitude donnée aux États membres d'interdire ou non la culture d'une plante GM sur leur territoire national est ainsi très grande puisque de nombreux paramètres interviennent dans la prise de décision. Dès lors, l'évolution des systèmes agricoles, l'économie du secteur semencier ou encore les craintes du public font partie des critères d'évaluation des États membres. Les indicateurs d'opinion sont donc susceptibles d'être mobilisés dans la décision. Cette critériologie ouvre la voie à l'adoption de règles nationales divergentes sur ces productions végétales. Ainsi, la France a voté une loi interdisant la mise en

-
1. Il n'appartient pas à l'auteur de se positionner sur le fond du débat scientifique et économique relatif aux OGM. L'ambition de cet article est de décrypter les effets des politiques institutionnelles sur l'évolution de ce champ de controverses, notamment les biais interprétatifs possibles engendrés par les outils de mesure de l'opinion ainsi que le caractère performatif de leur usage sur les publics. L'auteur de ces pages a été membre du comité scientifique du HCB entre 2009 et 2013.
 2. Les principales cultures OGM concernées sont le maïs, le coton, le colza et la betterave sucrière.

culture des variétés de maïs génétiquement modifiées. C'est également le cas de huit pays qui n'autorisent pas la culture d'OGM sur leurs territoires, notamment l'Allemagne, l'Autriche et la Pologne. Cette posture est dénoncée par de nombreux scientifiques et parlementaires au motif que le blocage des politiques d'innovation doit se fonder en priorité sur des critères scientifiques d'évaluation des risques et non pas sur des paramètres sociétaux flous, adaptables au gré des rapports de force politiques (Regnault-Roger, 2015). La controverse autour des autorisations de mise en culture des OGM, et au-delà, l'histoire culturelle de l'ingénierie génétique illustrent les difficultés, et plus encore, les paradoxes de l'entrée d'une démocratie de qualité dans l'évaluation des choix scientifiques et technologiques. En effet, la mise en place d'innovations technologiques s'accompagne toujours historiquement de mouvements contestataires. Ce fut le cas par exemple du train à vapeur ou des premiers protocoles de vaccination qui firent l'objet d'un rejet massif d'une partie de la population. Le regard sociohistorique met ainsi en exergue le paradoxe de cette injonction à une démocratie de qualité qui comporte le risque de fonder les décisions politiques sur un rejet de l'opinion, lequel est généralement consubstantiel au développement de toute innovation. On ouvre alors la porte à une démocratie d'opinion, alimentée par les médias, les réseaux sociaux et les sondages. Elle témoigne de l'incompatibilité entre les rationalités scientifiques et ce que l'on appelle la démocratie « post-vérité » (Keyes, 2004)³. Ce phénomène résulte de l'évolution des interactions entre les médias numériques et la politique. Il traduit la place importante des émotions collectives suscitées par le flux des informations, quel que soit leur degré de véracité, dans la décision politique.

Les autorisations de mise en culture des plantes GM constituent un exemple remarquable de l'irréductibilité d'une controverse publique. Ni les structures d'évaluation et de participation publique, ni le recours répété au jugement des citoyens par le biais des enquêtes et des sondages ne parviennent à mettre un terme aux controverses autour des OGM. L'objectif de cet article est de montrer qu'une expertise « démocratisée » des OGM, telle qu'elle est aujourd'hui instituée, ne conduit pas à une pacification du débat public, mais plutôt à une surproduction d'infor-

3. Ou encore, l'ère postfactuelle qui va au-delà de la politique spectacle en raison de l'impact inéluctable de la massification du Web sur les vérités produites à partir de l'analyse des faits et diffusées par les experts institués. La polémique sur les faits alternatifs de la politique de Donald Trump est une illustration criante de ce phénomène.

mations contradictoires limitant les possibilités décisionnelles du décideur public. Nous ne porterons pas attention aux effets directs des ressources extra-institutionnelles sur l'opinion, telles que les actions médiatisées de certains groupes associatifs comme Greenpeace ou l'arrachage de cultures expérimentales de PGM par les militants de l'écologie politique. Nous étudierons les politiques institutionnelles et leurs instruments. On trouve de nombreux travaux dans la littérature consacrée à la sociologie du militantisme au détriment des instruments directement issus de ces politiques, qu'il s'agisse des cultures de l'évaluation ou des enquêtes d'opinion. L'attention porte ici plus particulièrement sur les modalités d'établissement des outils de mesure de l'opinion à l'échelle européenne, ainsi que sur les effets performatifs liés à leur mise en œuvre. Cet article est une invitation à réfléchir de façon rigoureuse à la portée opératoire traditionnellement associée au concept de démocratie dans la prise de décision en matière de choix scientifiques et technologiques.

LA MESURE DE L'OPINION PUBLIQUE DANS LES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

Les conditions particulières d'utilisation des outils de sondage basés sur les techniques d'échantillonnage et leur adaptation aux enjeux des politiques publiques sont plus ou moins aisées selon le domaine considéré. L'établissement d'un corpus sur la base de la population des votants comporte des effets émergents qui sont relativement bien connus et analysés dans la littérature scientifique et les études de marketing politique propres aux campagnes électorales. Aussi, les précautions concernant le protocole d'enquête sont bien clarifiées, de même que les inévitables biais liés à la méthode d'échantillonnage et au traitement des données secondaires. À côté de ces aspects méthodologiques, le principe même de la méthode c'est-à-dire son épistémologie, n'est pas contestable lorsqu'elle est appliquée à l'analyse des sympathies partisans. En effet, la mise en équivalence méthodologique du nombre d'opinions et du nombre de voix renvoie au principe du décompte électoral. La production sondagière est en revanche beaucoup plus discutable, qu'il s'agisse d'enquêtes ponctuelles ou de baromètres réguliers, lorsque l'investigation porte sur des sujets flous relatifs au quotidien des citoyens sans être directement rattachés à la perspective d'un vote. La sommation d'opinions privées résultant de questions directement suscitées par le sondeur n'est pas nécessairement adaptée aux objectifs mêmes de l'enquête qui consiste à identifier le périmètre, la nature et le contenu de l'opinion publique sur des sujets

qui sont parfois difficiles à délimiter. Les obstacles à la validation de ces procédés ne sont alors pas d'ordre méthodologique, mais plutôt de nature épistémologique. Ils sont renforcés dans les domaines liés aux choix scientifiques et technologiques, et plus particulièrement dans ce qui relève de la perception collective des risques en matière technologique ou environnementale (1). Concernant les OGM, les enquêtes d'opinion ont été réalisées au niveau européen ou auprès de différents États membres depuis la fin des années 1990. Si les premiers sondages portent sur la perception des contestations collectives autour des OGM agricoles, les questionnaires se focalisent rapidement sur la perception de la sécurité alimentaire et des techniques permettant l'introduction d'un gène dans un être vivant, quelles qu'en soient les finalités (2). L'objectif est de caractériser les croyances collectives engendrées par l'usage répété du sondage en analysant les processus cognitifs qui guident la perception individuelle et en isolant les biais découlant de cet usage (Clément et Kaufmann, 2011)⁴.

Un outil non adapté à la connaissance de l'opinion publique

En matière de choix scientifiques et technologiques, les enquêtes d'opinion constituées sur la base d'un échantillon représentatif ne sont pas adaptées à la connaissance de l'opinion lorsque le sondeur s'intéresse à la perception collective des risques en matière technologique ou environnementale. Cet obstacle épistémologique est lié à deux dimensions caractéristiques des enquêtes conduites sur des thématiques faiblement politisées ou marquées par une expertise pointue. Dans ce cas de figure qui peut porter plus largement sur des thèmes de campagne sur ou des enjeux informationnels, le sondeur fait face à une population qui n'est pas forcément encline à avoir une opinion prédéfinie sur le sujet (Tournay, 2016). La connaissance de l'opinion publique devient impossible car il n'y a pas encore d'opinion publique substantielle, seulement des prescripteurs d'opinion amenés à structurer le champ médiatique ou politique. Si bien que l'enjeu heuristique consiste davantage à isoler les influenceurs qu'à mesurer le jugement d'une population qui ne se sent pas directement concernée par le sujet.

4. La méthodologie utilisée relève ainsi de la sociologie cognitive telle que définie par Cicourel. Son objet est « l'analyse des ressources de sens commun, notamment les catégorisations, les typifications et les structures normatives de pertinence, qui permettent aux membres compétents d'une communauté de pratiques et de langage de s'ajuster de manière appropriée aux diverses situations qu'ils rencontrent » (Clément et Kaufmann, 2011 : 11).

Les limites interprétatives de la méthode des quotas peuvent être décrites en analysant certains modules du baromètre européen dédié à la perception des choix scientifiques et technologiques. L'eurobaromètre consacré à la perception de la science est un instrument paneuropéen de mesure de l'opinion commandé par la Commission européenne qui produit régulièrement des données sur le rapport des Européens aux différentes biotechnologies. Des modules sur les OGM sont inclus dans les questionnaires depuis 2002. Globalement, les Européens affichent un optimisme mitigé à l'égard des biotechnologies et du génie génétique car ils n'en perçoivent pas les bénéfices et recommandent une réglementation assez stricte de la biologie de synthèse (*Rapport CE*, 2010 : 10). Fortement institutionnalisé dans la communauté universitaire et politique, cet instrument est ici discuté au regard de ce qu'il apporte à la connaissance de l'opinion publique en matière de choix scientifiques et technologiques.

Les répondants intégrant ce dispositif d'enquête font face à des questions qui relèvent de la connaissance et non pas de la préférence. Si bien que les réponses obtenues sont d'autant plus dépendantes de la manière dont les questions sont rédigées et adressées que le répondant est ignorant du sujet. Les questions relatives aux nouvelles technologies portent généralement sur les anticipations et visent à mesurer le risque perçu à plus ou moins long terme. C'est le cas, par exemple, des technologies émergentes dont on ne sait pas grand-chose précisément parce qu'elles émergent (Biologie de synthèse, CRISPR-Cas9), ou d'organismes, de substances pour lesquels on ne peut rien dire puisqu'il est impossible d'anticiper quoi que ce soit au-delà d'un certain horizon prédictif. La formulation des questions véhicule un premier biais cognitif lié au fait d'interroger sur ce qui relève de l'incertain et n'offre pas de réponse. Par exemple, l'eurobaromètre 2010 sur les nouvelles technologies comporte des modules axés sur l'étude des perceptions du public concernant les effets potentiels sur la santé des champs électromagnétiques. L'un d'entre eux est formulé de la façon suivante : « Pour chacun des éléments suivants, pouvez-vous me dire dans quelle mesure vous pensez qu'il affecte votre santé : la qualité de l'air à l'extérieur ; la qualité de l'air à l'intérieur ; la qualité de l'eau du robinet ; la qualité de l'eau des rivières et des lacs ; le bruit ; la décharge d'ordures ; la qualité des produits alimentaires ; les produits chimiques ; l'exposition au soleil ; les conditions de logement ; les téléphones portables ; les antennes relais de téléphonie mobile ; les appareils électroménagers ; les ordinateurs ; les lignes à haute tension. RÉPONSES : beaucoup ; un peu ; pas du tout ; ne sait pas ».

La formulation de la question naturalise une posture précautionniste et soumet le répondant à un biais cognitif bien connu en sociologie cognitive : l'*illusion de corrélation*, définie par la tendance à percevoir une relation entre deux événements non liés entre eux (ou à propos desquels on ignore s'il existe un élément de relation entre eux) lorsque ces événements sont simultanément mentionnés. Le fait d'associer « des effets potentiels sur la santé » à la longue liste des éléments énumérés retentit nécessairement sur l'état d'esprit du répondant. Il est dès lors conditionné à se méfier des différents éléments de l'environnement en considérant qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à la santé et au bien-être.

Régulièrement lancées au moment de controverses, les enquêtes d'opinion ne sont pas donc pas dénuées d'effets performatifs sur les représentations collectives associées aux nouvelles technologies. Le contexte particulier de l'ingénierie génétique est rattaché à d'autres biais cognitifs directement induits par la formulation des questions issues de ces enquêtes, que celles-ci soient ponctuelles ou produites à intervalles réguliers.

La fabrique de l'opinion publique européenne sur l'ingénierie génétique

Visibles dans l'espace public dès le milieu des années 1990, les controverses autour des OGM ont été très tôt associées en Europe et aux États-Unis à une production sondagière dont l'objectif était de mesurer l'opinion publique sur les cultures d'OGM et les risques alimentaires. Le premier sondage (BVA) français évaluait en 1999 le positionnement des répondants face aux actions des agriculteurs français contre l'introduction des OGM dans l'agriculture, mais il ne portait pas directement sur la perception des risques associés à ces bioproduits. La nature des questions a été progressivement modifiée dans les sondages ponctuels où sont apparus des modules sur les préférences en matière d'étiquetage des produits alimentaires, des carburants ou des emballages contenant des OGM (sondage INRA, 2000), sur l'acceptabilité éthique de la production de médicaments à partir d'OGM (Ipsos-Amgen, 2002), sur l'interdiction temporaire ou stricte des cultures d'OGM (Sondage BVA-Agir pour l'environnement, 2006) et sur les intentions de vote à des référendums départementaux relatifs aux OGM (BVA, Gers, 2004). Après l'interdiction en 2008 de la commercialisation du maïs 810 de la firme Monsanto (MON 810) en France, la production sondagière porte sur la perception des risques liés à ces bioproduits et sur les positions prises par les décideurs.

Le *biais de cadrage* est un réflexe intuitif auquel le répondant peut être amené à céder lorsqu'il est soumis à des questions pour lesquelles il n'a pas ou peu de connaissances préalables. La formulation des items liés à l'ingénierie génétique est particulièrement délicate. En effet, la description de la complexité du monde biologique s'accompagne fréquemment d'un réductionnisme lié au langage de la vulgarisation scientifique qui emploie beaucoup de métaphores. Par exemple, la définition des aliments génétiquement modifiés (GM) dans le module de l'eurobaromètre prête à interprétation (QB2a) : « Parlons maintenant des aliments GM provenant de plantes ou de micro-organismes dont les gènes ont été *transformés*. Par exemple, les gènes d'une plante ont pu être *modifiés* pour la rendre plus résistante à une maladie particulière, pour en augmenter les qualités nutritives ou pour accélérer sa croissance ». Sur un plan sémantique, les termes de transformation et de modification mettent en exergue l'action humaine sur une nature invariable. Cet effet de compréhension est renforcé par la question qui suit : « Pour chacune des propositions suivantes concernant les aliments OGM, veuillez me dire si vous êtes d'accord ou pas d'accord. [...] Les aliments GM ne sont fondamentalement pas naturels ». Le sondeur émet l'idée que les organismes obtenus par l'ingénierie génétique seraient transgressifs par rapport à un ordre naturel. Cette connotation est encore plus fortement marquée dans la question suivante (QB8b) : « La première technique consiste à introduire *artificiellement* dans le pommier un gène résistant provenant d'autres espèces [...] » où se succèdent des propositions pour lesquelles le répondant doit se dire en accord ou non. « C'est nuisible pour l'environnement [...] Fondamentalement, ce n'est pas naturel [...] Cela vous met mal à l'aise ». Bien que le répondant ait la possibilité de désapprouver ces propositions, la connotation du message demeure cependant d'autant plus subliminale qu'une majeure partie de la population n'a pas d'expertise dans ce domaine. Le malaise lié à ces produits est amplifié dans la formulation des propositions suivantes (QB4a) : « Les aliments GM sont sûrs pour les générations futures [...] Les aliments GM sont bénéfiques pour certaines personnes, mais comportent un risque pour d'autres [...] Les aliments GM vous mettent mal à l'aise [...] ». Des propositions favorables à leur développement sont également listées telles que « Cette technique ne présente aucun risque [...] Il faut encourager le développement d'aliments GM ». Ce cadrage qui fait l'inventaire des variables positives et négatives associées à un produit marqué par l'incertitude de l'état d'innovation conduit à accentuer la méfiance des personnes interrogées. Le *biais cognitif de négativité* défini par la tendance à donner plus de poids

aux stimuli négatifs qu'aux données positives, est ici favorisé. Dès lors, le sondage intervient comme une caisse de résonance de la méfiance.

Un autre biais apparaît dans le langage utilisé pour définir la biologie synthétique. Une connotation transgressive de l'ordre naturel ressort dans la formulation de la question suivante (QB11a) : « [la biologie de synthèse a] pour but de créer de nouvelles formes de vie *qui n'existent pas à l'état naturel*. La biologie synthétique diffère du génie génétique par le fait qu'elle *implique une modification fondamentale* d'un organisme qui peut donc assurer de *toutes nouvelles fonctions* ». Sur la base de cette définition, la majorité des personnes interrogées désapprouve ce champ de recherches ou exige des lois d'encadrement très sévères. Seulement 3 % des répondants approuvent ce champ et estiment ne pas demander de nouvelles lois particulières de régulation. La présentation de la biologie de synthèse au plus grand nombre nécessite une vulgarisation. Mais le caractère sensationnel de cette formulation engendre de possibles effets pervers dans son interprétation. Présentée comme une innovation de rupture alors que son statut disciplinaire, technologique et organisationnel est sujet à discussion, la biologie synthétique est avant tout marquée par d'importants enjeux définitionnels (Fioraso, 2012). Son périmètre et ses frontières avec le génie génétique sont à préciser. Certaines techniques associées au développement de ce champ sont en élaboration. Donc, nous sommes loin de la « *création de nouvelles formes de vie* » telle que formulée par le sondage.

Dans son rapport remis à l'Office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Geneviève Fioraso interroge les conditions de démocratisation de l'expertise et les risques interprétatifs liés à la publicisation des productions scientifiques dans les phases amont de la recherche avant même que celle-ci n'ait été soumise à une analyse en matière de bénéfice/risque. L'utilisation précoce des outils sondagers rejoint cette problématique. Ainsi, l'eurobaromètre 2010 place d'emblée la question des connaissances sur le terrain de la délibération publique dans le module suivant (QB13a) : « Supposez qu'un référendum prenne place autour de la biologie de synthèse et que vous deviez vous faire un avis pour/contre [...] Quel serait l'enjeu le plus important à vos yeux sur lequel vous souhaiteriez avoir plus de connaissances ? » Le recours à une ingénierie participative est naturalisé dans la formulation de la question qui associe le régime de véracité scientifique appuyé sur l'établissement de preuves à partir de l'analyse de faits, au régime de légitimité démocratique qui repose sur l'établissement d'un consensus fondé sur la participation du plus grand nombre.

La production régulière du baromètre européen dédié aux biotechnologies consolide la politisation de ces objets. De même, les enquêtes d'opinion ponctuelles ne sont pas dénuées d'effets sur l'opinion publique. Fréquemment produites en situation de controverses, elles renforcent le climat de défiance. Aussi, le sondage IFOP publié en 2012 juste après la parution de l'article de Gilles-Éric Séralini⁵ montrant la toxicité à long terme de l'herbicide Roundup et du maïs OGM NK 603 tolérant au Roundup de la société Monsanto, révèle que 79 % des personnes interrogées s'inquiètent de la présence éventuelle d'OGM dans l'alimentation. Les situations sociales controversées constituent un terreau propice au renforcement des biais cognitifs de cadrage et de négativité. Il est peu probable d'obtenir des proportions différentes dans ce type de contexte marqué par un fort degré d'incertitude. Les instruments de mesure de l'opinion développés par les instituts de sondage ont un effet performatif sur les perceptions et sur les jugements qu'ils sont amenés à évaluer. Ce sont donc des composants actifs des controverses publiques associées au développement des biotechnologies.

En portant attention aux effets performatifs du contenu des enquêtes d'opinion sur la perception du répondant, la première partie de cet article a montré que les enquêtes d'opinion relatives aux choix scientifiques et technologiques à l'échelle nationale et européenne, ne sont pas extérieures aux politiques institutionnelles, mais en définissent une composante car ces outils influent directement sur le rapport de confiance qu'entretient le citoyen avec les institutions politiques. Si les médias jouent un rôle déterminant dans la mobilisation des publics, les instituts de sondage constituent une médiation à la fois sociale et institutionnelle. La deuxième partie de cet article étudie la place des outils de sondage dans les politiques dédiées à l'évaluation et à la surveillance des produits de l'ingénierie génétique, de même que les effets de ces politiques institutionnelles sur le cadrage du débat public.

5. Gilles-Éric Séralini *et al.*, «Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize», *Food and Chemical Toxicology*, vol. 50, n° 11, nov. 2012, p. 4221-4231. Cet article fut désavoué par le comité éditorial de la revue le 28 novembre 2013 suite à la controverse qu'il a suscité au motif que si «les résultats présentés ne sont pas incorrects, il ne permettent pas de conclure». [<https://www.elsevier.com/about/press-releases/research-and-journals/elsevier-announces-article-retraction-from-journal-food-and-chemical-toxicology>]

POLITIQUES INSTITUTIONNELLES ET DÉBATS PUBLICS EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE GÉNÉTIQUE

Bien que le militantisme anti-OGM se situe plutôt du côté de l'écologie politique, les clivages partisans ne jouent pas un rôle surdéterminant dans les positionnements individuels vis-à-vis du développement des recherches autour de ces objets, ni plus largement dans le rapport que l'homme entretient avec les nouvelles technologies. Par exemple, en France, José Bové, connu pour ses positions d'extrême gauche rejoint les catholiques conservateurs dans son opposition à toutes les techniques de procréation médicalement assistée et aux applications issues du génie génétique, qu'elles soient médicales (thérapie génique) ou agricoles (PGM)⁶. Inversement, François Fillon proche de la droite catholique traditionnelle est un fervent défenseur du développement des OGM, de même qu'un certain nombre de décideurs politiques de la gauche progressiste. Le cadrage de l'opinion publique sur ces questions est donc relativement indépendant des clivages partisans et se structure davantage en rapport avec les politiques institutionnelles mises en place pour évaluer ces produits de l'innovation. En effet, les modes de légitimation politiques et les cadrages des débats publics ne sont pas indépendants des structures de régulation (Bachir, 1995). Aussi, lorsque le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé fut instauré en France par décret présidentiel en 1983, son mode de création, sa capacité d'auto-saisine et son pluralisme de composition en firent une instance de captation susceptible de jouer le rôle de lanceur d'alerte concernant des objets à faible degré de politisation tels que l'utilisation des éléments du corps humain à des fins de recherche scientifique ou encore, le clonage de la brebis Dolly.

À côté de ces structures de régulation, les instruments sondagiers sont susceptibles de générer des effets inattendus, tant dans les représentations collectives des nouvelles technologies que dans la prise de décision politique. Ils doivent ainsi être pris en compte dans la « fabrique » de l'opinion publique consacrée à l'ingénierie génétique (1). La délivrance des autorisations portant sur les usages des OGM au niveau européen s'appuie sur une conception procédurale de la démocratie. Ces bioproduits obéissent à des trajectoires sociales et institutionnelles différentes

6. Certains prospectivistes vont jusqu'à penser que l'échiquier politique basé sur le clivage gauche-droite sera reconfiguré autour de l'opposition entre les ultra-bio-conservateurs et les technophiles transhumanistes. Laurent Alexandre, « José Bové, ultra-bioconservateur », *Le Monde Science & Techno*, 13 décembre 2014.

selon leur finalité, avec une opposition beaucoup moins marquée pour ceux d'entre eux qui sont destinés à une utilisation médicale et confinée (2).

La fabrique de l'opinion publique sur les questions relatives à l'ingénierie génétique

La question de l'opinion publique sur les OGM fait son apparition deux décennies après les premiers développements scientifiques en matière d'ingénierie génétique (Schiffino et Varone, 2005 : 46-47) au milieu des années 1970 avec la découverte des enzymes de restriction. L'isolement de ces « ciseaux moléculaires » est au fondement des manipulations génétiques dont les pratiques furent très controversées aux États-Unis avec la mobilisation d'activistes pour la protection de l'environnement. Ces pratiques furent beaucoup moins politisées en Europe même si un moratoire fut adopté par les scientifiques concernant les manipulations génétiques en espace confiné. Au niveau européen, les premiers signes de défiance vis-à-vis de la communauté scientifique européenne sont repérables dès la fin des années 1990. Ils coïncident avec l'ouverture des autorités décisionnelles à une représentation démocratique des parties prenantes du débat comme en témoigne par exemple en France, la naissance de la Commission du génie biomoléculaire dont la composition pluraliste illustre ce renouveau de la politique institutionnelle en matière d'évaluation et de surveillance des OGM. La conférence de citoyens autour de la protection de l'environnement en 1999 constitue un prolongement de ce type de politique institutionnelle.

Les discours des décideurs publics retraçant les politiques d'innovation décrivent l'émergence de ces structures hybrides comme une réponse institutionnelle à la mobilisation des groupes d'intérêts et des actions collectives menées autour des OGM agroalimentaires. Ces discours associent souvent un renforcement de la qualité démocratique à ce type de politique institutionnelle. Nous défendons une thèse sensiblement différente, dans laquelle l'introduction de parties prenantes ou de publics dans l'expertise scientifique, notamment environnementale et technologique, s'accompagnerait d'un risque de confusion entre ce qui relève de l'expertise scientifique (la preuve par les publications) et ce qui découle du militantisme politique (la décision par le consensus). Si bien que ces entreprises institutionnelles de pacification sociale auraient un effet contraire à la démocratie. Cela se traduirait par un affaiblissement de

l'autorité culturelle de la démarche scientifique et un renforcement du poids des prescripteurs d'opinion et des groupes d'opinion contestataires dans la prise de décision (Tournay, 2017). Structuré autour d'un jeu à trois têtes : « le décideur public », « l'expert » et le « citoyen », ce type de design institutionnel conduit à confondre ce qui relève de la démonstration scientifique et ce qui se conclut par des compromis et des consensus.

Couplée à la production régulière de sondages portant sur des sujets marqués par une forte expertise et un haut niveau d'incertitude, la culture institutionnelle qui en résulte conduit ainsi à un autorenforcement négatif du jugement porté sur ces thématiques d'innovation. Par exemple, la décision du gouvernement en 2008 de suspendre la commercialisation du maïs contenant l'OGM MON 810 se trouve confortée par un sondage IFOP demandé par le ministère de l'Environnement. L'arrêt de cette interdiction, reconduite en 2012, a pourtant été invalidé par le Conseil d'État au motif que « les études scientifiques ne permettaient pas d'estimer que le maïs MON 810 était plus risqué pour l'environnement que le maïs conventionnel ». En dépit de l'absence de risques avérés, la clause de sauvegarde adoptée par le gouvernement pour interdire la culture du maïs Mon 810 consolide le rejet collectif. Elle instaure un véritable théâtre de la preuve politique vis-à-vis de ces bioproduits en introduisant une défiance irréversible de l'opinion publique. En effet, les influenceurs, les prescripteurs d'opinion opposés aux OGM ne sont plus détachables d'une opinion publique devenue désormais méfiante. Ce processus appartient à ce que l'on pourrait qualifier de *technologie mimétique* en référence à l'*effet Werther* ou *suicide mimétique*⁷. Il s'agit d'un principe de preuve sociale qui détermine le bien-fondé de nos attitudes et de nos comportements à partir de ce que font les autres. En situation d'incertitude, ce suivisme est plus particulièrement marqué. L'interdiction de la mise en culture de ce maïs sur le territoire français fut ensuite votée en 2014, bientôt confortée par la nouvelle directive communautaire 2015/412 permettant aux États membres d'interdire les cultures OGM sur leur sol pour des motifs socio-économiques.

7. Le nom Werther est extrait du roman de Goethe *Les souffrances du jeune Werther* qui a suscité une importante vague de suicides.

Les trajectoires sociales et institutionnelles des produits de l'ingénierie génétique

La réglementation européenne autour des OGM vise à établir un marché de ces bioproducts dans le respect de l'environnement et de la protection de la santé publique. Si bien que leur commercialisation, leur usage médical ou leur culture doivent faire l'objet d'une procédure particulière sur le territoire européen. L'évaluation des produits de l'ingénierie génétique est différente selon le degré de confinement de leur utilisation, leur finalité (médicale, industrielle ou alimentaire) et l'objectif immédiat ou non de commercialisation. L'utilisation d'OGM en milieu confiné, par exemple dans les demandes d'autorisation de thérapie génique, fait l'objet d'une procédure réglementée par la *Directive 98/81*. Les cultures d'OGM qui ne sont pas destinées à la commercialisation, mais à la dissémination dans l'environnement à des fins de recherche et de développement doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente de l'État sur le territoire où la culture est prévue.

La culture et la commercialisation d'OGM destinés à la mise sur le marché pour une utilisation autre que l'alimentation humaine ou animale sont régies par la *Directive 2001/18*. Le pétitionnaire, c'est-à-dire l'entreprise ou l'institut de recherche qui demande une autorisation procède également à une demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente de l'un des États membres qui fait part aux autres États et à la Commission européenne de sa décision d'autoriser ou non la demande. En cas d'opposition, l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) est sollicité. Quand elle est donnée, l'autorisation vaut pour l'ensemble de l'Union européenne, mais un État membre peut toujours l'interdire sur son territoire pour des raisons liées à l'impact socio-économique ou aux politiques agricoles et environnementales. Cette procédure est aussi valable quand la culture d'OGM a pour finalité l'alimentation humaine ou animale. En revanche, la commercialisation de ce type d'OGM est soumise à un autre règlement, *1829/2003*, qui suppose un passage obligé par l'EFSA après la demande d'autorisation adressée à l'autorité compétente de l'un des États membres de l'Union européenne. La Commission soumet ensuite sa décision au vote des États membres. Là encore, l'autorisation de commercialisation vaut pour l'ensemble de l'Union européenne. L'importation d'OGM dans l'Union européenne depuis des pays tiers est autorisée à des fins d'alimentation humaine et animale avec un système d'étiquetage obligeant à préciser si leurs produits contiennent des OGM à partir d'un certain seuil.

Ce cadre juridique témoigne d'une vision procédurale de la qualité démocratique et fait souvent l'objet de discussions et de demandes de réactualisation. Ainsi, le texte de la *Directive européenne 2001/18*, modifié par la *Directive 2015/412* relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et le *Règlement 1829/2003* concernant les denrées alimentaires et les aliments génétiquement modifiés pour animaux mobilisent des notions telles que la transparence avec l'obligation de consulter le public ou le suivi obligatoire post-commercialisation. L'architecture institutionnelle européenne des pratiques évaluatives des bioproduits s'est constituée dans cet état d'esprit procédural de la qualité démocratique. Elle est axée sur la responsabilité du pétitionnaire. Le design des agences et des comités révèle un fort pluralisme dans la composition des différentes instances. Il s'agit là d'une conception étroite de la qualité démocratique qui met de côté les aspects liés à la performance sociale tels que la production du bien-être ou le développement social. Caractérisée par une approche substantielle et matérialiste de la démocratie, cette dernière conception de la qualité est loin d'aboutir à un consensus chez les analystes en raison de la difficulté à stabiliser le critère qui définirait un « bon » rendement démocratique (Kneuer, Geissel et Lauth, 2016 : 575).

Bien qu'ils soient issus de procédés techniques comparables, les produits d'ingénierie génétique à finalité médicale n'atteignent pas le même niveau de politisation et de controverse que leurs homologues à finalité agricole, industrielle et alimentaire. Ainsi, l'image médiatique de José Bové, soutenu dans ses actions d'arrachage illégal de plantations OGM par certains militants de l'écologie politique, a lourdement pâti après la destruction des expérimentations destinées à des recherches de traitement contre la mucoviscidose (Schiffino et Varone, 2005 : 183-184)⁸. Curieusement, la trajectoire sociale des produits de l'ingénierie génétique ne dépend que faiblement de leur caractéristique biologique (dangerosité supposée ou avérée, applicabilité) ou de leur stade de développement. En revanche, la finalité qui leur est conférée par les producteurs surdétermine une grande part du jugement social porté sur ces bioproduits.

8. Néanmoins, les derniers essais français ont eu lieu en 2012 sur des peupliers, avec une diminution régulière quelques années auparavant du nombre d'essais en champs au sein de l'Union européenne.

CONCLUSION

À côté des formes traditionnelles de contestation (lesquelles sont, par définition, extra-institutionnelles), les mécanismes institutionnels qui façonnent l'opinion publique et qui orientent la prise de décision politique autour de la recherche et du développement des nouvelles biotechnologies encouragent involontairement une défiance des citoyens à l'égard de la communauté scientifique travaillant sur ces bioproduits. En effet, les analyses développées dans cet article montrent que la connaissance sociale portant sur ces productions technologiques va à l'encontre de la confiance que les citoyens peuvent avoir dans la science. Une simple recherche du terme « OGM » dans Google image fait apparaître des représentations de produits naturels dénaturés, destinés à l'alimentation ou encore de monstrueuses chimères végétales, animales, voire humaines. Dans le contexte européen des choix scientifiques et technologiques, les enquêtes d'opinion ne sont pas des instruments neutres, mais participent à la fabrique de l'opinion au même titre que d'autres médiations telles que la presse, les réseaux sociaux, les lobbys industriels visant à promouvoir leur développement ou les entreprises d'actions directes menées par les militants anti-OGM. Ce sont donc de véritables outils politiques.

Dans notre examen des politiques institutionnelles européennes qui conjuguent la production régulière d'enquêtes d'opinions avec une culture participative de l'évaluation, nous avons énuméré les différents biais cognitifs susceptibles d'être favorisés. Leur addition contribue à un autorenforcement négatif du jugement social qui aboutit à un processus irréversible de technophobie mimétique (*Effet Werther*). Les deux premiers mécanismes de preuve sociale sont liés à l'instrument sondagier et concernent la formulation des questions qui sont posées (*l'illusion de corrélation et le biais de cadrage*) ainsi que le moment paracontroversé où l'enquête est réalisée (*le biais de négativité*). Le troisième mécanisme est la conséquence directe des rapports de force à l'intérieur du système politique et de la marge de manœuvre des décideurs politiques vis-à-vis des prescripteurs de l'opinion publique ayant engendré la controverse. Une décision précautionniste renforce le positionnement négatif des différents publics et n'est plus véritablement distinguable de l'influence des prescripteurs d'opinion. Ce dernier mécanisme limite les possibilités décisionnelles futures et facilite l'expression d'une technophobie mimétique. Plus largement, ce phénomène invite à rediscuter les approches fondées sur le *public understanding of research* (Field et Powell, 2013), c'est-à-dire sur les manières de disséminer les données provisoires liées aux recherches

hautelement controversées. Il s'agit de repenser les stratégies institutionnelles de communication en ce qui concerne la formulation des incertitudes scientifiques quant aux produits placés sous le projecteur de la critique.

L'inventaire des biais cognitifs et l'analyse de leur expression dans la dynamique de production de l'opinion publique et de la décision publique soulèvent de nombreuses questions en lien avec trois types de problématiques. La première concerne la vulgarisation scientifique, la seconde renvoie à l'articulation entre la culture institutionnelle de l'évaluation et la prise de décision politique, et la troisième est liée aux méthodes d'investigation de l'opinion publique. Pour ce dernier point et en matière de choix scientifiques et technologiques, il importe de développer des modèles d'analyse mettant davantage l'accent sur l'isolement des prescripteurs d'opinion que sur la caractérisation d'une opinion publique « représentative » d'une population donnée. Cela suppose de braquer le projecteur sur des outils expérimentaux qui mesurent les dynamiques d'opinion à partir des contenus exprimés tels que la détermination des flux d'information (origine, circulation, réception) dans les réseaux numériques. La méthodologie ne repose pas sur la constitution d'un échantillon de la population à mesurer, l'idée étant plutôt de se concentrer sur les opinions déjà exprimées ainsi que sur leur architecture afin d'isoler les groupes d'acteurs qui dominent les publics sur un sujet spécifique à un temps donné. On assiste là à un changement de paradigme au regard des enquêtes d'opinion traditionnelles puisque le Web détermine le principal corpus d'enquête.

BIBLIOGRAPHIE

- BACHIR, M. (1995), *Sagesse et politique. L'impact des comités de sages sur les modes d'action et de légitimation politiques*, Amiens, Université de Picardie.
- BRONNER, G. (2013), *La démocratie des crédules*, Paris, Presses universitaires de France.
- CANES-WRONE, B. (2006), *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*, Chicago, University of Chicago Press.
- CLÉMENT, F. et L. KAUFMANN (2011), *La sociologie cognitive*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- FIELD, H. et P. POWELL (2013), « Public Understanding of Science versus Public Understanding of Research », *SSHV*, vol. 38, n° 6, p. 727-748.

- FIORASO, G. (2012), « Les enjeux de la biologie de synthèse », *Rapport de l'Office parlementaire de l'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*, n° 378.
- GEISSEL, B., M. KNEUER et H.-J. LAUTH (2016), « Measuring the Quality of Democracy: Introduction », *International Political Science Review*, vol. 37, n° 5, p. 571-579.
- KEYES, R. (2004), *The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life*, New York, St. Martin's Press.
- Rapport spécial Eurobaromètre *Biotechnologies 73.1*, Commission européenne, TNS Opinion & Social, Octobre 2010.
- REGNAULT-ROGER, C. (2015), « Interdiction des maïs Bt en France: l'épilogue », *Revue de l'Académie d'Agriculture*, n° 7, p. 6-8.
- SCHIFFINO, V. et F. VARONE (2005), *Régulation publique des biotechnologies – Biomédecine et OGM agroalimentaires en Belgique et en France*, Gand, Académia Press.
- TOURNAY, V., JACOMY, M. et B. CAUTRES (2016), *Connaitre les prescripteurs de l'opinion publique. Les indicateurs de confiance dans les choix scientifiques et technologiques*, Note CEVIPOF du baromètre de confiance politique, Vague 6, novembre 2016.
- TOURNAY, V. (2017), « L'expertise a-t-elle besoin de représentation politique? », dans L. ROUBAN et P. PERRINEAU (dir.), *La démocratie de l'entre soi*, Paris, Presses de Sciences Po.

CHAPITRE 7

Le débat public, ressource cognitive et politique

SÉBASTIEN CHAILLEUX

Depuis le tournant participatif, «la mode est [...] au débat et le vocabulaire politique ne cesse de prôner la concertation et la participation» (Blatrix *et al.*, 2007 : 9). L'État réflexif ferait désormais intervenir des consultations publiques afin de justifier ses décisions (Jacob et Genard, 2004 : 18) pour combler le manque de légitimité politique ou scientifique. Mais l'inclusion d'un public élargi dans la décision remet en cause le pouvoir des élus et des experts, et les parlementaires, protecteurs de l'intérêt général, éprouvent souvent des réticences à son égard (Fourniau, 2011 ; Blatrix *et al.*, 2007) et dénoncent les revendications associatives et locales comme étant particularistes (Rosanvallon, 2006), notamment en les réduisant à un effet «NIMBY» (Trom, 1999). Les porteurs de projet quant à eux mobilisent le concept utilitariste d'«acceptabilité sociale», dont la définition reste marquée par la certitude technique et l'incertitude sociale (Fortin et Fournis, 2013 : 42), laquelle doit être réduite par le biais d'outils participatifs. Toutefois, quand elle existe, la participation consiste souvent en des débats d'amélioration périphérique de projets déjà choisis (selon le schéma Décider-Annoncer-Défendre) plutôt qu'en des débats sur l'opportunité de tels projets (Irwin, 2006). Les différentes synthèses des expériences participatives sont en effet plutôt pessimistes (voir Blondiaux et Fourniau, 2011 ; Bacqué et Gauthier, 2011 sur le champ des études urbaines ; Salles et Mermet, 2015 sur l'environnement). La participation institutionnelle est souvent perçue comme un «instrument de gouvernementalisation» (Gourgues, Rui et Topçu, 2013),

elle est alors bien plus une ressource politique pour les opérateurs ou les décideurs qu'un réel processus délibératif et habilitant (*empowering*) pour le public. Il existe en effet un décalage entre l'affichage d'un processus participatif et la pratique instrumentale ou symbolique qui en est faite (Blatrix, 2009 ; Neveu, 2011). Un autre effet de cette participation institutionnelle serait de détourner les mouvements sociaux de la rue et de canaliser la révolte populaire, comme l'a illustré P. Lascoumes (1994 : 208) à propos des associations environnementalistes.

Toutefois, l'instrumentalisation des dispositifs participatifs n'est pas unidirectionnelle, elle est plutôt un jeu d'influences mutuelles. Les publics concernés par un projet, et surtout les opposants au projet, ont intégré les limites et les biais de ces dispositifs déployés pour recueillir acceptation et légitimité. Ils sont désormais capables de les utiliser à leurs fins propres, sans pour autant remettre en cause le pouvoir de l'État sur un dossier – au contraire, il s'agit souvent de réclamer l'action de l'État-gendarme dans des situations de mise en danger de l'environnement (Lascoumes, 1994). C'est d'ailleurs une des limites soulignées par Fourniau (2011) dans la difficile institutionnalisation du débat public en France : les audiences publiques mobilisent principalement des opposants aux projets¹. La participation des associations apparaît alors comme l'exercice d'une « souveraineté sociale négative » (Rosanvallon, 2006 : 20), un moyen de dépasser la défiance envers la démocratie représentative. Dans ce sens, les dispositifs participatifs officiels sont des scènes qui rendent public le combat mené par les opposants face à un projet. Ils sont un premier degré de reconnaissance de la légitimité du problème soulevé. Dans la lutte narrative et politique – au sens de rapport de force – au sein de ce forum, l'imposition d'un certain cadrage du problème triomphe, et donc un camp sur un autre. En effet, la participation publique ne doit pas être réduite à son aspect fausement consensuel. Son caractère conflictuel doit être souligné. S'il ressort parfois des exercices participatifs une impression de consensus qui fait du conflit et de la contestation une forme « mauvaise » de participation, il semble plus heuristique d'intégrer participation et contestation dans une continuité (Fortin et Fournis, 2015 : 121).

Ainsi, tout en souscrivant au caractère situé et épisodique de la participation publique, ce chapitre souhaite souligner l'influence que

1. Ce point faisant écho à la critique séminale portée par le débat entre Dewey et Lippmann sur le public fantôme et la constitution de publics concernés propres à chaque enjeu débattu.

peut avoir le débat public sur la trajectoire d'une controverse et de ses contenus. Au-delà d'un simple instrument de gouvernement, le débat public est une nouvelle scène pour la controverse (Fourniau, 2011) sur laquelle la portée des arguments va être transformée par le jeu des acteurs (Chateauraynaud, 2011). Les aspects cognitifs de cet espace semblent encore peu étudiés (Fortin et Fournis, 2015). La mise en perspective de la participation publique comme ressource politique ET cognitive permet alors de faire ressortir les possibilités nouvelles pour les acteurs de construire et de mettre à l'épreuve leurs récits dans les scènes participatives, aux côtés des scènes médiatiques, politiques ou associatives.

L'analyse s'appuie sur la controverse relative au gaz de schiste entre 2009 et 2014 en France et au Québec, et met en lumière les effets de différents modes de participation publique sur la trajectoire de la controverse et l'évolution de ses contenus. Il s'agit d'analyser le poids relatif des dispositifs participatifs sur les discours des acteurs et leurs actions et de souligner leur influence sur la définition des enjeux dans l'arène politique. Il faut distinguer participation publique institutionnelle et participation «sauvage» ou spontanée. L. Mermet (dans Blatrix *et al.*, 2007) souligne cette dichotomie entre des débats suscités et organisés, qui désactivent certaines contestations trop bruyantes, et des débats plus spontanés et moins maîtrisables. Le débat public est alors défini comme un dispositif institutionnel de démocratie participative (incarné par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [BAPE] au Québec et par la Commission nationale du débat public [CNDP] en France), mais aussi, plus globalement, comme une «critique civile» organisée d'un projet pouvant s'exprimer notamment par le biais de réunions publiques (Fourniau dans Casillo *et al.*, 2013). Il se différencie de la controverse définie comme le cadre plus général d'échange d'arguments divergents (Debaz dans Casillo *et al.*, 2013). La controverse se distingue de la polémique par l'absence d'un accord minimal sur des propositions axiomatiques qui empêche une résolution collective de la question soulevée et nécessite de faire appel à un tiers arbitre.

Cette étude de cas effectue ainsi la comparaison entre un contexte (québécois) dans lequel la controverse connaît plusieurs épisodes de participation publique officielle, et une situation (française) sans réel dispositif de consultation ouverte. Les deux cas étant le théâtre de multiples scènes de participation sauvage de la part des camps opposés. Alors que le BAPE est une institution reconnue qui pèse sur la décision politique (Simard et Gauthier, 2011), l'absence de participation ouverte et la gestion parlementaire de la controverse en France vont orienter les débats sur

des enjeux très différents. Ce chapitre se propose de démontrer que le débat public participe au cadrage d'une controverse, c'est-à-dire à la construction de représentations, de réseaux d'inférence et de savoirs légitimes. En tant que ressource cognitive, principalement dans ses formes sauvages, il permet de mettre à l'épreuve et de développer un argumentaire étayé; en tant que ressource politique, il est utilisé pour dépasser des rapports de force bloqués dans d'autres forums. Trois aspects du débat public sont particulièrement explorés: le débat public comme dispositif de manipulation politique, la participation publique comme répertoire d'action contestataire, et comme espace de définition conflictuelle des enjeux.

La recherche se base sur une série d'entretiens réalisés entre 2012 et 2014 auprès d'une quarantaine d'acteurs impliqués dans la controverse sur le gaz de schiste (associations, collectifs citoyens, élus, compagnies gazières, experts) et sur les documents qu'ils présentent pour faire valoir leurs arguments. Les rapports issus des diverses commissions mandatées sur le sujet (BAPE, Évaluation environnementale stratégique [ÉES], Commission administrative, Commission parlementaire, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques [OPECST]) sont également analysés pour illustrer le type d'arguments légitimés par le discours officiel et les individus ayant participé aux audiences de ces commissions.

Le chapitre débute par la présentation des dynamiques de participation sauvage, puis du processus de participation autour du BAPE au Québec et de participation sélective en France. L'influence des formes officieuses de participation sur le cadrage de la controverse est soulignée tout autant que le rôle des audiences publiques ouvertes dans le cadrage politique des enjeux. Enfin, il se conclut sur le rapport de confiance envers les institutions que la controverse sur le gaz de schiste démontre sur les deux terrains.

LA CONTROVERSE SUR LE GAZ DE SCHISTE : ENTRE DÉBAT PUBLIC ET CONTESTATION TERRITORIALE

Le gaz de schiste est un hydrocarbure non conventionnel parce que son extraction des couches de roche-mère à partir des années 2000 aux États-Unis nécessite l'utilisation des techniques particulières que sont le forage horizontal et la fracturation hydraulique. Au Québec, plus d'une centaine de permis d'exploration sont octroyés à une vingtaine de compa-

gnies privées à partir de 2006 pour du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent, pour du pétrole de schiste sur l'île d'Anticosti et pour du pétrole et du gaz conventionnel en Gaspésie. En France, une dizaine de permis de pétrole de schiste sont accordés dans le bassin parisien en 2008 et trois permis pour du gaz de schiste sont attribués à Total et Schuepbach Energy dans le Sud-Est en 2010. Alors que cette nouvelle industrie est fortement soutenue par le gouvernement libéral au Québec, notamment après le forage d'une trentaine de puits et la validation du potentiel en 2008, en France, il existe peu de soutien politique pour une filière considérée comme étant en déclin, et les entreprises amorcent leur effort de recherche dans le relatif anonymat de la routine administrative. En revanche, sur les deux terrains, l'activité industrielle naissante va se heurter à une contestation populaire.

La participation publique « sauvage » : de la recherche du consentement local à la formation de la contestation

La controverse est une continuité d'épisodes durant lesquels on remarque l'utilisation de dispositifs faisant intervenir une participation publique plus ou moins restreinte². Avant l'intervention de dispositifs de participation officielle, les deux controverses émergent autour de dispositifs spontanés. On distingue les dispositifs mis en place par les promoteurs de ceux utilisés par les opposants afin d'analyser leur rôle dans la construction du cadrage du problème public à traiter.

Le premier épisode dans l'histoire du gaz de schiste est celui de la recherche du consentement local par les compagnies d'exploration. Cet épisode est plus flagrant au Québec (en phase d'exploration avancée) où les compagnies tentent de tisser des liens avec les municipalités afin de s'assurer de leur soutien ainsi qu'avec les propriétaires terriens dont l'accord est obligatoire pour pouvoir accéder au terrain de forage (entretien avec un membre de l'Association des pétrolières et gazières du Québec [APGQ], avril 2013). C'est un processus descendant puisque les compagnies se présentent avec leurs informations devant des élus souvent démunis et dont l'assentiment, s'il n'est pas nécessaire à la poursuite des projets, est souhaitable pour valider l'acceptabilité sociale de ceux-ci. Il

2. Pour une description plus générale de la controverse au Québec, voir Bherer *et al.*, 2013; Chailleux, 2015a; Fortin et Fournis, 2013, 2015; en France, voir Zittoun et Chailleux, à paraître; Chailleux et Moyson, 2016; Chateauraynaud et Debaz, 2011; Terral, 2012.

en est de même pour les propriétaires terriens, comme l'illustre cet entretien avec un membre de l'Union des producteurs agricoles (UPA) au Québec: « Les producteurs font face à la pression de l'opposition du village et du Québec, et de l'autre côté ils ont les promoteurs qui leur disent “moi je vais m'installer de toute façon”, et eux ont la loi d'expropriation. Le producteur ne sait plus comment se comporter car s'il refuse et que son voisin accepte, il va avoir les mêmes impacts sans indemnité » (Entretien, novembre 2014). Ce premier dispositif consultatif est donc biaisé du point de vue cognitif et du point de vue du rapport de force, il ne fonctionne qu'en l'absence d'intérêt chez les populations locales et il ne vise qu'un nombre restreint d'acteurs.

L'absence de communication et d'information préalable de la part des compagnies gazières et du gouvernement va déclencher un large mouvement de réunions publiques qui répond à une demande d'information de la part des populations mobilisées. Au Québec, la gouvernance libérale enracinée dans une législation favorable aux projets d'extraction et la précipitation à soutenir une industrie sans étude d'impact génère une forte défiance qui se traduit par une légitimité plus forte des informations associatives (Montpetit et Lachapelle, 2013). Comme le notent Fortin et Fournis (2015), le lien est étroit entre les réunions publiques, la mobilisation territoriale et la constitution d'une expertise alternative. De nombreux habitants viennent à ces réunions avant tout dans un but informatif et posent des questions aux organisateurs détenant le peu d'informations alors disponibles. Certains acteurs font état de rencontres devant se tenir dans une cuisine ou un garage qui ont dû être relocalisées dans une salle municipale en raison d'un bouche-à-oreille particulièrement efficace et d'une sensibilisation accrue des habitants: « des comités de citoyens se sont développés un peu partout dans la vallée du Saint-Laurent. À force de réunions publiques et de communiqués de presse, il y a des gens de Saint-Jude, de Leclercville, de Fortierville, de Saint-Hyacinthe qui ont dit “eh! mais c'est ça qu'ils ont fait chez nous!” » (Entretien avec un membre des Ami(e)s du Richelieu, avril 2013). La mobilisation se forme d'abord sur la dénonciation de la gouvernance libérale avant de cibler les problèmes environnementaux (Fortin et Fournis, 2013). Les réunions publiques mobilisent autour des risques posés par l'industrie et contribuent à rassembler les craintes (nuisances, pollution, impacts) en un argumentaire de plus en plus étayé. Un premier document, « Québécois(e)s, dormez-vous au gaz de schiste? », cible bien certains problèmes dès le début de l'année 2010 (la consommation d'eau et les tremblements de terre, notamment), mais l'argumentaire vise avant

tout à obtenir une étude d'impact face à la précipitation des libéraux. La question de l'eau, bien que présente, ne prend de l'ampleur qu'après 2011 et la mise en place du *Règlement Saint-Bonaventure* pour protéger les prélèvements d'eau ; ce faisant, le cadrage sur la fracturation hydraulique apparaît secondaire au Québec. Après avoir essaimé lentement depuis septembre 2009 (demande de moratoire de l'AQLPA), la mobilisation prend de l'ampleur à l'été 2010 avec les premiers dossiers de presse et la demande d'une étude d'impact et d'audiences publiques. Après avoir retardé sa réponse politique, le gouvernement libéral mandate finalement le BAPE en septembre 2010.

Le mouvement français naît de la même défiance face à des projets de forage découverts « par hasard » à la fin 2010, mais, contrairement à la mobilisation québécoise, ce mouvement sera fulgurant. Outre la procrastination des libéraux, la différence de calendrier s'explique par trois facteurs principaux. D'abord, la France bénéficie de l'expérience du Québec en matière d'argumentaire contestataire. Si le mouvement est plus lent au Québec, c'est qu'un travail énorme de regroupement d'informations a dû être effectué par les militants entre l'automne 2009 et l'été 2010. Les Français tirent profit d'une documentation toute prête en décembre 2010, notamment transmise lors du voyage de militants québécois en France à l'automne. Ensuite, le mouvement français est initialement porté par des professionnels de l'alerte et s'insère dans les réseaux politiques locaux. Les premières réunions à la fin 2010 sont avant tout l'œuvre de militants comme José Bové (élu écologiste au Parlement européen), Michèle Eybalin (élu socialiste au Conseil régional de Rhône-Alpes [CRRA]) ou d'élus locaux verts comme Guillaume Vermorel avant de déborder vers un public plus large. Le CRRA est d'ailleurs l'un des premiers organes politiques à formuler un vœu demandant l'annulation des permis d'hydrocarbures de schiste. Le cumul des mandats permet de faire rapidement remonter l'information jusqu'à l'Assemblée nationale. Les élus du Sud-Est sont très mobilisés dès le début alors qu'au Québec la prise de position municipale est plus tardive et c'est avant tout un réseau associatif et citoyen qui diffuse l'alerte. Les Verts tentent notamment de se réapproprier le mouvement après une phase d'attentisme :

Étant en relation en permanence avec José Bové pour diverses raisons, c'était beaucoup plus simple de mobiliser un certain nombre d'individus, et ce n'est pas par hasard que l'Aveyron et le Sud ardéchois étaient les plus mobilisés au moment des résistances, c'est tout simplement parce qu'on avait les moyens de communication et les réseaux. (Entretien avec un élu Europe-Écologie-Les Verts du Conseil régional de Rhône-Alpes, mai 2012)

Le mouvement dépasse rapidement l'espace de ces professionnels de l'alerte et suit une dynamique propre qui irradie par l'intermédiaire de réseaux militants existants dont les réunions publiques jouent le rôle de chambre d'écho.

On s'est adressés aux partis politiques, aux syndicats et aux associations qu'on connaissait qui agissent soit sur la défense des services publics, soit sur la défense de l'environnement. Et de cet appel, s'est créé le groupe, le collectif 07. C'est devenu un truc énorme, ça regroupe environ 90 collectifs et organisations différentes. [...] C'est une chose qui a été menée très rondement : 20 janvier, création du collectif et ensuite la première grande réunion publique qui a eu lieu à Saint-Sernin, c'était le 16 février où là il y avait 800 personnes. Et le 26 février, à Villeneuve-de-Berg, il y avait une manifestation avec entre 15 000 et 20 000 personnes. (Entretien avec un membre du Collectif 07, mars 2012)

Enfin, l'argumentaire français cible rapidement la fracturation hydraulique comme mal principal et non les projets de forage comme infrastructure indésirable. La participation publique aux réunions locales contribue à orienter le cadre d'interprétation du problème en train de naître. Comme au Québec, le sujet est neuf, il signifie pas encore grand-chose pour de nombreux participants. La large diffusion du documentaire américain *Gasland* au cours des réunions publiques marque l'imaginaire collectif et rend impossible un retour en arrière pour les compagnies gazières qui dès lors ont perdu la « guerre du sens » (Zittoun et Chailleux, à paraître). Les outils visuels sont particulièrement frappants chez les opposants avec la présentation de diaporamas schématisant l'étendue des permis et la fracturation hydraulique. L'enrôlement des populations locales se fait autour d'un argumentaire qui cible les particularités des territoires. À ce propos, l'argument de la transition énergétique se révèle peu mobilisateur même s'il est présent dès l'émergence de la controverse. La protection de la ressource aquatique, au contraire, fédère les oppositions dans un mouvement de convergence des luttes qui fait de la fracturation hydraulique la cible principale des critiques. Sur le plan local, la protection de l'eau mobilise les agriculteurs et les populations du Sud-Est (notamment par le biais de la mobilisation de spéléologues, mais aussi par l'intermédiaire de José Bové qui insiste sur ce point dans ses premiers discours) tandis que politiquement, la *Loi sur l'eau* constitue un appui légal pour contester les permis (c'est la stratégie développée par le Conseil général de l'Ardèche).

On assiste donc à un mouvement semblable de réunions publiques sur les deux terrains qui contribue à faire émerger la controverse dans

l'espace public. Une différence remarquable se dessine toutefois entre la dynamique d'expansion observable au Québec – un mouvement qui incorpore lentement différents acteurs et de ce fait différents arguments – et la mobilisation fulgurante en France qui se focalise essentiellement sur la question de l'eau dans la fracturation hydraulique. Les trajectoires des deux mouvements vont ensuite diverger entre une tactique coup de poing en France et une stratégie plus diversifiée au Québec.

HISTOIRE DE DEUX CITÉS : LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION OFFICIELLE DU PUBLIC ET LEURS EFFETS SUR LA CONTROVERSE

Au Québec, le mouvement entre dans une phase de participation publique institutionnelle avec des audiences publiques du BAPE à l'automne 2010 et il se consolide grâce à des victoires narratives des opposants et à l'enrôlement d'alliés puissants. Le dispositif officiel de participation contribue à ouvrir le cadre de la controverse et permet une évaluation large des enjeux de l'industrie du gaz de schiste.

La période des audiences du BAPE permet aux opposants de contredire à la fois l'argumentaire de l'industrie et celui du gouvernement. D'abord, l'APGQ met en œuvre des réunions d'information en septembre et octobre 2010 afin de contredire le discours sur les risques propagé par les opposants. Ce dispositif de participation est un échec puisque les militants investissent cet espace pour faire valoir leur argumentaire critique et privent l'industrie d'une campagne de relations publiques. Ensuite, le gouvernement Charest tente de limiter l'enquête du BAPE à des améliorations périphériques du projet gazier et restreint son champ d'action à la question du « développement durable » de l'industrie. Malgré ces limites, la forte participation des citoyens et des associations aux audiences (Chailleux, 2015b ; Fortin et Fournis, 2013) permet d'ouvrir de nombreux questionnements initialement exclus du mandat : problèmes assurantiels des riverains, effets sur les émissions de gaz à effet de serre, cartographie hydrogéologique des régions concernées, études de rentabilité, etc. L'attitude critique des participants sur des aspects variés de la controverse élargit celle-ci alors que le gouvernement tentait de la confiner. En février 2011, les conclusions du BAPE (2011) valident *de facto* une partie des craintes des opposants puisqu'elles réclament plus d'information, c'est-à-dire une étude d'impact telle que demandée par le mouvement contestataire. Comme l'exprime un membre du BAPE : « On nous avait dit “en lien avec la population, proposez-nous un règlement.” On a répondu “retournez faire vos devoirs, proposez-nous de

l'information" » (Entretien, juillet 2014). C'est bien grâce à un travail préalable de recherche d'information et d'éducation populaire que les opposants sont parvenus à renverser le cadrage politique du problème public (Chailleux, 2015b; Chailleux, 2016; Fortin et Fournis, 2015 : 132).

La période d'audiences du BAPE est aussi un moment d'enrôlement d'alliés importants pour le mouvement contestataire. Celui-ci se consolide d'abord en créant un regroupement des comités de citoyens qui lui donne plus de cohérence. L'argumentaire se renforce ensuite grâce au travail du Comité scientifique sur la question du gaz de schiste, créé en décembre 2010, qui collige de nombreux documents scientifiques et regroupe des universitaires et des chercheurs qui participent à des réunions publiques et organisent des débats thématiques. Il reçoit enfin le soutien du Parti québécois qui demande un moratoire en octobre. Durant l'année 2011, le mouvement bénéficie du fort soutien de nombreuses municipalités par l'intermédiaire du *Règlement Saint-Bonaventure* interdisant les forages pétroliers à proximité des puits d'eau potable qui est adopté par une centaine d'entre elles. L'argumentaire cible alors également la question de la planification territoriale et dénonce une *Loi sur les mines* qui défend la préséance minière. L'Union des producteurs agricoles (UPA) prend à son tour position contre l'industrie à la fin de l'année 2011 en dénonçant l'absence de plan d'ensemble notamment autour des réseaux de gazoducs. Par ce travail extérieur au forum participatif officiel, les opposants génèrent un rapport de force en leur faveur et contribuent à diversifier les enjeux de la controverse.

La stratégie de conviction mise en œuvre dans les réunions publiques porte ses fruits et permet aux opposants d'imposer leur cadrage du problème, c'est-à-dire de mettre en doute l'opportunité de la filière gazière pour les territoires concernés et non pas seulement les conditions de son développement. Le soutien politique des libéraux à ce dossier détermine les opposants à utiliser le BAPE pour faire valoir leurs revendications puisque sur le plan politique, elles ne reçoivent qu'un appui modéré – et opportuniste – de la part du Parti québécois. Le processus de conviction passe par le BAPE. De ce renversement de cadrage naît une Évaluation environnementale stratégique (ÉES) chargée de répondre aux questions pointées par le BAPE. Forcés par un contexte particulièrement critique envers leur action, les libéraux tentent néanmoins de manipuler le comité responsable de l'évaluation en nommant des membres plutôt favorables à l'industrie. Les opposants utilisent là encore les audiences publiques organisées à la fin 2011 sur le plan de travail de l'ÉES pour dénoncer le comité qu'ils estiment partial et parviennent à obtenir la démission du

membre de la compagnie Junex. Sans être totalement fermée à l'industrie, l'ÉES accouche finalement d'un second BAPE en 2014 qui met directement en question l'opportunité de la filière gazière pour conclure à l'absence d'intérêt à poursuivre l'aventure du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent, notamment par manque d'acceptabilité sociale, mais aussi de rentabilité économique.

Ainsi, la participation des opposants au débat public, dans le forum officiel du BAPE, mais aussi dans les multiples forums « sauvages » ou spontanés, est parvenue à ouvrir le dialogue sur des aspects négligés initialement par le ministère des Ressources naturelles (MRNF, 2010) et par les compagnies. En ce sens, l'ÉES ne constitue pas seulement une tentative de « science pacificatrice » (Gendron, 2016), mais aussi un succès militant puisqu'elle intègre des questions douloureuses pour l'industrie telles que les émissions de gaz à effet de serre, la rentabilité économique et fiscale, la planification territoriale, l'acceptabilité sociale ou encore la qualité des forages. Le BAPE de 2014 achève de réfuter la pertinence de l'industrie qui est abandonnée par le gouvernement libéral dans un contexte économique où, de toute manière, l'exploitation du gaz n'était plus rentable. En revanche, cette victoire reste localisée aux basses-terres puisque l'industrie pétrogazière se déploie à la même époque sur l'île d'Anticosti et en Gaspésie et que la fracturation hydraulique est légalement encadrée à l'été 2014. Le choix politique est à la fois territorial (le gaz de schiste est situé en zone trop fortement peuplée tandis que le pétrole se trouve sur une île peu habitée) – c'est ici que le débat public se montre influent – et économique (le gaz est bon marché tandis que le pétrole coûte cher en 2013-2014).

En France, aucun processus de participation publique officielle ne voit le jour et c'est avant tout sur les rapports de force que se joue la définition de la solution politique. La réponse politique au problème du gaz de schiste devient rapidement législative ce qui ne manque pas de contraindre le cadrage des enjeux. Le cadrage technologique adopté en France engendre deux réactions opposées parmi les publics mobilisés puisque d'un côté les opposants s'enferment dans une relation agonistique tandis que de l'autre côté ce sont les promoteurs qui valorisent le recours au débat public.

Le mouvement contestataire s'amplifie durant le premier semestre de 2011 malgré les tentatives politiques d'y mettre fin. Le Sud-Est est largement coalisé contre l'industrie dès la fin janvier 2011, un mois après la première réunion publique. Aux collectifs citoyens se joignent les

municipalités, les conseils généraux et régionaux, les syndicats de tourisme et d'agriculture qui multiplient les grandes et petites manifestations ainsi que les réunions publiques (les opposants ardéchois estiment à 45 000 le nombre de participants à ces réunions). Aucun élu ne prend publiquement position en faveur de l'industrie tant il semble clair que les industriels ont perdu la bataille des relations publiques faute d'avoir été assez réactifs en janvier et février. Pourtant, le gouvernement de François Fillon (UMP) n'est pas totalement opposé à l'industrie. En février, la ministre de l'Écologie convoque les industriels pour les rassurer tout en leur demandant d'attendre avant d'engager des travaux, le temps de convaincre la population de l'absence de danger grâce à une mission d'expertise administrative lancée le même mois. Mais le temps long de l'expertise ne parvient pas à éteindre l'incendie qui se propage en février à la région parisienne concernée par le pétrole de schiste. Une mission d'information parlementaire voit le jour en mars, mais sans effet. Le député de Seine-et-Marne et président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, Christian Jacob, directement concerné dans sa circonscription électorale dépose alors une proposition de loi à la fin mars afin d'interdire la recherche d'hydrocarbures non conventionnels et de mettre fin à la mobilisation. La participation publique sauvage a joué à la fois son rôle de ressource politique puisqu'elle a permis une large mobilisation en 2011 et son rôle de ressource cognitive en contribuant à faire du gaz de schiste un problème plutôt qu'une solution.

Contrairement au Québec, la définition des enjeux de la controverse est rapidement prise en main par des acteurs politiques qui traduisent l'argumentaire militant en solution politique. La *Loi Jacob* est votée en procédure accélérée et promulguée en juillet 2011. La loi interdit la technique de fracturation hydraulique, mais laisse la porte ouverte aux expérimentations et prévoit une révision annuelle de l'interdiction sur la base des progrès scientifiques. C'est d'ailleurs l'orientation privilégiée de différents rapports officiels (CGIET-CGEDD, 2012; OPECST, 2013) dont les commissions n'engagent pas de véritable débat public. Les opposants demeurent donc sur le pied de guerre afin d'éviter toute mise en œuvre de ces expérimentations et rejettent l'unique espace de participation proposé, à savoir la Commission de suivi prévue par la *Loi Jacob*. « La politique c'est "on ne participe pas à des commissions de l'État". [...] On ne participe pas à cette commission. Parce que pour nous participer c'est cautionner. En plus c'est des commissions de consultation et pas des commissions de négociation » (Entretien avec un membre du Collectif Causses-Méjean, avril 2012). Étant mis en infériorité numérique, les

opposants préfèrent agir sur le terrain du rapport de force politique plutôt qu'à l'intérieur d'un forum consultatif. Ce rejet est limité à la participation nationale puisque les collectifs acceptent une participation au niveau local (par exemple auprès de la commission du Conseil général du Lot-et-Garonne en 2012, plus critique face à l'industrie). Il y a donc une utilisation politique de la participation aux forums consultatifs puisque les opposants français rejettent les dispositifs qui pourraient remettre en cause l'interdiction, mais participent activement aux audiences permettant de développer leur argumentaire critique. Le rapport agonistique est intense dans le cas français et le fond de la controverse a moins d'importance que la gestion de ses formes. La crainte de réactiver la mobilisation a dissuadé les gouvernements successifs de remettre en cause l'interdiction et même de mettre en place la commission et ses expérimentations. *In fine*, les opposants obtiennent gain de cause grâce à cette interdiction générale, mais c'est parce que la loi demeure appliquée en partie seulement. L'absence manifeste d'intérêt de la part des élus nationaux et du gouvernement pour ces projets permet aux opposants d'imposer leur définition du problème à un large spectre de décideurs. Le processus de conviction est direct et la médiation d'un débat public n'est pas présentée comme nécessaire bien que les opposants réclament une amélioration de la participation publique dans le processus d'attribution des permis.

Toutefois, l'absence d'un tel débat entraîne une distorsion argumentaire puisque le cadrage technologique permet de limiter le problème et d'évacuer les revendications autour de la réforme du Code minier et de la transition énergétique. Si, au Québec, la *Loi sur les mines* est timidement réformée en 2013 et qu'une vaste réflexion s'engage sur les orientations énergétiques (2014-2016), on n'assiste à rien de tel en France puisque la réforme engagée depuis 2011 sur le Code minier n'a toujours pas abouti. La transition énergétique n'est pas non plus articulée à la solution politique. Alors que le BAPE (2014) désigne par exemple les fuites de méthane comme principal contributeur aux émissions de gaz à effet de serre et souligne la gravité de ce problème pour une exploitation de grande ampleur, le Rapport de l'OPECST (2013) minimise ce risque et continue de soutenir une transition par la relocalisation de la production d'hydrocarbures. Si l'on voit bien qu'en France, les opposants gagnent la « guerre du sens » à propos de la fracturation hydraulique qui devient indéfendable, en revanche le cadrage du problème public leur échappe. Le cadre d'interprétation de la *Loi Jacob* ne correspond pas à celui des opposants bien qu'il leur permette de parvenir à leurs fins. Le problème public en France

est avant tout technologique – comme les multiples tentatives autour des technologies alternatives le montrent par la suite – alors qu’il est territorial au Québec – comme le montre l’exploration pétrogazière à Anticosti ou en Gaspésie (Chailleux, 2015b). C’est seulement en 2017, à travers les débats sur la *Loi Hulot* relative à la fin de l’exploitation des hydrocarbures en France, que ce cadrage technologique semble enfin dépassé et qu’une réflexion globale sur la place des hydrocarbures dans la transition énergétique est mise en avant.

Cette distorsion narrative s’explique en partie par la procédure d’audiences publiques mise en œuvre par les différentes commissions informant l’action publique. En choisissant principalement les acteurs de l’industrie comme interlocuteurs, les élus parlementaires français ont interprété le problème dans les termes de l’industrie, et malgré l’interdiction, la loi demeure clémente puisqu’elle laisse une porte ouverte. L’absence des opposants dans les audiences sélectives officielles fragilise la traduction de leurs revendications qu’ils doivent asséner de nouveau par la mobilisation et la pression. Comme le dit un député qui a étudié la proposition de loi, les attentes des opposants étaient déduites des manifestations – ce qui a mis au premier plan la question de la protection des ressources en eau soulignée par le film *Gasland*. Le recadrage parlementaire de la controverse conduit à un compromis dans lequel la législation minière n’est pas réformée, mais la fracturation hydraulique est interdite. Le tableau ci-après présente les individus auditionnés par les différentes commissions chargées de la question du gaz de schiste. On voit bien que, dans le cas du Québec, la tenue d’audiences publiques a permis la consultation des acteurs associatifs et des citoyens tandis que les missions françaises qui ont mis en place des audiences sélectives n’ont recueilli que le point de vue des industriels et des partisans de l’industrie. Le contenu de la controverse s’en trouve modifié puisqu’on observe des différences similaires en matière de sources bibliographiques et surtout de diversité des disciplines mobilisées pour analyser les enjeux, avec une focale exclusivement géoscientifique pour la France tandis que la controverse demeure ouverte à de nombreux enjeux au Québec.

Tableau 1. Proportion des catégories d'acteurs ayant participé aux audiences des commissions

Rapports	BAPE 2010	BAPE 2014	Mission d'information parlementaire	Mission administrative	Commission législative	OPECST
administration centrale	12%	21,8%	13,5%	6,2%	12%	10,8%
administration étrangère	10 %	1 %	15,1 %	16,2 %	0 %	5,4 %
administration locale	5,6 %	12 %	4,7 %	10,6 %	0 %	11,8 %
compagnie et association professionnelle	22,9 %	12 %	42 %	34,1 %	72 %	49,5 %
centre de recherche et scientifique	7,1 %	7,1 %	4,7 %	15 %	12 %	19,3 %
comité citoyen et association environnementale	11,5 %	15,4 %	10,3 %	12,3 %	0 %	3,2 %
individu	24,7 %	25,6 %	4 %	0 %	0 %	0 %
autres	6,2 %	5,1 %	5,7 %	5,6 %	4 %	0 %
Total (effectif/%)	393/100 %	293/100 %	126/100 %	179/100 %	25/100 %	93/100 %

Enfin, la participation spontanée s'est développée du côté des partisans de l'industrie à la suite de la *Loi Jacob*. L'argument de la nécessité du débat public émerge chez ces partisans en réponse à l'incompréhension face à l'application partielle de la *Loi* et sert à mettre en avant des récits minoritaires. Depuis 2012, de nombreux événements ont été organisés pour débattre du gaz de schiste par des promoteurs de l'industrie afin de discuter de moyens pour sortir de cette interdiction. De la même manière que peu de partisans participent aux réunions des opposants, peu d'opposants sont conviés ou écoutés lors de ces rencontres. Par exemple, un hydrogéologue français raconte comment ses propos critiques sont écartés lors d'un colloque organisé plutôt en faveur de l'industrie : « J'ai su que des gens issus de la géologie sont intervenus pour que je ne fasse pas de communication orale, mais que je sois relégué à une participation à la table ronde du soir » (Entretien, décembre 2013). Ces rencontres discutent des possibilités de sortir de l'interdiction (Colloque du Club énergie et développement en 2012), minimisent les risques de la fracturation

hydraulique et promeuvent l'exploration du sous-sol (Colloque du LIED en 2013) ; les arguments économiques et géopolitiques sont aussi valorisés. Les partisans de l'industrie ne sont pas demeurés inactifs face à l'interdiction technologique, cependant aucun acteur majeur n'a souhaité mettre son poids dans la balance tant le combat pour revenir sur la *Loi Jacob* semble vain. Le débat se déroule ainsi en silo et le conflit semble aujourd'hui figé autour de l'interdiction de la fracturation hydraulique.

Les deux trajectoires étudiées ne conduisent pas aux mêmes types de débordements. Alors qu'au Québec, c'est le rejet territorial et les doutes économiques qui sont politiquement mobilisés pour justifier l'arrêt de l'industrie, en France c'est la technique qui est dénoncée. Les opposants québécois font alors face à un problème majeur de généralisation de leurs revendications à tous les projets liés aux hydrocarbures qui se multiplient dans la province, la question de la transition énergétique prenant alors le devant de la scène par le biais de dispositifs de consultations sur les orientations énergétiques provinciales à partir de 2013. Les partis politiques au pouvoir sont en effet peu enclins à se priver de l'exploitation de ressources naturelles perçues comme un moteur de l'économie canadienne. Le cadrage géographique de la controverse permet alors aux différents gouvernements de rejeter le gaz de schiste tout en soutenant tantôt le pétrole de schiste, tantôt le pétrole et le gaz conventionnel, ce qui oblige les opposants soit à modifier leur argumentaire, soit à généraliser leur contestation à tous les projets liés aux énergies fossiles (ce qu'ils font depuis 2013). Malgré leurs efforts, l'industrie des hydrocarbures est incorporée aux orientations énergétiques en 2015 et bénéficie d'un cadre légal particulier en 2016. Au contraire, en France, la portée générale de l'interdiction technologique contraint dans un premier temps ses partisans à investir la question des technologies alternatives tout en préservant l'exploration de gaz de charbon, pourtant non conventionnelle, mais n'utilisant pas la fracturation hydraulique. Après le vote de la *Loi Jacob*, les opposants ne parviennent pas à politiser les enjeux de réforme du Code minier ou de transition énergétique qui sont des sujets peu propices à la tactique de la mobilisation fulgurante, déjà discutés par d'autres réseaux et peu mobilisateurs une fois le spectre du gaz de schiste dissipé. Pourtant, le mouvement de contestation parvient à s'étendre à l'ensemble des projets relatifs aux hydrocarbures à partir de 2012 ce qui oblige le gouvernement à délivrer au compte-gouttes les permis d'exploration conventionnelle et les compagnies à faire preuve de pédagogie pour différencier leurs différents projets. Cette défiance généralisée – combinée à un désintérêt politique – conduit le nouveau gouvernement

à soutenir la fin de toute exploration et de toute exploitation d'hydrocarbures en France à l'horizon 2040, fin justifiée par la transition énergétique.

LA PARTICIPATION PUBLIQUE, LA CONFIANCE ET LE RÔLE DU TIERS ARBITRE

La participation publique est une ressource politique et cognitive puisqu'elle est utilisée en tant qu'occasion et dispositif permettant d'établir un rapport de force, mais aussi comme un moyen de produire des connaissances et d'imposer un cadre d'interprétation. C'est un répertoire d'action contestataire pour les opposants qui leur permet de faire valoir leurs arguments auprès des publics concernés par des dispositifs sauvages et spontanés de débats et de réunions publiques, ou à l'intérieur du forum officiel pour contrer le parti pris gouvernemental. C'est aussi un dispositif de manipulation politique à travers la détermination du mandat des commissions officielles, la nomination de ses membres ou la sélection des participants. De manière transversale, elle est surtout un dispositif de cadrage des enjeux. Dans une variante spontanée, la participation publique permet de sonder les arguments clés correspondant aux revendications des alliés, elle engage par conséquent une construction cognitive du problème tel qu'il sera ensuite défendu publiquement, tout en permettant la mobilisation de soutien. Dans une variante institutionnelle, la participation publique est un point de passage obligé de la controverse qui participe à son cadrage politique et à la détermination de la solution. Du point de vue du décideur, elle est une ressource politique qui lui permet d'encadrer les revendications des acteurs et une ressource cognitive puisqu'elle contribue à orienter les besoins en connaissances et donc les enjeux du problème. Du point de vue des participants, elle est une occasion d'affirmer son poids politique de même qu'une ressource cognitive au sens où la mise à l'épreuve des arguments, en particulier la validation de certains éléments du discours, renforce le récit des acteurs et les conduits à investir certains enjeux plutôt que d'autres.

La participation ouverte du public dans un dispositif officiel permet de transformer le cadrage politique de la controverse tandis que son absence laisse aux seuls élus parlementaires la latitude de définir le problème et sa solution. Si elle n'entraîne pas nécessairement la reconnaissance du cadrage des opposants par l'organisme participatif ou si elle n'arrive pas toujours à influencer sur la solution politique, dans le cas du gaz de schiste au Québec, la participation publique a fonctionné. Les cas

français et québécois montrent néanmoins des tentatives pour limiter la possibilité du public légitime de juger la controverse, tentatives qui contribuent à créer un climat de méfiance envers la capacité de l'État central à traduire l'intérêt général et à jouer le rôle du tiers, arbitre de la controverse entre deux camps opposés. Pourtant, l'utilisation du BAPE au Québec semble maintenir une confiance des publics concernés dans les mécanismes institutionnels tandis qu'en France, on observe plutôt une grande défiance envers ces mêmes mécanismes – défiance issue notamment de l'histoire des controverses sociotechniques sur le nucléaire et les OGM. Le débat public permet une participation ouverte et celle-ci oblige l'État à assumer son rôle de tiers arbitre en établissant un état des lieux argumentaire. Toutefois, ce procédé n'est pas sans biais et c'est tout autant l'équilibre des forces entre les parties prenantes que le respect des procédures établies qui garantissent l'efficacité et la confiance dans le dispositif. On note depuis 2014 une érosion de la confiance des Québécois envers les mécanismes participatifs à travers la multiplication des audiences sur des projets parallèles. Ce n'est pas le BAPE lui-même qui est visé, mais la stratégie des différents gouvernements qui consiste à retourner devant l'organisme, ou devant un comité d'ÉES, pour chaque projet pétrogazier. L'usure participative est palpable chez les militants puisque c'est un noyau dur qui porte aujourd'hui les revendications sur le pétrole de schiste d'Anticosti, le pétrole de Gaspésie et des îles de la Madeleine, la construction d'oléoducs, le transport pétrolier par train ou la construction de terminaux pétroliers. La capacité du « peuple veto » à faire efficacement usage de sa « souveraineté sociale négative » tient en partie à sa faculté de mobilisation qui s'avère très coûteuse sur le temps long. Ces résultats confirment le fait qu'une controverse sociotechnique, tout comme une controverse scientifique, tend plutôt à s'épuiser par manque de combattants que par réfutation argumentaire.

Le cas du gaz de schiste démontre que les dispositifs de débat public demeurent des outils efficaces de gestion des controverses dès lors qu'ils permettent l'expression publique (et médiatisée) des arguments contradictoires. Malgré les défauts et les limites pointés dans les études qui lui sont consacrées, le débat public n'apparaît pas au regard des autres outils comme le pire de tous étant donné que son absence engendre des biais d'orientation des cadres de la controverse plus problématiques encore. Le débat public doit être envisagé comme une ressource à la fois politique et cognitive pour les acteurs de la controverse et non simplement comme une nouvelle scène objectivant les enjeux. Il ne révolutionne pas l'aide à la décision ni la démocratie, mais contribue à faire émerger des collectifs

et des discours qu'il appartient ensuite aux élus politiques de prendre en considération. Il n'est pas non plus sans effet puisqu'il permet un déplacement du regard, voire du cadrage du problème public à gérer, lorsqu'il est investi par des acteurs suffisamment divers et nombreux. La variable la plus heuristique à étudier serait peut-être celle de l'État servant de tiers arbitre et la façon dont il assume ce rôle alors que dans la majorité des cas l'État est partie prenante de la controverse.

BIBLIOGRAPHIE

- BACQUÉ, M.-H. et M. GAUTHIER (2011), « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, vol. 1, p. 36-66.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2011), *Le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Gouvernement du Québec.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2014), *Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale de l'Utica des basses-terres du Saint-Laurent*, Gouvernement du Québec.
- BHERER, L., P. DUFOUR et C. ROTHMAYR-ALLISON (2013), *Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*, Montréal, Université de Montréal.
- BLATRIX, C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 74, n°2, p. 97-119.
- BLATRIX, C. et al. (2007), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- CASILLO, I. et al. (2013), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.
- CHAILLEUX, S. (2016) « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 4, p. 519-548.
- CHAILLEUX, S. (2015), « De la revendication locale à la mise en cause globale : trajectoire du mouvement d'opposition au gaz de schiste au Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 56, n° 2-3, p. 325-351.
- CHAILLEUX, S. (2015b), *Non au gaz de schiste ! Cadrages et débordements de la controverse sur les hydrocarbures non conventionnels en France et au Québec*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, Bordeaux, Université de Bordeaux, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Québec, Université Laval.

- CHAILLEUX, S. et S. MOYSON (2016), «The French Ban on Hydraulic Fracturing and the Attempts to Reverse It: Social Mobilization, Professional Forums, and Coalition Strategies», dans Chris WEIBLE *et al.* (dir.), *Policy Debates on Hydraulic Fracturing Comparing Coalition Politics in North America and Europe*, Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan.
- CHATEAURAYNAUD, F. (2011), *Argumenter dans un champ de force*, Paris, Petra.
- CHATEAURAYNAUD, F. et J. DEBAZ (2011), *L'affaire des gaz de schiste. Anatomie d'une mobilisation fulgurante*. En ligne : [<http://socioargu.hypotheses.org/3262>]
- FORTIN, M.-J. et Y. FOURNIS (2013), *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial: l'industrie du gaz de schiste au Québec*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski.
- FORTIN, M.-J. et Y. FOURNIS (2015), «Une participation conflictuelle: la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec», *Participations*, vol. 13, p. 119-144.
- FOURNIAU, J.-M. (2011), «L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public», *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93.
- GENDRON, C. (2016), «Une science pacificatrice au service de l'acceptabilité sociale? Le cas des gaz de schiste au Québec», *Éthique publique*, vol. 18, n° 1. Mis en ligne le 27 mai 2016, consulté le 23 août 2016. [<http://ethiquepublique.revues.org/2531>]
- GOURGUES, G., S. RUI et S. TOPÇU (2013), «Gouvernementalité et participation», *Participations*, vol. 6, p. 5-33.
- IRWIN, A. (2006), «The Politics of Talk Coming to Terms with the "New" Scientific Governance», *Social Studies of Science*, vol. 36, n° 2, p. 299-320.
- LASCOUMES, P. (1994), *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- JACOB, S. et J.-L. GENARD (2004), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2010), *Le développement du gaz de schiste au Québec*, Gouvernement du Québec.
- MONTPETIT, E. et E. LACHAPELLE (2013), *L'opinion des Québécois sur les gaz de schiste: une comparaison avec la Pennsylvanie et le Michigan*, Montréal, Université de Montréal.
- NEVEU, C. (2011), «Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement?», *Participations*, vol. 1, p. 186-209.
- OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (2013), *Les techniques alternatives à la frac-*

- turation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels : Rapport d'information*, Québec, Assemblée nationale.
- ROSANVALLON, P. (2006), *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil.
- SALLES, D. et L. MERMET (2015), *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.
- SIMARD, L. et M. GAUTHIER (2011), « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n°1, p. 39-67.
- TERRAL, P.-M. (2012), « La fronde contre le gaz de schiste : essai d'histoire immédiate d'une mobilisation éclair (2010-2011) », *Écologie & politique*, vol. 45, n° 2, p. 185-194.
- TROM, D. (1999), « De la réfutation de l'effet "NIMBY" considérée comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de Science politique*, vol. 49, n° 1, p. 31-50.
- ZITTOUN, P. et S. CHAILLEUX, *Démocratie sous pression*, Paris, Presses de Sciences Po, À paraître.

CHAPITRE 8

Le rôle des médias dans les débats, les controverses et les conflits : l'approche de l'interdépendance asymétrique entre médias et acteurs politiques

ANNE-MARIE GINGRAS

Le rôle des médias dans les démocraties occidentales fait l'objet de préoccupations constantes et en période de controverses, les organisations médiatiques sont souvent montrées du doigt par les acteurs politiques – des institutions ou de la société civile – en raison de leurs « biais », de leur « superficialité » ou de leur « sensationnalisme ».

C'est en période de controverses et de conflits que se pose avec le plus d'acuité la question du rôle politique des médias. Constituent-ils vraiment un « quatrième pouvoir » ? Le fait d'être le lieu privilégié du choc des idées, une plateforme de débats ferait-il des médias les chefs d'orchestre des controverses ? Leurs prises de position feraient-elles des médias des « acteurs politiques » pouvant influencer sur le cours des événements ? Leur manière de sélectionner l'information, de prioriser tel sujet ou tel autre, tel personnage ou tel autre, de mettre en valeur telle ou telle information, tel ou tel acteur collectif – gouvernement, parti, syndicat, association quelle qu'elle soit – dépend-elle de logiques médiatiques générales, propres à la profession, de choix idéologiques, ou d'autres facteurs ? Leur couverture médiatique des conflits et des controverses se trouve-t-elle à privilégier une perspective, de façon intentionnelle ou non ? Jusqu'à quel point sont-ils capables d'expliquer des dossiers

complexes? Bref, quel rôle les médias jouent-ils dans les débats, les controverses et les conflits?

Puisque les débats et les conflits font surgir des interrogations sur le pouvoir, il faut préciser que celui-ci renvoie à cinq éléments : l'allocation des ressources, la fabrication des politiques publiques, la constitution d'alliances et d'ententes avec les parties concernées par une question (*stakeholders*), l'exercice de la coercition ainsi que le travail symbolique de construction de la légitimité. Les quatre premiers éléments cités sont liés à la prise de décision gouvernementale, et d'autres acteurs collectifs comme les syndicats, les associations, les chambres de commerce, ont une influence sur certaines prises de décision. Le dernier élément, le travail symbolique de construction de la légitimité, associé à la fabrication des représentations sociales et qu'on attribue spontanément aux médias, suffirait aux yeux de certains à faire de ces derniers des « acteurs politiques », ou du moins des lieux exerçant une énorme influence sur les opinions des citoyens¹. Cette posture qui assimile la rhétorique à la prise de décision et à l'allocation des ressources, la parole à l'acte, et la représentation à la réalité, nous semble inadéquate ; une vision plus complexe du politique, incluant les cinq éléments cités, sera utilisée ici.

Ce chapitre comprend quatre sections et a comme objectif de présenter un modèle de relation entre acteurs politiques et médias en période de controverses et de conflits qui tienne compte de l'asymétrie et de la complexité des relations de pouvoir. Dans la première section, il est question des modèles journalistiques idéaux – chien de garde de la démocratie et espace public – et des manquements à ces rôles dont les études font état depuis plus de 40 ans. Ces modèles campent acteurs politiques et médias les uns par rapport aux autres dans des postures fixes, sans possibilité de changement, alors que le paysage médiatique varie sans cesse sur les plans technologique et économique et que les pratiques politiques évoluent. Dans la deuxième section, les postulats et les arguments de ceux qui considèrent que les médias ont colonisé le milieu politique sont examinés ; la thèse de la « médiatisation du politique » ou, si l'on veut, de la question des médias comme « acteurs politiques » est passée au crible. La troisième section porte sur les médias en tant qu'outils

1. L'incidence des médias sur la formation des opinions individuelles n'est ni directe, homogène ou univoque. La recherche en sciences sociales fait apparaître la complexité des facteurs en jeu dans la formation des opinions : niveaux de politisation, types de médias, sources, indices, exploitation des émotions, influences interpersonnelles, idéologie préalable, situation économique, genre, éducation, revenus, etc.

idéologiques et stratégiques ; les approches critiques et de marketing se rejoignent ici, bien qu'éloignées dans leurs fondements. Enfin, la quatrième section sert à expliciter le modèle de l'interdépendance asymétrique entre acteurs politiques et médias. Ce modèle tient compte des arguments avancés dans la littérature précédemment analysée, mais s'en démarque par sa variabilité et sa complexité. Cette approche tient compte des rapports de force mouvants entre médias et acteurs politiques malgré le fait que l'une des deux parties – les acteurs politiques – possède davantage de pouvoir que l'autre. Elle s'appuie aussi sur l'existence de ressources de crédibilité médiatique – dont la première est la représentation, atout que possèdent les gouvernements – et s'inscrit dans une vision hybride « univers traditionnel-technologies numériques ».

LES RÔLES DES MÉDIAS DANS LES DÉBATS, LES CONFLITS ET LES CONTROVERSES

Plusieurs prototypes existent qui permettent d'établir les différents rôles des médias dans les débats en société, certains que l'on peut qualifier d'idéaux et d'autres qui prennent en compte de manière concrète les pratiques journalistiques. Dans la première catégorie, on retrouve le modèle du « chien de garde de la démocratie », dont se sont servis au XX^e siècle les rédacteurs de codes d'éthique journalistique, et celui de l'espace public popularisé par Jürgen Habermas. Un regard sur chacun de ces deux modèles ouvre la voie à une réflexion sur le rôle politique des médias.

La figure du « chien de garde de la démocratie » née au XIX^e siècle constitue le premier modèle à accoler au métier de journaliste une responsabilité sociale. L'expression « *watchdog journalism* » tire son origine de la volonté de l'éditeur du *Times* de Londres, John Delane, de rapporter les troubles sociaux résultant des conflits durant la révolution industrielle. La forte urbanisation et l'industrialisation rapide ayant provoqué de vives réactions de la classe ouvrière qui voyait ses conditions de vie et de travail se dégrader, les conflits tournèrent à la violence. Alors que les élites cherchaient à taire ces troubles, Delane tenait au contraire à rapporter les événements, la presse ayant vocation à rendre compte des conflits et problèmes sociaux en tout genre. Le modèle du média chien de garde de la démocratie s'accompagne d'un triple rôle pour les journalistes, qui doivent nécessairement être critiques face au gouvernement, se faire les champions des droits des citoyens contre les dérives du pouvoir de l'État et enfin fournir une plateforme de débat (Louw 2010 : 48-49). La figure

du chien de garde de la démocratie est souvent associée, voire assimilée au journalisme d'enquête, les médias les plus réputés ayant comme idéal de débusquer les abus des pouvoirs publics et privés.

Le modèle du chien de garde a inspiré la rédaction de plusieurs codes d'éthique journalistique et l'élaboration de quelques théories : par exemple, les *Canons of Journalism* (1923) de l'*American Association of Newspapers*, la théorie de la responsabilité sociale des médias issue des travaux de la Commission Hutchins (Peterson, 1956), le modèle Kovach-Rosenstiel (2007) et le Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (1996), entre autres.

Quant au modèle de l'espace public issu des travaux de Jürgen Habermas, il s'inspire de manière spécifique des forums de débat des XVII^e et XVIII^e siècles – café, journaux, etc. – qui auraient permis aux citoyens en Allemagne, en France et en Angleterre de se former une opinion éclairée grâce à une discussion rationnelle, transparente et accessible, dans laquelle les individus auraient fait fi des considérations liées à leur statut, leur fortune ou leur éducation. Cette opinion publique se serait opposée à l'État d'abord dans les affaires économiques, puis culturelles. À partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'espace public aurait été colonisé par les pouvoirs politiques et économiques, réduisant ainsi la capacité du peuple à s'autogouverner (Habermas 1978). L'ouvrage de Habermas, d'abord écrit en allemand en 1960, a été passablement contesté et l'auteur a apporté des nuances à sa théorie 30 ans plus tard, reconnaissant, notamment, la diversité des espaces publics (Habermas 1992). Les traits essentiels de l'espace public première mouture ont cependant été conservés, même si des recherches historiques sur l'Allemagne, la France et l'Angleterre aux XVII^e et XVIII^e siècles n'ont jamais permis de confirmer l'existence d'une sphère publique exempte de considérations liées au statut, à la fortune ou à l'éducation, par exemple. Mais l'idée d'un espace public où s'affrontent des intérêts divers, qui serait à l'origine de la naissance de l'opinion publique, comme pouvoir du peuple s'opposant à l'État, est tout à fait en phase avec la pensée libérale qui valorise l'autonomie des individus. Quant à la seconde partie de l'histoire de l'espace public, qui concerne sa dégradation et sa colonisation par les acteurs économiques et politiques, elle correspond en tous points à la pensée critique. D'où le succès de cette thèse, par trop rationnelle et idéaliste, mais dont les deux temps se marient à merveille à des courants idéologiques concurrents. Ce qu'il faut retenir de la thèse de l'espace public est la valorisation d'un forum de discussion effervescent dans lequel des acteurs sociaux en lutte expriment leurs positions. Cette « conversation

publique», pierre d'assise de l'édifice démocratique, est reconnue tant par les chercheurs que par les tribunaux; aussi les médias constituent-ils dans cette perspective des maillons essentiels de la démocratie dans les pays occidentaux.

Plusieurs chercheurs ont mis en évidence l'inadéquation des modèles décrits ci-dessus avec les pratiques journalistiques et les contenus de la presse (Quéré, 1982), aussi, d'autres modèles ont-ils été élaborés à des fins descriptives – il s'agit de la deuxième catégorie – comme les journalismes jaune (*muckcraking*), de complaisance (*lapdog*), jovialiste (*sunshine*) ou encore d'attaque (*adversarial watchdog*) (Louw, 2010: 50-51). La multiplicité des modèles journalistiques et les critiques émises au fil des ans² laissent croire que les médias ni ne rapportent les événements tels que les acteurs collectifs les voient, ni ne présentent les dossiers de manière impartiale et exhaustive comme l'illustrent les travaux de Gitlin (1980) sur le mouvement étudiant américain contre la guerre du Vietnam ou ceux de Grenier (1992) sur la crise d'Oka en 1990. Les militants actifs dans des associations progressistes ou conservatrices reprochent d'ailleurs souvent aux médias de favoriser leurs adversaires et d'être, en fait, de véritables acteurs politiques.

Les médias sont-ils des « acteurs politiques » ?

Peu de travaux portent sur les médias comme « acteurs politiques » bien que certaines études postulent leur influence, voire leur « pouvoir » sur le fonctionnement de l'univers politique, sur ses processus et ses méthodes. Discutant du concept « média acteur politique » Eberwein, Porlezza et Splendore précisent qu'à cet égard les critères de détermination devraient être la poursuite d'objectifs politiques et la partisanerie ouverte et intentionnelle. Les médias font-ils campagne activement, organisent-ils des réunions politiques? Font-ils des collectes de fonds? Les auteurs ajoutent cependant un élément clé lié à l'efficacité de l'action: un acteur politique devrait pouvoir mobiliser les citoyens en faveur d'une cause ou

2. Par exemple: *Inventing reality. The politics of News Media* (Parenti, 1993); *News. The Politics of Illusion* (Bennett, première édition: 1988); *Breaking the News. How the Media Undermine American Democracy* (Fallows, 1996); *Power and Betrayal in the Canadian Media* (Taras, 1999); *The Missing News. Filters and Blind Spots in Canada's Press* (Hackett et Gruneau, 2000); *Media Spectacle and the Crisis of Democracy* (Kellner, 2005); *Journalistes au pays de la convergence. Sérénité, malaise et détresse dans la profession* (Bernier, 2008).

faire changer de politique un parti ou un candidat (Eberwein, Porlezza et Splendore, 2016 : 703-704).

Il semble avéré que certains médias agissent de manière plus ouvertement partisane et poursuivent des objectifs politiques avoués – comme Fox aux États-Unis – alors que d’autres privilégient une posture moins engagée, plus conforme aux codes d’éthique des associations professionnelles de journalistes qui valorisent l’indépendance face aux pouvoirs publics et privés, et même une neutralité par rapport aux causes sociales, comme *The Globe and Mail* à Toronto. Il existe par ailleurs un continuum entre la presse proprement politique et celle qui se pose en forum d’idées ouvert et inclusif³ ; dans cette dernière, cependant, l’éditorial et la chronique ont vocation à prendre position non seulement en campagne électorale ou lors de moments stratégiques, mais dans tous les débats. Ceci peut difficilement être perçu comme suffisant pour faire des médias des acteurs politiques. En effet, la force de conviction que plusieurs prêtent aux médias repose sur des fondements fragiles, la recherche empirique faisant valoir une foule de variables, indices et contextes nous interdisant de penser l’impact des médias comme réel et en bloc, nous interdisant de penser un impact clair, homogène et cohérent. Tout est nuance dans ce type de recherche. Kinder lui-même, père de la recherche expérimentale sur les effets des médias, nous met en garde contre une surévaluation de l’impact des médias dans ce type de travaux, bien des citoyens étant fort préoccupés par leur vie personnelle et leur accordant peu d’attention (Kinder, 2007). La force de conviction des médias s’évanouit aussi quand le phénomène d’exposition sélective est étudié ; les auditeurs, lecteurs, téléspectateurs et internautes vont vers des médias qui les confortent dans leur opinion, bien davantage qu’ils ne recherchent des messages contraires à leurs positions. Enfin, la force de conviction des journalistes vedettes auprès des populations⁴ ou des décideurs peut difficilement être documentée ; dans les controverses et les conflits, nombreux sont les acteurs à prendre parti, de sorte que si les médias s’insèrent dans des courants d’opinion, leur capacité d’influence, si elle existe, ne peut être distinguée de celle de l’ensemble des forces sociales à l’œuvre.

3. Il faut aussi ajouter le fait que des éditeurs ont par ailleurs jugé utile d’avoir au sein de leur média des chroniqueurs aux points de vue opposés, ce qui favorise l’élargissement de leur auditoire.

4. Il faut insister ici sur le fait que les influences interpersonnelles agissent fortement sur les opinions. Le concept du « flux à deux temps de la communication », développé dans les années 1950, peut être récupéré à l’ère numérique et rebaptisé « flux à plusieurs temps de la communication ».

Si l'on peut considérer que les organisations médiatiques diffèrent les unes des autres sur le plan de l'implication politique, une autre manière d'aborder la question du rôle politique des médias est de considérer ceux-ci en bloc. La sociologie du journalisme des années 1970 (Gans, 1979; Tuchman, 1978), en étudiant les médias dans leur ensemble, faisait état des routines journalistiques, des rapports complexes des journalistes avec leurs sources, ainsi que des exigences organisationnelles en tout genre. Ces travaux ont été en quelque sorte récupérés dans les années 1990 et 2000 par des chercheurs voulant démontrer que les « logiques des médias » s'imposent aux élus. Il s'agit de la thèse de la « médiatisation du politique », ou « *media democracy* », « *colonization of politics* », « *mediacracy* », voire « *mediocracy* », toutes expressions qui renvoient à l'idée que les acteurs politiques se voient imposer les codes et les priorités médiatiques (Cook, 2005; Donges, 2016; Meyer, 2005; Mazzoleni, 2008; Mazzoleni et Schulz, 1999, 2004; Schulz, 2004; Strömbäck, 2011; Strömbäck et Van Aelst, 2013; Strömbäck, 2016). La thèse de la médiatisation du politique fait l'objet de critiques virulentes. Ses principaux promoteurs ont d'abord expliqué que la vérification empirique de cette thèse était inutile parce qu'elle était un « métaprocessus » (Hepp *et al.*, 2009 : 140; Hepp, 2013 : 46-48). Sont venues ensuite les critiques affirmant que la médiatisation était un concept mou, qui n'expliquait rien, ou au contraire tout, comme ce que Sartori nomme « *a universal concept of no difference* »⁵, bref un concept qui suppose un changement historique, mais achoppe sur la vérification empirique, ce qui constitue une réelle faiblesse. La médiatisation est pour Deacon et Stanyer un contenant dans lequel on peut mettre n'importe quoi, cette malléabilité expliquant en bonne partie le succès du concept, qui « voyage bien »; les chercheurs de divers sous-champs de la communication peuvent l'utiliser, comme d'autres également (Deacon et Stanyer, 2014 : 1039). En guise de réponse, les promoteurs de la médiatisation du politique expliquent maintenant que davantage d'études empiriques sont nécessaires (Hepp, Hjavard et Lundby, 2015).

Selon la littérature sur la médiatisation institutionnelle du politique – même si elle pêche par l'absence de preuves –, les pratiques politiques seraient subordonnées aux styles, méthodes, choix de sujets ou stratégies

5. « *Making the unlike alike* ». Sartori n'est pas opposé aux concepts universels, pré-cisent les deux chercheurs; en fait, le politiste italien croit qu'ils jouent un rôle essentiel en sciences sociales, mais il faudrait cependant élaborer des concepts qui évitent de tout confondre (Deacon et Stanyer, 2014 : 104)

médiatiques. Les distinctions entre médias ou entre types d'organisations médiatiques sont ici perçues davantage comme des nuances et des différences de degré que de nature. Ces diverses logiques sont liées aux caractéristiques institutionnelles, technologiques et sociologiques, aux routines, aux normes et aux besoins de production et de dissémination de l'information, aux standards de la nouvelle, aux normes formelles et informelles qui dictent le travail médiatique (Strömbäck, 2011 :342). En résulterait selon certains auteurs des « dépendances problématiques » du monde politique envers les médias (Schulz, 2004 : 87).

Dans cette perspective et en utilisant une approche néo-institutionnaliste, Cook⁶ prétend que les médias, dans leur ensemble, sont « une institution politique » qui participe pleinement à la fabrication des politiques publiques, au choix des thèmes publiquement discutés, aux priorités mises de l'avant et aux stratégies utilisées par les personnalités politiques. Cook s'intéresse aux effets des médias sur les élites et non sur les citoyens. On peut mieux saisir sa vision en l'expliquant en deux temps⁷. Dans un premier temps, il insiste sur les règles informelles, les éléments implicites, les non-dits qui constituent une « institution » au sens de l'approche néo-institutionnaliste (Cook, 2005 : 71-76) ou une culture organisationnelle au sens sociologique. Les éléments retenus par Cook reflètent les travaux en sociologie du journalisme des années 1970 et 1980 : les critères de fabrication d'une nouvelle comme la nouveauté, l'intérêt humain, l'intérêt pour le conflit, la personnalisation et le recours aux voies d'autorité s'imposent, et le mimétisme entre les reportages existe pour des raisons organisationnelles – permettre aux patrons de presse de vérifier l'exactitude des reportages de leurs journalistes. Les méthodes, procédures informelles, non-dits et valeurs se répercutent aussi dans le temps, puisque devant un événement, les reporters ont spontanément recours aux anciens reportages et choisissent souvent la même manière de le traiter (Cook, 2005 : 78- 80).

Dans un deuxième temps, les rapports entre gouvernements et journalistes font l'objet d'une condamnation sans appel chez Cook. Le fait que les gouvernements se fient aux médias pour rapporter leurs

6. Son ouvrage ne contient pas d'illustrations ou de démonstrations empiriques.

7. Lui-même ne présente pas sa thèse en deux temps, mais pour des raisons de lisibilité, il semble préférable de le faire : le premier temps renvoie à des constatations semblables aux résultats de recherche de travaux effectués en sociologie du journalisme dans les années 1970 et 1980 et le second temps concerne le regard normatif posé par Cook.

informations et que les journalistes perçoivent eux-mêmes ce rôle comme légitime pose problème pour l'auteur (Cook, 2005 : 83). La négociation entre journalistes et sources est aussi décriée ; chacune des parties y trouve son intérêt, la première en voyant ses priorités transmises publiquement, la seconde en continuant à avoir un accès constant à l'information (Cook, 2005 : 90-91). De plus, la coloration politique des nouvelles au sens de Cook s'expliquerait par l'usage des critères de fabrication des nouvelles, qui ont pour résultat des informations marquées, entre autres, par le conflit, la nouveauté, la simplicité, la personnalisation. Les élites tenteraient d'anticiper les réactions des journalistes et présenteraient des messages susceptibles de satisfaire à ces critères (Cook, 2005 : 91). Les politiques publiques, les stratégies des figures politiques, les questions mises de l'avant par le gouvernement ou les partis seraient conçues en fonction de standards propres au monde journalistique, ce qui impliquerait une sorte de pouvoir des médias sur le monde politique. Ce dernier présenterait ses projets de manière simpliste en suivant les critères de fabrication des nouvelles, et omettrait de traiter des questions trop abstraites qui ne pourraient pas être comprises par le grand public. Bref, les élites politiques s'inclineraient devant les normes propres au milieu journalistique en moulant leurs préoccupations et leurs stratégies, voire leurs politiques, sur ces mêmes normes (Cook, 2005 : 111 ; Meyer, 2007 : 71-72 ; Strömbäck et Van Aelst, 2013 : 354).

Les médias sont-ils des outils économique-idéologiques, ou stratégiques ?

Plusieurs raisons peuvent invalider la thèse de la « médiatisation du politique » c'est-à-dire de l'envahissement des communications dans le monde politique conçu comme un travestissement du politique. Premièrement, cette thèse qui affirme l'existence d'un changement historique dans l'univers politique causé par les médias, manque de preuves empiriques (Mazzoleni, 2008 ; Stromback, 2016), en particulier de démonstrations diachroniques permettant d'évaluer la nature et l'ampleur de ces changements (Deacon et Stanyer, 2014 : 1037-1038). Elle fait aussi l'impasse sur la complexité du politique, en ce qui concerne l'allocation des ressources, la fabrication des politiques publiques ou l'exercice de la coercition. Rappelons que les prises de décision politiques s'inscrivent dans un écheveau d'intérêts complexe, aux dimensions multiples (partisanes, idéologiques, économiques, bureaucratiques, nationales, internationales, etc.). Si la publicité – au sens de Kant – fait partie des

préoccupations des législateurs, rien ne laisse croire qu'elle surdéterminerait l'ensemble des processus politiques.

Deuxièmement, en posant comme postulat la totale séparation des codes médiatiques et politiques pour ensuite déplorer le débordement des premiers sur les deuxièmes, les auteurs qui défendent cette thèse oublient que la communication possède une dimension anthropologique forte. Les codes communicationnels (lisibilité, simplicité, intérêt humain, etc.) appartiennent à bien des champs de l'expérience humaine ; ils n'ont pas été inventés par les médias ! Pour persuader, il a de tout temps fallu communiquer ; il y a d'ailleurs consubstantialité de l'action politique et des communications⁸.

Enfin, cette thèse minimise l'activité des acteurs politiques et en fait des dominés, des subordonnés face aux diktats des médias⁹. Mais les acteurs politiques sont au contraire très actifs en matière de communication (Greffet et Vedel, 2011). Ils peuvent choisir de contourner les médias en s'adressant aux citoyens directement par le biais des réseaux sociaux, comme le premier ministre canadien Justin Trudeau le fait. Ils peuvent aussi intensifier leurs efforts pour manipuler les journalistes (Deacon et Stanyer, 2014 : 1036). De plus, sont-ce les codes médiatiques, les méthodes, les logiques médiatiques qu'on impose aux acteurs politiques, ou au contraire ces mêmes acteurs qui réussissent à s'imposer dans l'espace médiatique en utilisant les codes communicationnels d'une société qu'on retrouve nécessairement dans l'espace médiatique ? L'exploitation fréquente du conflit et de l'inédit par Donald Trump ne lui assure-t-elle pas une visibilité parfaite ? Les médias constituent en effet pour les acteurs politiques de toutes catégories – partisans, institutionnels, communautaires, patronaux, syndicaux – non seulement des canaux de communication, mais des outils stratégiques dont la maîtrise, bien qu'imparfaite, augmente la capacité de persuasion. Ici, le marketing politique et la théorie critique se rejoignent, même si leurs fondements diffèrent ; ils définissent les médias comme des **outils** soit au service des pouvoirs établis, soit au service d'autres acteurs politiques. Tous les acteurs

8. Les travaux d'Alexander sur la présidence américaine montrent par exemple l'évolution des stratégies des présidents américains ancrées dans une performativité rhétorique de plus en plus nécessaire, et ce, depuis le début du XX^e siècle (Mast, 2011 : 168-169).

9. Quelques auteurs, comme Strömbäck et Van Aelst (2013 : 345), sont néanmoins d'avis que les partis politiques jouent un rôle plus actif dans le processus d'adoption des codes médiatiques.

collectifs d'ailleurs – gouvernements, syndicats ou associations en tout genre – savent que leur connaissance des médias est fort utile, la visibilité constituant une ressource dans la recherche de l'influence ou du pouvoir. Ainsi la capacité des acteurs collectifs à s'installer en priorité dans l'ordre du jour médiatique et à y mettre des thèmes qui les favorisent augmente leur influence. C'est ce que la littérature sur la mise sur agenda et l'effet d'amorçage enseigne. De même, la capacité des acteurs collectifs à imposer leur interprétation des événements et des phénomènes augmente leur crédibilité. C'est ce que la littérature sur le cadrage enseigne.

Tant le domaine des relations publiques, celui de la publicité que celui du marketing politique assimilent les médias à des outils stratégiques visant à persuader, susciter du consentement, maintenir des appuis, faire agir, faire voter¹⁰. Durant les années 1920 et 1930, le père des relations publiques, Edward Bernays, misait sur la visibilité pour promouvoir une cause ou un produit qu'il associait à des symboles attrayants pour tenter de façonner les perceptions populaires (Bernays, 1928). Les moyens de communication actuels constituent des lieux de visibilité par excellence ; ils serviraient d'outils, un mot précisément utilisé dans la littérature sur le marketing politique (Barefoot et Szabo, 2010 ; Lilleker, 2016 ; Maarek, 2011 : 101 et suivantes) et sur les ouvrages destinés aux militants (Ryan, 1991). Ces outils seraient d'autant plus nécessaires qu'il faut capter l'attention et susciter l'adhésion d'importantes franges de la population peu politisées, et ce, dans un monde de plus en plus fragmenté.

Utiliser des codes de communication permettrait de s'insérer facilement dans l'espace médiatique. Présenter aux journalistes des produits qui ressemblent aux leurs diminuerait le travail de ces derniers et leur ferait gagner du temps, ce qui faciliterait leur manipulation, objectif implicite ou explicite présent dans les ouvrages de marketing politique. Enfin, cette stratégie d'entrisme dans l'espace médiatique, qui est aussi une stratégie de captation de l'attention publique, viserait la persuasion, le positionnement stratégique, l'augmentation de sa capacité d'action. C'est la grande presse de qualité – comme *Le Monde*, *The New York Times*, *The Globe and Mail* et *The Guardian* – qui permet d'acquérir le plus de crédibilité, aussi l'accès à celle-ci constitue-t-il une ressource précieuse.

10. Un courant de recherche présente le marketing politique comme une approche incluant l'analyse des besoins du public, une stratégie de gestion fondée sur la professionnalisation, la médiatisation et la personnalisation. Le rapport aux médias ne constitue qu'un élément d'une perspective que certains souhaitent plus large (Lilleker 2016 : 677).

Elle aussi est considérée comme un outil : Maarek écrit que malgré son indépendance théorique, la presse non partisane est relativement facile à influencer ; une planification médiatique appropriée permettrait d'insérer dans les médias des fragments précis de discours en donnant l'impression aux journalistes qu'il s'agit de nouvelles dignes de mention (Maarek, 2011 : 104). Conforter, choquer, indigner... autant de manières de s'introduire dans l'espace médiatique ; cela explique qu'on répercute de fausses nouvelles, comme celle voulant que Barack Obama ne soit pas né aux États-Unis, et ce, durant des années, car il s'agissait d'une affirmation qui réjouissait certaines franges de la population et en indignait d'autres. Les techniques d'entrisme dans les médias comme le ballon d'essai, le clip dévastateur, l'écran de fumée, les déclarations *off-the-record* et le recours aux émotions, constituent des tactiques visant à contrôler le message, à imposer aux journalistes un sujet, et souvent même le cadre dans lequel il sera couvert.

La théorie critique présente aussi les médias comme des outils, ici à l'usage exclusif des pouvoirs établis ; ils seraient des instruments servant aux détenteurs de pouvoir à dominer économiquement (Bagdikian, 1992 ; Winter, 1997) ou à susciter du consentement chez les dominés. Selon cette perspective, les médias se livrent à la « fabrication du consentement » ; ils sont des « appareils idéologiques d'État » (Althusser, 1976) qui reproduisent l'hégémonie en présentant le monde comme légitime et juste, une vision dont Noam Chomsky et Robert McChesney se sont fait les promoteurs (Herman et Chomsky, 1988 ; Chomsky et McChesney, 2000). Les courants instrumental (mettant l'accent sur l'économie) et culturel (mettant l'accent sur l'idéologie) de la théorie critique n'accordent aucune marge de manœuvre aux journalistes qui seraient des êtres fortement et totalement sous le contrôle de leur patron, complètement « unidimensionnels ». Dans ces courants de la théorie critique, on ne différencie pas non plus les situations politiques calmes de celles où les tensions sociales sont vives.

Dans le courant le plus abouti de la théorie critique, c'est-à-dire dans la théorie hégémonique de Kellner, le rôle des médias varie en fonction de l'existence de tensions sociales et des divergences entre les élites ; lorsque ces deux éléments sont réunis, les médias laisseraient entrevoir la possibilité de changements sociaux et s'éloigneraient du rôle strict d'appareil idéologique d'État (Kellner, 1990). Aussi peu d'attention est accordée aux travailleurs de l'information dans cette variante ; leur ouverture aux idées moins conventionnelles ne serait pas tributaire de leur agentivité, mais reposerait sur les divergences de vues entre élites qui donneraient

matière à exploiter les conflits. Le courant hégémonique assimile aussi les médias à des outils dont se servent divers pouvoirs (surtout économiques), même s'ils ne sont pas perçus comme étant aussi rigides dans leur traitement de l'information politique que dans les courants instrumental et culturel¹¹.

LE RÔLE DES MÉDIAS À L'ÈRE NUMÉRIQUE : L'APPROCHE DE L'INTERDÉPENDANCE ASYMÉTRIQUE AVEC LES ACTEURS POLITIQUES

Bien que les acteurs politiques (au pouvoir comme dans la société civile) tentent d'utiliser à leurs fins les médias écrits, audiovisuels ou numériques, la vision des médias comme simples outils pose problème parce qu'elle fait l'impasse sur l'activité complexe qui se déroule à l'intérieur des organisations médiatiques et sur les interactions variées avec les sources. Les journalistes ne sont ni des marionnettes contraintes par leur environnement de travail, les préférences idéologiques et les intérêts commerciaux de leurs patrons ni des acteurs totalement libres. Le modèle de l'interdépendance asymétrique entre journalistes et acteurs politiques s'applique aux relations entre les médias et les acteurs politiques, institutionnels ou non, et distingue les périodes de cohésion sociale des périodes conflictuelles. Cette interdépendance se manifeste dans le « jeu » qui s'installe entre les deux groupes, les relationnistes des élus et les autres acteurs politiques tentant de faire valoir certains projets, et les [meilleurs] journalistes tentant de ne pas reproduire tel quel le message pour affirmer leur autonomie. Les acteurs politiques de toute nature ont besoin des journalistes pour les aider à faire circuler leurs projets, à promouvoir leur idéologie et construire des identités politiques. Les journalistes ont encore plus besoin des acteurs politiques, en particulier des élus et des acteurs contestataires, pour les alimenter en projets, en histoires et en conflits.

Cette approche s'appuie sur l'idée que les journalistes et les médias agissent comme des ponts entre élites en tout genre et citoyens (Louw, 2010 : 13), comme des médiateurs ou des « agents individuels et collectifs par qui transitent des messages explicites ou implicites ; ces agents ajoutent une couche de sens par diverses méthodes, dont la sélection des nouvelles, la hiérarchisation des sujets ou le cadrage de personnes ou d'événements » (Gingras, 2012 : 690). Les journalistes sont des « semi-

11. Pour un résumé des divers courants de la théorie critique en communication politique, voir Gingras, 2003.

insiders» c'est-à-dire des agents conscients de la joute politique et des politiques publiques en débat dans les instances de pouvoir, mais qui ne participent pas aux discussions dans ces instances (Louw, 2010 : 22).

L'approche de l'interdépendance asymétrique ne rejette pas en bloc les questions soulevées par la thèse de la médiatisation du politique, puisque l'omniprésence des communications dans la vie sociale a effectivement modifié certaines pratiques politiques depuis une cinquantaine d'années. Dans les lieux de pouvoir, on se préoccupe davantage qu'auparavant de la perception qu'ont les citoyens des projets politiques. Les partis politiques utilisent massivement l'expertise et les technologies de communication, planifiant leur stratégie en intégrant ou en ajoutant à leurs messages personnalisés des préoccupations censées être largement partagées à l'intérieur de la catégorie de sympathisants visée. Il arrive que la sélection des candidats à des postes électifs repose exagérément sur l'image plutôt que sur la compétence des individus. Dans certaines circonstances, les acteurs politiques institutionnels comptent sur le spectacle, la célébrité, l'inédit ou le propos scabreux pour se faire valoir. Berlusconi en son temps usait fréquemment de sa figure de *showman* politique, de sa fréquentation ostentatoire de jeunes femmes attrayantes à ses yeux et de propos humoristiques. Pierre Elliott Trudeau lui-même, surtout à ses débuts, faisait bon usage de grimaces et de pirouettes pour se faire valoir, tout comme de commentaires insolents. De même, les acteurs politiques de la société civile associent souvent à leurs priorités des idées à la mode, comme la défense du développement durable, pour rejoindre un public élargi.

Cependant, affirmer que les médias ont la main haute sur la mise à l'agenda et les processus politiques, comme le veut la thèse de la médiatisation du politique est nettement exagéré et fait fi de la complexité du pouvoir qui inclut l'exercice de la coercition, l'allocation des ressources et la constitution d'ententes et d'alliances avec des *stakeholders*. Les travaux sur le fonctionnement de l'État canadien montrent bien à quel point le pouvoir est centralisé dans les systèmes politiques de Westminster, le premier ministre ayant le contrôle du programme politique la plupart du temps (Savoie, 2008, 2010). Les médias se voient aussi imposer des priorités par des acteurs politiques contestataires qui peuvent utiliser des moyens spectaculaires pour se faire voir, comme des manifestations, des *sit-in*, des activités ludiques, de l'humour ou de la violence. Certains types d'événements (élections, référendum, crise économique, attaque terroriste, catastrophe naturelle, crise politique, etc.) dictent aussi l'ordre du jour médiatique.

L'approche de l'interdépendance asymétrique entre médias et acteurs politiques ne rejette pas non plus en bloc l'idée des médias comme outils chère à la théorie critique ou aux approches marketing, mais elle insiste sur le fait que ces outils sont fort approximatifs, susceptibles de nuire autant que d'aider, qu'ils peuvent mousser une cause ou la candidature d'une figure publique ou encore sérieusement la plomber. Les acteurs politiques qui utilisent les médias pour rejoindre, persuader, maintenir les appuis et faire agir le font donc à leurs risques et périls. Les tentatives de persuasion ou de manipulation donnent des résultats fort variables. En effet, les relationnistes et les *spin doctors* ne réussissent pas toujours à s'imposer ni à maintenir une relation symbiotique avec les journalistes ; Louw présente trois cas de figure d'échec de ces tentatives de persuasion. D'abord, des acteurs politiques divers ont des positions variées et en opposition les unes avec les autres... donc tout le monde ne peut pas voir son interprétation l'emporter. Ensuite, soit les *spin doctors* font des erreurs, soit ils laissent filtrer de l'information, soit ils trahissent leur camp. Enfin, il arrive que diverses franges de la population réagissent négativement aux interprétations des *spin doctors*, entraînant l'échec de la tentative de persuasion (Louw, 2010 : 17-18). L'ordre du jour médiatique, ainsi que l'interprétation des événements et des phénomènes constitue une co-construction, ni les acteurs politiques ni les journalistes n'en détenant le contrôle. Quant aux critères de fabrication des nouvelles comme la simplicité, la lisibilité, l'intérêt humain, l'intérêt pour le conflit, la personnalisation ou la dramatisation, ils sont utilisés par les deux parties, médias et acteurs politiques, et au profit des deux parties. Ce sont des codes anthropologiques avant d'être des codes médiatiques.

Cette approche de l'interdépendance asymétrique s'oppose à un aspect précis de la thèse de la médiatisation du politique et de la théorie critique qui ont en commun de voir à l'œuvre, dans toutes les circonstances, les mêmes surdéterminations dans les relations entre acteurs politiques et médias, que ce soit ce qu'on appelle les « logiques médiatiques », ou encore la logique économico-idéologique. Une approche plus réaliste tient compte du fait que les situations politiques diffèrent et que les controverses et les conflits se déroulent dans des rapports de force variés, pas tous visibles médiatiquement. Il apparaît clair cependant que les parties qui s'affrontent sont inégales, les ressources de crédibilité médiatique n'étant pas les mêmes selon les acteurs, les pouvoirs publics tenant le haut du pavé, du moins en période de calme social. Le fonctionnement de l'espace médiatique obéit aussi à des tendances impulsées par des logiques technologiques, économiques et idéologiques. Le rôle

des médias dans les débats, les controverses et les conflits varie et leur interdépendance avec les acteurs politiques en tout genre prend appui sur trois principes :

1. Dans les démocraties libérales, la ressource de crédibilité médiatique la plus valorisée est celle qui se fonde sur la représentation au sommet de l'État. Les chefs de gouvernement et d'État jouissent d'une visibilité maximale ; ils possèdent une extraordinaire capacité de mise à l'agenda. Les médias ont donc à leur égard un **rôle relativement passif de courroie de transmission**, ce qui ne les empêche pas de vérifier les faits ou de mettre en contradiction les propos de ces leaders en utilisant leurs discours antérieurs ou de les confronter avec des opinions ou des données opposées. Dans une perspective semblable, la crédibilité médiatique fondée sur la représentation de divers types de leaders – syndicaux, patronaux, étudiants, etc. – s'exerce pleinement en période de conflits en fonction du pouvoir qu'ils exercent sur leurs troupes ; ces leaders utilisent les médias comme des **outils**, avec un certain succès. La représentation comme ressource de crédibilité médiatique a en quelque sorte acquis une dimension encore plus prééminente avec la personnalisation de la politique¹² et le recours à la subjectivité du représentant, une tendance forte depuis l'avènement des médias de masse encore accentuée par la culture des médias sociaux qui carbure au prisme individuel (Abelès, 2011 ; Cardon, 2010 : 40-41 ; Taras, 2015 : 156).
2. Les deux autres ressources de crédibilité médiatique majeures sont l'expertise et les ressources financières, mais en période de controverses, ces ressources perdent de leur poids. D'autres critères s'imposent alors, comme le maniement de symboles (positifs ou négatifs) culturellement attrayants ou sensibles, ou la pose de gestes spectaculaires, auxquels les journalistes ont tendance à bien réagir. Ceux-ci jouent un **rôle certain dans la visibilité des acteurs politiques à l'origine des controverses**, qu'ils soient institutionnels ou non, au pouvoir ou contre le pouvoir. L'espace médiatique s'étant élargi avec les médias sociaux et les blogues en tout genre, l'accès à cet espace est facilité pour des acteurs politiques minoritaires ou des courants d'opinion à

12. Cette expression renvoie à plusieurs types de phénomènes : la mise en évidence de sa vie personnelle, intime ou familiale, la culture de la célébrité, la centralisation institutionnelle, entre autres.

la marge. L'éventail de débats est donc potentiellement plus vaste, plus varié, moins fondé sur les hiérarchies sociales existantes. De nombreux acteurs politiques, même sans grandes ressources de crédibilité (représentation, ressources financières, expertise), ont appris à manier des symboles culturellement attrayants et en phase avec l'ère du temps, ce qui améliore leurs chances d'entrer dans l'espace médiatique. Ainsi de petits acteurs politiques peuvent s'assurer une visibilité publique sans lien avec leur poids réel dans la société, comme l'illustrent les Femen ou Father4Justice. Les ressources de crédibilité ne commandent donc pas toujours la place accordée dans l'espace médiatique, particulièrement en période de conflits. Bourdieu va même jusqu'à qualifier certains journalistes de « pompiers incendiaires » qui offriraient de la visibilité à des acteurs pour mieux ensuite les dénigrer en recueillant un profit de vertu (Bourdieu, 1996 : 74-75).

Les médias participent à la co-construction de l'agenda médiatique, mais ne peuvent être qualifiés d'acteurs politiques au sens propre, c'est-à-dire qu'ils n'exercent pas un rôle dans l'exercice de la coercition ou l'allocation des ressources, entre autres. De plus, ils répercutent l'interprétation des enjeux sociopolitiques ou économiques de plusieurs acteurs politiques, certains mineurs et sans grandes ressources de crédibilité, d'avantage qu'ils n'en sont à l'origine.

3. Plus les conflits sont aigus, plus les médias traditionnels (presse, journaux, radios) peinent à contrôler l'agenda médiatique. Les pratiques journalistiques officielles comme la vérification des faits et la contextualisation des événements ont été mises à mal par l'accélération du cycle de nouvelles, la rapidité des échanges et l'interactivité instantanée (Kleis Nielsen, 2014 : 177 ; Taras, 2015 : 7-8 ; Vedel, 2011 : 282). Cette vitesse, jumelée à certaines technologies (les 140 caractères de Twitter, l'image ou la vidéo) ont engendré une culture des médias sociaux dans laquelle la nouvelle s'est singulièrement « amincie », ce qui a des répercussions sur les médias traditionnels, en particulier audiovisuels. Dans les réseaux sociaux qui diffusent des nouvelles, le processus éditorial est inexistant : le temps de jauger la valeur de la nouvelle s'effrite, la pertinence de publier n'est pas discutée, l'absence de vérification des faits laisse la voie libre aux « freaks de la vitesse » (Taras, 2015 : 179). Twitter est emblématique à cet égard, alors qu'une réaction rapide à une information, une rumeur ou une

fausseté peuvent devenir instantanément une nouvelle. Les médias non numériques ont perdu une part importante de leur capacité d'initiative lors des controverses et des conflits ; au total, **leur rôle dans les controverses et les conflits varie en fonction de leur capacité à suivre le rythme de l'univers numérique, aussi deviennent-ils de plus en plus hybrides.**

CONCLUSION

Nombreux sont ceux qui critiquent les médias pour leur influence trop grande, voire leur rôle « d'acteur » lors des controverses et des conflits politiques ou sociaux. Si le rôle des médias varie dans les faits en fonction des types de sources qui s'adressent à eux (des gouvernants, des associations, des experts, etc.) et du niveau des controverses et des conflits, rarement peut-on les assimiler à une sorte d'acteurs autonomes capables de peser sur le cours des événements, faire changer de politique, conclure des ententes avec des *stakeholders* ou exercer de la coercition. Si les médias constituent des terrains privilégiés pour fabriquer des représentations sociales, ce sont celles mises de l'avant par les acteurs politiques eux-mêmes, qu'ils soient institutionnels ou non, qui tiennent le haut du pavé. Rarement verra-t-on une interprétation originale émaner des médias. Pour bon nombre d'acteurs politiques, les médias sont des outils imparfaits, risqués et par moments aléatoires. En ce qui concerne la visibilité dans les médias, on note que les journalistes favorisent à certains moments des acteurs pouvant nourrir des conflits, même si ces derniers ne disposent d'aucune ressource de crédibilité. La plupart du temps, cependant, les acteurs qui jouissent de la ressource la plus précieuse, la représentation, sont ceux qui s'imposent dans l'espace médiatique. Par ailleurs, si les trois principes cités plus haut peuvent être vérifiés empiriquement – en comparant les messages des salles de presse des représentants à leur capacité de mise à l'agenda, en évaluant les ressources de crédibilité des acteurs bien en vue lors des controverses ou encore en analysant qui sont les acteurs ayant le plus de visibilité lors d'un conflit aigu –, l'une des difficultés consiste certainement à devoir multiplier les études de cas de controverses et de conflits pour pouvoir évaluer la validité externe de l'approche de l'interdépendance asymétrique entre médias et acteurs politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- ABELÈS, M. (2011), « L'élection à l'ère d'Internet. Personnalisation, égo-isation et désacralisation des rituels politiques », dans F. GREFFET (dir.), *Continuerlalutte.com*, Paris, Presses de Sciences Po.
- ADORNO, T. et M. HORKHEIMER (1994), « La production industrielle des biens culturels : raison et mystification des masses », dans T. ADORNO (dir.), *La dialectique de la raison*, Paris, Gallimard.
- ALTHUSSER, L. (1976), « Les appareils idéologiques d'État », dans *Positions*, Paris, Éditions sociales, p. 67-125.
- BAGDIKIAN, B. H. (1992), *The Media Monopoly*, Boston, Beacon Press.
- BAREFOOT, D. et J. SZABO (2010), *Friends with Benefits. A Social Media Handbook*, San Francisco, No Starch Press.
- BERNAYS, E. L. (2007) [1928], *Propaganda*, Montréal, Lux.
- BOURDIEU, P. (1996), *Sur la télévision*, Paris, Éditions Liber-Raisons d'agir.
- CARDON, D. (2010), *La démocratie Internet*, Paris, Le Seuil.
- CHOMSKY, N. et R. W. MCCHESENEY (2000), *Propagande, médias et démocratie*, Montréal, Écosociété.
- COOK, T. E. (2005), *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, Chicago, University of Chicago Press.
- DEACON, D. et J. STANYER (2014), « Mediatization : Key Concept or Conceptual Bandwagon? », *Media, Culture and Society*, vol. 36, n° 7, p. 1032-1044.
- DONGES, P. (2016), « Media Democracy », dans G. MAZZOLENI, K. G. BARNHURST, K. IKEDA, R. MAIA, et H. WESSLER (dir.), *The International Encyclopedia of Political Communication*, Chichester, Wiley Blackwell.
- EBERWEIN, T., C. PORLEZZA et S. SPLENDORE (2016), « Media as Political Actors », dans G. MAZZOLENI, K. G. BARNHURST, K. IKEDA, R. MAIA, et H. WESSLER (dir.), *The International Encyclopedia of Political Communication*, Chichester, Wiley Blackwell.
- FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC (1996), *Guide de déontologie*. En ligne : <https://www.fpqj.org/deontologie/guide-de-deontologie>.
- GANS, H. J. (1979), *Deciding What's News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*, New York, Random House.
- GINGRAS, A.-M. (2003), « Les théories en communication politique », dans A.-M. GINGRAS (dir.), *La communication politique. État des savoirs, enjeux et perspectives*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- GINGRAS, A.-M. (2012), « Enquête sur le rapport des journalistes à la démocratie : le rôle de médiateur en questions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n° 3, p. 685-710.
- GITLIN, T. (1980), *The Whole World is Watching. Mass media in the Making and the Unmaking of the New Left*, Berkeley, University of California Press.
- GREFFET, F. et T. VEDEL (2011), « L'Internet ou l'espace des possibles. Les campagnes françaises en ligne depuis 2007 », dans F. GREFFET (dir.), *Continuer la lutte.com*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GRENIER, M. (1992), « The Centrality of Conflict in Native-Indian Coverage by Montreal Gazette: War-zoning the Oka Incident », dans M. GRENIER (dir.), *Critical Studies of Canadian Mass Media*, Toronto, Butterworths.
- HABERMAS, J. (1978), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- HABERMAS, J. (1992), « "L'espace public" trente ans après », *Quaderni*, n° 18, p. 161-191.
- HEPP, A. (2009), « Differentiation : Mediatization and Cultural Change », dans L. KNUT (dir.), *Mediatization: Concept, Changes, Consequences*, New York, Peter Lang.
- HEPP, A. (2013), « The Communicative Figurations of Mediatized Worlds: Mediatization Research in Times of the "Mediatization of Everything" », *European Journal of communication*, vol. 28, n° 6, p. 615-629.
- HEPP, A., S. HJARVRD et K. LUNDBY (2015), « Mediatization ; Theorizing the Interplay between Media, Culture and Society », *Media, Culture and Society*, vol. 37, n° 2, p. 314-324.
- HERMANN, E. S. et N. CHOMSKY (1988), *Manufacturing Consent. The Political Economy of Mass Media*, New York, Pantheon.
- KELLNER, D. (1990), *Television and the Crisis of Democracy*, Boulder, Westview Press.
- KINDER, D. K. (2007), « Curmudgeonly Advice », *Journal of Communication*, n° 57, p. 155-162.
- KLEIS NIELSEN, R. (2014), « Americanisation Revisited : Political Journalism in Transition in the United States and Western Europe », dans R. KUHN et R. K. NIELSEN (dir.), *Political Journalism in Transition. Western Europe in a Comparative Perspective*, London, IB Tauris & Co.
- KOVACH, B. et T. ROSENSTIEL (2007), *The Elements of Journalism. What People Should Know and the Public Should Expect*, New York, Three Rivers Press.
- LILLIKER, D. G. (2016), « Marketing », dans G. MAZZOLENI, K. G. BARNHURST, K. IKEDA, R. MAIA et H. WESSLER (dir.), *The International Encyclopedia of Political Communication*, Chichester, Wiley Blackwell.

- LOUW, E. (2010), *The Media and Political Process*, Los Angeles, Sage.
- MAAREK, P. (2011), *Campaign Communication and Political Marketing*, New York, Wiley-Blackwell.
- MAST, J. L. (2011), « De l'essor de la performativité dans la politique-spectacle des démocraties de masse », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 51, p. 157-180.
- MAZZOLENI, G. (2008), « Mediatization of Politics », dans W. DONSBACH (dir.), *The International Encyclopedia of Communication*, Malden, Blackwell.
- MAZZOLENI, G. et W. SCHULZ (1999), « Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy », *Political Communication*, vol. 16, n° 3, p. 247-261.
- MEYER, T. et L. HINCHMAN (2005), « Media Democracy », *How the Media Colonize Politics*, Cambridge, Polity Press.
- PETERSON, T. (1956), « The Social Responsibility Theory », dans F. S. SIEBERT, T. PETERSON et W. SCHRAMM (dir.), *Four Theories of the Press*, Chicago, University of Illinois Press.
- PORTO, M. P. (2007), « Frame Diversity and Citizen Competence: Towards a Critical Approach to News Quality », *Critical Studies in Media Communication*, vol. 24, n° 4, p. 303-312.
- QUÉRÉ, L. (1982), *Des miroirs équivoques. Aux origines de la communication moderne*, Paris, Aubier-Montaigne.
- RYAN, C. (1991), *Prime Time Activism. Media Strategies for Grassroots Organizing*, Boston, South End Press.
- SAVOIE, D. J. (2008), *Court Government and the Collapse of Accountability*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press.
- SAVOIE, D. J. (2010), *Power: Where Is It?*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press.
- SCHULZ, W. (2004), « Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept », *European Journal of Communication*, vol. 19, n° 1, p. 87-101.
- STRÖMBÄCK, J. (2011), « Mediatization and Perception of the Media's Political Influence », *Journalism Studies*, vol. 12, n° 4, p. 423-439.
- STRÖMBÄCK, J. et P. VAN AELST (2013), « Why Political Parties Adapt to the Media: Exploring the Fourth Dimension of Mediatization », *The International Communication Gazette*, vol. 75, n° 4, p. 341-358.
- STRÖMBÄCK, J. (2016), « Mediatization », dans G. MAZZOLENI, K. G. BARNHURST, K. IKEDA, R. MAIA et H. WESSLER (dir.), *The International Encyclopedia of Political Communication*, Chichester, Wiley Blackwell.
- TARAS, D. (2015), *Digital Mosaic. Media, Power, and Identity in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

- TUCHMAN, G. (1978), *Making News. A Study in the Construction of Reality*, New York, Free Press.
- VEDEL, T. (2011), « Conclusion. L'Internet, continuation de la (science) politique sous d'autres formes », dans F. GREFFET (dir.), *Continuer la lutte. com*, Paris, Presses de Sciences Po.
- WINTER, J. (1997), *Democracy's Oxygen: How Corporations Control the News*, Montréal, Black Rose.

CHAPITRE 9

Contestation anti-OGM en Europe et en Amérique du Nord à l'ère de la post-vérité

ÉRIC MONTPETIT

En 1992, la tomate Flavr Savr devenait le premier organisme génétiquement modifié (OGM) approuvé pour consommation humaine par les États-Unis. À partir de 1995, les agriculteurs américains se lancent dans la culture OGM à grande échelle, ensemençant d'immenses superficies de maïs et de soja résistants à la pyrale, un insecte ravageur. Si les OGM arrivent dans les assiettes dans l'indifférence pendant la première moitié des années 1990, la seconde moitié de cette décennie est marquée par d'importants revirements de situation, surtout en Europe.

À l'automne 1996, on attend l'arrivée de cargaisons importantes de soja transgénique américain dans les ports de France. Quelques mois auparavant, et non sans hésitation, Greenpeace décidait de lancer une campagne anti-OGM. L'arrivée annoncée des cargaisons allait offrir à l'organisme l'occasion idéale pour lancer une opération déjà éprouvée, soit l'arraisonnement de navires à partir de bateaux pneumatiques. L'opération attire l'attention des médias, qui jusque-là avaient peu couvert les OGM. Le premier novembre 1996, *Libération* a recours à une image forte dans sa une : « Alerte au soja fou ». D'autres images aussi fortes – de « Frankenfood » à la tomate aux gènes de poisson – seront régulièrement reprises par la suite dans les médias. Aux opérations de Greenpeace, s'ajouteront d'autres actions de contestation, dont celles organisées par

les Faucheurs volontaires de José Bové. Les images d'activistes en tenue de protection contre les produits toxiques et détruisant des cultures OGM seront largement diffusées par les chaînes de télévision. L'opinion publique française, comme celles d'autres pays européens, devient ainsi de plus en plus opposée aux cultures transgéniques. Petit à petit, les décisions, règlements et directives des autorités nationales et européennes viennent freiner la commercialisation des OGM sur le continent. En raison de ces décisions, les superficies ensemencées en OGM en Europe sont aujourd'hui minuscules.

Si certains scientifiques ne sont pas très favorables aux OGM, rares sont ceux qui sont prêts à affirmer qu'ils représentent un danger de l'envergure suggérée par les images fortes créées par les activistes et largement relayées par les médias. Les partisans des OGM, notamment en Amérique du Nord où l'on cultive et consomme des OGM en abondance, vont souvent déclarer que l'opinion européenne a été trompée par les contestataires ; que les gouvernements, ainsi que l'Union européenne, ont fait fi des connaissances scientifiques en adoptant des politiques démesurément restrictives. Les scientifiques sont nombreux à croire que l'Europe ferme les yeux sur des données probantes concernant la sécurité des OGM pour apaiser les craintes irrationnelles suscitées par les images frappantes largement médiatisées produites par des contestataires.

Est-ce là une explication plausible des décisions des autorités européennes, qui possèdent pourtant une technocratie connue pour sa sensibilité aux informations scientifiques et pour sa capacité à les utiliser ? La contestation politique doit-elle nécessairement faire appel à des sentiments irrationnels, ou peut-elle aussi reposer sur des faits, si nuancés soient-ils ? À l'heure où la presse dite sérieuse dénonce les libertés prises avec la vérité par des politiciens populistes d'Europe et d'Amérique du Nord, ces questions paraissent tout particulièrement pertinentes.

Dans ce chapitre, je montrerai que les politiciens populistes n'ont pas été les premiers à se libérer des contraintes de la vérité. Prenant l'exemple des OGM, j'avancerai que les médias, même les plus conventionnels, diffusent des exagérations depuis de nombreuses années. Cela dit, leur imputer les décisions européennes relatives aux OGM serait aussi faire preuve d'exagération. En effet, les considérations prises en compte lors de l'élaboration de politiques dans les démocraties avancées vont bien au-delà des informations scientifiques. Plusieurs années d'observation de l'élaboration des politiques publiques régissant les biotechnologies, en Europe et ailleurs, m'ont amené à conclure que les

restrictions gouvernementales reposent sur un argumentaire légitime, bien qu'extrascientifique.

Pour bien comprendre la logique de la contestation dont il est question ici, il faut la situer dans l'univers plus vaste de l'élaboration des politiques publiques. C'est ce que je ferai en parlant des rapports entre les contestataires, les cercles de décideurs et les scientifiques. Je commence toutefois en examinant la relation entre les contestataires et les médias.

LES MÉDIAS

Un principe fondamental de la démocratie veut que les citoyens rendent les décideurs imputables de leurs actions. C'est dans la mise en œuvre de ce principe que les médias jouent un rôle important. Ce sont eux qui informent les citoyens sur les politiques gouvernementales et la position des partis d'opposition à l'égard de celles-ci, leur permettant de se former un avis éclairé. Au moment des élections, les citoyens peuvent ainsi, en toute connaissance de cause, choisir de récompenser par leur vote un parti gouvernemental qu'ils jugent performant, ou encore de le sanctionner au profit d'un parti qui promet d'agir de manière plus conforme à leurs attentes. Sans une information médiatique de qualité, c'est tout le principe de l'imputabilité des décideurs qui serait remis en cause.

C'est pour permettre aux citoyens de forger leurs propres avis, sans biaiser leur jugement en faveur d'une option politique particulière, que les journalistes politiques des grandes organisations de presse cherchent à produire une couverture neutre. Et pour asseoir cette neutralité, la norme de la couverture équilibrée s'est peu à peu imposée dans la profession journalistique (Bennett, 1996). Suivant cette norme, tout article ou reportage de presse doit inclure les perspectives des acteurs qui s'opposent sur les sujets politiques abordés. Dans le cas des OGM, par exemple, les articles et reportages doivent rapporter les arguments tant des opposants que des partisans de ces semences. Qu'en a-t-il été dans la réalité? En dépit de la norme, les médias de plusieurs pays européens, à partir de 1996, semblent avoir privilégié les perspectives centrées sur les risques, aux dépens de celles qui étaient centrées sur les avantages des biotechnologies (Bauer *et al.*, 2001). Qu'il s'agisse ou non d'OGM, des recherches montrent que la norme de la couverture équilibrée est appliquée différemment d'une organisation médiatique à l'autre (Feldman *et al.*, 2012). En effet, si la norme paraît simple, son application ne va pas toujours de soi.

Celle-ci peut varier notamment selon que les journalistes font ou non preuve de discernement quant à la véracité des informations véhiculées par les acteurs. Certains journalistes sont affectés à un sujet et avec le temps ils arrivent à se familiariser suffisamment avec celui-ci pour distinguer le vrai du faux, même s'il s'agit d'un sujet scientifique complexe. Un biologiste est susceptible d'évaluer une information relative à un OGM sur la base de sa connaissance de la littérature scientifique, des scientifiques qui l'ont produite et de leurs institutions d'attache. Surtout, l'évaluation de la véracité de l'information dépendra de la confiance du biologiste que les standards scientifiques sur lesquels repose l'information sont ceux largement reconnus par sa communauté de pairs. Si un journaliste qui couvre les OGM peut rarement espérer atteindre le niveau de familiarité avec le sujet d'un chercheur en biologie, il doit néanmoins y consacrer un minimum de temps pour connaître les scientifiques, les institutions et les normes en vigueur dans cette discipline s'il souhaite faire preuve d'un minimum de discernement quant à la véracité des informations qu'il rapporte (Collins, 2014). Une couverture équilibrée produite par un tel journaliste présentera certes des perspectives contrastées, mais laissera de côté les informations douteuses. Il contribuera ainsi à ce que d'aucuns conçoivent comme étant du « *gatekeeping* » journalistique (Soroka, 2012). Et si le contexte exigeait que des informations douteuses soient rapportées, le journaliste devrait avoir suffisamment confiance en ses connaissances pour préciser que ces informations soulèvent d'importants doutes quant à leur véracité.

Faire preuve de discernement à propos des informations rapportées n'est cependant pas donné à tous les journalistes. Certains journalistes affectés à un sujet se perçoivent plus comme des éveilleurs de conscience que comme des pourvoyeurs d'information ou des éducateurs ; ils souhaitent convaincre le public et influencer les gouvernements (Janowitz, 1975 ; Mellado, 2015). Si dans l'esprit de ces journalistes l'éveil des consciences ne remet pas en cause la neutralité journalistique, on peut néanmoins soupçonner chez eux des variations d'attitude vis-à-vis de leurs sources d'information ; ces journalistes pourraient douter davantage du sérieux des sources qui font obstacle à leur cause que du sérieux des sources qui l'alimentent. Des journalistes affectés à l'environnement se donnent parfois ce rôle d'éveilleur de conscience et se montrent plus sévères avec l'industrie qu'avec les groupes environnementaux (Tandoc et Takahashi, 2014).

Cela dit, de moins en moins de journalistes sont affectés à un seul sujet, les organisations de presse exigeant de plus en plus de ces derniers

qu'ils produisent un vaste éventail d'histoires. Le temps manque donc à ces journalistes pour se familiariser avec les sujets parfois complexes qu'ils doivent couvrir ; ils se retrouvent alors dans l'incapacité de faire preuve de discernement à propos des informations fournies par les acteurs (Bushman et Anderson, 2001). Sous prétexte de produire une couverture équilibrée, ces journalistes ne font que rapporter les propos des acteurs, que ces propos soient vrais ou faux. La situation est particulièrement problématique aux États-Unis où plusieurs journalistes mettent sur un pied d'égalité les arguments en faveur de la lutte contre les changements climatiques et ceux qui sont mis de l'avant par les climatosceptiques (Boykoff et Boykoff, 2004 ; Boykoff, 2011).

Enfin, plusieurs études montrent que le sensationnalisme a pris le dessus sur des contenus plus sobres dans la couverture journalistique des politiques publiques avec la prolifération des plateformes de diffusion (Cappella et Jamieson, 1997). Les auteurs d'articles et de reportages emploient régulièrement des cadrages et des trames narratives dramatiques qui encouragent l'exagération et découragent la nuance propre aux trames éducatives. Un écologiste qui se dit effrayé par une catastrophe imminente trouvera plus facilement une place dans une trame narrative dramatique qu'un scientifique mettant un risque en perspective en mentionnant aussi les avantages d'une nouvelle technologie. La recherche de nouvelles sensationnelles amène parfois les journalistes à reléguer au second plan la complexité sinon la véracité des informations qu'ils rapportent. C'est donc sur la base d'informations médiatiques souvent partiales, parfois fausses, que les citoyens tiennent les décideurs pour imputables des politiques dont ils ont la responsabilité.

LES CERCLES DE DÉCIDEURS

La notion de décideur n'est elle non plus pas aussi simple qu'il y paraît. Les études sur les politiques publiques montrent que les lieux et les moments de la décision sont difficilement identifiables (ex. : Bachrach et Baratz, 1962 ; Pressman et Wildavsky, 1973 ; Hecl, 1974 ; Baumgartner et Jones, 1993 ; Sabatier, 1988). Les politiques publiques sont la plupart du temps élaborées par séquences de microdécisions prises dans le cadre d'échanges informels, et ce, sur une longue période, entre une diversité et une quantité plus ou moins grande de décideurs nationaux et internationaux. Et ces décideurs ne remplissent pas tous des fonctions étatiques, plusieurs provenant de la société civile. Aussi, identifier précisément les décideurs de la politique française sur les OGM, par exemple,

représente un défi considérable – bien que le principe d'imputabilité exige que formellement la responsabilité des politiques loge toujours au niveau des élus.

Puisque l'influence des acteurs sur les politiques publiques est diffuse, il est plus utile de comprendre les caractéristiques générales des cercles informels d'acteurs qui participent à l'élaboration des politiques que de connaître chacun ou certains de leurs membres. Dans mes recherches récentes, j'utilise donc la métaphore du cercle de décideurs pour désigner l'ensemble des acteurs qui acceptent de prendre part aux échanges qui façonnent les politiques publiques (Montpetit, 2016). Mes observations portent sur des échantillons représentatifs de membres de cercles et me permettent d'identifier des traits généraux et des tendances, sans aucune prétention d'offrir des cartographies complètes. C'est ainsi que j'ai pu établir que sur l'enjeu des OGM les perceptions de risques et de bénéfices parmi les décideurs sont légèrement biaisées en faveur des bénéfices et qu'elles sont distribuées selon des courbes presque normales au Canada et aux États-Unis, mais aussi en France et au Royaume-Uni. En d'autres termes, seule une minorité des acteurs des OGM adoptent une position extrême, soit pour, soit contre, la vaste majorité exprimant plutôt des positions modérées, plus nuancées. Il importe d'insister sur le fait que la notion de cercle est utilisée dans mes travaux essentiellement comme une métaphore, c'est-à-dire comme une image utile pour comprendre instantanément un phénomène, sans toutefois le percevoir distinctement. Si nous pouvons distinguer certaines caractéristiques des acteurs du cercle, nous pouvons difficilement voir les contours de celui-ci avec précision. C'est l'une des raisons pour lesquelles les métaphores ne peuvent être utilisées dans les théories causales (Dowding, 1995).

Les difficultés inhérentes à l'étude des cercles de décision ne sont sans doute pas étrangères à l'usage politique de cette notion par certains acteurs. Comme il est difficile de faire la preuve qu'il existe bien une délimitation plus ou moins poreuse autour d'un groupe de décideurs, certains n'hésitent pas à imputer au cercle toutes sortes de qualités ou de travers. C'est notamment le cas des contestataires qui s'excluent parfois des cercles pour mieux les critiquer. Nous reviendrons sur les contestataires dans la section suivante ; il suffit pour le moment de bien comprendre ceci : tous les acteurs ne conçoivent pas que leur influence sur les politiques exige qu'ils prennent part aux échanges ayant lieu dans les cercles ; certains d'entre eux, parfois, choisissent plutôt de s'en exclure jugeant leur influence plus grande lorsqu'ils agissent à l'extérieur du cercle.

Cette influence indirecte est rendue possible par la sensibilité du cercle à ce qui se passe à l'extérieur. Si les membres du cercle échantent et décident en fonction de leurs préférences respectives, distribuées selon des courbes presque normales dans le cas des OGM, ils doivent aussi se soucier d'événements externes. Il importe ici de préciser que les élus portent attention à un petit nombre d'enjeux de politique publique à la fois (Jones et Baumgartner, 2005). En d'autres termes, tout cercle d'acteurs qui voit à l'élaboration d'une politique publique n'inclura d'élus qu'en de très rares occasions. Les cercles sont composés principalement d'individus qui se spécialisent dans un nombre limité d'enjeux connexes – les semences génétiquement modifiées et la protection des animaux d'élevage, par exemple – enjeux qui appartiennent à la fonction publique, à des organisations vouées à la recherche, ou à des groupes constitués de la société. Certains membres d'un cercle agissent individuellement et plus ponctuellement à titre de citoyens particulièrement préoccupés par un enjeu. Les élus, pour leur part, vont intégrer les cercles surtout lors de moments critiques, incluant les crises, les demandes insistantes d'intervention politique et les renversements électoraux rendus possibles par la promesse de rompre avec des orientations de politiques publiques devenues inacceptables aux yeux de la population. Il s'agit là de situations que les membres permanents des cercles cherchent souvent à éviter, puisqu'elles sont susceptibles de bouleverser l'équilibre qu'ils ont su trouver (Culpepper, 2011). C'est donc pour les éviter que les décisions prises dans les cercles correspondent rarement à la préférence médiane de leurs membres. Rappelons que dans les cercles de décideurs français et britanniques, les perceptions sur les OGM sont légèrement biaisées en faveur des avantages des semences transgéniques alors que les politiques de ces pays sont restrictives. La sensibilité des membres des cercles français et britanniques à ce qui se passe à l'extérieur de leur périmètre en est la raison. Par leurs décisions, les membres de ces cercles ont tenté de minimiser les interventions des élus qui menaçaient de les éloigner encore plus de leur position médiane. Notons qu'en Europe les interventions d'élus dans les cercles d'acteurs OGM n'ont pas toujours pu être évitées.

L'opinion publique est sans conteste un élément extérieur aux cercles dont les membres doivent tenir compte, ne serait-ce que parce que les élus y sont eux-mêmes sensibles. Si un écart trop important se creuse entre l'opinion publique et les décisions des cercles, les probabilités d'une intervention politique déstabilisante augmentent. Dans une certaine mesure, donc, les décisions des acteurs du cercle anticipent ou réagissent à l'opinion publique. Des études ont d'ailleurs montré que les politiques

publiques des gouvernements démocratiques ne sont jamais très éloignées des préférences des citoyens (Hibbing et Theiss-Morse, 2002 ; Soroka et Wlezien, 2010). Bien que bénéficiant parfois d'un accès direct à des données de sondage, les acteurs du cercle vont souvent évaluer l'opinion publique à partir de la couverture médiatique. Il importe de préciser qu'il ne suffit pas qu'une information soit diffusée massivement par les médias pour que les membres des cercles concernés réagissent dans un sens prévisible. Les membres des cercles exercent un jugement sur l'information elle-même, sur son influence potentielle sur l'opinion et sur les élus, ainsi que sur les décisions qu'elle justifie.

Tout comme les médias européens, les médias nord-américains ont diffusé des informations alarmantes à propos des OGM, qu'il s'agisse du maïs OGM décimant les papillons monarques, ou encore du maïs StarLink trouvé dans des aliments alors qu'il n'avait pas été approuvé pour consommation humaine. Pourtant, les cercles européens et nord-américains ont réagi bien différemment à ces informations ; les mesures adoptées ont été beaucoup plus restrictives en Europe. Je rappelle que mes recherches ont démontré qu'en Amérique du Nord comme en Europe, les cercles de décideurs ont des perceptions légèrement plus positives que négatives des OGM. En Europe cependant, les cercles de décideurs ont jugé que les informations alarmantes concernant les OGM risquaient de toucher une opinion publique très soucieuse de son alimentation, méfiante à l'égard des experts (surtout après le scandale de la vache folle) et valorisant une agriculture à plus petite échelle que celle qui se pratique en Amérique du Nord. Dans ce contexte, les cercles de décideurs européens se sont montrés sensibles aux informations alarmistes des opposants aux OGM, largement diffusées dans les médias.

LES CONTESTATAIRES POLITIQUES

Tous les opposants aux OGM n'agissent pas en dehors des cercles de décideurs ; certains préfèrent tenter de convaincre directement les autres décideurs du bien-fondé de leur position, ou du moins d'accepter certaines des mesures qu'ils proposent. D'autres opposants préfèrent agir sur les deux plans, tantôt en s'engageant dans des discussions au sein d'un cercle, tantôt en conduisant des actions d'éclat à l'extérieur de celui-ci (Tarrow, 2000). Je m'attarde ici sur ceux d'entre eux qui ont une nette préférence pour les actions en dehors des cercles, ces opposants que l'on appelle communément des contestataires. Les gestes posés par ces acteurs,

nous l'avons vu, ont eu une influence considérable sur les politiques à l'égard des OGM en Europe.

Un profond sentiment d'injustice anime plusieurs des contestataires ayant une nette préférence pour l'action à l'extérieur des cercles de décideurs (Pinard, 2011). Bien souvent, leurs récriminations visent les cercles eux-mêmes davantage que les décisions qui y sont prises. En fait, les critiques des décisions formulées par les contestataires ont moins pour but d'influer sur ces dernières que de discréditer les cercles. Plusieurs groupes contestataires ont construit leur identité sur cette opposition. Les cercles de décideurs sont dépeints comme étant impénétrables et réservés uniquement à une élite qui fait passer ses intérêts avant ceux des citoyens (pour un exemple de ce type de discours, voir Kuyek, 2007). Cet usage politique de la notion de cercle de décideurs n'a pas forcément de lien avec la réalité. Encore une fois, il est difficile d'observer directement les cercles et donc de connaître avec précision leurs contours et leur perméabilité. De plus, des études récentes révèlent que les cercles d'acteurs exclusifs sont difficilement maintenables alors que les économies et les sociétés se diversifient (Öberg *et al.*, 2011 ; Rommetvedt *et al.*, 2013). Dans ces économies et sociétés, la légitimité des politiques publiques requiert que les cercles soient perméables à une diversité de points de vue et donc de groupes (Lundberg, 2013 ; Montpetit, 2008). Cependant, il n'est pas dans l'intérêt des contestataires qui se sentent insuffisamment écoutés ou qui cultivent une image d'exclus d'admettre une telle réalité. Enfin, que les cercles de décideurs leur soient ouverts ou non, les contestataires sont parfois bien avisés d'agir à l'extérieur de ceux-ci, même s'ils n'ont pour objectif que d'influencer les décisions plutôt que de discréditer le cercle.

Les contestataires français avaient en effet de bonnes raisons de croire que le cercle de décideurs allait réagir à des informations alarmantes sur les OGM. Année après année, les statistiques montrent que les Français dépensent nettement plus que les Américains pour leur alimentation. En 2015, selon le United States Department of Agriculture, les Français dépensaient 13,2 % de leurs revenus pour se nourrir, contre 6,4 % pour les Américains (<https://www.ers.usda.gov/data-products/food-expenditures.aspx>). Cet écart montre l'importance qu'accordent les Français à leur alimentation et il rend plus probable leur acceptation du message des contestataires anti-OGM.

Pour les contestataires, la difficulté consistait alors à obtenir des médias qu'ils diffusent des informations inquiétantes sur les OGM avec

suffisamment d'intensité pour qu'elles atteignent le public français. Pour surmonter cette difficulté, les tendances médiatiques décrites plus haut ont été d'une aide précieuse. C'est-à-dire que les contestataires ont appris à profiter de l'occasion que leur offrait l'affaiblissement du discernement journalistique, conjugué à un intérêt accru des médias pour des histoires sensationnelles, pour obtenir une plus grande couverture médiatique. Plusieurs groupes sont en effet passés maîtres dans l'art de se mettre en scène, créant pour les médias des images spectaculaires (Hajer, 2009). Ces groupes font le pari que plus leurs gestes ont de l'éclat, plus ils sont susceptibles d'attirer l'attention des journalistes; plus les informations transmises lors de ces actions d'éclat sont exagérées, plus elles risquent d'être reprises dans les médias. C'était certainement le pari de Greenpeace lorsqu'en 1996 l'organisation a arraisonné des navires chargés de soja transgénique américain, sous prétexte que ce soja présentait un danger immédiat pour la santé des populations et pour l'environnement. Et les Faucheurs volontaires ont fait le même pari quelques années plus tard en revêtant des tenues de protection contre des produits toxiques pour aller détruire des plantations de maïs génétiquement modifié. Dans les deux cas, les contestataires ont remporté leur pari, ayant obtenu une couverture médiatique dont on parle encore aujourd'hui.

Soucieux d'un certain équilibre dans leur couverture, les journalistes ont bien évidemment sollicité l'opinion de certains membres du cercle des décideurs plus favorables aux OGM, celle de l'industrie notamment. À côté des actions d'éclat des contestataires, les réactions des partisans des OGM rapportées par les médias sont apparues bien ternes, appelant essentiellement à la prudence face à des informations exagérées au regard d'informations scientifiques plus rassurantes. Face à une opinion publique inquiète, plus réceptive aux informations alarmistes qu'aux raisonnements nuancés, un cercle ne peut donc se contenter d'une stratégie médiatique. Des décisions doivent être prises pour montrer à l'opinion et aux élus que les craintes réelles ou inférées à partir de la couverture médiatique sont prises au sérieux. C'est ainsi que malgré une préférence médiane modérée de leurs membres pour plus de permissivité dans les processus d'autorisation des OGM – et en dépit du fait que les informations alarmantes diffusées n'avaient pas la caution scientifique, comme nous le verrons dans un instant – les cercles européens ont à plusieurs reprises opté pour des mesures restrictives.

LES SCIENTIFIQUES

La majorité des scientifiques préfèrent la tranquillité de leurs laboratoires à l'engagement dans l'élaboration des politiques publiques (Sarkki *et al.*, 2014). Parmi les rares qui acceptent d'éclairer un enjeu de politique publique, la plupart choisissent de le faire en interagissant avec les acteurs du cercle. Il faut pourtant se garder d'en conclure que les positions des scientifiques sont toutes semblables, et d'emblée favorables aux nouvelles technologies. Rappelons que les acteurs des cercles n'ont pas tous les mêmes préférences; si les ces dernières sont distribuées en suivant une courbe normale, il existe des écarts importants entre les acteurs du cercle, comme dans toute distribution normale. Bref, la préférence de la majorité des scientifiques pour des actions au sein du cercle ne signifie pas forcément que ces derniers font bloc au sein d'une seule et unique position. Sur les OGM, comme sur plusieurs autres enjeux techniques, il existe entre eux d'importants désaccords (Montpetit, 2011; Mitchell *et al.*, 2007; Bonneuil, 2006).

Si les scientifiques qui s'engagent dans les débats de politiques publiques préfèrent interagir avec les membres des cercles plutôt qu'avec des acteurs externes, c'est que la plupart d'entre eux prisent davantage la prudence et la nuance que les exagérations et les certitudes qui accompagnent les gestes parfois spectaculaires des campagnes de contestation (Collins, 2014). Il existe bien sûr quelques scientifiques qui cultivent le goût de la controverse et qui ne craignent pas d'être associés à des actions d'éclat. Gilles-Eric Séralini, un biologiste moléculaire français, en a fourni un bel exemple en 2012 avec la publication d'un article prétendant que certaines variétés de maïs génétiquement modifié causent le cancer. Soulignons que cet article a été largement dénoncé par les pairs de Séralini qui jugent sévèrement ses méthodes scientifiques, mais aussi ses stratégies médiatiques (Butler, 2012; Casassus, 2014). Il demeure que si peu de scientifiques choisissent de s'engager dans l'élaboration des politiques, plus rares encore sont ceux qui choisissent la contestation.

Si le défaut de prudence et de nuance chez un scientifique contestataire risque de contrarier ses pairs, une attitude prudente et nuancée chez un scientifique appartenant à un cercle de décideurs pourrait déplaire à ses alliés politiques. En effet, la nuance et la prudence rendent encore plus difficile la transposition d'un avis scientifique en politique publique, chose qui ne va jamais de soi même quand les connaissances sont claires (Silva, Jenkins-Smith, et Barke, 2007). Il existe un fossé entre l'évaluation

scientifique d'un risque, par exemple, et les actions politiques que cette évaluation pourrait encourager. Si la science peut mesurer les effets d'une nouvelle technologie, elle ne peut décider du niveau de risque à partir duquel cette nouvelle technologie devient acceptable ou inacceptable au regard des avantages qu'elle comporterait. Seul un choix politique – la précaution ou l'audace par exemple – requérant des décideurs l'exercice de leur jugement peut lier les connaissances scientifiques à une décision. Or, les décideurs des cercles tentent souvent de se distancier d'un tel exercice en affirmant que leurs décisions sont simplement « guidées » par la science. Il est en effet plus facile de justifier une décision de cette façon que d'admettre qu'elle repose sur un jugement teinté de considérations normatives ou carrément politiques. Il est alors facile d'imaginer que si les scientifiques font preuve de nuance et de prudence lorsqu'ils communiquent leurs connaissances, les décideurs pourraient en être incommodés, ne pouvant plus affirmer de manière crédible qu'ils ne font que s'en remettre à la science (Sarkki *et al.*, 2014).

Bref, si les scientifiques peuvent affirmer qu'une évaluation de risques accompagnant une politique est fautive, ils ne peuvent pour autant dire du même souffle que la politique elle-même est fautive. Des connaissances scientifiques, vraies ou fautes, peuvent être évoquées dans les justifications mises de l'avant par les décideurs, mais la politique publique nécessite toujours un jugement extrascientifique. C'est ainsi qu'on ne peut affirmer – comme l'on fait de nombreux observateurs (ex. : Doering et Hughes, 2006) – que la politique européenne devenue restrictive à l'égard des OGM dans la seconde moitié des années 1990 va à l'encontre de la science. Pour la justifier, certains acteurs ont pu utiliser de fausses informations, comme des acteurs nord-américains l'ont fait sans doute pour justifier les politiques américaines et canadiennes relatives aux OGM. Mais même si les OGM ne devaient comporter aucun risque pour la santé humaine et l'environnement, les décideurs pourraient, de manière parfaitement légitime, les interdire par souci pour une agriculture à l'échelle locale qui produirait des denrées plus conformes aux valeurs des populations touchées. En d'autres termes, le jugement exercé par les décideurs prévaut sur l'information scientifique qu'ils mobilisent pour justifier leur choix.

CONCLUSION

Le rapport des politiques publiques à la vérité scientifique est complexe. Si les contestataires recourent à l'exagération et rapportent à l'occasion des faussetés pour augmenter leurs chances d'attirer l'attention des médias, les scientifiques sont rarement en mesure de guider le cercle vers des politiques plus près de la vérité. Les décisions de politiques publiques, même sur un enjeu technique comme les OGM, exigent des décideurs qu'ils exercent leur jugement. Or, le jugement des décideurs est influencé par leurs valeurs, de même qu'il est sensible aux valeurs qui ont cours ainsi qu'aux événements qui se produisent à l'extérieur de leur cercle. Autrement dit, les décisions sont bien entendu le fruit de compromis politiques entre les membres des cercles de décideurs, mais elles sont aussi fonction de ce que les décideurs jugent que l'opinion publique est prête à accepter. C'est ainsi que les compromis sur les OGM en Europe ont pris en compte une opinion publique alertée par les contestataires et les médias. Pour dramatiser, les contestataires ont exagéré à l'occasion, usant d'images trompeuses et de fausses informations que les médias ont rapportées. Il serait cependant injuste d'affirmer que l'opinion a été trompée; qu'il suffirait de rapporter des informations scientifiques plus justes pour qu'elle devienne plus favorable aux OGM (Kahan *et al.*, 2012). Les images trompeuses et les fausses informations mises de l'avant par les contestataires ont surtout eu pour effet de faire prendre conscience à une part importante de l'opinion européenne que les transformations du monde agricole vont à l'encontre de ses valeurs. Des informations scientifiques plus exactes sur les OGM n'auraient rien changé à ces valeurs. Les décideurs européens, en dépit souvent de leurs propres préférences, ont jugé que ces valeurs devaient être considérées dans leurs décisions. Il n'est donc pas juste de conclure que ces décisions ont été prises en réponse à de fausses informations scientifiques. Nous en voulons pour preuve que les décideurs nord-américains, devant ces mêmes informations, aussi bien diffusées qu'en Europe, mais faisant face à des populations aux valeurs bien différentes, ont pris des décisions plus permissives quant aux OGM.

Est-ce à dire que les tactiques des opposants, qui consistent à exagérer, à user d'images spectaculaires et, à l'occasion, à rapporter des informations fausses n'entraînent pas de conséquences néfastes? À la lumière de l'analyse présentée dans ce chapitre, on pourrait à coup sûr argumenter que ces tactiques ont des effets positifs puisqu'elles permettent d'alerter le public quant à de possibles écarts entre ses valeurs et les politiques arrê-

tées dans des cercles de décideurs auxquels il porte habituellement peu attention. Sur l'enjeu des OGM, on peut certainement affirmer que ces tactiques ont tenu les décideurs en alerte, tant en Europe qu'en Amérique du Nord, ce qui a permis de maintenir une proximité minimale entre les politiques et les préférences du public, qui diffèrent d'un continent à l'autre. Si l'on se borne à examiner l'influence de ces tactiques sur les décisions de politiques publiques, on peut être rassuré; elles ont encouragé une approche prudente là où l'opinion le justifiait, sans décourager une approche plus audacieuse là où l'entrepreneuriat était valorisé.

Il ne faut cependant pas nier que les images spectaculaires, les exagérations et les fausses informations peuvent aussi avoir des effets néfastes. En les utilisant pour attirer l'attention, les contestataires donnent une image peu reluisante de la politique. Ces images et ces exagérations ne sont pas que porteuses de fausses informations scientifiques, elles ont aussi – peut-être surtout – pour but de discréditer les cercles de décideurs. En les rapportant, les médias projettent à leur tour cette image défavorable de la politique. C'est souvent à partir des informations véhiculées dans les médias que les citoyens se font une idée sur leurs élus. Ils risquent donc d'en sanctionner injustement quelques-uns pour ne pas être intervenus dans les affaires de cercles de décideurs qui fonctionnent mieux que pourraient le laisser croire les contestataires. Pis encore, les citoyens risquent de plébisciter des politiciens populistes qui promettent de briser des cercles qui fonctionnent plutôt bien. L'application du principe d'imputabilité démocratique se porterait sans doute mieux si les médias faisaient davantage preuve de discernement lorsqu'ils rapportent les informations provenant de contestataires.

BIBLIOGRAPHIE

- BACHRACH, P. et S. B. MORTON (1962), « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. 56, n° 4, p. 947-952.
- BAUER, M. W., M. KOHRING, A. ALLANSDOTTIR et J. GUTTELING (2001), « The Dramatisation of Biotechnology in Elite Mass Media », dans G. GASKELL et M. W. BAUER (dir.), *Biotechnology 1996-2000: The Years of Controversy*, London, Science Museum.
- BAUMGARTNER, F. et B. JONES (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BENNETT, W. L. (1996), « An Introduction to Journalism Norms and Representations of Politics » *Political Communication*, vol. 13, n° 4, p. 373-384.

- BONNEUIL, C. (2006), « Cultures épistémiques et engagement public des chercheurs dans la controverse OGM », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 14, n° 3, p. 257-268.
- BOYKOFF, M. T. (2011), *Who Speaks for the Climate? Making Sense of Media Reporting on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOYKOFF, M. T. et J. M. BOYKOFF (2004), « Balance as Bias: Global Warming and the US Prestige Press », *Global Environmental Change*, vol. 14, no 2, p. 125-136.
- BUSHMAN, B. J. et C. A. ANDERSON (2001), « Media Violence and the American Public: Scientific Facts versus Media Misinformation », *American Psychologist*, vol. 56, n°s 6-7, p. 477-489.
- BUTLER, D. (2012), « Rat Study Sparks GM Furore », *Nature*, vol. 489, n° 7417, p. 484.
- CAPPELLA, J. N. et K. H. JAMIESON (1997), *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good*, New York, Oxford University Press.
- CASASSUS, B. (2014), « Paper Claiming GM Link with Tumours Republished » *Nature*, (June).
- COLLINS, H. M. (2014), *Are We All Scientific Experts Now?*, Cambridge, Polity.
- CULPEPPER, P. D. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, New York, Cambridge University Press.
- DOERING, R. L. et V. HUGHES (2006), « We Need to Win: Once Digested, Arguments over EU's Moratorium on Genetically Modified Crops Boil Down to Science v. Politics », *National Post*, 7 février.
- DOWDING, K. (1995), « Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach », *Political Studies* n° 43, p. 136-58.
- FELDMAN, L., E. W. MAIBACH, C. ROSER-RENOUF et A. LEISEROWITZ (2012), « Climate on Cable: The Nature and Impact of Global Warming Coverage on Fox News, CNN, and MSNBC », *The International Journal of Press/Politics*, vol. 17, n° 1, p. 3-31.
- HAJER, M. A. (2009), *Authoritative Governance: Policy-Making in the Age of Mediatization*, New York, Oxford University Press.
- HECLO, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press.
- HIBBING, J. R. et E. THEISS-MORSE (2002), *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JANOWITZ, M. (1975), « Professional Models in Journalism: The Gatekeeper and the Advocate », *Journalism Quarterly*, vol. 52, n° 4, p. 618-626.
- JONES, B. D. et F. R. BAUMGARTNER, (2005), *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press.

- KAHAN, D. M., E. PETERS, M. WITTLIN, P. SLOVIC, L. LARRIMORE OUELLETTE, D. BRAMAN et G. MANDEL (2012), «The Polarizing Impact of Science Literacy and Numeracy on Perceived Climate Change Risks», *Nature Climate Change* 2.
- KUYEK, D. (2007), *Good Crop/Bad Crop: Seed Politics and the Future of Food in Canada*, Toronto, Between the Lines.
- LUNDBERG, E. (2013), «Does the Government Selection Process Promote or Hinder Pluralism? Exploring the Characteristics of Voluntary Organizations Invited to Public Consultations», *Journal of Civil Society*, vol. 9, n° 1, p. 58-77.
- MELLADO, C. (2015), «Professional Roles in News Content: Six Dimensions of Journalistic Role Performance», *Journalism Studies*, vol. 16, n° 4, p. 596-614.
- MITCHELL, N. J., K. G. HERRON, H. C. JENKINS-SMITH et G. D. WHITTEN (2007), «Elite Beliefs, Epistemic Communities and the Atlantic Divide: Scientists' Nuclear Policy Preferences in the United States and European Union», *British Journal of Political Science*, vol. 37, n° 04, p. 753-764.
- MONTPETIT, É. (2008), «Policy Design for Legitimacy: Expert Knowledge, Citizens, Time and Inclusion in the United Kingdom's Biotechnology Sector», *Public Administration*, no 86, p. 259-277.
- MONTPETIT, É. (2011), «Scientific Credibility, Disagreement, and Error Costs in 17 Biotechnology Subsystems», *Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 3, p. 513-533.
- MONTPETIT, É. (2016), *In Defense of Pluralism: Policy Disagreement and Its Media Coverage*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ÖBERG, P., T. SVENSSON, P. M. CHRISTIANSEN, A. S. NØRGAARD, H. ROMMETVEDT, et G. THESEN (2011), «Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia», *Government and Opposition*, vol. 46, n° 03, p. 365-391.
- PINARD, M. (2011), *Motivational Dimensions in Social Movements and Contentious Collective Action*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- PRESSMAN, J. et A. WILDAVSKY (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- ROMMETVEDT, H., G. THESEN, P. M. CHRISTIANSEN et A. S. NØRGAARD (2013), «Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway, 1980-2005», *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 4, p. 457-485.
- SABATIER, P. A. (1988), «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein», *Policy Sciences*, vol. 21, n°s 2/3, p. 129-168.

- SARKKI, S., J. NIEMELA, R. TINCH, S. VAN DEN HOVE, A. WATT et J. YOUNG (2014), « Balancing Credibility, Relevance and Legitimacy: A Critical Assessment of Trade-Offs in Science-Policy Interfaces », *Science and Public Policy*, vol. 41, n° 2, p. 194-206.
- SILVA, C. L., H. C. JENKINS-SMITH et R. P. BARKE (2007), « Reconciling Scientists' Beliefs about Radiation Risks and Social Norms: Explaining Preferred Radiation Protection Standards », *Risk Analysis*, vol. 27, n° 3, p. 755-773.
- SOROKA, S. N. (2012), « The Gatekeeping Function: Distributions of Information in Media and the Real World », *The Journal of Politics*, vol. 74, n° 2, p. 514-528.
- SOROKA, S. N. et C. WLEZIEN (2010), *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*, Cambridge /New York, Cambridge University Press.
- TANDOC, E. C. et B. TAKAHASHI (2014), « Playing a Crusader Role or Just Playing by the Rules? Role Conceptions and Role Inconsistencies among Environmental Journalists », *Journalism*, vol. 15, n° 7, p. 889-907.
- TARROW, S. G. (2000), « Mad Cows and Social Activists: Contentious Politics in the Trilateral Democracies », dans S. J. PHARR et R. D. PUTNAM (dir.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.

MOBILISATIONS SOCIALES ET DÉMOCRATISATION

CHAPITRE 10

Controverses et participation dans la planification environnementale : le cas du Plan de mobilité durable de Québec

EMILIANO SCANU

INTRODUCTION

L'aménagement des villes se fait de plus en plus dans une optique environnementale et participative (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Barbier et Larrue, 2011 ; Emelianoff, 2007). Que ce soit sous la bannière de la lutte contre les changements climatiques ou de la mise en œuvre du développement durable, la planification urbaine en matière d'environnement se déploie à travers la contribution grandissante des membres de la collectivité : citoyens, comités de quartier, associations, commerçants, etc. L'objectif de ces démarches est de prendre des décisions qui favorisent un aménagement durable et, en même temps, reflètent les besoins et désirs des résidents. Aujourd'hui, il est plutôt inhabituel de voir un projet urbain qui ne fasse pas l'objet de consultation publique, ou de trouver une ville qui ne se soit pas encore dotée de dispositifs participatifs comme les audiences publiques, les consultations en ligne, ou les conseils de quartier. Participation publique, enjeux environnementaux et planification urbaine entretiennent plus que jamais des liens étroits.

D'après Rydin (2004 : 1), la planification environnementale est récemment entrée dans une « deuxième phase », qui se caractérise par la

prise en compte des principes du développement durable et qui fait de la participation publique sa pierre angulaire (Rydin, 2004 : 1). La notion de « modernisation écologique urbaine » saisit bien ce phénomène de changement qui s'opère à la fois sur le plan des normes sociales et sur celui de la forme urbaine (Scanu, 2015a). Elle indique un processus réflexif de renouvellement des institutions urbaines dans une optique de démocratisation et d'écologisation de la gouvernance et de l'aménagement urbains. C'est notamment dans ce sillage que la mobilité durable s'est progressivement répandue avec l'ambition de favoriser la mise en place de systèmes de transport plus fluides, plus inclusifs et à faible intensité carbone (Banister, 2008, 2011). Au Québec, il existe une stratégie nationale de mobilité durable (Paulhiac-Scherrer, 2016), et plusieurs villes ont commencé à s'inspirer de ce paradigme pour aménager leur territoire.

Cependant, la planification environnementale et participative ne se fait pas sans difficultés ou sans rencontrer des résistances, et ses résultats peuvent ne pas toujours correspondre aux attentes. En premier lieu, lorsqu'on décide d'investir dans de nouvelles infrastructures, ou lorsqu'il faut interdire la construction sur des terrains qui présentent des vulnérabilités, il n'est pas inhabituel de voir émerger des controverses, et plus précisément des controverses sociotechniques (Guay, 2005a). Ces controverses émergent lorsque les acteurs sociaux s'approprient un enjeu, par exemple dans le cadre des processus de planification environnementale (Rydin, 2004). En outre, qui dit participation, dit controverse : plus grand est le nombre des personnes concernées, plus grande est la diversité des perspectives, des intérêts et des valeurs en jeu. Cet aspect est encore plus accentué dans les milieux urbains, qui représentent la quintessence de la pluralité et de l'hétérogénéité socioculturelle. En deuxième lieu, la participation ne donne pas toujours les résultats escomptés (Hamel, 1999 ; Willson, 2001), et cela, aussi bien en ce qui concerne le déroulement du processus qu'en ce qui a trait aux résultats. En ce sens, la participation publique peut parfois devenir une consultation qui porte sur des détails mineurs, alors que les décisions les plus importantes se prennent ailleurs.

Le cas du Plan de mobilité durable (PMD) de la ville de Québec montre bien comment les enjeux de l'aménagement durable peuvent donner vie à des controverses sociotechniques (Scanu, 2014). Les débats autour du PMD ont certes porté sur des choix techniques, comme le projet du tramway ou le trajet du vélo-boulevard, mais ils ont également concerné des choix de nature politique, comme celui entre rentabilité et équité, ou entre court terme et long terme. Ce cas montre également que

les bienfaits de la planification environnementale peuvent être très modestes. Si l'élaboration du PMD s'est caractérisée par le déploiement de différents instruments participatifs, les opinions du public semblent avoir eu un impact plutôt limité sur la prise de décisions. À vrai dire, le plan ne brille pas par la qualité de sa mise en œuvre, pas plus que l'administration municipale ne semble avoir tenu compte des recommandations formulées initialement (Scanu, 2014).

L'objectif de ce chapitre est de dresser un portrait du débat relatif à la démarche de planification du PMD de Québec et d'effectuer une analyse critique du processus de participation publique afférent. Nous adoptons une approche socioconstructiviste qui nous conduit à aborder la planification environnementale sous l'angle de la controverse socio-technique (Guay, 2005a), et à nous pencher sur l'élaboration discursive des enjeux de la mobilité durable (Langmyhr, 2000; Scanu, 2014). D'autre part, nous mettons à contribution le corpus théorique sur la participation publique, et plus particulièrement le modèle communicationnel (Rowe et Frewer, 2005). Cela nous permettra d'exposer les principaux aspects et dynamiques du processus participatif ayant mené à l'élaboration du PMD, et ainsi d'en faire une analyse critique. Nous montreront que, même si les milieux urbains sont de plus en plus aménagés dans une optique environnementale et participative, cela ne s'accompagne pas toujours de processus représentatifs équitables et efficaces.

Ce chapitre constitue à la fois l'approfondissement et l'élargissement d'une réflexion sur le processus de planification du PMD que nous avons entamée dans notre thèse de doctorat. Il se base sur les résultats d'une recherche qualitative menée au moyen des méthodes suivantes : analyse de documents pertinents et de l'ensemble des mémoires (51) déposés par les acteurs collectifs dans le cadre des audiences publiques ; observation directe des séances de consultation publique ; entretiens (10) avec les acteurs collectifs ayant participé aux consultations et ayant soumis des mémoires (voir Scanu, 2015b).

PARTICIPATION PUBLIQUE, ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET PLANIFICATION URBAINE : LES RAISONS D'UN MARIAGE

Depuis quelques décennies, nous sommes témoins d'une institutionnalisation de la participation publique dans la planification urbaine et l'action environnementale (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Barbier et

Larrue, 2011). L'aménagement des villes se caractérise aujourd'hui par l'inclusion grandissante du public au moyen de divers instruments participatifs, ainsi que par la prise en compte des principes et critères environnementaux, surtout la consommation d'énergie et de ressources, et la production de polluants et de déchets. Il s'agit là du passage d'un urbanisme rationnel (ou technocratique) à un urbanisme collaboratif et durable (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Emelianoff, 2007). De manière spéculaire, l'action publique pour l'environnement est de plus en plus menée par des instances urbaines, et se déploie à travers des instruments de participation et de planification. La planification environnementale, c'est-à-dire l'intervention sur la forme urbaine réalisée suivant des critères environnementaux (Rydin, 2011), est notamment le fruit de ce mariage entre participation, planification et environnement. Plusieurs causes sont à l'origine d'une telle union.

En premier lieu, il faut mentionner les pressions exercées par les mouvements sociaux pour accéder aux espaces et aux processus décisionnels (Hamel, 2014 ; Van Tatenhowe et Leroy, 2003). Autant dans la planification urbaine que dans l'action environnementale, un grand nombre de ces acteurs sont passés d'une posture conflictuelle à une posture collaborative, ce qui les a conduits à accepter le dialogue avec les institutions, donc à s'engager dans la participation formelle et, dans plusieurs cas, à la démocratiser davantage.

En second lieu, on retrouve la diffusion des préoccupations environnementales, et surtout la croissante popularité du développement durable. De fait, les enjeux écologiques sont généralement générateurs d'instances démocratiques. Van Tatenhowe et Leroy (2003 : 162) montrent de quelle manière ce qu'ils appellent le « mécontentement vert » a été un formidable vecteur de modernisation politique dans la direction d'une participation publique accrue. Des documents plus récents s'inspirant des principes du développement durable comme Agenda 21 et la Convention d'Aarhus ont également contribué à la consécration institutionnelle et juridique de la norme participative à l'échelle locale (Barbier et Larrue, 2011 : 71).

Un troisième facteur concerne la prise de conscience sociale de la complexité et de l'incertitude qui caractérisent les problèmes écologiques contemporains – notamment les problèmes planétaires tels que les changements climatiques – et donc des limites de la science comme base pour l'élaboration de solutions efficaces et équitables (Beck, 2003 ; Guay, 2005b). On reconnaît désormais le besoin de recourir à différents types de savoirs. Par exemple, les décideurs et les planificateurs sont ponctuel-

lement amenés à consulter les résidents avant de décider ou non d'aménager l'espace urbain (et si oui, de quelle manière). Parallèlement à cela, on prend aussi conscience du fait que l'expertise scientifique n'est pas toujours suffisante. Selon cette perspective, la prise de décision ne devrait pas s'appuyer uniquement sur des critères techniques ou rationnels, mais aussi sur des critères politiques et sociaux. Comme l'affirme Beck (2010 : 84), aucune expertise ne peut répondre à la question : comment et dans quel contexte voulons-nous vivre ?

Un dernier facteur a trait à l'émergence de la gouvernance en tant que paradigme d'action publique. Le « passage du gouvernement à la gouvernance » a été très accentué à l'échelle locale (Le Galès, 1995), notamment à la suite des réformes institutionnelles qui, à partir des années 1980, ont contribué à la mise en place des processus de décentralisation territoriale et de transfert des pouvoirs en faveur des instances urbaines et métropolitaines. Qu'on la qualifie de décentralisée, multiacteurs ou multiniveaux, la gouvernance témoigne d'un mouvement centrifuge qui a distribué une partie de la légitimité et de l'autorité de l'État-nation aux acteurs locaux et non gouvernementaux (citoyens, associations, entreprises, experts, etc.).

LA PARTICIPATION PUBLIQUE COMME ENGAGEMENT PUBLIC : LE MODÈLE COMMUNICATIONNEL

Une acception partagée de la participation publique la définit comme l'implication du public dans la prise de décisions (Guay, 2005a ; Rowe et Frewer, 2005). Elle désigne une action d'intervention des citoyens dans les affaires publiques qui se fait en dehors des élections, mais toujours dans un cadre formel et institutionnalisé. La participation est également censée produire des bienfaits, qui, à leur tour, justifient le recours à la participation (Barbier et Larrue, 2011). Il est possible d'identifier deux types de raisons sous-jacentes à la participation (Guay, 2005a : 382 ; Reed, 2008 : 2427), l'un de nature technique et pragmatique, l'autre de nature politique et normative. D'une part, la complexité des sociétés actuelles et des problèmes auxquels elles font face demande l'ouverture des processus décisionnels : « plus d'acteurs » signifie plus de savoir et de compétences, ce qui permet de prendre des décisions éclairées et d'atteindre des résultats optimaux. D'autre part, des problèmes écologiques mondiaux comme les changements climatiques touchent plusieurs personnes et territoires en même temps. Ainsi, une participation qui se veut politiquement juste et équitable devrait nécessairement être élargie,

et inclure l'ensemble des acteurs concernés (les parties prenantes). La raison technique de la participation est l'efficacité (prendre une meilleure décision), alors que la raison politique de la participation est l'équité (la participation comme droit démocratique).

Si la notion de participation est surtout employée au singulier, il serait sans doute préférable d'en parler au pluriel, car il existe plusieurs « participations » (Barbier et Larrue, 2011 ; Guay, 2005a). Ici, nous adoptons une perspective communicationnelle (Rowe et Frewer, 2005) qui conçoit la participation ou mieux, l'« engagement public », comme un flux d'informations entre les gouvernants (promoteurs d'un projet) et les gouvernés (public), et dont les caractéristiques sont déterminées par la direction de ce flux d'informations.

Le premier type d'engagement public est la « communication publique », qui consiste en un flux unidirectionnel des promoteurs vers le public. On peut l'observer lorsque les citoyens sont informés sur un projet, mais qu'ils n'ont pas la possibilité de s'exprimer à son sujet. Dans le deuxième type, la « consultation publique », c'est le public qui s'adresse aux promoteurs, souvent après une phase préalable de communication publique. On parle ici d'une rétroaction du public. Le troisième type consiste en la « participation publique », qui comporte un flux bidirectionnel de l'information et implique des changements autant dans les opinions du public que dans le projet proposé par les promoteurs. C'est souvent ce dernier type qui nous vient à l'esprit lorsqu'on parle de participation publique, car il incarne en quelque sorte son idéal politique. Cependant, ce sont habituellement les deux premiers types qui caractérisent l'engagement public. À vrai dire, la participation est rarement décisionnelle (Guay, 2005a : 286) puisque la plupart du temps on se contente de consulter et d'informer.

L'engagement public possède deux dimensions. La première a trait au processus, et concerne la légitimité procédurale ou entrante – *input legitimacy* (voir Benz et Papadopoulos, 2006). Un parcours participatif qui se veut légitime doit, selon ce point de vue, être nécessairement inclusif et transparent. La raison d'être du processus se trouve donc dans l'implication et la contribution (*input*) du public. La deuxième dimension concerne les résultats, c'est-à-dire le contenu de la décision (légitimité sortante ou *output legitimacy*). En ce sens, la participation est considérée comme légitime si la volonté du public est prise en compte et influe sur la prise de décisions. Plus encore, il suffit qu'un processus de participation ait lieu pour donner sa légitimité à l'action publique. En démocratie,

l'important n'est pas de gagner, mais de participer. Cependant, l'engagement public se limite souvent aux phases d'information et de consultation, sans véritable participation au sens du modèle communicationnel. Cette constatation nous amène à réfléchir aux limites de l'activité participative.

Au cours des dernières années, la rhétorique participative s'est tellement imposée qu'aujourd'hui on peut entendre parler de « désillusion » (Reed, 2008) ou de « tyrannie de la participation » (Bacqué et Gauthier, 2011). Cette remise en question est surtout due à la prise de conscience du fait que les promesses de la participation ne semblent pas être toujours tenues. En effet, les limites de la participation sont légion, et nombreux sont les chercheurs qui les ont mises en évidence (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Barbier et Larrue, 2011 ; Guay, 2005a ; Hamel, 1999 ; Reed, 2008 ; Willsons, 2001).

En ce qui concerne le déroulement du processus, l'accent a été mis sur le fait que les acteurs dotés de plus de ressources peuvent orienter les débats au détriment d'autres acteurs plus « faibles » (femmes, autochtones, aînées, etc.). Souvent, la participation porte sur les détails d'un projet, sans qu'il soit possible d'y apporter des changements significatifs ou même de refuser l'ensemble de celui-ci. Dans d'autres cas, le processus participatif est structuré de manière à ne favoriser que certains groupes, par exemple lorsqu'il y a présence de documents très techniques que peu de personnes sont en mesure de comprendre, ou encore, pendant les premières phases de planification, alors que seuls les experts, les représentants d'institutions et les grandes firmes sont habilités à discuter des lignes directrices d'un projet.

Sur le versant des résultats du processus, le problème principal a trait au manque de considération de la volonté du public : les gens sont invités à s'exprimer sur des projets ou des plans, mais ils n'influent guère sur la version finale d'un projet. Dans la planification environnementale, les principes de durabilité sont parfois omis en faveur des impératifs économiques et de croissance. À cet égard, Barbier et Larrue (2011) soulignent l'importance de considérer le contexte plus large dans lequel se déploie la participation, et non seulement le design participatif. Semblablement, Cloutier et Béliveau-Côté (chapitre 11 de cet ouvrage) nous montrent comment le fait de sortir le débat des dispositifs participatifs institutionnels peut se révéler, dans certains cas, une option plus fructueuse pour certains groupes d'acteurs. Il s'agit là de réflexions que nous approfondirons à la lumière du cas du PMD de Québec. Mais avant cela, il sera

question de mobilité durable et de la manière dont celle-ci peut faire l'objet de controverses sociotechniques.

LA PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE ET SES CONTROVERSES : L'EXEMPLE DE LA MOBILITÉ DURABLE

La mobilité durable constitue un paradigme de planification dont le but est de réduire, voire éliminer, les problèmes engendrés par les systèmes de transport modernes. Elle envisage quatre ensembles de mesures : 1) réduction du besoin de se déplacer ; 2) transfert modal de l'auto vers le transport en commun et le transport actif ; 3) diminution des distances parcourues ; 4) développement et application de nouvelles technologies (Banister, 2008, 2011 ; Cass *et al.*, 2005 ; Paulhiac-Scherrer, 2016). La planification d'un système de transport qui se veut durable doit également se faire dans une optique participative tout en tenant compte des critères d'équité et d'accessibilité.

C'est vraisemblablement dans les agglomérations urbaines que se joue le destin de la mobilité durable (Banister, 2011), car le transport figure souvent en tête de liste parmi les secteurs qui produisent le plus de gaz à effet de serre (GES). Sur ce point, les villes de Montréal et de Québec ne font pas exception. Les municipalités possèdent aussi des compétences importantes en matière d'aménagement du territoire et de transport, ce qui leur permet d'appliquer les principes de la mobilité durable tels que le développement orienté vers le transport (*transit oriented development* ou TOD), la densification, ou encore la mixité. Comme on l'entend souvent dire dans les débats : « un bon plan de mobilité durable est d'abord et avant tout un bon plan d'aménagement ».

Si la mobilité durable est de plus en plus prise en compte, les systèmes de transport actuels ne sont pas forcément tous construits à la lumière des critères du développement durable. Autrement dit, la mobilité durable n'est pas une formule magique applicable inconditionnellement dans l'espace et le temps : lorsqu'il faut s'accorder sur une idée précise de la mobilité durable, et qu'il faut planifier et réaliser des projets concrets, des controverses peuvent surgir. Les acteurs sociaux prennent alors conscience d'une situation problématique et en discutent afin de la résoudre collectivement.

Une controverse publique se définit comme tout débat qui concerne une diversité de groupes, d'institutions et d'acteurs sociaux sur un sujet particulier d'intérêt commun dont le but est d'arriver à définir les pratiques

(décisions, politiques, lois, normes, train d'actions et de mesures) acceptables pour une majorité, voire la totalité, des participants (Guay, 2005a : 383).

Lorsque le débat se distingue par une forte composante technique et scientifique, c'est-à-dire lorsque les décisions se prennent à la lumière de connaissances spécialisées, on parle de controverse sociotechnique (Guay, 2005a, 2005b). Le débat entourant le PMD de la Ville de Québec est un parfait exemple de controverse sociotechnique relative à la planification environnementale. Mais quelles sont les raisons qui font de la mobilité durable l'objet de controverses sociotechniques ?

À l'instar d'autres activités de planification, la réalisation de la mobilité durable est généralement vue comme une démarche strictement rationnelle et technique, menée par des experts impartiaux. C'est notamment cette rationalité qui confère sa légitimité au processus de planification, dans la mesure où celui-ci est censé poursuivre l'intérêt public, utiliser les meilleures connaissances disponibles et entraîner une acceptation généralisée (Rydin, 2003 : 3). Or, il est aujourd'hui reconnu que la planification est loin d'être une démarche purement rationnelle, neutre ou désintéressée. Elle se définit davantage comme une démarche à la fois technique et politique, qui mobilise des ressources rhétoriques et communicatives pour négocier des ententes, coordonner des équipes et persuader le public (Langmyhr, 2000). La planification, affirme Willson (2001 : 25), est une démarche axée sur le sens, plutôt que sur les chiffres.

Dans cette optique, l'activité de planification peut être appréhendée en tant que pratique discursive qui ordonne, dans un système plus ou moins cohérent, un ensemble de thèmes, d'idées, de concepts et de données à la fois techniques et politiques, et qui avance des revendications de rationalité afin d'acquiescer de la légitimité (Rydin, 2003 : 4). Planifier la mobilité durable ne signifie pas seulement intervenir sur l'espace et la forme urbaine, mais veut dire aussi promouvoir des valeurs, défendre une idée de l'environnement, prioriser certains intérêts, hiérarchiser les espaces et les acteurs sociaux. C'est pour ces raisons que la planification de la mobilité durable peut faire l'objet de controverses sociotechniques. La partie suivante du chapitre se penchera sur cet aspect à travers le cas du PMD de Québec.

LE PLAN DE MOBILITÉ DURABLE DE QUÉBEC : UNE PLANIFICATION EN TROIS PHASES

C'est en 2009 que le maire de Québec Régis Labeaume forme un groupe de travail auquel il confie le mandat d'élaborer un Plan de mobilité durable. Cette équipe est composée d'élus, de fonctionnaires, de représentants d'institutions, de membres de ministères, d'urbanistes, d'architectes et de promoteurs immobiliers, tandis que le maire de la ville en est le président. Bien que fort hétérogène, cette équipe n'inclut pas de représentants de la société civile.

Trois grandes phases caractérisent le processus de planification du PMD (tableau 1). La première consiste dans la production, par le groupe de travail, d'un premier document ciblant les principaux enjeux du transport à Québec. Cette version du PMD a été ensuite présentée au public, qui a été invité à s'exprimer sur quatre thématiques centrales : démographie, économie, urbanisation et transport (Ville de Québec [VdQ], 2009a). Une première session consultative a été organisée à cette fin, qui a vu l'emploi de trois types d'instruments : séances de consultation, consultations en ligne et audiences publiques (tableau 2). Selon la politique municipale de consultation publique (VdQ, 2014), les séances de consultation constituent des rencontres où les représentants de la Ville présentent un projet et répondent aux questions du public. Elles correspondent à la « communication publique » du modèle communicationnel. Dans les audiences publiques et les consultations en ligne, par contre, c'est le public qui s'exprime sur le projet, en remettant des mémoires ou en remplissant des questionnaires sur le site web de la ville. Le but de cet exercice est de bonifier le Plan à la lumière des besoins, désirs et connaissances de la collectivité. Cette forme d'engagement public s'apparente à la « consultation publique » du modèle communicationnel.

La phase suivante a démarré avec la publication de la deuxième version du PMD, en juin 2010. Il s'agit d'un plan qui, d'après les planificateurs, a été élaboré en tenant compte des observations du public. Toutefois, le suivi de consultation, c'est-à-dire le rapport qui informe sur la façon dont les résultats de la consultation ont été intégrés dans la prise de décision, n'a pas été produit, alors qu'il est prévu par la politique municipale de consultation (VdQ, 2014). Cette version du plan est beaucoup plus structurée et complète que le document de consultation préliminaire. C'est notamment sur cette version que le débat public sur la mobilité durable a pris de l'ampleur et que la controverse sur la mobilité durable a connu son apogée.

**Tableau 1. Les phases du processus de participation
à la planification du PMD**

Phase 1	Janvier 2009	Formation du Groupe de travail sur la mobilité durable.
	Mars 2009 Première version du PMD	Publication de la première version du PMD <i>Vivre et se déplacer à Québec. Document de consultation en marge de l'élaboration d'un plan de mobilité durable.</i>
	Mai-août 2009	Séances de consultation, consultations en ligne et audiences publiques.
	Décembre 2009	Publication du rapport des audiences <i>Consultation préliminaire du Groupe de travail sur la mobilité durable. Rapport final.</i>
Phase 2	Juin 2010 Deuxième version du PMD	Publication de la deuxième version du PMD <i>Pour vivre et se déplacer autrement. Plan de mobilité durable. Document de consultation.</i>
	Automne 2010	Séances de consultation, consultations en ligne et audiences publiques.
	Novembre 2010	Publication du rapport des audiences <i>Rapport de consultation sur le Plan de mobilité durable.</i>
Phase 3	Novembre 2011 Versión définitive du PMD	Publication de la version définitive du PMD <i>Plan de mobilité durable. Pour vivre et se déplacer autrement.</i>

La deuxième phase de consultation a eu lieu à l'automne 2010, et elle a comporté les mêmes instruments participatifs que la première phase. Les projets du tramway et du vélo-boulevard ont décidément fait la une (voir la section suivante, ainsi que Scanu, 2014; Cloutier et Béliveau-Côté, chapitre 11 du présent ouvrage), mais le débat a aussi porté sur d'autres aspects: la mixité sociale et l'équité; l'embourgeoisement pouvant toucher les quartiers où passera le tramway; l'absence d'un lien de transport en commun entre la ville et son aéroport; la taxe sur l'essence, etc. Comme pour la première phase, la Ville de Québec a publié un rapport des audiences faisant état du processus et des résultats de la consultation. C'est en novembre 2011 que la version définitive du PMD voit le jour (troisième phase). Dans ce cas aussi, le suivi de consultation n'a pas été produit.

Sur le plan technique, il demeure que le PMD est un document bien élaboré, dans lequel on retrouve plusieurs des éléments dont se compose le paradigme de la mobilité durable. Certes, ce plan est loin d'être parfait, comme nous le rappellent Dufaux et ses collègues, mentionnant l'absence de prise en compte de la forme urbaine et surtout les choix très discutables

des trajets du tramway et du vélo-boulevard (Dufaux *et al.*, 2013). Mais il s'agit tout de même d'une initiative importante, s'inscrivant dans l'objectif d'infléchir la trajectoire du développement spatial qui, depuis plus d'un demi-siècle, était axée sur la croissance de l'étalement urbain et du réseau routier. En ce sens, le PMD représente un tournant majeur dans l'histoire de l'action publique et de l'aménagement de la ville de Québec, car il envoie un message politique fort quant à la nécessité de changer de cap.

Tableau 2. Phases et instruments de consultation prévus par la politique municipale

Séance de consultation	Les décideurs informent le public sur un projet.
Audience publique	Le public remet des mémoires aux décideurs.
Questionnaire de consultation en ligne	Le public remplit des questionnaires qui sont remis aux décideurs.
Rapport des audiences	Les décideurs présentent une synthèse des points de vue exprimés lors des audiences.
Suivi de consultation	Les décideurs informent le public sur la façon dont les résultats de la consultation ont été pris en compte dans le plan.

Les discours sur la mobilité durable à Québec

Québec est une ville nord-américaine typique de taille moyenne, qui se caractérise par un réseau routier très développé et par le phénomène d'étalement urbain (Langlois, 2007). Depuis l'après-guerre, c'est principalement la logique du « tout-à-l'auto » qui a orienté les choix d'aménagement, favorisant la construction d'infrastructures routières plutôt que le transport en commun (Dufaux *et al.*, 2013). C'est à partir de la prise de conscience de cette tendance négative que la Ville de Québec s'est engagée dans une initiative visant à rendre son système de transport plus durable.

Le PMD a vu le jour en novembre 2011, après un processus de planification s'étalant sur près de trois ans et comportant une large implication du public. Ses objectifs sont de préserver et améliorer le potentiel d'attractivité et de prospérité de la ville, de garantir l'accessibilité du transport en commun, et de réduire les émissions de GES ainsi que la pollution. Le plan propose ainsi plusieurs mesures, projets et

recommandations : augmenter la partie modale du transport en commun et du transport actif, promouvoir la densité douce, éduquer à la mobilité durable, etc. (VdQ, 2011). Si le débat sur les objectifs et les instruments prévus par le PMD a beaucoup évolué pendant et après le processus de planification, quatre thèmes en particulier ont suscité l'attention du public : le projet du tramway, le trajet du vélo-boulevard, la question de l'accessibilité et le type de développement immobilier à envisager. C'est notamment autour de ces « thèmes pivots » que se sont cristallisés les discours alternatifs à celui, officiel, du PMD, c'est-à-dire les discours « citoyen » et « libéral » (Scanu, 2014 ; tableau 3).

Le tramway. La deuxième version du PMD proposait la construction d'un tramway dont le choix du trajet a été source de grande controverse. D'une part, les discours officiel et libéral voyaient cette infrastructure comme un formidable vecteur de croissance. Le trajet envisagé était celui en Basse-Ville, où il existe des terrains vacants possédant un fort potentiel de développement. Le discours citoyen, quant à lui, considérait le tramway comme un moyen pour réduire la congestion et améliorer la fluidité routière, et recommandait de le faire passer sur l'axe le plus achalandé de la ville, c'est-à-dire en haute ville sur le boulevard René-Lévesque. Dans sa version finale, le PMD a opté pour le trajet en Basse-Ville.

Le vélo-boulevard. La deuxième version du PMD prévoyait la construction d'une piste cyclable entre le centre-ville et l'Université Laval, et proposait deux choix : un trajet rectiligne sur boulevard René-Lévesque et un trajet sinueux dans des rues secondaires, soit l'« axe Père-Marquette » (voir aussi Cloutier et Béliveau-Côté, chapitre 11 de cet ouvrage). Selon le discours citoyen, le parcours à envisager était celui sur le boulevard René-Lévesque. Ce trajet impliquait toutefois la suppression d'un certain nombre de stationnements pour faire place aux aménagements prévus. L'option a été farouchement combattue par de nombreux commerçants qui la considéraient comme une source potentielle de perte économique, car selon eux, le manque de stationnement amènerait les gens à faire leurs achats ailleurs. C'est finalement le trajet empruntant la rue Père-Marquette qui a été choisi.

L'accessibilité. Il est possible d'identifier trois différentes conceptions de l'accessibilité dans le débat sur le PMD : faible (discours officiel), forte (discours citoyen) et limitée (discours libéral). Le PMD envisage d'augmenter l'accessibilité en améliorant le transport en commun. Le discours citoyen partage cette vision, mais il y ajoute la nécessité de la tarification sociale : les prix devraient être fixés en fonction des revenus des gens pour

garantir une véritable accessibilité. Dans le discours libéral, par contre, l'accessibilité est envisageable dans la mesure où celle-ci n'entrave pas la croissance économique et la fluidité routière.

Le développement immobilier. Comme pour l'accessibilité, trois différentes visions du développement immobilier émergent du débat. La première, afférente au PMD, peut être définie comme « durable » : elle prône un développement limitant l'étalement urbain et se faisant dans une optique de mixité des fonctions. Le discours citoyen partage cette perspective, mais il y ajoute un élément important, soit la mixité sociale. Cette vision du développement est à la fois « durable et équitable ». Le discours libéral, quant à lui, affirme que la plupart des gens préfèrent vivre en banlieue dans un habitat pavillonnaire, et que limiter l'étalement urbain réduirait l'attractivité de la ville et amènerait les gens à s'installer dans les municipalités voisines, entraînant des pertes économiques pour celle-ci. L'expression « *sprawl as usual* » (« l'étalement comme d'habitude ») illustre bien la vision libérale du développement : il faut continuer à s'étaler comme on a toujours fait, en suivant la logique du marché.

Tableau 3. Les discours sur la mobilité durable à Québec

Discours	Officiel	Citoyen	Libéral
Opinion sur le tramway	Instrument de croissance pour développer : trajet en Basse-Ville	Instrument de mobilité pour réduire la congestion routière : trajet en Haute-Ville	Instrument de croissance pour développer : trajet en Basse-Ville
Opinion sur le vélo-boulevard	Oui, mais dans le respect des commerçants : trajet sur l'axe Père-Marquette	Oui, pour encourager la pratique du vélo : trajet sur le boulevard René-Lévesque	Oui, mais dans le respect des commerçants : trajet sur l'axe Père-Marquette
Vision de l'accessibilité	Faible : améliorer le transport	Forte : améliorer le transport en commun en considérant les revenus inégaux des gens	Limitée : améliorer le transport en commun sans compromettre la fluidité routière
Vision du développement immobilier	Durable : limiter l'étalement urbain ; mixité des fonctions	Durable et équitable : limiter l'étalement urbain ; mixité des fonctions ; mixité sociale	<i>Sprawl as usual</i> : poursuivre l'étalement urbain ; s'adapter au marché
Conception de la mobilité durable	Un moyen (tramway) pour la croissance économique et le développement	Un moyen et un but, dans le respect des principes d'équité et de justice	Un moyen (tramway) pour la croissance économique et le développement

Ce bref survol du débat entourant le PMD met clairement en évidence la nature controversée de la mobilité durable. Nous sommes en effet devant des rationalités en concurrence (Rydin, 2004), voire devant différentes manières de concevoir et de justifier une vision particulière de la mobilité durable. Une analyse du processus de participation à l'élaboration du PMD peut nous aider à mieux comprendre cette controverse.

LA PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LA PLANIFICATION DE LA MOBILITÉ DURABLE À QUÉBEC : UNE ÉVALUATION CRITIQUE

L'objectif de cette section n'est pas d'effectuer un examen technique du PMD (à cet égard, voir *Dufaux et al.*, 2013), mais plutôt de mener une évaluation critique de la démarche participative à travers laquelle la collectivité urbaine s'est impliquée dans le processus de planification. Cet examen se fera à la lumière des jugements que les acteurs ont exprimés dans les mémoires et les entretiens (voir Scanu, 2015b), et en tenant compte du cadre théorique sur la participation publique brossé dans les pages précédentes.

Nous avons souligné que la planification du PMD s'est articulée en trois phases et selon un double processus de participation (tableau 1). Il s'agit d'une longue démarche qui a été bien publicisée par la Ville, notamment par des communiqués de presse, des articles dans le bulletin municipal et des annonces sur son site Web. Cela peut expliquer l'importante implication du public, ainsi que le grand nombre de rétroactions – plus de 2 000 questionnaires remplis et environ 100 mémoires déposés (VdQ, 2009b, 2010). Il est indéniable que la Ville a fortement voulu impliquer la collectivité, et que cette dernière a répondu activement et favorablement. Cependant, certains aspects du processus participatif sont source de différents questionnements, qui ont trait autant à la forme de la participation, soit le processus, qu'au contenu de celle-ci, à savoir les résultats.

Le processus de participation

Un premier aspect controversé de la démarche consultative concerne l'absence de représentants de la société civile ou du public au sein du Groupe de travail sur la mobilité durable. Bien que les gens aient eu la possibilité d'intervenir à plusieurs reprises, l'artisan du Plan demeure

décidément ce groupe, car il en a précisé les grands objectifs, fixé les cibles à atteindre et choisi les projets à réaliser. Si le Plan a beaucoup changé après la première phase de consultation, les différences entre sa deuxième version et sa version définitive sont minimales : les orientations générales demeurent les mêmes, tout comme les principaux projets et les cibles (avec la différence relative à la décision d'aménager le vélo-boulevard sur l'axe Père-Marquette ; le Plan comprend aussi une partie sur les coûts et le financement). En outre, il est impossible de savoir si ces changements ont été faits à la lumière des opinions du public, car les suivis de consultation n'ont jamais été produits. Cela semble suggérer que la collectivité a peu influé sur la planification, les décisions les plus importantes ayant déjà été prises.

Certains participants se demandent selon quels critères les membres du Groupe de travail ont été choisis. Pourquoi des promoteurs immobiliers en font-ils partie, alors que des organismes spécialisés dans le transport et l'urbanisme durables en sont exclus ? D'après les représentants de la Ville, cette exclusion découle de la nécessité de former une équipe composée strictement d'experts, c'est-à-dire de personnes impartiales, et non de militants, c'est-à-dire de personnes politiquement engagées. On peut observer une double contradiction dans cette explication. Premièrement, comme nous l'avons souligné, le planificateur est certes un expert, mais un expert qui agit à la fois à la lumière de savoirs techniques et selon des valeurs politiques. Deuxièmement, ce ne sont pas uniquement des experts qui font partie du Groupe de travail, puisqu'on y retrouve aussi des élus, des hauts fonctionnaires, des représentants d'entreprises et d'institutions. Par exemple, un promoteur immobilier peut très bien être un expert en matière d'aménagement et de marché immobilier, mais il s'agit d'un expert qui a pour but le profit, ce qui est très loin d'en faire un acteur impartial. Le Groupe de travail sur la mobilité durable est donc constitué, entre autres, par des experts, mais il s'agit d'experts désignés par la Ville, et ce, en l'absence de critères objectifs ou explicites. Ainsi, le choix de la composition du Groupe de travail sur la mobilité durable semble découler de motifs politiques plutôt que techniques.

Un deuxième aspect discutable du processus participatif a trait au choix des instruments d'implication du public. Si les questionnaires en ligne et les mémoires constituent des outils appropriés pour l'élaboration d'une vision générale, ils semblent peu adéquats lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur une question précise (le trajet du vélo-boulevard) ou sur un projet d'envergure (le tramway), car ils ne sont pas en mesure de

résumer objectivement la volonté de la collectivité. À cet égard, le référendum serait un outil plus approprié pour prendre des décisions de ce type. Comme pour la composition arbitraire du Groupe de travail, le choix des instruments participatifs ne respecte pas les principes de représentativité (tous participent), d'équité (tous sur le même niveau), et de rigueur (critères objectifs). En ce sens, l'ensemble du processus perd en légitimité entrante (*input-legitimacy*).

Les résultats de la participation

Les résultats de la participation font également l'objet d'interrogations. En fait, six ans après sa publication, le PMD est loin d'avoir atteint ses objectifs. Au contraire, les aménagements réalisés et les propositions de l'administration municipale (qui est en partie la même qui, naguère, avait commandé ce plan) vont à l'encontre de la mobilité durable. Sans entrer dans les détails, il suffit ici de rappeler l'abandon du projet de tramway, l'aménagement d'un lien cyclable sur la rue Père-Marquette ressemblant bien peu à un vélo-boulevard, l'aversion du maire de Québec pour l'idée d'une taxe sur l'essence devant servir à financer le transport en commun, le retard dans le projet du service rapide de bus (SRB) ou l'élargissement des autoroutes. Tout cela semble indiquer que le PMD ne deviendra pas ce tournant majeur nécessaire pour faire de Québec une ville possédant un système de transport attrayant, accessible et à faible intensité carbone. Ce déficit d'efficacité est dû en partie au manque de prise en considération de la volonté de la collectivité urbaine.

En général, le public s'est exprimé très favorablement, bien qu'avec certaines réserves, à l'égard du Plan et de la nécessité de changer de modèle de développement. Ici, le problème ne concerne pas tant le manque d'appui de la collectivité, mais bien les modalités selon lesquelles cet appui a été traduit en mesures et en projet concrets. Comment et jusqu'à quel point les suggestions des citoyens ont-elles été écoutées et intégrées au Plan ?

La réponse à cette question est double. En premier lieu, il est clair que le dernier mot appartient aux décideurs, indépendamment de la volonté populaire. La participation publique au PMD est de nature consultative, et non décisionnelle. En second lieu, le document devant expliquer comment la volonté du public a été prise en considération, soit le suivi de consultation, n'a pas été produit par les autorités, alors que cela est prévu par la politique de consultation publique (VdQ, 2014).

L'absence de ce document mine en profondeur le processus participatif, et nourrit des doutes quant à la justesse et à l'efficacité de la démarche consultative.

À la lumière du modèle communicationnel, les types d'engagement public observables dans le PMD sont l'information et la consultation publiques. La participation publique, c'est-à-dire un flux d'information bidirectionnelle qui inclut le changement d'opinion dans les parties en dialogue (décideurs et public), n'a pas véritablement eu lieu. Le PMD semble ainsi négliger les principes de représentativité (tous participent), d'équité (tous sur le même plan), et d'efficacité (on consulte le public pour une meilleure prise de décision), qui constituent pourtant la raison d'être de la participation publique (Barbier et Larrue, 2011 ; Guay, 2005a ; Reed, 2008). Cela va également à l'encontre des objectifs de démocratisation et d'écologisation inhérents à la planification environnementale et, plus généralement, au développement durable.

CONCLUSION

Le cas du PMD de Québec illustre bien cette volonté croissante des villes d'axer leur croissance sur les principes du développement durable. Certes, loin de représenter une démarche « paisible », la planification environnementale peut devenir matière à débats, souvent très animés, entre une pluralité de mondes sociaux. Ces controverses ne sont pas pour autant le symptôme d'une dysfonction au sein de l'organisation sociale et politique. Dans une optique démocratique, elles s'avèrent tout au contraire, bénéfiques (Guay, 2005a : 382).

Les controverses émergent lorsque les acteurs sociaux s'approprient un enjeu. Dans notre cas, il s'agit des enjeux de la mobilité durable dans la ville de Québec. L'analyse de cette controverse a mis en évidence la présence de « mobilités contestées » (Scanu, 2014), et plus particulièrement, de discours prônant des perspectives divergentes sur la façon d'aménager un système de transport accessible, attrayant et plus respectueux de l'environnement. Le cas du PMD nous rappelle aussi que la planification environnementale est à coup sûr une démarche cognitive de sélection de technologies et de savoirs, mais qu'elle est aussi une démarche politique de choix de valeurs et de priorités.

L'exemple du PMD nous montre également que les obstacles à la planification environnementale peuvent être nombreux, et que les dimensions sociale et environnementale du développement durable peuvent

parfois être reléguées au second plan. Ces obstacles sont d'abord et avant tout inhérents au processus de planification, mais le contexte sociopolitique plus large peut aussi nous éclaircir à cet égard.

En premier lieu, la planification du PMD se distingue par un déficit de légitimité relative aux instruments participatifs et à la composition du Groupe de travail sur la mobilité durable. À côté de cela, on peut observer un déficit relatif aux résultats : le PMD n'a pas atteint les objectifs fixés, entre autres à cause du manque d'écoute envers la collectivité urbaine. Il s'agit, là, de conclusions semblables à celles d'autres auteurs, comme Willson (2001 : 8) :

Bien qu'il y ait un recours grandissant à la participation publique, il s'agit généralement d'une participation avec le « p » minuscule, car les membres du public sont rarement impliqués dans un dialogue de fond sur la planification des transports. Tout au contraire, leur contribution est habituellement demandée après que le problème a été défini, après que les analyses ont été complétées, et après que les projets alternatifs ont été conçus. Les processus participatifs font en effet face à de fortes contraintes. Souvent, le public se voit présenter une définition étroite du problème, et il est invité à commenter de petites variations d'alternatives semblables. [...] Les objectifs d'intérêt public comme l'équité sociale, le développement de la communauté ou les enjeux environnementaux reçoivent moins d'attention (traduction de l'auteur).

En second lieu, la « dérive » du PMD trouve des explications dans le contexte socio-institutionnel plus large, et plus particulièrement dans le climat politique qui caractérise la ville de Québec depuis environ une décennie. À vrai dire, l'administration municipale ne voit pas d'un très bon œil l'engagement des citoyens, notamment lorsque celui-ci menace d'entraver les priorités de la Ville ou certains projets de développement qui demandent un changement de zonage (voir les référendums populaires tenus ces dernières années). Par exemple, les membres du Conseil exécutif de la Ville ont exprimé, en mai 2013, leur mécontentement face au pouvoir des citoyens de ralentir certains projets et, tout récemment, le maire de Québec a qualifié les référendums populaires d'antidémocratiques puisqu'ils nuisent au développement. Des acteurs soulignent comment l'arrivée au pouvoir du parti du maire Labeaume en 2007 a correspondu à une diminution de la participation des représentants de la société civile à la gouvernance de la ville. S'il est vrai que ces derniers ne sont pas totalement mis à l'écart, avant 2007 ils étaient consultés davantage. Ainsi le cas du PMD nous rappelle-t-il que, en dépit de la présence de politiques ou de règlements, la participation publique est

une activité sociale et politique, qui n'échappe pas à l'influence des rapports sociaux existants et des structures en place (Barbier et Larrue, 2011). Autrement dit, elle n'est pas à l'abri de forces sociales, politiques et économiques qui peuvent en déterminer le contenu et le déroulement. Parfois, la participation peut s'avérer une sorte de simulacre, dans la mesure où il est souvent plus facile de faire entendre son opinion en dehors des dispositifs participatifs plutôt qu'à travers ceux-ci (Cloutier et Béliveau-Côté, chapitre 11 de cet ouvrage).

La notion de « modernisation écologique urbaine » peut être employée pour décrire ce processus plus large et plus réflexif d'institutionnalisation des enjeux environnementaux et de la participation au sein de la ville (Scanu, 2015b); un processus qui, il faut le souligner, est loin d'être achevé. Elle rappelle que les sociétés urbaines possèdent la capacité de critiquer leurs processus, leurs idées et leurs institutions (Guay et Hamel, 2014: xii), et qu'elles peuvent, par conséquent, s'améliorer selon une optique environnementale et démocratique. Chose certaine, la participation publique sur les enjeux de l'aménagement durable représente une porte d'entrée privilégiée pour comprendre les transformations qui touchent les villes et les métropoles contemporaines, voire pour saisir ce processus d'écologisation et de démocratisation qui, à l'évidence, ne se fait pas sans controverses.

BIBLIOGRAPHIE

- BACQUÉ, M.-H. et M. GAUTHIER (2002), « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 36-66.
- BANISTER, D. (2008), « The Sustainable Mobility Paradigm », *Transport Policy*, no 15, p. 73-80.
- BANISTER, D. (2011), « Cities, Mobility and Climate Change », *Journal of Transport Geography*, n° 19, p. 1538-1546.
- BARBIER, R. et C. LARRUE (2011), « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 76-104.
- BENZ, A. et I. PAPAPOPOULOS (2006), *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, London, Routledge.
- DUFAUX, F., M. LABARTHE et M. LALIBERTÉ (2013), « The Deadlock of Technocratic Planning: Quebec City's Urban Form and Transportation Dilemmas », *Journal of Space Syntax*, vol. 4, n° 1, p. 38-73.

- EMELIANOFF, C. (2007), « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'information géographique*, vol. 3, n° 71, p. 48-65.
- GUAY, L. (2005a), « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques », dans L. GUAY, P. HAMEL, D. MASSON et J.-G. VAILLANCOURT (dir.), *Mouvements sociaux et changements institutionnels : aspects comparatifs*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GUAY, L. (2005b), « Science et politique des changements climatiques : décider dans un climat incertain », *Options Politiques*, 46-51.
- GUAY, L. et P. HAMEL (2014), *Cities and Urban Sociology*, Don Mills, Oxford University Press.
- HAMEL, P. (1999), « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines », *Recherches Sociographiques*, vol. XL, n° 3, p. 435-466.
- HAMEL, P. (2014), « Urban Social Movements », dans H.-A. VAN DER HEIJDEN (dir.), *Handbook of Political Citizenship and Social Movements*, Cheltenham, Elgar.
- LANGLOIS, S. (2007), « Sociologie de la ville de Québec », *Les Cahiers des dix*, n° 61, p. 193-213.
- LANGMYHR, T. (2000), « The Rhetorical Side of Transport Planning », *European Planning Studies*, vol. 8, n° 5, p. 669-684.
- LE GALÈS, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- PAULHIAC-SCHERRER, F. (2017), « La mobilité (urbaine) durable : un nouveau référentiel de l'action collective au Québec? », dans M. GARIÉPY et O. ROY-BAILLARGEON (dir.), *Gouvernance et planification collaborative. Cinq métropoles canadiennes*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- REED, M. S. (2008), « Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review », *Biological Conservation*, vol. 141, n° 10, p. 2417-2431.
- ROWE, G. et L. J. FREWER (2005), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, p. 251-290.
- SCANU, E. (2014), « La construction sociale de la mobilité durable urbaine : les discours sur les enjeux du transport dans la ville de Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 55, n° 2, p. 333-362.
- SCANU, E. (2015a), « Climate Governance in the Post-industrial City: the Urban Side of Ecological Modernisation », *Environmental Sociology*, vol. 1, n° 2, p. 102-115.
- SCANU, E. (2015b), *L'action publique urbaine et les enjeux des changements climatiques : l'exemple de Québec et de Gênes*, Québec : Université Laval.

- SCANU, E. et G. CLOUTIER (2015), « Why Do Cities Get Involved in Climate Governance? Insights from Canada and Italy », *Environnement Urbain/Urban environment* 9.
- VAN TATENHOWE, J. P. M. et P. LEROY (2003), « Environment and Participation in a Context of Political Modernisation », *Environmental Values*, vol. 12, n° 2, p. 155-174.
- VILLE DE QUÉBEC (2009a), *Vivre et se déplacer à Québec. Document de consultation en marge de l'élaboration d'un plan de mobilité durable*. En ligne : [<https://www.ville.quebec.qc.ca>]
- VILLE DE QUÉBEC (2009b), *Consultation préliminaire du groupe de travail sur la mobilité durable. Rapport final*. En ligne : [<https://www.ville.quebec.qc.ca>]
- VILLE DE QUÉBEC (2010), *Rapport de consultation sur le Plan de mobilité durable*. En ligne : [<https://www.ville.quebec.qc.ca>]
- VILLE DE QUÉBEC (2011), *Plan de mobilité durable*. En ligne : [<https://www.ville.quebec.qc.ca>]
- VILLE DE QUÉBEC (2014), *Règlement sur la politique de consultation publique*. En ligne : [<https://www.ville.quebec.qc.ca>]
- WILLSON, R. (2011), « Assessing Communicative Rationality as a Transportation Planning Paradigm », *Transportation*, n° 28, p. 1-31.

CHAPITRE 11

Saisir ce qui se passe entre dedans, dehors et autour : une approche dynamique de la portée de la participation publique*

GENEVIÈVE CLOUTIER ET GUILLAUME BÉLIVEAU-CÔTÉ

La mesure des effets de la participation publique sur la décision, en aménagement du territoire comme en d'autres domaines, est tâche difficile. Les travaux sur la participation publique s'inscrivent principalement dans une logique d'évaluation du dispositif lui-même et des effets concrets qui lui sont attribuables (Rowe et Frewer, 2000 ; Arnstein, 1969). Cette conception « balistique » des mécanismes de participation publique a l'intérêt de faciliter le repérage de la structure participative qui correspond le mieux aux visées des citoyens, des organisations ou des politiciens (Mazeaud *et al.*, 2012 ; Hassenteufel, 2011). Cela permet de graduer l'intensité de l'expérience participative à partir des formes d'expression qu'elle a prises au temps X et dans le lieu Z. Cependant, cette mise en relation du processus avec les retombées qu'il peut engendrer en matière de temps de parole, de nombre d'interventions, d'opinions émises, entre autres, tend à réduire la portée plus globale de l'expérience participative (Fourniau *et al.*, 2013). Elle contraint l'étude de la participation publique à un certain tropisme procédural, où la participation est perçue comme un dispositif plus ou moins standardisé et contrôlé par les décideurs (Blondiaux et Fourniau, 2011). En outre, l'analyse procédurale présume que chaque participant a des objectifs clairs, qui peuvent être facilement formulés et pris en compte. Cependant, l'intervention des participants

* Ce chapitre est issu d'une recherche ayant bénéficié d'une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH-430-2015-00609).

repose sur des intérêts et des préférences qui demeurent changeants (Fung, 2011). Les participants à un dispositif sont soumis à une grande variété d'influences, qu'elles soient contextuelles ou interactionnelles. Et nombreuses sont les pratiques de participation plus difficiles à percevoir (Cefaï *et al.*, 2012).

En effet, la participation publique ne se joue pas uniquement à l'intérieur d'un cadre circonscrit ayant un début et une fin précisément identifiés. Cette participation ne s'exprime pas non plus à travers un canal unique et unidimensionnel. Les assemblées informelles, les ateliers de discussion non institutionnels, les forums en ligne sont quelques exemples de mobilisations qui contribuent aussi à l'intersubjectivité et à la construction collective d'une idée, d'un projet, d'une position.

Comment, alors, tenir compte de l'expérience participative qui dépasse le cadre institutionnel? Comment saisir l'interaction de cette expérience « hors cadre » avec la participation encadrée par les institutions?

La thèse du présent chapitre est qu'il est possible de saisir la portée de la participation publique en aménagement et en urbanisme en l'abordant d'une manière dynamique et en se servant, pour ce faire, des dispositifs institutionnels comme points d'entrée pour ensuite explorer les scènes de débat que ces dispositifs contribuent à animer. Pour la soutenir, nous nous penchons sur l'interaction entre les scènes de participation ayant pris forme autour de la question du tracé du lien cyclable pour relier la colline Parlementaire au campus de l'Université Laval à Québec. Cette question a été débattue à partir de la décennie 2000, sur différentes scènes de participation¹, mais nous prenons comme point d'entrée le dispositif de consultation publique mis en œuvre par la Ville de Québec en 2009-2010 et nous suivons les liens qui nous mènent à d'autres scènes de débat. Le dispositif municipal est présenté en détail à la section 3. La section 4 présente le cadre méthodologique proposé pour aborder la portée de la participation publique d'une manière dynamique. La section 5 et la conclusion reviennent de façon critique sur l'application du cadre méthodologique et sur la contribution théorique d'une perspective dynamique pour aborder les questions posées par le déplacement du centre de gravité de l'action collective vers des modes d'action infor-

1. La Ville de Québec a commandé une étude de faisabilité d'un lien cyclable sur Grande Allée en 2000, à laquelle l'organisme Univert Vélo, associé à l'Université Laval, a réagi en 2004 en proposant un lien cyclable sur René-Lévesque. Un plan de développement du réseau cyclable a été amorcé par l'administration de Québec en 2007 et adopté en 2008.

mels et individuels, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme. À cet effet, la section qui suit permet de positionner notre démarche en lien avec les travaux sur la transformation des modes de participation.

LA PARTICIPATION PUBLIQUE « INDIVIDUELLE »

Les dispositifs de participation publique institutionnels peuvent être vus comme des scènes qui permettent aux individus, aux groupes et aux organisations d'entrer en communication directe avec les décideurs et d'être représentés au sein d'un débat précis (Alexander, 2006). Ces scènes servent d'indicateurs de la légitimité que reconnaissent les acteurs sociaux aux arrangements de gouvernance participative mis en place par les décideurs. Elles servent également à l'identification des communautés d'intérêt ou de valeurs (Cohen, 1997).

Les scènes institutionnelles font partie d'une constellation formée de différentes scènes de débat et d'action, dont la plupart ne sont pas associées aux institutions locales, régionales ou provinciales. Les opérations populaires d'aménagement mises en œuvre par les organismes communautaires comme Action Gardien à Pointe-Saint-Charles ou comme Solidarité Saint-Henri dans le Sud-Ouest montréalais correspondent à des scènes de mouvements sociaux (Leach et Haunss, 2009). D'autres scènes, celles qui émergent de volontés citoyennes notamment, sont moins faciles à classer (Lichterman et Eliasoph, 2014). Elles s'arriment à de nouvelles formes de participation, qui impliquent assurément une forme de coordination d'acteurs autour d'une volonté de changement (McAdam et Snow, 1997), mais qui se distinguent des mouvements sociaux traditionnels par leur structuration autour de l'individu (Bennett, 2012).

Les nouvelles formes de participation traduisent, comme les précédentes, la mobilisation par l'individu de son monde vécu pour réfléchir, délibérer et défendre un projet. Toutefois, cette mobilisation s'effectue aujourd'hui au nom de valeurs et d'intérêts particuliers. La grande différence entre ces mouvements contemporains et les mouvements sociaux des années 1960 est leur caractère très fragmenté. Les groupes idéologiques traditionnels (partis politiques, syndicats, etc.) perdent du terrain comme forces structurantes au profit des communautés de mode de vie (Giddens, 1991).

Ces formes de participation nous semblent également différentes de la participation publique, comprise comme le droit de regard et de libre discussion dans la communauté, en raison de leur forte valorisation des logiques d'action spatiale individuelles pour influencer l'organisation de l'espace. Les acteurs de la participation contemporaine abordent l'espace à la fois comme une scène, comme un instrument et comme un objet chargé de valeur en adoptant un registre d'action ancré dans le territoire et moins contestataire que démonstratif. Par leurs actions *sur* et *dans* l'espace public, ils remettent en question l'action publique telle qu'on la concevait jusqu'ici et proposent de s'y substituer en agissant, seuls ou en petits groupes, et sans attendre (Hay, 2007). Les acteurs défendent l'idée que leurs scènes d'actions ponctuelles sont les seules capables de changer les choses (Sénécal, 2016). On peut citer les mouvements microlocaux de l'urbanisme tactique comme incarnations de cet activisme contemporain, dont l'unité de pertinence est l'expérience individuelle.

En ce sens, cette participation correspond à une « action collective individualisée » (Bennett, 2012). Elle traduit une appropriation personnelle du politique (Bennett et Segerberg, 2011). Cette appropriation particulière se réalise à travers le processus de mise en réseau que favorisent les médias sociaux et à travers la possibilité de nouer des liens autour de divers enjeux avec un grand nombre d'individus, aux profils variés.

D'une part, grâce à la technologie qui sous-tend les réseaux sociaux, il devient aisé pour l'individu d'interagir dans un système d'action collective complètement distinct du système d'action traditionnel. D'autre part, ce système participatif distinct du système institutionnel est articulé à diverses causes, qui ne sont pas exclusives. Le militant environnementaliste peut s'associer, de façon ponctuelle ou récurrente, à la militante féministe pour exprimer son mécontentement à l'égard d'un projet du gouvernement régional, pour s'opposer aux ambitions d'une entreprise ou encore pour partager un *modus operandi* par rapport à des valeurs et à un mode de vie (Haenfler *et al.*, 2012).

L'affranchissement du temps et de l'espace rendu possible par les nouvelles technologies rend plus évident que jamais le caractère dynamique de la participation publique. Combiné à la multiplication des motivations et des occasions de participer, ce caractère hors temps et hors espace de la participation en complique également l'étude. Néanmoins, le besoin de « prendre part » persiste. En effet, la participation, comprise comme étant l'engagement d'une personne au sein d'un groupe pour occuper un rôle dans la définition d'une idée, d'un projet, d'un territoire,

continue d'être valorisée. La différence est qu'elle se décline autrement (Snow, 2004).

Cette reconnaissance du fait que la participation publique n'est pas fixe, ni dans le temps ni dans l'espace, appelle la définition d'un cadre méthodologique tout aussi dynamique pour pouvoir en saisir les effets.

LE PROCESSUS INSTITUTIONNEL COMME ENTRÉE POUR ACCÉDER À CE QUI SORT DU CADRE

Alors qu'il vient d'être avancé que l'analyse de la portée de la participation publique en aménagement ne peut se résumer à ce qui est perceptible dans les limites du cadre institutionnel, il peut apparaître contradictoire de proposer une méthode faisant de ce cadre le point d'entrée. Cela dit, une telle approche se justifie par le fait que le dispositif institutionnel correspond à une composante perceptible d'une séquence participative plus large. Ce caractère visible du dispositif explique sans doute que l'on puisse succomber à une forme de « tropisme procédural » en s'intéressant aux effets de la participation. Nous postulons qu'il est possible d'éviter le piège du confinement au dispositif participatif institutionnel en abordant celui-ci comme un maillon parmi d'autres dans une chaîne d'événements participatifs beaucoup plus vaste. Le processus institutionnel n'est pas plus significatif ni plus important que les autres maillons, mais il est plus facile à observer compte tenu des ressources qui sont, habituellement, allouées pour le documenter et en assurer la transparence.

L'analogie de la chaîne est en phase avec une conception de la portée de l'activité « participation » comme ne se réduisant pas à un cadre précis ni à un résultat particulier (Barbier et Larrue, 2011 ; Fourniau *et al.*, 2013). L'exercice méthodologique permet de mesurer l'importance du processus participatif institutionnel, tout en reconnaissant qu'il ne correspond qu'à une étape dans la construction d'une dynamique. Une telle approche nous dégage du devoir de chercher une corrélation ou un rapport de cause à effet entre le dispositif et le résultat.

L'analyse que nous proposons se concentre sur une partie de la chaîne, sans prétendre ni aspirer à définir le début ou la fin de cette chaîne participative : le débat sur un sujet comme la place du vélo utilitaire dans l'espace urbain peut durer plusieurs années et sa portée ne se résume pas au seul Plan pour lequel le processus institutionnel a été mis en place. Ce processus est un maillon, attaché à d'autres maillons constitués de

pratiques de participation pouvant être spontanées, réactives ou encore proactives. Ces pratiques sont perceptibles à travers divers canaux de communication et d'interaction, distincts des canaux institutionnels : les médias traditionnels, les médias sociaux, les processus participatifs ad hoc.

Avant de présenter plus en détail notre cadre méthodologique et ce qu'il amène à voir en matière de portée de la participation, il convient de rappeler les contours du débat auquel il est appliqué. Le cas retenu pour l'exercice est, comme pour le chapitre précédent, celui du Plan de mobilité durable de la Ville de Québec. Sortant du cadre « formel » de la consultation publique, nous avons choisi de porter notre attention sur le dossier de l'élaboration d'un lien cyclable utilitaire entre la colline Parlementaire et le campus de l'Université Laval. Ce dispositif participatif a favorisé l'animation et, selon nous, la structuration du débat *dans* et *sur* l'espace public.

Un vélo-boulevard pour Québec

À l'hiver 2009, la Ville de Québec entame une démarche en vue d'améliorer son offre de transport en commun. Cette démarche se transforme rapidement en réflexion plus vaste sur la mobilité. Le maire Régis Labeaume, élu à l'été 2007, souhaite profiter de l'occasion pour planifier le transport de façon durable. L'un des principes structurants pour la planification de la mobilité durable consiste à prévenir la congestion routière pour assurer le maintien d'une qualité de vie et renforcer le pouvoir d'attraction de Québec (Ville de Québec, 2011 : 8).

Un groupe de travail est mis sur pied en janvier 2009, dans le but de diriger l'élaboration d'un Plan de mobilité durable pour Québec. Ce Groupe de travail sur la mobilité durable (GTMD) est présidé par le maire Labeaume et composé de représentants des acteurs traditionnels de la planification du transport, mais aussi d'experts moins fréquemment invités à la table de la planification municipale. De l'hiver 2009 à l'hiver 2011, le GTMD sollicite la collaboration de divers spécialistes évoluant au sein de la Ville de Québec, de la Ville de Lévis, du Réseau de transport de la Capitale (RTC), de la Société de transport de Lévis (STL), du Ministère des transports du Québec (MTQ), de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) et de la Société des traversiers de Québec (STQ), notamment. Le GTMD est appuyé par une équipe de soutien technique.

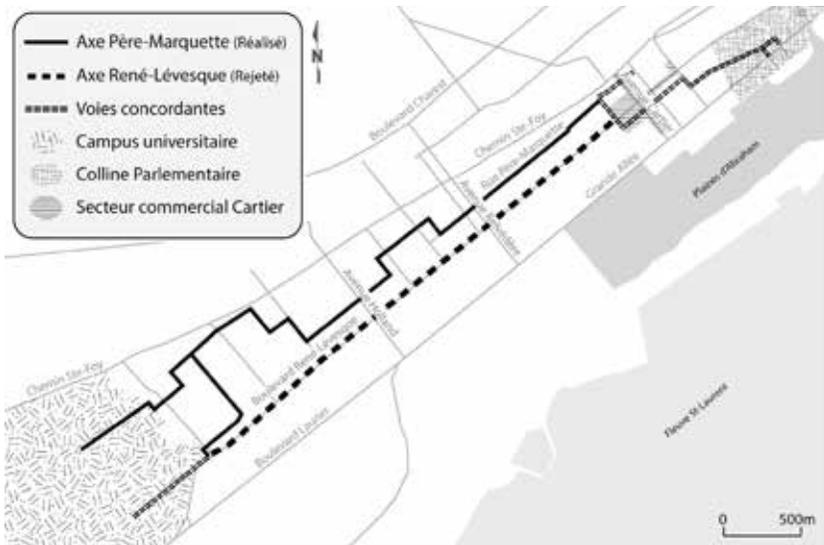
Au printemps 2009, le GTMD publie sa synthèse des enjeux intitulée *Vivre et se déplacer à Québec. Document de consultation en marge de l'élaboration d'un plan de mobilité durable* (Ville de Québec, 2009). Il entame, du même élan, une phase d'information et de consultation publique de près de quatre mois, de mai à août 2009. Cette phase vise à informer les citoyens et à stimuler une réflexion sur les choix futurs en matière d'aménagement. Les individus et les groupes sont invités à s'exprimer de trois manières : 1) lors de séances d'information et d'échanges ; 2) en complétant un questionnaire (en version papier ou en ligne) ou 3) en déposant un mémoire devant le GTMD.

Cette dernière étape conduit au dépôt, un an plus tard, d'un projet de Plan de mobilité durable (Ville de Québec, 2010). À l'automne 2010, le GTMD déploie des moyens semblables à ceux qui avaient été mis en œuvre l'année précédente pour consulter la population. Un questionnaire en ligne, trois séances de présentation et de consultation ainsi que la possibilité de présenter un mémoire donnent la chance à quelques centaines de personnes d'interagir avec le GTMD. Une séance spéciale est même consacrée aux échanges sur le projet d'axe cyclable entre la colline Parlementaire et l'Université Laval qui nous intéresse particulièrement ici.

Un lien cyclable utilitaire

Le projet de Plan de mobilité durable de 2010 affirme la nécessité d'implanter un lien cyclable utilitaire dans un axe est-ouest, entre le secteur de Sainte-Foy et le centre-ville de Québec. La question à débattre concerne le tracé de ce lien. Trois options sont soumises à la consultation. Rapidement, l'option de la Grande Allée est écartée, parce que jugée techniquement trop complexe à réaliser. Les avis se partagent entre les deux options restantes, à savoir l'option d'un tracé sur le boulevard René-Lévesque, principal axe de circulation locale, et celle d'une piste sur la rue résidentielle Père-Marquette, située à quelques mètres au nord du premier (fig. 1).

Le Plan de mobilité durable de Québec est rendu public en novembre 2011. L'implantation du lien cyclable utilitaire sécuritaire sur le boulevard René-Lévesque y est jugée trop difficile à implanter par le GTMD. Ce dernier, présidé par le maire Labeaume, préconise un aménagement sur la rue Père-Marquette.



**Figure 1. Options pour le vélo-boulevard
soumises à la consultation de 2010**

Dans les précédents exercices de planification de la mobilité cyclable, le boulevard René-Lévesque était identifié comme lieu d'implantation du lien utilitaire. Le plan d'action de 2008 prévoyait même un budget pour la réalisation du lien cyclable et le présentait comme un axe prioritaire dans le développement global du réseau cyclable de la Ville. Trois ans plus tard, le Plan de mobilité durable propose plutôt de réaliser ce lien cyclable sur l'axe de la rue Père-Marquette.

À première vue, ce choix n'est pas controversé. Il s'accorde même avec plusieurs points de vue exprimés par les représentants de la société civile, pour qui les deux tracés n'étaient pas forcément en opposition. Mais en y regardant de plus près, les opinions présentées lors du processus consultatif s'avèrent partagées sur la question. En effet, à la lecture des rapports de consultation, il est difficile d'affirmer qu'une option était préférée par une large majorité d'intervenants. Cependant, dans les mémoires déposés en 2010, la préférence pour l'option sur le boulevard René-Lévesque domine.

Dans ce contexte, on peut présumer que le débat s'est déplacé ailleurs, qu'il a pris forme en dehors du cadre institutionnel de consultation publique et que ce déplacement a pu interagir avec la réflexion encadrée. Comment ce déplacement s'est-il effectué? Comment, à partir de ce

moment, le passage d'un maillon à un autre de la chaîne participative s'est-il produit? Et comment cette chaîne s'est-elle bouclée, ne serait-ce que provisoirement, autour de la décision? Nous tentons de répondre à ces questions en portant notre regard sur les dynamiques interactives, sur le débat public, sur la décision institutionnelle et sur les perceptions des acteurs.

Une approche dynamique de la participation

Premier volet du cadre méthodologique : le repérage des acteurs et de leurs positions

L'abord du dispositif institutionnel correspond à la première étape du cadre méthodologique (synthétisé dans le tableau 1). À partir d'une analyse de ce premier maillon, il est possible de repérer les acteurs présents sur la scène institutionnelle de la participation et de cerner leurs positions afin d'identifier les convergences et les divergences.

Ainsi, le premier volet du cadre méthodologique est associé à la construction d'une base de données à partir d'une analyse de deux types de documents : les mémoires et les rapports de consultation publique. L'analyse des mémoires déposés lors des deux grandes opérations de consultation publique sur le Plan de mobilité durable de Québec (2009 et 2010) permet de repérer les acteurs qui ont participé au processus participatif institutionnel et de cerner leurs positions. L'analyse des documents de planification permet de saisir ce qui en a été retenu par l'administration municipale.

Second volet du cadre méthodologique : une cartographie de la participation

Le second volet du cadre méthodologique nous amène à remonter (et descendre) le cours de la séquence participative associée au débat sur la piste cyclable à Québec. L'objectif est de faire apparaître les autres maillons de la chaîne participative. Pour ce faire, on suit la trace des acteurs ayant participé au processus afin de voir s'ils prennent part au débat sur le lien cyclable ailleurs, dans l'espace délibératif entendu plus largement.

La base de données Eureka est utilisée, mais aussi le moteur de recherche Google, pour compléter la recherche d'articles et de prises de position. La revue des principaux journaux quotidiens (*Le Soleil*, *Le*

Journal de Québec, Le Devoir), des sites Web des grands médias électroniques (Radio-Canada, TVA) et des plateformes électroniques reconnues (les blogues *Québec Urbain* et *MonMontcalm.com*) sert à évaluer si – et comment – ces canaux d’expression correspondent à un autre maillon participatif.

Concrètement, une nouvelle base de données est élaborée à partir du contenu des articles tirés des médias traditionnels (à l’exception notable des radios), des sites Internet et des médias sociaux interrogés pour la période 2007-2012 et présentant un lien avec les mots-clés combinés : «vélo, Québec, boulevard» et «vélo, Québec et Père-Marquette». En tout, 68 documents pertinents, sur un total de 285 occurrences, ont été analysés. L’identité de la personne qui s’exprime, sa position exprimée et son rapport à d’autres acteurs sont les éléments répertoriés dans la base de données.

L’analyse du contenu des mémoires et celle des articles médiatiques servent de fondement à la représentation des maillons de la chaîne participative. Elles sont ensuite traitées à l’aide d’un logiciel d’analyse des réseaux sociaux (SNA) (Scott et Carrington, 2011). La cartographie des réseaux permet de suivre les acteurs selon leur positionnement d’une année à l’autre, c’est-à-dire de 2009 à 2011 dans le processus qui nous intéresse. Elle est également utile pour saisir l’effet des interactions sur les gestes posés. L’outillage de l’analyse des réseaux sociaux sert ainsi à créer des diagrammes d’acteurs, qui facilitent l’identification des scènes de participation, des types d’acteurs en présence et des positions relatives à la proposition de tracé cyclable.

Troisième étape du cadre méthodologique : l’épreuve des arguments

Le troisième volet du cadre méthodologique concerne la mise en relation du choix du tracé avec les positions exprimées au sein des différents maillons de la chaîne participative. Il s’agit ici de mesurer le poids des arguments exprimés par ceux et celles qui ont pris part au débat. Nous nous penchons également sur la perception des choix effectués et de la décision prise.

Le Plan de mobilité durable publié en 2011 est mis en perspective avec les mémoires et le débat dans la presse. La revue des médias traditionnels et électroniques est prolongée, jusqu’en 2016, de façon à étudier de quelle manière le débat se poursuit dans la chaîne des événements.

Des entretiens semi-directifs (6) permettent de cerner l'appréciation de la participation et du débat par les acteurs ayant pris part au processus, de près ou de loin, à un ou plusieurs moments depuis 2009. Ces entretiens ont été menés avec des répondants clés au printemps 2016.

Tableau 1. Cadre méthodologique pour approcher la participation de manière dynamique

Étape	Outils	Questions posées
1 – Le repérage des acteurs et de leurs positions	Documents institutionnels sur le dispositif participatif Analyse de contenu des mémoires déposés (2009-2010) Revue de presse pour la période d'existence du dispositif (2009-2010)	Qui parle ? Quelle position s'exprime ? Par quel canal ?
2 – Une cartographie de la participation	Cartographie des acteurs et de leurs positions	Comment sont liés les acteurs qui participent au débat ? Comment les positions évoluent-elles d'une étape à l'autre de la consultation ?
3 – L'épreuve des arguments	Comparaison du Plan de mobilité durable de 2011 avec les débats Entretiens semi-directifs Revue de presse étendue (2008-2016)	Comment le choix du tracé fait-il écho aux positions exprimées ? Quelle perception du débat ? Comment les acteurs en interaction ont-ils pris part au débat, depuis 2011 ?

Dans les pages qui suivent, nous présentons les résultats de l'application de ce cadre méthodologique au débat sur le tracé cyclable à Québec. Cette présentation nous permet d'en valider la pertinence pour répondre à la question : comment les différentes scènes de participation, « hors cadre » et « au sein du cadre institutionnel », interagissent-elles ?

LES ACTEURS EN SCÈNE(S) ET LES POSITIONS EN DÉBAT

La démarche devant mener au Plan de mobilité durable a mobilisé plusieurs centaines de personnes et le nombre d'individus interpellés s'est accru au fil du temps. En effet, alors qu'environ 120 personnes ont assisté aux quatre séances publiques organisées en 2009, autour de 600 personnes se sont déplacées pour l'une ou l'autre des séances de consultation de 2010. Lors de cette dernière phase de consultation, 88 mémoires ont été soumis au groupe de travail et 55 mémoires ont été présentés par leurs auteurs lors d'audiences publiques distinctes des quatre séances de consultation.

L'intérêt croissant suscité par le dispositif s'est également traduit par une diversification des thèmes abordés en lien avec la mobilité durable. En effet, la recension du contenu des mémoires permet de constater que le spectre des enjeux soulevés en 2010 est plus large que celui de 2009.

Les positions au sein du dispositif

Parmi les 108 mémoires soumis au GTMD en 2009 et 2010, 55 revoient explicitement à l'un ou plusieurs des mots suivants : vélo, réseau cyclable, piste cyclable. En 2009, 15 mémoires sur 20 traitent du vélo comme sujet principal ou comme sujet connexe : le vélo y est mis en lien avec la durabilité, y est présenté comme un moyen de diminuer les émissions de gaz à effet de serre, etc. De plus, la question du choix du tracé est récurrente dans les mémoires. Autrement dit, en 2009, au moment d'amorcer l'échange avec les membres du GTMD, les individus et les groupes qui se mobilisent sont fortement intéressés par le vélo.

Parmi ces 15 mémoires qui traitent du vélo, huit (8) sont signés par des citoyens, cinq (5) par des organismes et deux (2) par des conseils de quartier². La mobilisation des conseils sur une question comme celle de la mobilité durable est le gage d'une reconnaissance de la légitimité et de la pertinence du processus pour tenir ce débat. Les signataires des 15 mémoires déposés en 2009 souhaitent, de manière convergente, que soit reconnue l'importance de favoriser l'usage du vélo et de le développer comme élément de mobilité durable.

2. Les conseils de quartier regroupent des citoyens élus par leurs pairs pour représenter les intérêts et transmettre les avis de leur quartier (voir Bherer, 2011, 2006).

Le message est bien reçu par le Groupe de travail. Ce dernier dépose, quelques mois plus tard, une proposition de Plan de mobilité durable, qui réserve une place significative à la bicyclette. Cela dit, au-delà de la volonté générale de reconnaître le vélo comme une dimension majeure de la mobilité durable, les positions se nuancent.

Le vélo : une action collective individuelle ?

La proposition de Plan de mobilité durable de 2010 met au cœur du débat des options précises pour la réalisation d'un vélo-boulevard. Cela pousse les participants à la consultation à affirmer leurs priorités respectives et à se situer les uns par rapport aux autres. Dans les mémoires, l'importance accordée au vélo et la faveur que connaît le tracé de la piste cyclable varient selon la proximité du lieu de vie ou de travail du participant et selon sa représentation du vélo (loisir ou véhicule).

Cependant, ce positionnement des acteurs ne semble pas varier en fonction de leur affiliation. De fait, parmi les 41 mémoires déposés en 2010 par des individus ou des groupes d'individus sans affiliation à un organisme ou à une organisation, seulement 16 présentent un positionnement pour l'un ou l'autre des tracés cyclables proposés. Sept (7) mémoires sont pour la priorisation du boulevard René-Lévesque comme lien utilitaire cyclable; neuf (9) mémoires sont contre l'aménagement d'un vélo-boulevard sur René-Lévesque ou favorables au fait de prioriser la rue Père-Marquette pour la réalisation de ce projet.

En ce qui concerne les groupes et les organismes, ils sont 47 à déposer un mémoire en 2010. Le Conseil régional de l'environnement, l'association Promo-Vélo, la Chambre de commerce de Québec et Vélo-Québec sont quelques-uns des participants répertoriés. On compte également des regroupements tels que les conseils de quartier et les comités de citoyens. Plus de la moitié de ces mémoires (26/47) ne permettent pas d'identifier une position relative aux options proposées pour le tracé cyclable.

Cependant, parmi ceux qui présentent une position, les avis sont, à l'instar de ceux des individus non affiliés, partagés entre les deux options. En effet, neuf (9) regroupements de signataires se prononcent explicitement pour l'implantation du vélo-boulevard sur René-Lévesque, alors que sept (7) regroupements se prononcent fortement pour le choix de Père-Marquette. Autre similarité entre les deux « groupes » de participants : six (6) mémoires collectifs et cinq (5) mémoires individuels exposent un

parti pris favorable à un lien cyclable renforcé, sans trancher en faveur de l'une ou l'autre des options.

Ainsi, les positions « individualisées » et les positions « collectivisées » sont au diapason. Ce constat va dans le sens de l'hypothèse selon laquelle les individus s'organisent, se positionnent et prennent part au débat d'une façon qui ressemble à celle des groupes.

En ce qui concerne le profil des participants, la vaste majorité de ceux qui sont favorables à la piste sur le boulevard René-Lévesque se présentent ou peuvent être décrits comme des « cyclistes au quotidien ». Ils se déplacent régulièrement à vélo depuis un certain nombre d'années et certains le font même en hiver. Ils présentent leur mode de vie comme pouvant être adopté par tous, s'il est soutenu par des mesures d'aménagement. L'axe pour la réalisation d'un vélo-boulevard doit être choisi en fonction de critères d'efficacité : il doit être le plus droit possible.

Ces cyclistes « par utilité » ont une représentation différente de celle que nourrissent les partisans de l'option d'un tracé sur la rue Père-Marquette. Ces derniers se divisent en trois groupes : (1) le groupe des participants qui envisagent le vélo comme l'une des options de mobilité active adaptée au cadre urbain des quartiers centraux ; (2) le groupe des participants qui voient la piste cyclable sur Père-Marquette comme une première étape dans la valorisation du vélo utilitaire ; (3) le groupe des participants qui sont contre une intervention sur René-Lévesque.

Les tenants du vélo comme expérience urbaine

Dans le premier groupe (4 mémoires sur 16), il y a convergence autour de la vision du vélo comme l'un des ingrédients du « cocktail de transport durable ». Le vélo fait partie des options à mettre en valeur dans le PMD, au même titre que le transport en commun et la marche. Il est un élément important de la mobilité durable, mais il n'est pas envisagé dans une perspective d'efficacité du déplacement ; davantage comme une proposition alternative à la voiture. Selon les tenants de cette vision, l'expérience des cyclistes doit être agréable, confortable et sécuritaire. La piste cyclable servira, selon eux, aux individus résidant près de leur lieu de destination (5 km et moins), les jours où le temps le permet. Pour ces participants, le rapport avec le cadre bâti est important et les restrictions physiques qui se présentent sur René-Lévesque (plusieurs intersections, design de rue, etc.) apparaissent trop contraignantes pour être favorables à l'expérience des cyclistes urbains.

Les tenants d'une stratégie par étapes

Dans le deuxième groupe, on trouve des mémoires (5) qui ne présentent pas de position précise quant au choix du tracé, mais plutôt une opinion très marquée en faveur de l'aménagement rapide d'un lien cyclable. Deux mémoires, signés par des acteurs majeurs dans la promotion du vélo comme mode de déplacement, soit Promo-Vélo et Vélo-Québec, proposent un développement par étapes du réseau cyclable. Pouvant être perçue comme un compromis, l'option privilégiée par ces regroupements consiste en l'implantation d'une piste cyclable sur Père-Marquette, dans un premier temps, et la réalisation du vélo-boulevard sur René-Lévesque, dans un second temps.

Une telle position étonne venant de ces deux organismes. Selon nous, cette position intermédiaire témoigne de leur perception positive du processus institutionnel. Pour ces groupes provélo, la priorité est, en 2010, de voir la pratique du vélo soutenue par l'aménagement d'une voie cyclable à Québec. Ces participants sont prêts à attendre encore quelques années pour que soit implanté un axe utilitaire : l'important pour eux est qu'un geste politique soit posé rapidement en faveur du vélo.

Les tenants de la non-intervention sur René-Lévesque

Dans le troisième groupe, les participants sont opposés à la transformation du boulevard René-Lévesque (7 mémoires). Que ce soit comme espace de résidence ou de travail, ils connaissent et pratiquent au quotidien le lieu ciblé pour l'un ou l'autre des tracés (la rue Père-Marquette est parallèle au boulevard René-Lévesque et la distance séparant les deux voies est d'environ 150 mètres). Autrement dit, les participants qui s'expriment en faveur du tracé sur Père-Marquette sont à même, peut-on avancer, de juger des bénéfices et des contraintes associées au partage de la voie René-Lévesque par les autos et les vélos. Ce sont aussi des participants plus susceptibles que d'autres d'être touchés par la suppression des espaces de stationnement pour faire place à un tracé cyclable.

Les acteurs et leurs positions – synthèse

Ainsi, les mémoires sont une indication, par leur nombre et par leur contenu, de la légitimité et de la reconnaissance populaire accordées au processus consultatif en ce qui concerne le tracé cyclable. Ce qui se passe au sein du cadre institutionnel semble clair et cohérent. L'analyse du

discours montre une convergence des propos, comme le souligne Emiliano Scanu dans le chapitre 10 du présent ouvrage. Cependant, une attention portée aux stratégies et aux aspirations des participants révèle quelques zones floues dans cette apparente clarté. Les participants font tout d'abord la démonstration de leur intérêt pour l'aménagement d'un lien cyclable utilitaire et pour la mise en commun des positions. Ils situent leur réflexion à une échelle collective, ce qui a pour conséquence d'évacuer le débat plus technique sur le tracé à prioriser. Ce dernier reste, à la fin des consultations, indéterminé.

Toutefois, quand on observe ce qui sort du cadre institutionnel et s'exprime plus largement dans l'espace public, à travers les médias notamment, on note que certains participants « s'individualisent ». Sans mettre en cause la pertinence du processus de consultation, ils prennent la parole sur d'autres scènes de débat pour défendre leurs intérêts particuliers. L'enjeu du stationnement et de sa diminution au profit du vélo-boulevard, par exemple, a polarisé les positions et il a surtout été débattu par le biais des canaux médiatiques. Le suivi de ces échanges hors cadre éclaire un autre maillon de la chaîne participative, qui est plus incisif dans l'expression des préférences sur la question du tracé.

LES CANAUX MÉDIATIQUES COMME MAILLON DE BIFURCATION

L'idée d'un lien cyclable nécessitant le retrait de cases de stationnement sur rue avait déjà été évoquée en 2007 et 2008, provoquant une vive réaction de la part des commerçants de l'axe Cartier. Ces derniers avaient mobilisé le conseil de quartier de Montcalm et demandé l'appui de la conseillère municipale du district, Anne Guérette, alors représentante du parti d'opposition au conseil municipal. À l'époque, le maire Labeaume présentait lui-même le projet de réaménagement du boulevard René-Lévesque, avec l'implantation d'un tramway et d'une piste cyclable au centre de la voie, comme un projet structurant pour Québec. Rappelons qu'en 2008, Régis Labeaume est nouvellement élu à Québec et la Ville fête ses 400 ans. Le projet de mobilité s'inscrit dans l'intention de la nouvelle administration de développer une image distinctive pour la Ville de Québec : celle d'une ville exemplaire.

Ainsi, au lancement de la consultation publique visant à planifier la mobilité durable, en 2009, les élus municipaux sont au fait de l'opposition probable des commerçants de Montcalm au tracé cyclable sur René-Lévesque. Les interventions dans les médias de Régis Labeaume,

comme celles de François Picard, alors vice-président du comité exécutif et responsable des dossiers du transport et de l'aménagement du territoire, se veulent résolument pour la mobilité durable.

La préférence des élus pour le tracé cyclable sur René-Lévesque est communiquée dans les journaux et transmise par les médias électroniques au printemps 2010, soit quelques mois avant que la deuxième phase de consultation ne débute. Rappelons que cette deuxième phase du processus dirigé par le GTMD va permettre de débattre du choix du tracé. Néanmoins, François Picard s'exprime en faveur d'un projet de voie cyclable au centre de la chaussée de René-Lévesque, qui deviendrait à sens unique pour les voitures.

Pour les organismes provélo, ce parti pris en faveur du vélo en juin 2010 a un énorme poids symbolique, même si l'aménagement d'une piste cyclable au centre de la chaussée est associé à plusieurs contraintes. L'important, pour ces organismes, est d'accroître la place accordée par les décideurs au vélo dans le débat, à quelques mois de la consultation publique.

En faisant cette déclaration, l'administration municipale amorce elle-même un débat en parallèle, dans les médias. Les élus préparent l'opinion publique et testent l'idée d'un réaménagement important du boulevard René-Lévesque.

Les représentants de l'association des commerçants de l'axe Montcalm (ACAM) réagissent fortement à cette projection. Non seulement le projet leur semble menaçant, mais ils se sentent exclus du processus décisionnel. Loin d'être interpellés comme des acteurs clés par les responsables de la planification, les commerçants sont invités à jouer le jeu de la consultation, comme tous les autres acteurs. Pourtant, ces commerçants ont l'impression qu'ils ont plus à perdre que les autres.

Ils ne désavouent pas le processus consultatif institutionnel et y prennent même part. Mais ils ne croient pas que leur participation à la consultation suffira à défendre leurs intérêts. Leur stratégie est plutôt de trouver appui ailleurs que dans le cadre institutionnel, dans l'opinion publique plus largement. À cette fin, les commerçants organisent un point de presse et des sorties dans les médias, à partir du mois d'août 2010 : « Nous ne voulons pas partir en guerre. Toutefois, vous conviendrez que ce projet est inquiétant pour des gens qui ont investi des milliers de dollars dans le secteur », a répété leur directeur général, Marc-André Pâlin. » (Denoncourt, *Le Soleil*, 26 août 2010).

Les commerçants font partie du troisième groupe de participants opposés à René-Lévesque décrit plus haut : ils sont contre une intervention qui pourrait transformer les usages en cours sur ce boulevard. Le référent de l'aménagement qu'ils défendent sur les ondes radiophoniques et dans les journaux est celui du développement économique dans le quartier central qu'est Montcalm. Dans ce récit, le client qu'il faut attirer se déplace parfois en voiture et l'objectif de la mobilité durable, pour être éminemment souhaitable, ne peut justifier la mise en vulnérabilité de petits commerçants, qui travaillent fort pour survivre.

La triangulation de la revue de presse, des entretiens semi-directifs et de l'analyse des réseaux sociaux amène à voir que la participation hors cadre institutionnel qu'amorcent les commerçants à l'été 2010 porte un argumentaire qui s'apparente à celui des provélos. Sa portée, toutefois, est différente.

Deux approches différentes pour une même mise en valeur de perspectives alternatives

Comme dans bien d'autres débats, les objectifs du développement durable s'opposent, dans notre cas d'étude, aux objectifs du développement économique. Cela dit, la façon d'argumenter qu'adoptent les commerçants n'est pas très éloignée de celles des provélos. Dans les deux groupes, le référent particulier et les intérêts propres à un groupe sont présentés comme avantageux pour le plus grand nombre. Et dans les deux cas, ce groupe est présenté comme étant composé d'individus courageux et menacés par une force dominante.

Pour les « provélos », l'objectif est d'aménager l'espace de façon à permettre aux cyclistes de se déplacer de manière active, écologique et sécuritaire. Le vélo est présenté comme un bienfait pour l'ensemble de la population, puisque son utilisation diminue l'émission des gaz à effet de serre et qu'il favorise l'activité physique. Les individus qui se déplacent à bicyclette considèrent qu'ils font un choix durable au bénéfice de la collectivité et qu'ils sont négligés par l'action publique relativement aux conducteurs de véhicules motorisés. Selon eux, les aménagements doivent appuyer leur choix de ce moyen de transport.

Pour les représentants du développement économique, l'objectif est d'aménager l'espace de façon à permettre aux petits commerçants de tirer leur épingle du jeu dans un contexte qui s'apparente à une lutte contre les grandes surfaces commerciales situées à la périphérie. Le stationnement

sur rue est un outil majeur pour attirer les clients et pour soutenir les commerçants de détail dans cette lutte. Le tracé sur René-Lévesque nécessiterait la suppression d'environ 50 cases de stationnement ; il n'est donc aucunement à leur avantage.

Autrement dit, les deux groupes qui s'opposent au sein des différents lieux d'expression sur la mobilité se présentent comme membres d'une culture alternative, d'une scène un peu déviante – pour reprendre l'expression de Becker (1963) – par rapport à la scène principale. La proximité de ces deux récits, qui politisent le mode de vie et les habitudes de consommation, aurait pu faire naître une alliance. On aurait pu envisager de valoriser cette « marginalité » affirmée et partagée pour en faire l'image et le caractère distinctif de l'axe Cartier. Mais pour cela, il aurait fallu que chacun joue le jeu de la collaboration. Or, les commerçants ont choisi de faire cavalier seul.

Une stratégie de participation conditionnée par la position dans le réseau

Postulant que la corde sensible qu'ils désirent toucher vibre moins à l'intérieur du cadre consultatif, les représentants des commerçants se tournent vers les médias. Ils rejettent l'idée d'une alliance stratégique avec les autres participants au débat sur le tracé cyclable. Ce faisant, ils agissent en conformité avec ce que révèlent les études sur les réseaux sociaux, à savoir qu'un acteur connecté trouve appui dans son réseau, tandis qu'un acteur isolé se tourne vers les médias et les élus (Quinn, Woehle et Tiemann, 2012). L'organisme isolé minimise l'importance du réseau parce qu'il le juge moins pertinent. Cela provoque une ouverture directe de sa stratégie à l'espace public et médiatique, comme dans notre cas d'étude.

Les groupes provélo, pour leur part, ont joué le jeu de la consultation. Les représentants de Promo-Vélo et de Vélo-Québec, pour ne nommer que ceux-là, ont accepté de se mobiliser, de structurer leur position dans un mémoire et d'aller la présenter par le canal de la participation publique institutionnelle. Ils revendiquent, depuis longtemps, d'avoir voix au chapitre de la décision en matière de vélo. En se présentant sur la scène de la consultation institutionnelle, ces représentants témoignent de leur bonne foi et de leur volonté de collaborer avec les décideurs.

Toutefois, ces regroupements se font doubler par l'autre jeu que jouent les acteurs de l'axe Cartier sur une scène alternative et ponctuelle

de participation. Cette scène alternative attire l'attention. Elle mobilise les canaux médiatiques et réussit à influencer les décideurs.

Plus précisément, l'opposition exprimée par les commerçants au projet de lien cyclable sur René-Lévesque fait basculer la priorité pour le tracé. Alors que René-Lévesque était présenté, en juin 2010, comme l'option de l'administration Labeaume, quatre mois plus tard, en octobre 2010, le tracé sur Père-Marquette se présente comme un compromis acceptable.

Comme nous l'avons dit précédemment, certains organismes provelo appuient cette option de la rue Père-Marquette, même s'il s'agit d'un deuxième choix. En l'appuyant, tout en la présentant comme un premier pas vers un lien utilitaire pour le vélo, les membres de la communauté des cyclistes préservent la pertinence de la collaboration participative. Toutefois, le fait de jouer le jeu institutionnel contribue à réduire la portée de la participation de ces regroupements. Ils avaient la faveur des élus pour poser des gestes forts au profit de la mobilité durable en juin 2010. Quelques mois plus tard, les gestes forts sont mis de côté au profit d'une solution intermédiaire, à laquelle ils adhèrent.

À la publication du Plan de mobilité et au moment de justifier le choix du tracé en 2011, les décideurs du GTMD se gardent bien d'associer ce choix à la demande des commerçants pour préserver les places de stationnement : cela serait peu conforme à la perspective de mobilité durable recherchée. L'argument autour duquel s'articule le compromis est plutôt celui de la sécurité. De fait, pour plusieurs signataires de mémoires, le boulevard René-Lévesque n'est pas un axe sécuritaire pour les cyclistes en raison du partage de la voie avec les autobus et les voitures.

Ainsi, pour justifier le choix du tracé sur Père-Marquette, les membres du GTMD et les élus s'en remettent aux arguments des signataires de mémoires appartenant aux deux premiers groupes des opposants à René-Lévesque, soit (1) le groupe des participants qui envisagent le vélo comme une option de mobilité adaptée au cadre urbain des quartiers centraux et (2) le groupe des participants qui voient la piste cyclable sur Père-Marquette comme une première étape dans l'évolution de la valorisation du vélo utilitaire. Le troisième groupe, celui des signataires qui sont contre une intervention sur René-Lévesque et auquel appartiennent les représentants des commerçants, a gagné sa bataille. Il est néanmoins relativement isolé.

Comme les opposants à la modification du boulevard René-Lévesque étaient, pour la plupart, ouvertement favorables à une piste cyclable entre

la colline Parlementaire et le campus universitaire et comme les ténors du vélo que sont Vélo-Québec et Promo-Vélo se sont dits ouverts à ce qu'il y ait d'abord une première piste sur Père-Marquette, il devenait relativement aisé, pour le GTMD et l'administration municipale, de boucler la boucle de la chaîne participative, en 2011, en choisissant d'implanter l'axe cyclable sur Père-Marquette.

Cela dit, il apparaissait important de reconnaître la pertinence des acteurs réclamant un geste fort favorable au vélo à Québec. Aussi, pour sauver en quelque sorte la face de chacun, l'administration Labeaume met en place, en 2011, un comité de suivi du projet pilote de piste cyclable sur Père-Marquette. Les conseils de quartier et les organismes provélo s'étant le plus fortement exprimés durant la joute dans les canaux médiatiques ont été invités à en faire partie. Les représentants des commerçants, eux, ne l'ont pas été.

UN PROCESSUS DYNAMIQUE, À SAISIR EN CONTINU

L'application de notre cadre méthodologique au cas du débat entourant le tracé cyclable amène à faire deux constats sur l'expérience participative contemporaine et sa portée.

Le premier constat concerne les rapports de pouvoir entre les acteurs en scène. Nos résultats confirment que la mise en relation des acteurs au sein du cadre institutionnel ne se traduit pas par un plus grand pouvoir des participants sur la décision. Les ressources et la légitimité des acteurs restent inégales. En outre, les acteurs qui se mobilisent autour d'un enjeu public ne le font pas forcément au bénéfice d'une transformation progressive de la société. Ce premier constat est donc un peu tiède : on participe davantage, mais en conservant un pouvoir relatif.

Le second constat se rapporte à la lecture des dynamiques participatives. Il concerne le fait que les dispositifs institutionnels de consultation publique constituent des points d'accès féconds pour l'éclairage des aménagements, des ententes et des idées pour mieux comprendre et saisir la forme de l'acteur collectif « ville » (Le Galès, 2011). Le cadre de saisie de la participation permet de voir au-delà du résultat selon lequel la position conservatrice l'a emporté dans le débat sur le tracé de la piste cyclable. L'approche de la participation comme une chaîne constituée de maillons, qui sont autant de scènes de participation, met en lumière la dynamique de l'organisation des acteurs et ses réorganisations au fil du temps.

Partant de ce fait, si on la considère comme une étape structurante pour l'expression des positions et pour l'interaction entre les acteurs locaux, la participation de différents publics à un processus institutionnel est révélatrice des alliances qui se constituent, des positions exprimées et défendues et des stratégies choisies pour influencer la décision (Fourniau *et al.*, 2013). Cela dit, cette chaîne des alliances et des positions qui s'expriment semble vouloir multiplier les assemblages possibles.

Au terme de l'application de notre proposition, il nous semble que l'étude d'un objet de débat public comme celui du Plan de mobilité durable de Québec ne rend pas tout à fait compte de la transformation plus globale de la participation publique et de sa portée en aménagement et en urbanisme. Certains traits, comme le registre plus collaboratif que contestataire adopté par les acteurs locaux par rapport à l'action publique, laissent entendre que les maillons informels de la chaîne participative influencent les stratégies d'interaction et de négociation autour de projets urbains. Cependant, le fait de prendre pour point de départ un débat lancé par l'administration municipale elle-même peut aussi masquer le déplacement du centre de gravité de la participation à l'extérieur du cadre institutionnel.

On assiste en effet à une transformation de la pratique de la citoyenneté active. À l'ère des réseaux et des médias sociaux, celle-ci s'incarne dans l'espace quotidien, à différentes échelles, sans attendre d'être sollicitée par les institutions. Cette multiplication des scènes et des alliances se révèle certainement plus exigeante pour les individus. Ils sont mobilisés, parfois en simultané, par plusieurs projets et débats, sur divers thèmes. En outre, cette multiplication des canaux d'activité civique individuelle n'est pas sans promesses pour l'avenir de la démocratie participative. Parce qu'ils se trouvent sur plusieurs scènes, dans l'espace concret du monde vécu, les acteurs contribuent à remettre en question la pertinence des processus « traditionnels » de mobilisation, de consultation et d'action. Dans ce contexte, doit-on tenter de « ramener » les citoyens actifs au sein des structures formelles de participation ? Comment cela peut-il se faire ? Voilà quelques questions pertinentes et d'actualité pour les chercheurs intéressés par la participation publique en aménagement et en urbanisme.

BIBLIOGRAPHIE

ARNSTEIN, S. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no 4, p. 216-224.

- ALEXANDER, J. C. (2006), *Social Performance: Symbolic Action, Cultural Pragmatics, and Ritual*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BARBIER, R. et C. LARRUE (2011), « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, n° 1, p. 67-104.
- BECKER, H. S. (1963), *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press.
- BENNETT, W. L. (2012), « The Personalization of Politics: Political Identity, Social Media, and Changing Patterns of Participation », *Annals AAPSS*, n° 644, p. 20-39.
- BENNETT, W. L. et A. SEGERBERG (2011), « Digital Media and the Personalization of Collective Action: Social Technology and the Organization of Protests Against the Global Economic Crisis », *Information, Communication & Society*, vol. 14, n° 6, p. 770-99.
- BHERER, L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 105-133.
- BHERER, L. (2006), « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipale? », *Politique et Sociétés*, vol. 2, n° 1, p. 31-56.
- BLONDIAUX, L. et J.-M. FOURNIAU (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien? », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 8-35.
- CEFAÏ, D., M. CARREL, J. TALPIN, N. ELIASOPH et P. LICHTERMAN (2012), « Ethnographies de la participation », *Participations*, vol. 4, n° 3, p. 7-48.
- COHEN, P. (1997) [1972], « Subcultural Conflict and Working-Class Community », dans K. GELDER et S. THORNTON (dir.), *The Subcultures Reader*, London/New York, Routledge.
- DENONCOURT, F. (2010), « Pistes cyclables : des commerçants inquiets dans Montcalm », *Le Soleil*, 26 août, consulté le 24 octobre 2017 : <https://www.lesoleil.com/actualite/la-capitale/pistes-cyclables-des-commerçants-inquiets-dans-montcalm-0fb9b258bf3118f0a19c9373d601541e>
- FOURNIAU, J.-M. et al. (2013), *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, Programme de recherche Concertation, Décision et Environnement, vol. 1, France: Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2013.
- FUNG, A. (2011), « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 1-19.
- GIDDENS, A. (1991), *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford, Stanford University Press.

- HAENFLER, R., B. JOHNSON et E. JONES (2012), « Lifestyle Movements : Exploring the Intersection of Lifestyle and Social Movements », *Social Movement Studies*, vol. 11, n° 1, p. 1-20.
- HAMEL, P. (2012), « L'action collective et la légitimité de la démocratie délibérative », *Les Ateliers de l'Éthique/The Ethics Forum*, vol. 7, n° 1, p. 76-87.
- HASSENTEUFEL, P. (2011), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- HAY, C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge/Malden, Polity.
- LEACH, D. K. et S. HAUNSS (2009), « Scenes and Social Movements », dans H. JOHNSTON (dir.), *Culture, Social Movements, and Protest*, Farnham, Ashgate.
- LICHTERMAN, P. et N. ELIASOPH (2014), « Civic Action », *American Journal of Sociology*, vol. 120, n° 3, p. 798-863.
- MAZEAUD, A., M.-H. SA VILAS BOAS et G. BERTHOMÉ (2012), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensées », *Participations*, vol. 1, n° 2, p. 5-29.
- McADAM, D. et D. A. SNOW (1997), *Social Movements: Readings on Their Emergence, Mobilization, and Dynamics*, Los Angeles, Roxbury Publishing Company.
- QUINN, A., R. WOEHLE, K. TIEMANN (2012), « Social Network Analysis for Analyzing Groups as Complex Systems », *Journal of Social Service Research*, vol. 38, n° 5, p. 605-618.
- ROWE, G. et L. J. FREWER (2000), « Public Participation Methods: A Framework for Evaluation », *Science, Technology & Human Values*, vol. 25, n° 1, p. 3-29.
- SÉNÉCAL, G. (2016), *La société des acteurs. Les voix du monde vécu*, Montréal, Liber.
- SNOW, D. A. (2004), « Social Movements as Challenges to Authority: Resistance to an Emerging Conceptual Hegemony », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, vol. 25, n° 1, p. 3-25.
- VILLE DE QUÉBEC (2011), *Plan de mobilité durable, Pour vivre et se déplacer autrement*. En ligne : [www.ville.quebec.qc.ca/mobilitedurable]
- VILLE DE QUÉBEC (2010), *Pour vivre et se déplacer autrement. Rapport de consultation sur le Plan de mobilité durable*.
- VILLE DE QUÉBEC (2009), *Vivre et se déplacer à Québec*. Consultation préliminaire du groupe de travail sur la mobilité durable, Service des communications, Rapport final, Équipe consultations et sondages.

CHAPITRE 12

Échanges en réseaux, débats viraux : les nouveaux espaces du débat public

SANDRA RODRIGUEZ

Voilà deux décennies déjà que nous débattons du pouvoir démocratique du Web. Depuis sa popularisation, le « réseau des réseaux » est présenté comme permettant à chacun de se faire entendre ; c'est la promesse d'une grande agora numérique, où quiconque peut accéder à des informations, échanger des savoirs profanes ou experts, débattre, s'organiser en contrepouvoir. Le rêve d'une démocratie augmentée par les technologies numériques a cependant tout aussi rapidement été entaché d'un clivage important – l'inégalité d'accès. Pour qu'il fût démocratique, l'espace virtuel devait, avant tout, être à la portée de tous. C'était loin d'être le cas il n'y a pas si longtemps. Le Web s'est depuis propagé. Les médias socionumériques¹ se sont immiscés dans tous les espaces de la vie sociale. C'est aujourd'hui près de 25 % de la population mondiale qui accède aux plateformes Facebook et Twitter sur une base régulière² et ce sont 79 % des Nord-Américains qui y accèdent au quotidien (Pew, 2016). Au printemps 2016, une enquête (Mitchell, Gottfried, Shearer et Lu, 2016) démontrait que 62 % des Américains recouraient aux réseaux socionumériques comme source principale d'information, contrairement à 49 % en 2012, illustrant un accroissement

-
1. Par souci d'aisance, l'appellation « médias sociaux » sera employée dans ce chapitre pour évoquer les plateformes de réseaux socionumériques : Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram, etc.
 2. Selon Internet World Stats [<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>], l'augmentation du taux d'internautes dans le monde était de 538 % pour l'année 2010 à 2011 seulement.

de l'utilisation, mais aussi une prévalence de leur recours comme concentration des informations quotidiennes. Aujourd'hui, les échanges en réseaux continuent de soulever bien des questions quant à leurs rôles et leurs incidences sur le débat public.

Ces outils numériques qu'on disait « révolutionnaires » il y a trois ans à peine – ceux du Printemps arabe, du Printemps érable, du mouvement *Podemos*; des révoltes iraniennes de 2009, du mouvement des 99 % ou même de l'élection d'Obama – n'évoquent plus l'image du jeune militant montant aux barricades virtuelles. Au contraire, on accuse aujourd'hui ces plateformes (en particulier Facebook et Twitter) de favoriser la désinformation, de polariser le débat et d'affaiblir le pouvoir citoyen.



**Figure 1. Washington D.C., Manifestations
au lendemain de l'investiture du 45^e président américain**

Crédits: Justin Fraterman, 21/01/2017

Aux États-Unis, le nouveau président élu se dit en guerre contre les médias de masse, refusant les conférences de presse et préférant pérorer sur Twitter. Le concept d'ère postfactuelle ou « postvérité » est simultanément évoqué pour dénoncer le rôle des plateformes Facebook et Twitter dans la polarisation du débat sur le Brexit. On rappelle leur rôle dans la diffusion de fausses nouvelles (*fake news*) – ces publications « choc », quoique non fondées, qui embrasent le débat public et déforment la perception que les citoyens ont des clivages politiques réels. Sites gouvernementaux, forums de discussion et sections de commentaires des chaînes

de nouvelles deviennent le théâtre privilégié de l'intimidation, où des armées de trolls attaquent en bloc quiconque propose un point de vue divergent. Dans ce tableau sombre, le média de l'expression des masses semble être devenu celui de sa manipulation. Le rêve d'un espace d'opposition et d'échange entre discours médiatiques, positions officielles et savoirs profanes se ternit – il n'y a plus de savoirs qui tiennent, il n'y a que des opinions. On est loin d'une agora 2.0...

Cette mutation rapide des usages socionumériques inquiète et intrigue. D'une part, ces pratiques douteuses s'ajoutent à une personnalisation croissante des contenus, ce qui limite là encore les possibilités des citoyens d'accéder à des points de vue divergents. La controverse entourant le rôle de filtrage des médias sociaux provient du poids démesuré des géants d'Internet – Facebook, Google, Apple, Amazon, YouTube – et de leur rôle dans le déséquilibre du pouvoir entre, d'une part, ceux qui échangent des informations en ligne et, d'autre part, ceux qui contrôlent la manière dont elles circulent. En développant des algorithmes et des techniques de collecte de données toujours plus sophistiqués, on propose aux internautes des contenus qui les confortent dans leur vision du monde. C'est ce qu'on appelle un « effet de filtrage » produit par des algorithmes ou pour reprendre le terme de Pariser (2011), des *filter bubbles* : des bulles qui en quelque sorte « isolent » les opposants, ne leur donnant à voir que des propos tenus par des gens qui ont des positions ou intérêts semblables aux leurs. C'est ce qui explique le renforcement de la polarisation.

Simultanément, ce sont aussi les grandes chaînes de nouvelles qui entrent en concurrence avec ces plateformes d'échanges en ligne. On essaie d'attirer l'attention du public par tous les moyens possibles, incluant la diffusion de nouvelles choc – le *clickbait* – et pas forcément véridiques – les *fake news*. Le problème, c'est qu'à l'ère des réseaux, ces informations deviennent facilement virales. Si les algorithmes de classification des informations s'ajoutent aux effets de filtrage, il devient de plus en plus difficile de discerner, dans ce flux constant d'information, le vrai du faux.

Ces pratiques remettent en question la capacité des individus à accéder à des informations fiables, tout en les empêchant d'en estimer adéquatement la source, les enjeux débattus et la position des acteurs. Elles exagèrent les clivages et limitent la possibilité des voix exclues de se faire entendre, tout étant réduit à des oppositions binaires. Pourtant, au moment d'écrire ces lignes, les plateformes Facebook et Twitter sont inondées de millions d'images prises par des manifestants dans le cadre

des marches anti-Trump. Elles s'ajoutent aux articles, messages et *tweets* relayés par les journalistes, mais aussi par des observateurs internationaux qui choisissent de recourir à ces réseaux pour manifester leur mécontentement, ou proclamer leur support aux acteurs sur le terrain. En d'autres termes, le Web et les médias sociaux sont encore perçus par plusieurs comme des lieux légitimes d'échange et de débat.

Avant d'aller plus loin, rappelons que les médias socionumériques sont aussi (et surtout) employés au quotidien pour échanger avec des proches, des amis, des collègues. Si une part croissante de la population y recourt comme à la source d'information principale, ce sont aussi les médias de masse et les grandes chaînes journalistiques qui dépendent aujourd'hui de ces plateformes pour fidéliser leurs publics, pour diffuser les nouvelles de l'heure, pour augmenter leurs cotes d'écoute... ce qui ajoute à la complexité d'une analyse des pratiques qui composent cet espace médiatique. On ne peut donc pas y voir uniquement un outil de propagande et de polarisation.

À la lumière de ces transformations, comment envisager l'omniprésence des pratiques d'échange en ligne et leurs effets sur le débat public? Comment analyser le fait d'«aimer» un commentaire, de diffuser une pétition en ligne ou de suivre le fil Twitter d'un politicien dans le contexte actuel des prises de décisions politiques? Dans quelle mesure le flux constant d'information sur des réseaux guidés par des algorithmes participe-t-il à l'information des citoyens et à l'élaboration de leurs prises de position politiques? Les échanges en ligne limitent-ils ou au contraire appuient-ils l'accès des citoyens au débat? Il semble difficile de répondre à ces questions, tant les développements des usages socionumériques sont rapides et tant le développement des algorithmes qui transforment ces espaces se fait dans un manque flagrant de transparence (Crawford, 2014, 2016).

Penser la transformation des espaces médiatiques et la façon dont elle agit sur l'alimentation ou la résolution de controverses sociales est un point central de la réflexion sur le débat public. Dans une perspective inspirée de Habermas (Dahlgren, 1994, 2005; Sparks, 1988, 2001) nombre d'auteurs ont souligné le rôle des médias dans la construction de l'opinion publique, dans l'affichage des positions et points de vue opposés ou dans le relais des informations officielles (conférences de presse, communiqués et décrets politiques, débats électoraux). On souligne en particulier la double fonction que remplissent les médias de masse – celle d'être à la fois l'enjeu du débat et l'espace où se développent

et s'exercent les volontés politiques. C'est ce qui permet de les étudier en tant que véritables *institutions* de l'espace public.

Or cette double fonction, reprise par les médias sociaux numériques, est peut-être cela même qui peut aider à cerner les transformations en cours de l'espace public. Le chapitre suivant propose d'explorer le rôle complexe que jouent ces plateformes dans la participation des citoyens au débat public. Dans un premier temps, je reviens sur la manière dont s'est conceptualisée la relation entre médias et débat public en attirant l'attention sur la notion d'espaces alternatifs d'échange (Dahlgren, 1994) et la possibilité d'agir sur ce que Castells appelle des « nœuds d'information » (2009). Dans un deuxième temps, je m'appuie sur les résultats d'enquêtes menées auprès de jeunes activistes (20-35 ans) entre 2009 et 2012 dans le but de mieux cerner, au-delà de la technologie, la valeur qu'ils donnent aux échanges en ligne comme lieux d'expérimentation, de résistance et de relation aux autres. Enfin, je compare ces résultats aux développements actuels des bulles de filtrage, pour réfléchir à l'incidence du Web et des médias sociaux sur le renouvellement du débat public. En repensant le rôle des échanges sociaux numériques dans la construction et la validation de savoirs citoyens, j'estime important de prêter une attention particulière à la nécessité constante pour les acteurs de négocier entre des espaces intersubjectifs de connaissances, de façon à en saisir les portées, mais aussi les limites.

DES ESPACES PUBLICS EN RÉSEAUX

*Just as television saved democracy in the past, in the future,
it will be saved by the Internet.*

Steven Clift, 2000

Plusieurs recherches s'intéressant aux répercussions sociales du Web et des médias sociaux soulignent la façon dont ils s'inscrivent dans une transformation de l'espace public. En prenant en compte l'émergence de nouvelles pratiques d'échange et d'affichage en ligne (Jordan, 1999 ; Granjon, 2001), des pratiques de microblogage (par exemple les échanges sur Twitter) et des plateformes d'échange qui marquent le *Web 2.0* (Earl et Kimport, 2011 ; Gerbaudo, 2012), on parvient à mettre en lumière la façon dont ces outils sont employés par les acteurs pour créer des *espaces* où ils peuvent interroger ou modifier les normes et les structures sociales. L'analyse du rôle que jouent les médias sociaux (Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram) dans l'émergence et l'organisation de pratiques de

résistance et de contestation soulève un ensemble de questions sur la relation à établir entre la démocratisation de ces plateformes et l'émergence de nouvelles formes de circulation des savoirs, qui peuvent, à leur tour, influencer la façon dont les acteurs s'organisent, comment ils choisissent de se faire entendre (Juris, 2012 ; Rodriguez, 2009 ; 2016). Les médias socionumériques revêtent ainsi une double fonction : il sont l'espace au sein duquel les acteurs essaient de faire valoir leurs positions, tout en demeurant l'outil par lequel ils accèdent aux informations et aux connaissances nécessaires à la construction des enjeux du débat.

Le développement d'une conception moderne de la démocratie coïncide depuis longtemps avec la promotion de nouveaux moyens de communication. L'apparition des presses mécaniques, du train, du téléphone, de la télévision a chaque fois été perçue comme un moyen d'élargir l'espace public. On peut penser à l'explosion de la presse journalistique au XVIII^e siècle, à l'imprégnation de la radio et de la télévision au XX^e siècle (McChesney, 1995 ; Starr, 2005). On peut songer aussi au rôle attribué aux médias de masse dans la structuration d'un « tissu connectif », d'une « culture » qui facilite la diffusion des campagnes présidentielles, normalise les modes de diffusion des discours et des positions officielles (Rogers, 1962 ; Schiller, 1973) – en somme, l'espace médiatique devient lui-même un espace de débat public.

Un ensemble de perspectives théoriques inspirées de Habermas ont d'ailleurs tenté de réconcilier l'observation de l'espace public avec celle de l'émergence de pratiques médiatiques. Dans son analyse du passage des sociétés traditionnelles aux sociétés modernes, Habermas (1987, 1991) développe la notion de *raison communicationnelle* pour expliquer les comportements des élites bourgeoises du XVIII^e siècle dans les cafés de Vienne et de Londres. On retient les conditions matérielles, culturelles et intellectuelles de l'époque qui éveillent l'intérêt des citoyens à participer à des discussions ouvertes « semi-privées » (celles des cafés), dont les contenus sont relayés par les journaux pour devenir publics. Habermas reconnaît que ce processus de rationalisation des échanges demeure inachevé et souligne comme d'autres le côté idéaliste et élitiste du processus (Habermas, 1996, 2006). Toutefois, on peut retenir de ce modèle que des pratiques d'interactions entre citoyens, culturellement ancrées dans la popularisation de pratiques médiatiques, arrivent à susciter un espace alternatif au débat public – un espace qui permet aux individus d'accéder à des lieux, des informations et des savoirs nécessaires à la prise de position, où se développe leur volonté politique.

Ces espaces se développent en opposition aux pratiques de « représentation » des classes dirigeantes. Les cafés deviennent des *espaces de communication multiples* où des individus partagent des informations, des réflexions et des points de vue intersubjectifs qui les aident à développer leur position politique en dehors des *représentations* officielles. En observant le développement des médias de masse au XX^e siècle, plusieurs ont repris cette conception du caractère « dialectique » des échanges médiatiques. On souligne l'établissement d'espaces où les citoyens peuvent, par des modalités de délibération équitables (journalistes, émissions d'enquête, lignes ouvertes), prendre connaissance des enjeux, influencer l'opinion publique. On souligne aussi la place des militants et activistes qui recourent aux médias de masse pour diffuser des « codes de sens », soit des cadres symboliques pour orienter l'action (Eyerman et Jamieson, 1991), ou donner à voir des opportunités médiatiques (Benford et Snow, 2000).

Avec le développement d'Internet et du Web 2.0, les acteurs accèdent à des réseaux d'échange toujours plus rapides et horizontaux. La malléabilité du Web permet aux citoyens non seulement de recevoir, mais aussi de produire des informations. Dans ce contexte, la multiplication de réseaux numériques est perçue comme favorisant une capacité d'agir accrue des acteurs (*empowerment*). On s'intéresse à la façon dont le Web s'accompagne de nouveaux répertoires d'action, on observe comment il facilite le recrutement de militants ou permet de diffuser des modes d'organisation basés sur des réseaux flexibles de relations (Costanza-Chock, 2012 ; Juris, 2012). En parallèle, on note l'émergence de pratiques d'autocommunication de masse (Castells, 2007) ou de *Daily Me* (Negroponte, 1996) – où des affichages d'expériences personnelles, de vidéos captées par des téléphones intelligents, des commentaires partagés sur Facebook ou Twitter sont diffusés à large échelle et sont repris par les journalistes pour construire la nouvelle (remettant en question la frontière entre savoirs profanes et savoirs experts).

Comme dans le cas des cafés du XVIII^e siècle, ces pratiques mènent à la création d'espaces d'échange « alternatifs », où sont contestés les positions et les enjeux diffusés par les médias de masse. Or, la force des médias sociaux semble être aussi de permettre aux idées et aux actions individuelles d'avoir une portée collective. Grâce à leur pouvoir de *partage*, les individus peuvent briser le monopole des médias et diffuser des informations de manière virale jusqu'à les rendre « publiques ».

Au cours des dernières années, le Web 2.0 et les médias sociaux ont marqué les imaginaires par la place qu'ils ont prise dans le cadre de grandes mobilisations sociales. De l'orchestration de *flash mobs* à l'occupation d'espaces publics (McCaughy et Ayers, 2003; Pleyers, 2010, 2016), de la révolution iranienne de 2009 au Printemps arabe de 2011 et aux multiples mouvements citoyens de 2012 (Lotan *et al.*, 2011; Tufecki et Wilson, 2011), on s'étonne du souffle démocratique et contestataire d'une génération de jeunes militants technophiles. Les dernières années ont vu émerger les expressions «révolution 2.0», «révolution Twitter» ou «génération Facebook» pour décrire le rôle joué par ces plateformes dans la constitution de contrepúblics, au point de devenir une branche d'étude à part entière (Castells, 2012; Costanza-Chock, 2012).



Figure 2. Slogan et message *twitter* revendiquant l'accès aux médias sociaux (Égypte, janvier 2011)



Figure 3. Slogan et message *twitter* revendiquant l'accès aux médias sociaux (Égypte, janvier 2011)

C'est ici surtout la capacité de communiquer d'un à plusieurs et de plusieurs à plusieurs (*peer to peer*) qui vient soutenir cette idée du pouvoir ou d'un effet boule de neige des médias sociaux (Dhalgren, 2005 ; Cardon, 2010 ; Rodriguez, 2014, 2016). Les médias socionumériques deviennent des lieux où se définissent des façons de débattre, où circulent des informations et s'échangent des codes de production de sens qui se répercutent sur le terrain. Il est à noter que ces pratiques ne suggèrent pas un simple élargissement de l'espace qu'occupaient les médias de masse. On peut plutôt y voir une multiplication *des espaces publics* (Dhalgren 2005). Les plateformes socionumériques s'entrecroisent aux médias de masse (radio, télévision, journaux). S'y ajoute un foisonnement de chaînes spécialisées, des blogues, des sites Web destinés à des niches d'intérêts ciblées. Les grandes chaînes de nouvelles affichent ouvertement leurs orientations et préférences politiques (CNN, Fox News ou MSNBC). L'imprégnation des médias sociaux quant à elle s'étend à tous les domaines de la vie quotidienne et ses schémas d'appropriation sont en constante évolution. Ils s'ajoutent à des espaces d'échanges face à face, à la permanence d'espaces de débat ou de consultation plus formels ou usuels.

Un trait caractéristique de ces nouveaux espaces est bien sûr l'importance qu'y jouent les réseaux. Pour Castells, nous assistons à un déplacement des espaces de pouvoirs vers des sphères médiatiques multiples. L'intensification des flux d'information conduit à une démultiplication de ce qu'ils appellent des « nœuds » dans les réseaux de communication – c'est-à-dire des pôles qui croisent différents réseaux d'échange et de relais d'information, et qui deviennent les nouveaux enjeux du pouvoir. Si les flux d'information se multiplient, c'est la manière dont les individus parviennent à agir sur ces « nœuds » qui devient primordiale (Castells, 2007, 2009). Il ne s'agit donc pas uniquement d'observer l'inscription d'individus au sein d'un ou de plusieurs espaces d'échanges, mais aussi de s'intéresser aux rapports de pouvoir entre institutions, individus et acteurs sociaux tentant d'agir sur la façon dont circule l'information au sein d'espaces « fluides » et « connectés » en réseaux. L'enjeu de la lutte : ces « nœuds » par lesquels sont détournés, amplifiés, ou redirigés les transmissions d'information.

Les espaces publics multiples et en réseaux sont marqués par une nouvelle culture de l'échange qui découle d'un ensemble de caractéristiques technologiques : la possibilité d'archiver ou de copier des informations ; la possibilité de les rediffuser sur d'autres réseaux ; le caractère viral que peuvent prendre ces diffusions. Or, c'est bien là où le bât blesse. Ces caractéristiques de l'outil permettent également aux géants

du Web (Google, Apple, Facebook, Amazon) de contrôler par des algorithmes de personnalisation des contenus la façon dont circulent les échanges voire de déplacer les « nœuds de communication », et ce, sans que les utilisateurs en soient totalement conscients. Ce qui soulève de nombreuses questions. Par exemple, si les effets de filtrage confortent les acteurs dans leur vision du monde, y a-t-il encore lieu de parler de débat ouvert? La participation à l'espace public suppose une aisance dans la parole, l'accès à des informations fiables, la maîtrise de registres d'action permettant aux individus de prendre part aux échanges. Comment les individus arrivent-ils à valider la pertinence des informations auxquelles ils accèdent à l'ère de la postvérité? Comment choisissent-ils de comparer, d'évaluer, d'exprimer des positions alternatives?

Qu'il s'agisse d'influencer les décisions politiques des représentants gouvernementaux, d'orienter l'opinion publique ou de faire connaître de nouvelles idées, les actions citoyennes visent avant tout à dégager des lieux d'expression. Or, pour comprendre comment les citoyens s'informent, font circuler ou essaient de modifier un ensemble de connaissances et de positions, il faut pouvoir saisir ce qui se transforme dans la manière dont les individus interagissent à la fois *entre eux*, avec des espaces médiatiques, mais aussi *avec* des flux constants d'information. C'est précisément cette volonté de mieux comprendre la façon dont les réseaux sociaux sont employés pour agir sur les mécanismes de production de sens qui m'a conduite à mener une enquête auprès de jeunes Canadiens entre 2009 et 2012, dont les résultats génèrent quelques brèves constatations.

ÉCHANGES VIRAUX ET PRODUCTION DE SENS

Le renouvellement des idées, ce n'est pas un objectif; c'est un processus.

Femme, 29 ans

Que ce soit par le recours aux médias de masse ou par l'émergence de nouvelles pratiques d'échange en ligne, le simple fait d'afficher des positions, de relayer des informations, voire d'être actif au sein d'espaces de débat ouverts ne conduit pas nécessairement du point de vue des jeunes à la résolution de conflits, ni même à l'appréciation objective de positions divergentes. Au contraire, la perception qu'ont les individus d'un enjeu ou des connaissances nécessaires au débat est toujours fortement influencée par une culture, des valeurs, des croyances. Même lorsqu'ils sont confrontés à des faits qui contredisent ce qu'ils tiennent

pour vrai, les idées des individus ont tendance à demeurer peu affectées. Une simple campagne médiatique, si élaborée ou virale soit-elle, ne parviendra pas à ébranler les convictions d'un public si celui-ci n'est pas déjà prêt à entendre un discours qu'il estime *a priori* peu pertinent. Il s'agit là d'un détail important : les croyances et les valeurs ne sont pas totalement statiques. Si des individus perçoivent des « messages » différemment selon leur « communauté d'interprétation », il est également vrai qu'ils peuvent réviser, nuancer et changer cette interprétation de manière indépendante, en fonction d'un certain nombre de contextes ou de circonstances. C'est tout l'enjeu du débat.

En observant la façon dont les médias numériques transforment l'espace public, on souligne souvent la façon dont ils s'arriment à des pratiques et à une culture des réseaux qui serait celle des « jeunes ». Des enquêtes ont analysé les pratiques d'organisation et de recrutement de jeunes cybermilitants (McCaughy et Ayers, 2003). D'autres se sont intéressées aux répercussions des technologies numériques sur leur participation démocratique (Pasek, 2006; Gerbaudo, 2012; Costanza-Chock, 2012; Pleyers, 2016). Toutefois, il me semble important de comprendre, au-delà du seul recours aux technologies, la façon dont ces jeunes choisissent d'interagir avec autrui, au sein d'un espace culturel, politique, social. Si nous assistons à une transformation profonde des *logiques* et des *répertoires* par lesquels les individus agissent sur leur société, il faut aussi prêter une attention particulière *aux sens* que les acteurs donnent à ces pratiques (Rodriguez, 2009, 2013, 2014, 2016).

Dans le cadre d'une enquête menée entre 2009 et 2012 auprès de jeunes Canadiens de 20 à 35 ans, j'ai voulu interroger les raisons pour lesquelles ils recourent aux médias numériques et le sens qu'ils leurs confèrent dans le cadre d'actions citoyennes. Au total, ce sont 137 jeunes qui ont été interviewés, présentant des modes d'engagement variés : militants, membres de groupes altermondialistes, féministes, jeunes technophiles, pirates informatiques et même des jeunes qui peinent à se décrire comme engagés. M'appuyant sur une démarche qualitative inspirée de l'ethnométhodologie, j'ai combiné une série de 6 entretiens de groupe menés auprès de 59 jeunes (30 hommes, 29 femmes) à une série de 78 entretiens individuels semi-directifs (38 hommes, 40 femmes) d'une durée moyenne de 2 heures chacun, interrogeant les pratiques, les valeurs et les perceptions d'une variété de répondants faisant montre d'intérêts divers pour les technologies numériques ou pour l'engagement citoyen.

Ces entretiens, on peut se l’imaginer, mettent en lumière une grande variété de facteurs sociaux, culturels, personnels au fondement de l’intérêt des jeunes à recourir quotidiennement aux plateformes numériques. Toutefois, il en ressort une appréciation partagée des médias socionumériques en tant que lieux importants d’expérimentation, de résistance et de relation aux autres.

UN ESPACE D’EXPÉRIMENTATION DE L’ACTION

Interrogés sur l’influence qu’ils attribuent aux réseaux numériques sur l’espace public, les répondants évoquent un ensemble de gestes et d’événements qui ont marqué la scène politique depuis deux décennies. Ils rappellent l’importance du Web pour le mouvement Zapatiste, le rôle de Twitter dans les manifestations du Printemps arabe ou du Printemps érable. Ils évoquent une diversité d’actions dont le relais de pétitions virtuelles sur des sites spécialisés (www.avaaz.org)³, la diffusion de vidéos à teneur politique sur YouTube, Vimeo ou Facebook ou encore des témoignages personnels sur Twitter qui se sont rapidement transformés en des appels à l’action cruciaux. Ils mentionnent aussi des pratiques qui peuvent *a priori* paraître moins politisées – comme la création et la diffusion de « *mèmes*⁴ », de *GIFs* (images vidéo de quelques secondes jouées en boucle) ou de vidéos ludiques – qui viennent à leur façon remettre en question les nouvelles diffusées par les grandes chaînes ou qui permettent de conscientiser et de mobiliser un public élargi. La diffusion de ces images créatives et déjantées arrive parfois à susciter le débat là où d’autres médias et groupes de pression semblent échouer.

Fait intéressant, les jeunes rappellent en particulier que les pratiques d’échange en ligne servent aussi à appuyer des actions sur le terrain. Les médias sociaux viennent renforcer les logiques de réseautage qui soutiennent un ensemble de manières d’interagir et d’échanger dans l’espace public. C’est même toute une logistique qui est mise en place sur le

3. Le site [www.avaaz.org] se spécialise dans la diffusion et la création de pétitions virtuelles portant sur une grande diversité d’enjeux sociaux et politiques proposés par ses usagers.

4. Sur Internet, un mème est un élément culturel reconnaissable et identifiable (caricature, dessin, image, photo d’acteur, de chat, vidéo, mot-clic, etc.), qui est reproduit, modifié et retransmis de façon massive par les internautes, au point de devenir un nouvel élément culturel en soi (par exemple, « grumpy cat » : [<http://knowyourmeme.com/memes/grumpy-cat/photos>]).

terrain pour appuyer la rediffusion d'images, traiter l'information, s'assurer que les *tweets* soient repris par les journalistes, etc :

Oui, les réseaux ça sert à communiquer plus vite, à montrer ce qui se passe, mais on ne peut pas agir en vase clos. Il faut communiquer avec d'autres [...] En même temps, ça ne sert à rien de diffuser des tonnes d'infos sur Facebook si ça ne vient pas d'abord appuyer ta base. (Femme, 24 ans, cybermilitante environnementaliste).

Ces pratiques servent aussi à démontrer les abus des forces policières, à donner à voir des injustices ou à faire circuler des témoignages et des informations dont les médias « ne parlent pas ». Dans ce contexte, le recours aux plateformes numériques dépend moins de leurs caractéristiques techniques que de l'objectif visé : chercher de « nouvelles manières de faire », s'assurer de « faire circuler des informations utiles », contredire la nouvelle. Ce n'est pas l'outil qui est mis en exergue, mais sa flexibilité, son accessibilité et surtout, sa force *réticulaire* qui permet d'amplifier la portée des répertoires d'action.

Ces résultats font écho à de nombreuses recherches s'intéressant à l'émergence d'une nouvelle culture de l'engagement chez les jeunes (Juris et Pleyers, 2009 ; Pleyers, 2010, 2016). L'acteur « engagé » est d'abord décrit comme un *créateur* – un individu qui essaie de contourner les obstacles à sa participation en expérimentant, en adaptant, en déclenchant l'action. Les espaces socionumériques permettent à une variété d'acteurs qui n'arrivent pas toujours à se faire entendre de tester d'autres façons de faire, d'agir sur la construction de connaissances et d'opinions multiples (Rodriguez, 2009, 2013).

Enfin, les jeunes interrogés insistent sur le fait que les médias numériques ne sont pas une panacée. Ils ne sont ni les catalyseurs de l'action, ni n'en constituent l'objectif. Comme ils le rappellent, ces technologies sont aussi employées dans l'organisation d'actions terroristes, de mouvements antidémocratique. Ajoutons à cela le caractère incertain des campagnes de diffusion en ligne, où l'appui réel ne correspond pas toujours au nombre de « j'aime ». Toutefois, ce qui frappe dans la description que font les jeunes de leurs pratiques d'échange en ligne, c'est la façon dont ils les opposent à ce qu'ils estiment être une *limite* à leur participation citoyenne dans le contexte social et politique actuel : « Quand tu multiplies tes réseaux, tu multiplies tes moyens d'approche. [...] Si tu mises sur le Web, tu perds dans ton rapport à l'État, aux rencontres en face-à-face, mais tu gagnes dans l'altérité » (Femme, 30 ans, militante féministe).

Pour reprendre l'analogie avec la théorie de Habermas, ces jeunes témoignent de leurs expériences personnelles, diffusent des savoirs et des connaissances et participent en quelque sorte à dégager des espaces « alternatifs », où ils peuvent développer leur volonté politique.

Des espaces de résistance

Les pratiques d'échange en ligne suggèrent une reconnaissance des capacités réflexives des acteurs, qui doivent accéder facilement aux informations, mais aussi user de leurs compétences et de leurs réseaux personnels pour redessiner des espaces d'expression. Les pratiques d'affichage et de rediffusion prennent alors une valeur de *résistance* qui me paraît importante. Rappelons-le, les médias socionumériques ont surtout changé la façon dont les individus peuvent communiquer d'un à un, d'un à plusieurs, et de plusieurs à plusieurs (*peer-to-peer*). Si l'on songe aux pratiques de piratage informatique (*hacktivism*), aux mouvements à la Anonymous, aux actions de « blocage culturel » (*culture jamming*) où des militants déjouent les campagnes d'entreprises ou de partis politiques en faisant circuler des vidéos, des messages et des mèmes en réseaux (McCaughey et Ayers, 2003 ; Earl et Kimport, 2011), c'est la force du *peer-to-peer* qui permet aux acteurs de déjouer les limites du débat en rendant virales les positions ou les idées défendues par un individu ou par un petit groupe. Ce qui suggère une adaptation constante, d'une part au jeu de surveillance qui s'opère entre les individus, les militants sur le terrain, les journalistes et les blogueurs, d'autre part à la manière dont ces *tweets* et ces échanges en réseaux sont observés, contrecarrés ou détournés par les forces de l'ordre (Rodriguez, 2009). Loin de chercher à limiter les flux d'information (pour éviter par exemple qu'ils ne soient repris par un camp adverse), les jeunes trouvent important que ces flux demeurent ouverts et accessibles. L'objectif n'est pas d'éviter la confrontation ni de favoriser le consensus, mais d'assurer la diffusion large et horizontale des idées, de permettre la rencontre de positions alternatives, de donner à voir une multitude d'expériences dans divers espaces de la vie sociale : « Une fois que tu prends conscience d'une réalité, c'est difficile de l'ignorer. Alors le but, c'est de susciter l'intérêt général, d'amener les gens à s'ouvrir les yeux, de confronter les gens autour à prendre connaissance d'autres idées » (Femme, 27 ans, blogueuse altermondialiste).

Une répondante va même jusqu'à dire qu'elle recourt à ces plateformes pour avoir accès à des positions diversifiées : « De façon générale,

je suis plus intéressée par des engagements qui donnent de la place au brassage d'idées, où on peut montrer un désaccord. Je trouve qu'il n'y a pas assez d'endroits pour ça dans l'espace public» (Femme, 29 ans, microphilanthrope). Or, c'est justement cette perception du débat public émergent, où des individus réflexifs contribuent de manière autonome à la diffusion d'informations critiques, qui est aujourd'hui remise en cause par les effets de filtrage et de polarisation des réseaux numériques.

Les jeunes estiment importante la possibilité d'échanger et de diffuser des idées dans des espaces sociaux variés : dans des modes d'organisation formelle, par des pratiques d'affichage en ligne, par un affichage quotidien de leurs valeurs et prises de positions. L'objectif est de profiter de l'effet boule de neige des réseaux pour donner une visibilité à des idées ou des préoccupations qui ne trouvent pas d'écho ailleurs. La valeur de résistance des médias sociaux se retrouve, là encore, dans leur capacité à produire ces effets de diffusion. La manière qu'ont les répondants d'explorer les réseaux comme des espaces d'échange alternatifs s'ajoute à de multiples autres pratiques, incluant la promotion de valeurs qui se vivent comme l'expression de préférences et de choix personnels (boycottage de produits commerciaux, achat de produits équitables, pratiques écologiques, etc.). Ce qui suggère une *culture* de l'échange qui est aussi entretenue, alimentée et maintenue par de multiples interactions horizontales, au sein des réseaux comme en personne.

Espace d'expression, espaces de relation aux autres

Un élément crucial du développement du Web 2.0, c'est la manière dont les réseaux viennent redéfinir la portée des échanges privés. Les médias socionumériques servent simultanément à diffuser des blagues, des idées, des émotions, des égoportraits (*selfies*) et des recettes de spaghettis. Un individu peut entamer une série d'échanges qui, en devenant viraux, provoquent une vague déferlante de mobilisations, un appel inattendu à l'action.

Les échanges en ligne n'offrent pas de garantie de réussir à produire des changements de structures ou de valeurs. Toutefois, ce qui étonne dans les propos des jeunes, c'est la confiance qu'ils ont dans les effets de contamination. L'important pour eux c'est de favoriser la circulation d'idées, de positions et de perceptions. Les réseaux sont fluides : les actions et la possibilité d'expression de chacun viennent agir sur les nœuds de communication, et donc sur la façon dont circulent, se modèlent et se

transforment les idées et les codes de sens qui construisent le tissu social. Pour le dire autrement, les jeunes trouvent des limites aux usages du Web et ne conçoivent pas que l'engagement citoyen puisse se réduire à l'affichage en ligne. Mais l'objectif majeur, à travers cet ensemble de pratiques expressives, c'est d'abord d'intervenir à long terme sur des façons d'agir, de percevoir et de penser (Rodriguez, 2013, 2016).

C'est comme dit Ghandi : « *Be the change you want to see.* » C'est par la chaîne humaine que les choses vont changer » (Femme, 31 ans, entrepreneure web).

« Pour moi, la victoire, c'est quand t'as réussi à changer la pensée des autres, à leur faire voir une nouvelle perspective. À partir de là, les actions vont de soi » (Femme, 27 ans, militante environnementaliste).

En ouvrant les échanges avec une diversité d'individus mobiles et autonomes, les jeunes demeurent conscients des risques de surveillance et de contrôle par les appareils d'État, qui utilisent des techniques de pistage des données pour suivre les traces de citoyens ou de manifestants (Fox et Ramos, 2012; Crawford, 2014, 2016). Plusieurs mentionnent la difficulté de vérifier les sources des informations et des pétitions virtuelles qu'ils diffusent. Ils s'inquiètent du risque de propagation de rumeurs, tout comme ils déplorent la mise en scène de soi narcissique que supposent bon nombre de babillages en ligne. Mais ces lacunes et ces dangers pâlisent à l'idée de croiser une multitude d'interactions avec une diversité d'acteurs – militants, réseaux professionnels, amis, famille, journalistes et simples « *followers* ». Pour éviter les dérives, ils évoquent l'importance de « vérifier ses sources », de « demeurer cohérent », de « bien s'informer » ou de rendre l'information « transparente ».

Cependant, le contexte médiatique d'aujourd'hui n'est plus celui de 2009-2012. La confiance mise dans le fait d'échanger en réseau pour diffuser des *codes de sens* s'adapte mal au développement des algorithmes de classification et des effets de filtrage. Pour les jeunes interrogés, la rediffusion d'idées et de positions en réseau ne sert pas à appuyer une action. Elle *est* l'action. C'est précisément ce que vient limiter le développement d'algorithmes et de filtres polarisants qui modifient cette capacité à se positionner.

DE L'EFFET BOULE DE NEIGE AUX EFFETS DE FILTRE

If you don't respect my existence, expect my resistance.

Manifestants, Boston, 21 janvier 2017

La controverse qui entoure aujourd'hui le rôle des médias sociaux dans la polarisation et l'envenimement du débat public provient d'un déséquilibre entre les citoyens qui échangent sur ces plateformes et les géants d'Internet qui s'emparent tout à coup du pouvoir d'agir sur les « nœuds de communication ». Les citoyens ont-ils encore un contrôle sur la façon dont circulent, s'affichent et se relaient ces informations ?

Dans l'esprit communautariste qui marque le développement du Web 2.0, ses concepteurs ont choisi de placer le potentiel d'innovation de l'outil dans les mains des *utilisateurs*, de manière à ce qu'ils puissent transformer, modeler et adapter l'outil à leur guise. Au-delà de l'accès à l'information, internautes et acteurs sociaux ont graduellement détourné les usages prescrits du Web – un lieu d'affichage de soi – pour étendre la portée de leurs relations sociales et en faire un espace d'affichage ouvert aux autres. Or, les pratiques de commercialisation du Web ont-elles aussi donné lieu à des transformations. Avec des internautes qui rejettent toujours plus la publicité sur les pages Web, de nouvelles techniques de commercialisation se sont développées – en particulier, la marchandisation des données personnelles des usagers par les géants d'Internet (Facebook, Google, Apple, Amazon) – mais aussi par l'inscription d'une multitude de tiers dans la vente et l'achat de ces données. L'objectif de cette économie des algorithmes est de prédire les intérêts et les préférences des individus ainsi que leurs réseaux privilégiés d'échange. Si les internautes refusent la publicité, autant trouver des manières de cibler avec précision leurs goûts, convictions et valeurs – le web devient *personnalisé*.

Cette marchandisation des données jette une ombre importante sur l'idée des échanges numériques horizontaux. Les échanges en réseaux s'inscrivent dans un marché technologique lucratif, où la nature des contenus est constamment pistée, traquée, compilée et vendue. Faut-il le rappeler, il existe encore peu de lois pour réguler le fonctionnement de ces algorithmes et celui-ci s'effectue dans un manque flagrant de transparence (Crawford, 2016). De nombreux chercheurs et acteurs sociaux militent d'ailleurs à l'heure actuelle pour que plus de lumière soit faite sur les dangers réels de l'accumulation des données. Dangers qui affectent la vie privée, mais qui ont aussi une incidence majeure sur l'espace public, sur la protection et l'anonymat des militants et supporters et sur la préservation de lieux d'échange en ligne libres et ouverts. Les

bulles de filtrage (*filter bubble*) (Pariser, 2011) que produisent les algorithmes de personnalisation des contenus empêchent les individus d'accéder à la diversité de points de vue tant priorisée dans les entretiens menés auprès des jeunes. Prenons l'exemple de Facebook. L'information qui circule sur cette plateforme est structurée en différentes façons – les individus y sont connectés avec des amis, des membres de la famille, des collègues, mais aussi avec des individus rencontrés de manière fortuite ou encore des personnalités publiques. Pour favoriser la personnalisation des contenus, l'algorithme retient ce qu'un usager « aime », « partage » ou « écrit » sur ces réseaux et privilégie l'affichage d'informations qui confortent ce que l'algorithme calcule être des *préférences*. Plus on partage, plus on diffuse, plus on sera confronté à des informations qui entrent dans cette catégorisation algorithmique biaisée (Lotan, 2014). Échanger massivement en réseau, comme le proposaient de nombreux jeunes interrogés, viendrait non plus amplifier des effets boule de neige, mais favoriserait désormais la polarisation du débat, la circulation de rumeurs, et l'enfermement des informations dans des bulles de filtrage qui confortent notre vision du monde. Cette réalité va à l'encontre de ce que défendaient les jeunes en entretien, et plus encore s'oppose à une conception du débat où l'enjeu consiste à employer ses réseaux personnels élargis pour agir sur de nouvelles manières de voir et de penser.

Pour démontrer les effets de ce filtrage, le *Wall Street Journal* a lancé une application intitulée « *Blue Feed, Red Feed* », qui permet de comparer côte à côte les nouvelles diffusées sur les fils Facebook selon ce que les algorithmes de filtrage déduisent être la position politique de l'utilisateur (*Blue Feed* pour les Démocrates, *Red Feed* pour les Républicains), et ce d'après les préférences, amis et pratiques de pensée des utilisateurs. [<http://graphics.wsi.com/blue-feed-red-feed/#/protest>]

Le degré d'influence de cet effet de filtrage varie aussi selon l'orientation politique. L'enquête (controversée) menée par les chercheurs de Facebook en 2015 (Bakshy *et al.*, 2015) suggère que les individus identifiés comme « libéraux » par l'algorithme ont 45 % de chances de croiser des contenus dissonant avec leurs convictions, contre 40 % pour les individus identifiés comme « conservateurs ». En d'autres termes, un citoyen ordinaire qui ouvre son fil de nouvelles Facebook (rappelons qu'ils sont 62 % à y puiser leur source de nouvelles au quotidien ; Pew, 2016), n'accède pas aux mêmes informations que son voisin. Et si l'on ajoute à cela le fait qu'une part de ces nouvelles diffusées sur les médias sociaux sont montées de toutes pièces par ces mêmes plateformes dans le but d'attiser l'attention des usagers (le *click-bait*), il devient particulièrement difficile de

distinguer le vrai du faux dans ce flux d'informations biaisées. Ces nouvelles sont pourtant reprises par des chaînes télévisées, des journalistes les commentent. Même quand on arrive à en démontrer la fausseté, le mal est fait – elles ont circulé largement et elles ont marqué les perceptions et les imaginaires.

Outre la polarisation évidente qu'ils supposent, les effets de filtrage peuvent mener à l'adoption d'une mauvaise perception des faits. Avec la multiplication des « *fake news* », c'est en effet une méfiance des citoyens envers les sources d'information, y inclus les médias de masse, les journalistes et les activistes qui se développe. Plusieurs s'inquiètent de leurs répercussions négatives à long terme (Fox et Ramos, 2012), comparant cette surabondance d'informations à de la censure, puisque les citoyens n'arrivent plus à évaluer l'authenticité des informations reçues ni la légitimité des médias par lesquels ils y accèdent :

La censure, à l'ère des médias numériques, exige de repenser quels en sont aujourd'hui les objectifs – il ne s'agit plus d'interdire l'accès à l'information, ce qui est désormais difficile, mais de détourner l'attention, de miner la validité ou la crédibilité d'un enjeu.

(Censorship, in the digital era, requires a reframing of the goals of censorship: not as a total denial of access—difficult to achieve completely—but as a denial of attention, focus and credibility.) (Tufekci, 2017).

Ces transformations remettent en question d'autres aspects importants du débat public. Par exemple, au lieu de voir des citoyens revendiquer que soient reconnues comme nécessaires au débat public d'autres types de connaissances (personnelles, empiriques) que les seuls savoirs relatifs à la science et à la technique, ce sont aujourd'hui les institutions politiques qui réfutent l'importance des faits et des savoirs experts et scientifiques. Comment, alors, comparer les savoirs profanes avec les faits démontrés par des recherches ? Quelles incidences ces transformations peuvent-elles avoir sur la nature et les dynamiques de construction des connaissances par lesquelles les acteurs arrivent à agir dans l'espace public ?

Ce retour du balancier est certes inquiétant. D'autant plus qu'il semble difficile d'exercer le moindre contrôle sur ce déplacement radical des « nœuds d'information ». Mais, plutôt que de sombrer dans le cynisme, on peut se demander dans quelle mesure ces transformations vont donner lieu à la création de nouveaux espaces, de nouveaux modes d'élaboration de prises de position citoyennes. Après tout, la polarisation des opinions et la difficulté de changer de position politique ont toujours figuré parmi les préoccupations au cœur des réflexions sur le débat public : jeux de

pouvoir visant à susciter ou capter l'intérêt d'un public, façon dont les acteurs essaient de se faire entendre, voire importance des conflits et des confrontations.

En 1994, Dahlgren observait déjà les effets de polarisation que provoquait le développement de chaînes spécialisées : « L'espace public moderne semble être redevenu l'espace de représentation de l'époque médiévale, époque durant laquelle les élites se donnaient en spectacle aux masses, tout en utilisant les lieux publics pour communiquer entre elles » (1994 : 251). Une observation trouvant écho dans le développement des réseaux socionumériques qui semblent désormais servir les intérêts économiques des grandes entreprises du Web et ceux des élites politiques, à qui la polarisation est profitable. Certes, les jeunes interrogés dans le cadre de l'enquête de 2009-2012 croient que la possibilité de détourner ces obstacles relève de la responsabilité des individus : à eux de chercher des informations fiables ; à eux de vérifier leurs sources. Or, à l'époque de l'économie des algorithmes, il n'est pas toujours facile de dévier des sentiers proposés par les algorithmes et les moteurs de recherche.

Penser les développements actuels du Web revient alors aussi à penser les modes de production d'une économie des médias et la façon dont les citoyens s'y adaptent ou au contraire y répondent. Ce qui suggère, en soi, un tout nouveau jeu de pouvoir pour dégager des espaces d'expression de volontés politiques. Le décalage invite à repenser les catégories conceptuelles par lesquelles on choisit d'observer les relations sociales en jeu. L'un des enjeux cruciaux à analyser pourrait être celui du rôle et des responsabilités des plateformes Facebook et Google, non plus seulement comme outils ou espaces d'échange, mais comme acteurs à part entière (de la même manière que les médias de masse ont été érigés en institutions). Il s'agit d'éviter de se concentrer uniquement sur les aspects filtrants des technologies, mais aussi de comprendre de quelle manière leur développement s'inscrit dans un ensemble de décisions politiques et d'intérêts privés. Il s'agit aussi de rester à l'affût des pouvoirs économiques que ces rapports supposent, en particulier à la façon dont les citoyens prennent, ou non, conscience de ce double jeu – les plateformes encourageant leur expression, et manipulant la portée des informations échangées.

Enfin, on peut éviter de qualifier ces jeux de pouvoir de bon ou mauvais fonctionnement de l'espace public, pour au contraire y voir une manifestation du caractère fluide des espaces démocratiques. L'espace public se construit dans une volonté constante des citoyens de susciter des lieux d'échange, des lieux où puisse se développer leur volonté poli-

tique. Ce dégagement d'espaces de discussion ne se fait pas sans heurts et se définit en opposition à des espaces « bloqués » d'où ils se sentent exclus. Les jeunes interrogés il y a cinq ans attribuaient une valeur à la réflexivité, à l'expression personnelle sur des réseaux multiples. Aujourd'hui, alors que les médias sociaux deviennent l'apanage des institutions et des « élites » économiques, peut-être les citoyens dégageront-ils de nouveaux espaces d'échange ?

Au lendemain du discours d'investiture de Trump, des centaines de milliers de manifestants descendaient dans la rue pour affirmer leur résistance et leur mécontentement. Du jamais vu. Pourtant, ils n'ont pas délaissé les échanges en réseaux socionumériques. Plutôt que d'indiquer ce que les médias sociaux produisent ou provoquent sur le plan de la participation citoyenne, il me paraît utile de comprendre *en quoi* ces technologies participent d'un contexte médiatique et politique lui-même en transformation. Un contexte dans lequel émergent de nouvelles formes, répertoires et logiques de l'échange, mais dans lequel se manifeste aussi une remise en question des façons de prendre connaissance du monde, de communiquer, de s'organiser.

Si l'on doit repenser les cadres et les modèles théoriques par lesquels on analyse l'émergence de nouvelles cultures et formes de participation sociale et politique, inévitablement, de nouveaux espaces vont se dégager. Et ils feront l'objet de répression ou de normalisation. Il revient aux chercheurs de rester à l'affût des changements dans la façon dont les acteurs essaient d'agir sur ces espaces et surtout, dans la manière dont ils négocient la production de sens. Nos volontés politiques ne se construisent pas en silos. Elles font l'objet de réseaux et d'espaces que nous choisissons d'occuper.

CONCLUSION

L'omniprésence de ces médias sociaux, à la fois comme sources d'information et comme espaces d'amplification des réseaux, met en lumière l'importance d'enjeux nécessaires à la réflexion démocratique : l'accessibilité réelle des citoyens au débat public, la portée des réseaux intersubjectifs pour mobiliser l'action, la façon dont se définissent les dynamiques de construction des choix sociaux. Loin des perspectives technocentriques, la façon dont les individus expérimentent des possibilités d'action et d'expression se développe en coconstruction avec le

regard qu'ils portent sur les institutions, la façon dont ils choisissent de s'organiser et d'interagir.

Les références et les expériences citées en entretien, de même que les espoirs, les doutes et les limites que les jeunes évoquent lorsqu'ils réfléchissent à leur capacité d'action témoignent d'un changement de valeurs où l'important devient la possibilité d'agir sur le flux irrégulier et relationnel des échanges. Or, si le développement des algorithmes de personnalisation et les effets de filtrage viennent jeter une ombre sur la façon dont les acteurs arrivent à se faire entendre dans ces espaces socio-numériques, c'est surtout du point de vue de leur normalisation. Les pratiques d'affichage, de partage et de « j'aime » ne permettent plus seulement aux citoyens de donner à voir et à entendre d'autres idées. Elles sont devenues l'objet de convoitise d'un marché des données numériques ainsi que des élites politiques. Ce qui suggère en soi de nouvelles luttes de pouvoir.

Au-delà du simple recours aux plateformes d'échange en ligne, les jeunes interrogés soulignent leur intérêt à investir des espaces qu'ils peuvent remodeler, expérimenter et reconfigurer à leur guise. Si l'expression subjective est alors importante, c'est aussi la responsabilité et la réflexivité des acteurs qui devient cruciale. À mon sens, cette façon de concevoir l'action citoyenne comme visant à agir sur des façons de percevoir, de vivre et de penser ne risque pas de s'estomper. Les développements actuels des algorithmes de filtrage et la polarisation croissante de l'espace politique soulèvent certes des craintes et des préoccupations légitimes. Mais il faut aussi continuer d'observer la manière dont les acteurs choisissent de protéger, de détourner ou de créer de nouveaux espaces libres pour l'expression.

En supposant que le cyberspace a des effets distincts dans d'autres sphères de la vie sociale, ce sont ces tensions et contradictions découlant des développements médiatiques qui sont négligées. Le défi des chercheurs sera donc de forger des concepts analytiques qui, sans nier l'aspect matériel des médias, permettront d'appréhender le poids des interactions sociales pour comprendre les difficultés, les espoirs et les luttes des acteurs quand ils essaient de surmonter les limites à leur participation.

BIBLIOGRAPHIE

- BAKSHY, E., S. MESSING et L. ADAMIC (2015), « Replication Data for: Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook », *Science* (May).
- BENFORD, R. D. et D. A. SNOW (2000) « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, n° 1, p. 611-639.
- CARDON, D. (2010), *La démocratie Internet. Promesses et limites*, Paris, Le Seuil.
- CASTELLS, M. (2007), « Communication, Power and Counter-power in the Network Society », *International Journal of Communication*, n° 1, p. 238-266.
- CASTELLS, M. (2009), *Communication Power*, Oxford, Oxford University Press.
- CASTELLS, M. (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Berkeley, University of California.
- CONSTANZA-CHOCK, S. (2012), « Mic Check! Media Cultures and the Occupy Movement », *Social Movement Studies*, n° 1, p. 1-11.
- CRAWFORD, K. (2016), « Can an Algorithm be Agonistic? Ten Scenes from Life in Calculated Publics », *Science, Technology & Human Values*, vol. 41, n° 1, p. 77-92.
- CRAWFORD, K. (2014), « The Anxieties of Big Data », *The New Inquiry*. En ligne : [<http://thenewinquiry.com/essays/the-anxieties-of-big-data>]
- CRAWFORD, K., K. MILTNER et M. GRAY (2014), « Critiquing Big Data: Politics, Ethics, Epistemology », *International Journal of Communications*, n° 8, p. 1663-1672.
- DAHLGREN, P., M. ABÉLÈS, D. DAYAN et É. MAIGRE (1994), « L'Espace public et les médias. Une nouvelle ère? », *Hermès, La Revue*, vol. 1, n°s 13-14, p. 243-262.
- DAHLGREN, P. (2005), « The Internet, Public Spheres and Political Communication: Dispersion and Deliberation », *Political Communication*, n° 22, p. 147-162.
- EARL, J. et K. KIMPORT (2011), *Digitally Enabled Social Change: Activism in the Internet Age*, Cambridge, MIT Press.
- EYERMAN, R. et A. JAMIESON (1991), *Social Movements: A Cognitive Approach*. University Park, Pennsylvania State University Press.
- FOX, R. L. et J. RAMOS (2012), *iPolitics. Citizens, Elections and Governing in the New Media Era*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GERBAUDO, P. (2012), *Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism*, Londres, Pluto Press.

- GRANJON, F. (2001), *L'Internet militant : Mouvement social et usages des réseaux télématiques*, Rennes, Apogée.
- JURIS, J. S. et G. H. PLEYERS (2009), «Alter-activism : Emerging Cultures of Participation among Young Global Justice Activists», *Journal of Youth Studies*, vol. 12, n° 1, p. 57-75.
- HABERMAS, J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1991), «The Public Sphere», dans C. MUKERJI et M. SCHUDSON (dir.), *Rethinking Popular Culture : Contemporary Perspectives in Cultural Studies*, Berkeley, University of California Press.
- HABERMAS, J. (1996), «Some Further Clarifications of the Concept of Communicative Rationality», dans J. HABERMAS (dir.), *On the pragmatics of communication*, Cambridge, Polity.
- HABERMAS, J. (2003), «Au-delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative», *Raison Publique*, n° 1, p. 40-57.
- HABERMAS, J. (2006), «Political Communication in Media Society : Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension ? The Impact of Normative Theory on Empirical Research», *Communication Theory*, vol. 16, n° 4, p. 411-426.
- JORDAN, T. (1999), *Cyberpower : The Culture and Politics of Cyberspace and the Internet*, London, Routledge.
- JURIS, J. S. et G. H. PLEYERS (2009), «Alter-activism : Emerging Cultures of Participation among Young Global Justice Activists», *Journal of Youth Studies*, vol. 12, n° 1, p. 57-75.
- JURIS, J. S. (2012), «Reflections on #Occupy Everywhere : Social Media, Public Space, and Emerging Logics of Aggregation», *American Ethnologist*, vol. 39, n° 2, p. 259-279.
- KECK, M. E. et K. SIKKINK (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Lee, T. B. (2016), «How Social Media Creates Angry, Poorly Informed Partisans », *Vox*. En ligne : [<https://www.vox.com/policy-and-politics/2016/10/26/13413292/social-media-disrupting-politics>]
- LÉVY, P. (1995), *L'intelligence collective, pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, La Découverte.
- LOTAN, G., E. GRAEFF, M. ANANNY, D. GAFFNEY, I. PEARC et D. BOYD (2011), «The Revolutions Were Tweeted : Information Flows During the 2011 Tunisian and Egyptian Revolutions», *International Journal of Communication*, n° 5, p. 1375-1405.
- McCAUGHEY, M. et M. D. AYERS (2003), *Cyberactivism : Online Activism in Theory and Practice*, London/New York, Routledge.

- McCHESNEY, R. W. (1995), *Telecommunications, Mass Media, and Democracy: The Battle for the Control of U.S. Broadcasting, 1928-1935*, Oxford, Oxford University Press.
- McCHESNEY, R. W. (2013), *Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*, New York/Londres, The New Press.
- MOSSBURGER, K., C. J. TOLBERT et S. McNEAL (2008), *Digital Citizenship: the Internet, Society, and Participation*, Cambridge, MIT Press.
- NEGROPONTE, N. (1996), *Being Digital*, Londres, Coronet Books.
- NORRIS, P. (2001), *Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PARISER, E. (2011), *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York, Penguin Press.
- PASEK, J. (2006), « America's Youth and Community Engagement: How Use of Mass Media is Related to Civic Activity and Political Awareness », *Communication Research*, vol. 33, n° 3, p. 115-135.
- MITCHELL, A., J. GOTTFRIED, M. BARTHEL et E. SHEARER (2016), « The Modern News Consumer: News attitudes and practices in the digital era », Pew Research Center for Journalism and Media, 7 juillet 2016. En ligne en version PDF : [<http://www.journalism.org/2016/07/07/the-modern-news-consumer>]
- PLEYERS, G. (2004), « Des *black blocks* aux alteractivistes: pôle et formes d'engagement des jeunes altermondialistes », *Lien social et politique - RLAC*, n° 51 (printemps), p. 123-134.
- PLEYERS, G. (2010), *Alter-globalization*, Cambridge, Polity.
- PLEYERS, G. (2016), « Engagement et relation à soi chez les jeunes alteractivistes », *Agora débats/jeunesses*, vol. 72, n° 1, p. 107-122.
- RODRIGUEZ, S. (2009), « Spreading the Word: Information and Citizen Engagement among a Web 2.0 Generation », *Sociologia della Comunicazione. Modernity 2.0: Sociocibernetica e media sociali*, n° 40 (Automne), p. 67-80.
- RODRIGUEZ, S. (2013), « Making Sense of Social Change: Observing Collective Action in Networked Cultures », *Sociology Compass*, vol. 7, n° 12, p. 1053-1064.
- RODRIGUEZ, S. (2014), « S'engager à l'ère du Web: Attitudes, pratiques et sens de l'engagement chez la génération de l'information (20-35 ans) », Montréal, Université de Montréal.
- RODRIGUEZ, S. (2016), « "J'aimerais être une antenne". Pratiques et sens de l'engagement à l'ère des cultures en réseaux », *Agora débats/jeunesses*, vol. 2, n° 73, p. 61-76.
- ROGERS, E. (2003) [1962], *Diffusion of Innovations*, New York/Toronto, Free Press.

- SCHILLER, H. (1973), *The Mind Managers*, Boston, Beacon.
- SPARKS, C. (1988), «The Popular Press and Political Democracy», *Media, Culture & Society*, n° 10, p. 209-223.
- SPARKS, C. (2001), «The Internet and the Global Public Sphere», dans L. W. BENETT et R. M. ENTMAN (dir.), *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STARR, P. (2005), *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communication*, New York, Basic Books.
- STROMER-GALLEY, J. (2003), «Diversity of Political Conversation on the Internet: Users' Perspectives», *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 8, n° 3.
- TUFECKI, Z. et C. WILSON (2011), «Social Media and the Decision to Participate in Political Protest: Observations From Tahir Square», *Journal of Communication*, vol. 62, n° 2, p. 363-379.
- TUFECKI, Z. (2017), *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*, New Haven, Yale University Press.
- TURKLE, S. (1996), *Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.
- VARNELIS, K. (2008), *Networked Publics*, Cambridge, MIT Press.

CHAPITRE 13

Débat public et enjeux urbains : la contribution des mouvements sociaux

PIERRE HAMEL

Il en va des idées comme des souvenirs, avec le temps elles finissent par s'étioler ou s'affadir, à moins d'en réviser le contenu et de les ajuster aux changements contextuels. C'est le cas des notions de gouvernance, de participation, de délibération, de débat public et de mouvement social. À cela s'ajoute le fait que l'utilité de ces notions varie en fonction de leur capacité à rendre compte des modalités de recomposition des arènes publiques. Or celles-ci n'obéissent pas à un schéma prévisible ou planifié. Elles découlent de l'articulation de deux régimes distincts, quoique non étanches : un régime de l'argumentation – fondé sur les faits et les délibérations rationnelles – et un régime de « l'émotion et du vécu existentiel » reposant en priorité sur des témoignages et exigeant un recours à l'authenticité (Callon et Rabeharisoa, 1999). Cela résulte du fait que les individus ne s'expriment pas tous de la même manière dans l'espace public. Certains préfèrent d'emblée le registre émotif ou du vécu existentiel à celui de l'argumentation. Une analyse sociologique digne de ce nom devrait être en mesure de prendre en compte ce fait, même si pour l'instant, je m'attarderai avant tout au premier registre, tout en n'oubliant pas que celui-ci n'est pas le seul à être susceptible d'influencer l'expression sociale et politique et, partant, la portée d'un débat public.

La contribution des mouvements urbains à la démocratie locale et à la démocratie tout court telle qu'on peut l'évaluer à partir de l'exemple

de Montréal peut aider à mettre en lumière les défis auxquels doivent faire face les métropoles contemporaines et leurs acteurs sur les plans social et politique. C'est du moins l'hypothèse mise en avant ici.

J'ai divisé mon chapitre en trois points. Dans le premier, je me pencherai sur ce qui définit et caractérise de nos jours l'action publique sur la scène urbaine. Ensuite, j'examinerai les conditions auxquelles sont soumis les acteurs sociaux dans le nouveau contexte d'action publique sous l'égide de la gouvernance délibérative. Enfin, j'aborderai le dilemme que doivent résoudre les mouvements urbains alors que l'appel à la participation des citoyens de la part des pouvoirs publics s'est banalisé. L'analyse sociologique est alors nécessairement convoquée.

L'ACTION PUBLIQUE SUR LA SCÈNE URBAINE

Pendant plusieurs décennies, parmi les villes canadiennes, Montréal s'est distingué par le dynamisme de sa société civile. Au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, les mouvements urbains montréalais ont joué un rôle majeur dans la modernisation des politiques urbaines (Hamel, 2008). Ainsi, les citoyens de quartiers populaires se sont mobilisés contre la piètre qualité et le coût élevé du logement, contribuant à modifier la réglementation et à contrecarrer les stratégies de démolitions préconisées par certains promoteurs. Ils ont également pris diverses initiatives afin d'améliorer les conditions de vie, notamment au regard de la qualité des services de proximité. Leur action s'est mobilisée sur une multitude de questions sociales, allant de la santé à l'éducation populaire en passant par l'entraide et la solidarité dans la lutte contre la pauvreté et les discriminations. Ils ont ainsi porté dans l'espace public une série de revendications destinées à faire valoir ce que plusieurs ont appelé, à la suite d'Henri Lefebvre (1970), «le droit à la ville».

À l'instar de ce qui a été observé dans de nombreuses villes nord-américaines, ces luttes ont contribué à une véritable transformation des représentations et des significations de la culture locale. On doit mentionner, entre autres choses, la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, la promotion de la vie de quartier – que certains associent à la défense des villages urbains en opposition à la ville des milieux d'affaires (*corporate city*) (Zukin, 2010) –, la préservation de l'environnement, la reconnaissance de la diversité ethnique et culturelle, la nécessité de réduire les inégalités sociales et lutter contre la pauvreté. À travers leurs effets combinés, ces éléments ont contribué à dessiner les

contours d'une nouvelle culture locale¹ tournée vers une conception plus sociale du développement urbain.

Tel qu'elles ont été promues par la société civile, ces représentations proviennent de demandes semblables à celles observées dans d'autres villes nord-américaines. Elles n'en ont pas moins été formulées d'une manière particulière à Montréal, compte tenu du passé industriel, mais aussi ethnique de la ville, incluant son bilinguisme. Pour bien comprendre ce qui distingue la réalité urbaine de Montréal, il faut par ailleurs se souvenir des turbulences causées par la transformation du statut historique de l'agglomération en tant que métropole du Canada, étant donné la montée de l'affirmation identitaire francophone et l'inévitable recul de l'influence de Montréal sur l'espace territorial du Québec (Levine, 1990).

Tout cela est bien connu (Higgins, 1986; Polèse, 2012). Cependant, on a sans doute trop peu souligné le rôle joué par les mouvements sociaux dans la transformation du cadre de la gouvernance urbaine. Même s'il est vrai que le poids et l'influence des milieux d'affaires et des élites économiques ont été prédominants au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle en ce qui a trait aux choix formulés par les élus en matière de développement urbain (Hamel et Poitras, 2004), il est plus difficile de saisir comment la société civile – et ses acteurs – est également parvenue à y contribuer. L'apport des mouvements urbains s'inscrit à l'intérieur d'un registre d'action collective ayant permis d'accroître l'influence populaire sur les investissements privés et leurs retombées, même si celle-ci n'a pas été aussi importante que plusieurs leaders de ces mouvements l'auraient souhaité.

Évaluer avec exactitude la portée des mouvements sociaux, leur capacité à influencer les processus décisionnels orientant le développement urbain, voire leur rôle en matière de transformation de la culture locale demeure ardu, sinon impossible. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, on sait que les effets de l'action des mouvements urbains

1. J'accorde à la culture locale un sens étendu tout en reconnaissant qu'elle peut aussi avoir une signification plus restreinte. De ce point de vue, je partage la perspective proposée par Hank V. Savitch et Paul Kantor. Pour ces auteurs, la culture locale converge avec les normes et les valeurs capables de contribuer à définir les orientations auxquelles la population locale s'identifie, influençant du coup les priorités du développement : « *Cities bear a history, an experience with conflict and cooperation as well as a social structure that go into the making of local culture. That culture ultimately helps determine what kind of development popular opinion most values. Is it jobs and construction? Or is it historic preservation and green space?* » (2002 : 45).

peuvent converger avec des demandes émanant de l'administration elle-même. Les acteurs sociaux ont parfois des alliés au sein de l'administration dont le poids peut être supérieur au leur lorsqu'il est question de politiques publiques et de leurs orientations (Pickvance, 1985). Dès lors, il devient difficile d'identifier les facteurs déterminant les choix sous-jacents aux politiques urbaines. Est-ce que les changements observés sont dus à l'action des mouvements urbains ou à celle des agents de l'État? À contrario, on peut toutefois souligner que les alliés de l'intérieur ne se seraient sans doute pas manifestés sans la présence des mouvements sociaux à l'extérieur des cercles du pouvoir institué. Ce sont avant tout les acteurs sociaux qui se révèlent capables de formuler un discours de contestation et de revendication, proposant des modalités d'action publique différentes ou « alternatives ».

Deuxièmement, la définition du pouvoir lui-même en lien avec le développement urbain demeure difficile à appréhender. La thèse des régimes urbains a sans doute permis de faire ressortir l'existence de relations entre les acteurs économiques et le pouvoir politique. Sans compter qu'elle a mis en lumière le fait que les ressources nécessaires à la poursuite d'objectifs politiques donnés allaient de pair avec une certaine stabilité des coalitions capables d'apporter leur soutien aux régimes en place (Stone, 1998). Toutefois, en voulant accorder trop de poids aux déterminismes structurels, cette perspective a souvent ignoré le dynamisme et les aspects sociaux dudit développement. C'est ce que Clarence N. Stone (2015) a récemment soutenu en portant un regard rétrospectif et critique sur son analyse du régime urbain d'Atlanta effectué à la fin des années 1980.

Aujourd'hui encore, à la question de Robert Dahl « Qui Gouverne ? » (1961), il demeure difficile de répondre avec certitude. On peut sans doute parler à ce sujet – si l'on évoque l'analyse du pouvoir tel qu'il se déploie dans les villes contemporaines d'Amérique du Nord – d'une tâche inachevée ou demeurée en suspens. D'ailleurs, ce constat peut être mis en relation avec ce que d'aucuns ont fait valoir relativement aux villes du début du XX^e siècle, alors qu'on était conscient de l'indétermination des orientations sous-jacentes à leur avenir. À cette époque, les bénéficiaires avérés des choix politiques n'étaient pas aisément identifiables. C'est du moins l'hypothèse avancée par Eric Monkkonen (1988)². Peut-on trans-

2. L'incertitude caractérisant le développement urbain des villes américaines du début du XX^e siècle se répercute sur la dispersion du pouvoir politique: « *Because the new city's form and function are in flux, no class or interest group can yet attain the*

poser cette situation aux villes contemporaines? À tout le moins, il est possible d'alléguer que la forme et la fonction des villes contemporaines sont encore marquées – à l'instar de ce que Monkkonen a décrit, évoquant la situation qui prévalait au début du XX^e siècle – par un processus constant de recomposition difficile à appréhender. Dès lors, comment saisir la configuration du pouvoir ou des décisions relatives à la forme des villes et à leur développement?

Troisièmement, c'est la nature même du changement ou des transformations qui pose problème. Qu'est-ce qui change et qu'est-ce qui demeure identique dans les transformations observées? Comment faire la part des choses entre un objet social et son contexte quand les deux sont si interreliés? Il n'est pas rare de constater que les phénomènes sociaux se transforment tout en demeurant similaires à ce qu'ils ont été; c'est ce que révèlent plusieurs institutions modernes. Pour avoir déjà été évoqué à titre d'enjeu pour l'étude du changement (Sales, 2012), cet aspect paradoxal n'en constitue pas moins un défi théorique et méthodologique incontournable lorsqu'il s'agit d'en évaluer les causes.

En conservant en mémoire ces mises en garde, on peut revenir à la contribution des mouvements urbains à la démocratisation locale, à partir de l'exemple de Montréal. Dans plusieurs domaines (logement, patrimoine architectural et urbain, développement, culture, environnement, participation, démocratie), il n'y a pas de doute que ces acteurs sociaux ont marqué des points. Cela ressort du bilan effectué par Timothy Lloyd Thomas (1997) dans son livre sur le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) des années 1974 à 1984, en ce qui a trait aux relations entre les mobilisations urbaines et ce parti politique issu, dans une large mesure, des luttes menées par les citoyens à partir des années 1960 dans les quartiers centraux de Montréal. C'est aussi ce que soutient Nicolas Douay (2012) en prenant en compte les formes d'action plus récentes de «l'activisme urbain». Dans son analyse, ce dernier note bien l'importance accrue, au cours des dernières années, des enjeux environnementaux et de la culture. Ceux-ci s'inscrivent dans un cadre ou un contexte d'action un peu différent par comparaison avec les décennies précédentes, étant donné l'essor des nouvelles technologies d'information et de communication et la diffusion d'une culture généralisée de la participation au pouvoir politique. Si Douay observe une inscription spatiale nouvelle des mobilisations à partir des années 2000,

high ground in directing urban policy, because no one knows where the high ground is»
(Monkkonen, 1988 : 217).

il souligne toutefois que les valeurs et les objectifs concernant la préservation du patrimoine et la lutte à l'exclusion sociale véhiculés dans les années 1960 et 1970 perdurent.

La scène des luttes urbaines ne ressemble plus aujourd'hui, il s'en faut de beaucoup, au paysage keynésien tel qu'il s'est déployé au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, allant de pair, au Québec comme ailleurs, avec la construction d'un *Welfare State* extensif et parfois progressiste. L'essor des politiques néolibérales et l'expansion d'un modèle de gouvernance entrepreneurial (Jessop, 2000) sont allés de pair avec une précarité des conditions d'emploi et un accroissement des inégalités sociales que les générations issues du baby-boom croyaient des réalités révolues.

Souvent définis, comme par le passé, en termes de solidarité, les mouvements urbains risquent de se trouver piégés dans une gestion autonome de la pauvreté. À cet égard, ce qui survient à Montréal converge avec ce que l'on a pu observer dans d'autres villes, notamment européennes. En fournissant un travail non payé ou à faible salaire dans les domaines du social d'où l'État s'est retiré d'une manière plus ou moins marquée, les acteurs sociaux poursuivent leur action dans des termes humanitaires, voire participent à une autogestion de la pauvreté, s'éloignant du coup de leurs intentions subversives initiales (Mayer, 2016).

Dans cette foulée, se pose clairement la question de la redistribution des ressources et du pouvoir à l'aune d'un nouvel examen de la mission de l'État. L'émergence du thème de la gouvernance dans ce contexte a permis d'explorer les modalités de la coopération entre les gestionnaires de l'État, incluant les élus, et les acteurs de la société civile, sans pour autant résoudre le problème de l'existence en commun dans les sociétés libérales ou pluralistes. Quel compromis institutionnel et quelles modalités de régulation sont capables, non seulement de faire tenir ensemble une pluralité culturelle accrue, mais d'y assurer une « existence en commun, qui va au-delà de [la] simple coexistence » (Leca, 1996: 270)? Si, comme l'avance Gilles Pinson (2015), les travaux sur la gouvernance conduisent à concevoir une théorie historique de l'État, cela signifie-t-il que les engagements auxquels souscrivent à ce chapitre les acteurs des mouvements sociaux pourront se faire à l'avenir sur la base d'un modèle d'action publique démocratisé capable de leur offrir l'assurance d'une véritable reconnaissance? Comment, alors, se redéfiniront l'identité et la légitimité des uns et des autres, si l'on pense aux acteurs privés, à ceux de la société civile et à ceux de l'État?

Avec l'affirmation des processus de métropolisation, voire l'avancée des métropoles à la faveur de la mondialisation (Jouve, 2005 ; Mayer, 2017), on observe une remise en question des formes établies d'expression de la puissance publique, ou du modèle stato-centré. Il en résulte une émergence de nouveaux territoires d'action collective. À cet égard, on peut parler d'un « réétalonnage politique³ » comme élément de redéfinition de l'action publique dans le contexte métropolitain et mondial de l'époque récente. Si cela converge avec une remise en question du rôle traditionnel de l'État dans le processus de régulation, c'est que celui-ci n'est plus en mesure d'exercer un contrôle absolu de la régulation politique, si l'on définit celle-ci sous l'angle de « l'ensemble des activités politiques permettant l'arbitrage des conflits entre groupes sociaux, la mise en place de politiques de redistribution entre ces groupes [...], la production d'identités collectives focalisées et la diffusion d'une idéologie dominante » (Jouve, 2005 : 330). Dès lors, l'action collective des acteurs sociaux n'hésite pas à faire appel à diverses échelles territoriales, allant jusqu'à concevoir la possible émergence d'une citoyenneté métropolitaine (Jouve, 2005 : 334).

Mais comment concilier les trajectoires, les luttes et les revendications des mouvements urbains avec les tendances à l'unification des processus décisionnels inhérents à la nécessaire construction d'un « nous » politique ? À quelles conditions les mouvements sociaux peuvent-ils consentir à soutenir l'essor de la démocratie participative et délibérative ?

ACTION COLLECTIVE, PARTICIPATION, GOUVERNANCE ET DÉLIBÉRATION

Sans reprendre la discussion sur le caractère plus ou moins novateur des répertoires d'action collective en fonction des changements historiques majeurs, telle qu'elle a été menée par Charles Tilly (1978), force est d'admettre que les acteurs sociaux ont de nos jours à leur disposition des moyens d'action sophistiqués. L'accès aux nouvelles technologies d'information et de communication, la présence des réseaux sociaux, de l'action en réseau à l'ère numérique, tous ces éléments convergent et contribuent à transformer les modalités organisationnelles de l'action collective dans l'arène publique (Castells, 2012 ; Cardon et Granjon, 2013).

3. J'emprunte cette expression à Bernard Jouve. Celle-ci correspond à la traduction de « *political rescaling* » (Jouve, 2005 : 330).

Aux côtés d'une démocratie du savoir en expansion (Serres, 2015), prend forme un espace que certains ont qualifié d'« *underground* » (Dagnaud, 2011), lequel ne doit pas être confondu avec l'espace public « classique » construit avec l'aide des médias traditionnels et de l'opinion publique. Mais la manière dont l'accès à ces technologies se combine à un contexte d'action publique marqué par le redéploiement de l'État demeure somme toute peu traité par les chercheurs, même si les relations entre communication numérique et action collective retiennent forcément de plus en plus leur attention (Pavan, 2014 ; Duncan, 2015).

Quel que soit l'angle retenu pour éclairer les modalités d'engagement ou de mobilisation des acteurs sociaux, il apparaît difficile d'esquiver le thème de la crise du politique et de la démocratie. Celui-ci est revenu récemment à l'avant-scène des analyses (Crouch, 2004 ; Offe, 2011 ; Bauman et Bordoni, 2014). On prend acte de l'épuisement aussi bien du fordisme que du keynésianisme, mais également du fait que le modèle de régulation pensé d'après les contours territoriaux et administratifs de l'État-nation a vécu (Urry, 2000). C'est ce qui explique que nous soyons passés, surtout en ce qui concerne l'urbain, d'une gestion par le haut – définie d'une manière directive par les gouvernements et leurs politiques – à des processus décentralisés de coordination engageant à la fois les gestionnaires publics et les acteurs de la société civile, processus que la notion de gouvernance permet mieux d'appréhender (Le Galès, 1995).

Même si la gouvernance constitue avant tout un laboratoire pour les acteurs – étant donné l'effritement du compromis social-démocrate sous-jacent au modèle de régulation élaboré dans le cadre de l'État-nation, lui-même périmé ou du moins affaibli –, cette perspective n'en a pas moins été l'occasion de revoir les relations au sein et à l'extérieur de l'État. Le politique étant d'emblée appréhendé en référence à la légitimité de l'État, c'est souvent en relation avec celui-ci que la gouvernance a été abordée, même si la remise en question du modèle hiérarchique inhérente à la gouvernance implique de prendre en compte les rapports à la société civile.

Dans un contexte de gouvernance, il apparaît impératif de repenser les relations établies avec les acteurs de la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé. C'est pourquoi les institutions publiques sont appelées à redéfinir leur mode de fonctionnement et leurs activités dans le sens de la flexibilité tout en garantissant une certaine stabilité (Pierre, 2012).

Dans les travaux de recherche sur la gouvernance, un consensus se dégage selon lequel celle-ci va de pair avec une nouvelle conception de l'action publique. Sur un plan national, elle coïncide avec une nouvelle signification de la gestion mettant en cause le principe traditionnel de l'organisation hiérarchique (Levy-Faur, 2012). Sur le plan international, la notion westphalienne de souveraineté de l'État – allant de pair avec une non-intervention de l'extérieur dans les affaires domestiques – doit céder la place à une « supranationalisation » désignant la création d'institutions internationales remettant en cause le principe de non-intervention au sein des espaces nationaux (Zürn, 2012).

Toutefois, même si la gouvernance a mis en lumière le fait que la puissance publique était altérée et qu'elle n'évoluait plus dans le cadre d'un régime de commandement comme cela était le cas dans les années 1950 et 1960 (Fourniau, 1997), cette conclusion n'a pas pour autant signifié l'arrêt de mort de ce mode plus ancien d'action et d'organisation, généralement associé à un modèle de gouvernement hiérarchique et centralisé. Bien au contraire. L'inverse est plutôt vrai : « l'État s'est démultiplié et est présent sur des domaines d'action publique de plus en plus nombreux » (Pinson, 2015 : 508).

C'est aussi ce que soulignent Maarten Hajer et Wytse Versteeg (2008). Malgré des transformations importantes de l'appareil étatique à la faveur de la gouvernance, visant à rompre avec le modèle hiérarchique et favoriser une gestion en réseau, les prémisses modernistes de l'action publique demeurent intactes (Hajer et Versteeg, 2008)⁴. On veut attirer l'attention sur le fait qu'en prenant des exemples concrets d'enjeux où l'action publique est requise, on ne retrouve pas, au contraire de ce que plusieurs travaux sur la gouvernance ont suggéré, une opposition radicale entre, d'un côté, les institutions classiques de type moderniste et, de l'autre, les réseaux de gouvernance capables de gérer les « espaces interstitiels » (*in-between*). À l'instar de l'affaiblissement de l'opposition entre le recours à la participation et la délibération et une gestion fondée sur

4. Il convient ici de citer les chercheurs : « *political scientists might note a growing importance for the policymaking taking place in the “in-between”, i.e. the environment of governance networks, but it is the old classical-modernist order which remains the strongest symbolization of political democracy* » (Hajer et Versteeg, 2008 : 9). Si, à certains égards, l'ancien modèle moderniste demeure, on ne peut pas pour autant écarter le fait que son existence soit traversée par une crise politique entraînant une constante remise en question. L'image de la crise perdure ainsi aux côtés d'une certaine continuité. C'est ce que la notion de gouvernance permet en partie d'appréhender.

la négociation et la défense d'intérêts particuliers, on retrouve plutôt un mélange des modalités de coordination et de légitimation de l'action publique relevant de l'une ou de l'autre de ces perspectives naguère antinomiques.

Dans la foulée, les chercheurs s'interrogent sur les règles de la démocratie délibérative souvent sollicitée pour alimenter la gouvernance collaborative ou la gouvernance en réseau. Or, la démocratie délibérative ne fait pas l'unanimité. Si l'on a maintes fois mis en lumière l'écart prévalant entre l'idéal normatif et sa mise en œuvre à travers des pratiques concrètes (Mutz, 2008), plusieurs autres désaccords prévalent. Il en va ainsi de l'opposition entre, d'un côté, la perspective favorisant l'appel à une discussion rationnelle reposant sur la reconnaissance du meilleur argument par l'ensemble des participants au débat et, de l'autre, le recours aux émotions – à travers la formulation de récits, par exemple – pouvant rejoindre des acteurs souvent marginalisés ou exclus du débat public ou de la délibération. Dans ce dernier cas, des problèmes surgissent étant donné qu'il sera éventuellement nécessaire de transcrire sur un mode rationnel ce qui ressort des expressions émotives, ledit mode rationnel demeurant la voie privilégiée en Occident pour mettre en œuvre la prise de décision.

Enfin, au-delà de l'opposition entre l'argumentation rationnelle et l'argumentation émotionnelle (*emotional arguing*), il y a lieu aussi de tenir compte des aspects « dramaturgiques » de la gouvernance délibérative en réseau. Cela va de pair avec la présence – lors de controverses ou de conflits autour de projets d'aménagement ou de développement, par exemple – de multiples publics. Les promoteurs ou les leaders déploient diverses stratégies afin de les convaincre. Dans ces scénarios, la rhétorique persuasive requiert le recours à la performance, laquelle implique une mise en scène tout autant qu'une interpellation des médias et des experts.

On doit rappeler dès lors que la gouvernance et la délibération mettent en scène des jeux de performance dont on ne peut prédire les résultats :

Deliberation has sometimes been equated with consensus-oriented dialogue, and there exists a certain tendency to read performance theory in the same way; a dramaturgy that will be able to persuade dissidents and bring about consensus almost automatically. It should be clear from our argument that governance is performed, but that performance does not mean control: scripts are countered, storylines are read in other ways than expected, and governance processes meander. Moreover, nor is this consensus-oriented control the way in which performative governance should work—at least, not if one wants to judge deli-

berative network governance in other terms than its sheer effectiveness. It was for good reason that we used the plural form of « publics ». (Hajer et Versteeg, 2008 : 29)

En d'autres termes, à l'instar de la délibération, la gouvernance – voire la gouvernance délibérative⁵ – ne se résume pas aux modèles normatifs destinés à en éclairer le contenu et l'orientation. La culture et la dramaturgie sous-jacentes à leur mise en œuvre permettent d'entrevoir comment des publics se forment, sont interpellés et contribuent à conforter ou à mettre en cause la légitimité des perspectives d'action proposées par les élites, sans être en mesure de prédire les résultats des démarches engagées.

Sur ce point, les mouvements sociaux s'avèrent partie prenante à l'instar de diverses catégories d'acteurs. Avec cette différence, toutefois, qu'ils ne sont pas d'emblée reconnus comme des acteurs légitimes lorsque vient le temps de contribuer à la gouvernance ou à un processus délibératif. Leur présence, du point de vue de l'analyse, implique donc de les considérer d'une manière différente.

C'est ce que souligne John Medearis (2004). Alors que la démocratie délibérative – au même titre que la gouvernance, du moins dans une certaine mesure – repose sur un principe fort d'inclusion sociale, les mouvements sociaux, de leur côté, doivent recourir à la contrainte ou à des moyens de pression afin d'être reconnus comme des acteurs légitimes. En principe, la délibération repose sur des relations de pouvoir égalitaire entre les participants. C'est grâce à cela que des échanges non contraignants et d'apprentissage mutuel peuvent se dérouler entre les participants. À l'inverse, les acteurs des mouvements sociaux doivent recourir à des tactiques coercitives afin d'être reconnus en tant qu'acteurs légitimes et pouvoir de là contribuer au renouvellement de la démocratie (Medearis, 2004 : 74).

Même s'ils partagent les valeurs universelles auxquelles adhère la majorité – si l'on pense aux principes d'État de droit, de justice et de démocratie sous-jacents aux modalités que revêtent diverses formes de participation –, les acteurs des mouvements sociaux se butent quand

5. Il est certain que gouvernance et délibération ne convergent pas d'emblée, même si les deux perspectives partagent une vision « décentrée » de la politique (Blondiaux et Sintomer, 2002 : 29). Ainsi, à l'instar de la gouvernance, la délibération tente de fournir une réponse aux impasses de la politique conventionnelle (Ryfe, 2007 : 11). C'est ce qui conduit certains chercheurs (Melo et Baiochi, 2006) à penser qu'il y aurait avantage à mieux faire dialoguer les travaux effectués de part et d'autre.

même d'entrée de jeu aux difficultés que traversent les démocraties libérales, compte tenu des biais de classe présents dans les institutions en place (Offe, 2011 : 462). Ce faisant, les demandes mises en avant dans les discours contestataires deviennent un enjeu dont la résolution ne passe pas seulement par le redressement d'une reddition de comptes déficitaire – auquel participation et délibération peuvent contribuer (Dahl, 1994) –, mais elles impliquent des transformations importantes des rapports de pouvoir ou de domination. La nature même des mouvements sociaux et de leur portée est à ce titre engagée (Maheu, 2005).

La présence de mouvements sociaux dans les arènes publiques est modulée par des lectures « stratégiques », compte tenu des objectifs poursuivis et des ressources dont ils disposent. Mais elle dépend également du contexte à l'intérieur duquel s'inscrit leur action.

À partir des années 1980, au même titre que d'autres mouvements sociaux, les mouvements urbains évoluent dans un contexte social et politique profondément transformé, ou à tout le moins en cours de transformation majeure. Les États ne sont plus en mesure de réguler les marchés sans faire appel à un réseau de relations transnationales. La société civile elle-même n'a plus la consistance qu'on lui connaissait. Cette situation a été mise en lumière notamment par Alberto Melucci dans son analyse de l'action collective à l'ère de l'information, alors que les relations entre l'État et la société civile sont soumises à une révision en profondeur. L'État a de moins en moins la capacité, comme par le passé, de traduire dans les institutions publiques les demandes privées exprimées par la société civile :

The state as the singular agent of action and intervention has faded away. It has been superseded by an overarching system of closely interdependent transnational relations, and its unity is split into a multiplicity of partial governments, with their own systems of representation and decision-making. The contemporary system of government is defined by an interlocking web of apparatuses which inextricably fuses the public and private together. Civil society, too, has atrophied. The interests that used to define it no longer possess the permanence and the visibility of stable social groups unambiguously located within the gamut of positions. The unity and the homogeneity of interests explode. Projected upwards, they take the form of general cultural and symbolic attitudes which cannot be attributed to any specific social groups ; projected downwards, they fragment into a multiplicity of « quasi-natural » primary needs. (1996 : 219)

La redéfinition du rôle et des frontières de l'État, notamment dans ses relations avec la société civile, est aussi redevable, ne serait-ce qu'en partie,

à l'égard des demandes, des pressions ou de l'action des mouvements sociaux. C'est du moins l'hypothèse avancée par Louis Maheu (1991). À travers leurs revendications et leurs luttes, les mouvements sociaux remettent en question la légitimité du politique institutionnel. En outre, ils «élargissent les frontières du système d'action politique.» (Maheu, 1991 : 188) Les discriminations, les injustices ou, à l'inverse, les affirmations identitaires et les demandes de reconnaissance mises en avant par les acteurs des mouvements à travers une série d'enjeux conflictuels révèlent et contribuent à définir une société en transformation (Maheu, 1991 : 170). Dès lors, des processus de redéfinition de l'espace public politique aussi bien que du politique lui-même seraient engagés. Mais dans quelle mesure, si l'on revient à cet exemple, les mouvements urbains peuvent-ils, compte tenu de leur faible reconnaissance à titre d'acteurs légitimes, contribuer dans les faits à formuler des choix collectifs alors que les dispositifs de participation ou de débat dans lesquels ils s'engagent ne sont pas d'emblée appropriés à leurs modes d'expression ?

LES MOUVEMENTS URBAINS DANS L'ESPACE PUBLIC POLITIQUE

Si l'on passe en revue l'action des mouvements urbains à Montréal, un bilan mitigé s'en dégage. Sans aucun doute, ils ont contribué à modérer et démocratiser la gestion locale et les politiques urbaines. Leurs actions ont transformé la culture locale en matière de préservation du patrimoine architectural et urbain. À l'échelle des quartiers, leurs initiatives se sont portées à la défense de l'intégrité de ces milieux de vie, mettant sur pied des services de proximité et des mesures d'entraide pour répondre aux besoins et aux demandes, suppléant ainsi de surcroît aux insuffisances des politiques sociales instituées. Nombre de leurs actions ont par ailleurs contribué à obtenir ou étendre les mesures de protection sociale des plus démunis, notamment dans le domaine du logement (Hamel, 1983).

En outre, plusieurs des projets mis en avant par ces acteurs ont visé à défendre à Montréal l'idée d'une « société urbaine » diversifiée. Confrontés aux aléas d'un capitalisme de plus en plus mondialisé, les mouvements urbains ont également réitéré l'importance d'une culture locale ouverte sur l'inclusion sociale et la démocratisation de l'action publique, tout en faisant la promotion d'une conception sociale élargie ou intégrée du développement urbain.

En dépit de leur dynamisme et de la reconnaissance acquise auprès des pouvoirs publics, ces acteurs sont demeurés faibles. Leur reconnaissance s'est avérée, au mieux, conjoncturelle. C'est ce que révèle la marginalisation dont ils ont fait l'objet de la part des instances locales et du palier provincial au moment de la réforme urbaine et métropolitaine des années 2000 (Hamel, 2008). D'ailleurs, la création de nouvelles modalités institutionnelles de participation et de consultation publiques, notamment par le biais de la formulation d'une politique-cadre de consultation publique par la Ville de Montréal en 1988 et sa reformulation en 1995, n'ont pas répondu aux attentes exprimées par les citoyens.

Le bilan mitigé de l'action des mouvements urbains ressort également à la lumière des rapports de domination sous-jacents aux politiques et au développement urbain soumis aux décisions sélectives des promoteurs immobiliers et aux investissements non moins sélectifs des entreprises. Sur ce point, à l'échelle de la région métropolitaine, le dynamisme socioéconomique de l'agglomération demeure insuffisant, créant de l'exclusion avec des difficultés persistantes en ce qui a trait à l'intégration en emploi des nouveaux arrivants, par comparaison avec ce qui est observé dans les autres villes canadiennes (Gervais, 2017).

Enfin, malgré des retombées importantes sur plusieurs plans – demande de participation aux affaires urbaines, amélioration de la qualité des services de proximité, promotion d'une culture locale inclusive –, les défis auxquels les quartiers urbains et l'ensemble de la ville-région doivent faire face découlent d'une série de transformations socioéconomiques et urbaines qui ont introduit de nouvelles inégalités, exigeant du même coup que l'on repense les stratégies et les programmes de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Les mouvements urbains se trouvent dès lors confrontés à des exigences inédites en matière sociale et politique. Cela concerne aussi bien les problèmes environnementaux que les transformations accélérées des conditions d'emploi dues à une compétitivité économique accrue des régions métropolitaines, le travail précaire, les nouvelles formes de pauvreté, de même que la détérioration de l'offre et de la qualité des services urbains.

On assiste également à la multiplication des arènes publiques visant à réguler les conflits d'usage autant que les conflits de valeurs. En fait, on constate une démultiplication des scènes de débat public, lesquelles se constituent à la faveur d'initiatives institutionnelles de plus en plus fréquentes (forums publics, démarches instituées de consultation

publique, modalités diverses de participation à l'élaboration et à la gestion de projets urbains).

Les mouvements sociaux, y inclus les mouvements urbains, répondent souvent d'une manière positive à ces offres instituées de participation. Ils s'y engagent selon leurs propres exigences (Della Porta et Filieule, 2004), contribuant à approfondir l'expérience démocratique. Néanmoins, leur présence dans ces arènes ne permet pas de lever tous les obstacles à la démocratisation, étant donné la double limitation avec laquelle leur engagement doit composer : d'un côté, le « régime de la rationalité » fait en sorte que l'on ne tient pas compte des absents et de celles et ceux qui préfèrent recourir au registre existentiel (l'émotion, le vécu) pour exprimer leur désaveu, voire de « ceux qui sont parlés plutôt qu'ils ne parlent véritablement » (Blondiaux, 2004 : 19) ; de l'autre côté, les biais de classe inhérents aux dispositifs participatifs favorisent l'expression des élites et des participants dotés de davantage de ressources, et dont la présence dans les arènes de participation ou de débat leur fournit l'occasion de promouvoir avant tout leurs intérêts personnels ou de classe.

Cette deuxième limitation se reflète d'ailleurs dans l'opposition manifeste à l'égard de la définition de l'action collective véhiculée, d'un côté, par la théorie de la gouvernance, et de l'autre, par la théorie des mouvements sociaux. Pour la théorie de la gouvernance, à l'instar de la sociologie de l'action organisée ou sociologie des organisations, l'action collective va de pair avec une capacité des acteurs dominants à convaincre ou à imposer leurs visions des choses. Par exemple, dans la théorie des régimes urbains – qui partage plusieurs prémisses avec celle de la gouvernance – les acteurs que Clarence Stone (2005) nomme les « non-élites » sont en général très peu pris en compte ou, lorsqu'ils le sont, leur présence est instrumentalisée tant par les acteurs dominants que par les chercheurs.

Faisant appel à la notion d'action collective pour penser la gouvernance des villes européennes, Patrick Le Galès (2003) voit celles-ci sous l'angle d'une capacité d'action faisant appel à des institutions et à des structures sociales. Prenant ses distances avec l'individualisme méthodologique, il détermine cinq éléments lui permettant d'en cerner la présence : « un système de décision collective, des intérêts communs et perçus comme tels, des mécanismes d'intégration, une représentation interne et de l'extérieur de l'acteur collectif et une capacité d'innovation » (2003 : 39). Ici, ce sont les intérêts communs qui priment et c'est une autorité désignée qui parvient à l'exprimer. Mais à travers la capacité d'action du

collectif, qu'en est-il des intérêts subalternes ? Dans ce modèle d'analyse, leur présence n'est-elle pas simplement évacuée ou niée ?

Selon la théorie de la gouvernance, les conflits peuvent être surmontés ou régulés grâce à la coordination ou à des mécanismes de concertation que la perspective habilite. Qu'arrive-t-il cependant avec les acteurs exprimant des points de vue fondamentalement divergents au regard de ceux de la majorité ? Comment la gouvernance peut-elle leur fournir une occasion de reconnaissance et d'expression sans mettre en péril sa viabilité ?

La conception de l'action collective proposée par la théorie de la gouvernance m'apparaît incompatible avec la définition de l'action collective avancée par la théorie des mouvements sociaux ou, plus précisément, par la sociologie des mouvements sociaux. Pour cette sociologie, l'action collective est avant tout inséparable de la volonté de mettre en cause les rapports de domination ou de pouvoir. Elle est révélatrice des conflits et des tensions propres aux sociétés contemporaines. Portée par des mouvements sociaux, l'action collective met au jour les tensions, les résistances et les intérêts en jeu dans la reproduction ou la transformation des rapports sociaux.

Les mouvements sociaux contribuent à la construction d'espaces de possibilités où les acteurs peuvent devenir des agents autonomes, en vue d'influencer les processus décisionnels et ultimement les choix collectifs. Au sein des dispositifs de gouvernance, y compris la gouvernance délibérative, les acteurs des mouvements sociaux sont desservis par la présence d'inégalités structurelles, lesquelles influencent autant les processus d'échange, d'apprentissage et de négociation que les résultats découlant plus précisément de la coordination de l'action.

Il en ressort donc que l'on se trouve en présence de deux conceptions antinomiques de l'action collective, à tout le moins de deux visions difficiles à concilier. Autrement dit, on ne parle pas de la même chose tout en ayant pourtant recours à la même expression. Que nous révèle ce conflit sémantique ? Est-il possible de penser l'action collective à la fois sous l'angle de la coopération et des conflits surmontés – la gouvernance – et sous celui d'un conflit structurel au cœur du politique institué véhiculant une indétermination à l'égard des compromis possibles ?

CONCLUSION

Il est certainement malaisé de concilier les deux définitions de l'action collective que l'on vient d'évoquer. On peut même penser que cela n'est pas souhaitable. Ces deux visions s'inscrivent dans des représentations opposées, que seule une négation de leur spécificité et des valeurs qu'elles subsument permettrait de rapprocher.

Dans les faits pourtant, on sait que les acteurs des mouvements sociaux contribuent, à l'occasion, à des démarches ou à des projets entrepris sous l'égide de la gouvernance délibérative. La posture qu'ils adoptent est nécessairement dès lors caractérisée par le compromis.

Si l'on veut qu'une voie mitoyenne permettant de faire converger les deux conceptions antinomiques de l'action collective demeure possible, certaines conditions devront être réunies. Selon Claus Offe (2011), les institutions en place qui ont pour mandat d'élargir la participation et la délibération, plus particulièrement dans le cas des mini-publics, devraient respecter dans leurs actions au moins trois critères : 1) promouvoir des droits démocratiques ou égalitaires en favorisant l'ouverture la plus large possible à celles et ceux voulant y contribuer ; 2) assurer qu'on se rapproche le plus d'une situation idéale de débat (*ideal speech situation*) à l'aide d'experts ou de facilitateurs ; 3) garantir que les retombées des discussions seront prises au sérieux par les responsables politiques qui prendront ensuite les dispositions appropriées⁶.

Les acteurs des mouvements sociaux sont confrontés à l'adversité d'une manière différente des autres acteurs engagés sur la voie de la gouvernance délibérative. En prendre acte ne signifie pas, pour ceux-là, renoncer à se prévaloir des possibilités offertes par les innovations institutionnelles dont les tenants d'une gouvernance délibérative font la promotion. En même temps cela ne signifie pas non plus confondre, sur le plan de l'analyse, les deux visions de l'action collective : celles-ci reposent sur des conceptions largement antinomiques du conflit et, partant, conçoivent les systèmes d'action politique dans des termes opposés. Tout bien considéré, on doit plaider, je pense, pour une posture dynamique ou en tension entre les deux conceptions de l'action collective.

6. Claus Offe écrit à ce sujet : « *Deliberations of mini-publics must be (...) consequential, i.e. guaranteed to have some measure of political impact* » (2011 : 469).

BIBLIOGRAPHIE

- BAUMAN, Z. et C. BORDONI (2014) *State of Crisis*, Cambridge Polity Press.
- BLONDIAUX, L. (2004), « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n° 4, p. 12-23.
- BLONDIAUX, L. et Y. SINTOMER (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- CALLON, M. et V. RABEHARISOA (1999), « La leçon d'humanité de Gino », *Réseaux*, vol. 17, n° 95, p. 197-233.
- CARDON, D. et F. GRANJON (2013), *Médiactivistes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CASTELLS, M. (2012), *Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age*, Cambridge, Polity Press.
- CROUCH, C. (2004), *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- DAGNAUD, M. (2011), *Génération Y. Les jeunes et les réseaux sociaux, de la décision à la subversion*, Paris, Presses de Sciences Po.
- DAHL, R. (1994) « A Democratic Dilemma : System Effectiveness Versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, no 1, p. 23-34.
- DAHL, R. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- DELLA PORTA, D. et O. FILIEULE (2004), « Policing Social Protest », dans SNOW, D. A., S. A. SOULE et H. KRIESI (dir.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Malden, Blackwell Publishing.
- DOUAY, N. (2012), « L'activisme urbain à Montréal : des luttes urbaines à la revendication d'une ville artistique, durable et collaborative », *L'information géographique*, vol. 3, n° 76, p. 83-96.
- DUNCAN, F. (2015) « Collective Action and Digital Information Communication Technologies: The Search for Explanatory Models of Social Movement Organizations' Propensity to Use Dicts in Developed Democracies », *Publicly Accessible Penn Dissertations*, Philadelphia, University of Pennsylvania. <http://repository.upenn.edu/edissertations/1048>
- GERVAIS, L.-M. (2017), « Couillard veut faciliter l'accès à l'emploi aux immigrants », *Le Devoir*, 15 février.
- HAJER, M. et W. VERSTEEG (2008), « The Limits to Deliberative Governance (paper) », présenté à *The Annual Meeting of the American Political Science Association Conference*, Boston, 28 et 31 août.
- HAMEL, P. (2008), *Ville et débat public. Agir en démocratie*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- HAMEL, P. (1983), *Logement et luttes urbaines à Montréal (1963-1976)*, Montréal, Université de Montréal.

- HAMEL, P. et C. POITRAS (2004), « Déclin et relance économique d'une agglomération métropolitaine. Le discours et les représentations des élites économiques à Montréal », *Recherches sociographiques*, vol. XLIV, n° 3, p. 457-492.
- HIGGINS, B. (1986), *The Rise and Fall of Montreal? A Case Study of Urban Growth, Regional Economic Expansion, and National Development*, Moncton, Canadian Institute for Research on Regional Development.
- JESSOP, B. (2000), « Globalisation, Entrepreneurial Cities and the Social Economy », dans P. HAMEL, P. LUSTIGER-THALER et M. MAYER (dir.), *Urban Movements in a Globalising World*, London, Routledge.
- JOUBE, B. (2005), « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.
- LECA, J. (1996), « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, p. 225-279.
- LEFEBVRE, H. (1970), *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard.
- LE GALÈS, P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GALÈS, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LEVINE, M. (1990), *The Reconquest of Montreal. Language Policy and Social Change in a Bilingual City*, Philadelphia, Temple University Press.
- LEVY-FAUR, D. (2012), « From "Big Government" to "Big Governance" ? », dans D. LEVI-FAUR (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- MAHEU, L. (2005), « Mouvements sociaux et modernité avancée : le retour obligé à l'ambivalence de l'action », dans L. GUAY, P. HAMEL et D. MASSON (dir.), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- MAHEU, L. (1991), Les nouveaux mouvements sociaux entre les voies de l'identité et les enjeux du politique, dans L. MAHEU et A. SALES (dir.), *La recomposition du politique*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- MAYER, M. (2017), « Movements and Politics in the Metropolitan Region », dans R. KEIL, P. HAMEL, S. KIPFER et J.-A. BOUDREAU (dir.), *Governing Cities Through Regions. Canadian and European Perspectives*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- MAYER, M. (2016), « Urban Social Movements in Times of Austerity Politics », dans B. SCHÖNIG et S. SCHIPPER (dir.), *Urban Austerity: Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*, Berlin, Verlag Theater der Zeit.

- MEDEARIS, J. (2004), « Social Movements and Deliberative Democratic Theory », *British Journal of Political Science*, vol. 35, n° 1, p. 53-75.
- MELUCCI, A. (1996), *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MONKKONNEN, E. (1988), *America Becomes Urban. The Development of U.S. Cities & Towns, 1780-1980*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press.
- MUTZ, D. C. (2008), « Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? », *Annual Review of Political Science*, n° 11, p. 521-538.
- OFFE, C. (2011), « Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? », *Sociologicky/Czech Sociological Review*, vol. 47, n° 3, p. 447-472.
- PAVAN, E. (2014), « Embedding Digital Communication Within Collective Action Networks: A Multidimensional Approach », *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 19, n° 4, p. 441-455.
- PICKVANCE, C. (1985), « The Rise and Fall of Urban Movements and the Role of Comparative Analysis », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 3, n° 1, p. 31-53.
- PIERRE, J. (2012), « Governance and Institutional Flexibility », dans D. LEVIFAUR (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- PINSON, G. (2015), « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'année sociologique*, vol. 65, n° 2, p. 483-519.
- POLÈSE, M. (2012), « Montréal économique: de 1930 à nos jours. Récit d'une transition inachevée », dans D. FOUGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région, Tome 2, De 1930 à nos jours*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- SAVITCH, H. V. et P. KANTOR (2002), *Cities in the International Market Place*, Princeton, Princeton University Press.
- SERRES, M. (2015), *Petite Poucette. Le monde a tellement changé que les jeunes doivent tout réinventer: une manière de vivre ensemble, des institutions, une manière d'être et de connaître...*, Paris, Éditions de Noyelles.
- STONE, C. N. (2015), « Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order », *Urban Affairs Review*, vol. 51, n° 1, p. 101-137.
- STONE, C. N. (2005), « Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 3, p. 309-341.
- STONE, C. N. (1998), « Regime Analysis And The Study of Urban Politics. A Rejoinder », *Journal of Urban Affairs*, vol. 20, n° 3, p. 249-260.

- THOMAS, T. L. (1997), *A City With a Difference. The Rise and Fall of the Montreal Citizen's Movement*, Montréal, Véhicule Press.
- TILLY, C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- URRY, J. (2000), *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-first Century*, London, Routledge.
- ZUKIN, S. (2010), *Naked City. The Death and Life of Authentic Urban Places*, Oxford, Oxford University Press.
- ZÜRN, M. (2012), « Global Governance as Multi-Level Governance », dans D. LEVI-FAUR (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Les auteurs

MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ, Université Paris-Ouest Nanterre
La Défense

GUILLAUME BÉLIVEAU-CÔTÉ, Université Laval, Québec

ANA LUCIA BRITTO, Universidade Federal do Rio de Janeiro

GEOFFREY CARRÈRE, IRSTEA, Bordeaux

SÉBASTIEN CHAILLEUX, Centre Émile Durkheim, Sciences Po,
Bordeaux

ÉRIC CHARMES, Université de Lyon

GENEVIÈVE CLOUTIER, Université Laval, Québec

ANNE-MARIE GINGRAS, Université du Québec à Montréal

LOUIS GUAY, Université Laval, Québec

PIERRE HAMEL, Université de Montréal

ANTONELLA MAIELLO, Universidade Federal do Rio de Janeiro

ÉRIC MONTPETIT, Université de Montréal

YASMIM RIBEIRO MELLO, Universidade Federal do Rio de
Janeiro

SANDRA RODRIGUEZ, Massachusetts Institute of Technology,
Cambridge

FLORENCE RUDOLF, INSA de Strasbourg

EMILIANO SCANU, INRS Urbanisation, Culture, Société

DIDIER TAVERNE, Sciences, Territoires et Sociétés, Montpellier

VIRGINIE TOURNAY, Sciences Po, Paris

Titres parus :

- De Kerckhove, Derrick, *Les nerfs de la culture. Être humain à l'heure des machines à penser*, PUL, 1998.
- Assogba, Yao, *La sociologie de Raymond Boudon. Essai de synthèse et applications de l'individualisme méthodologique*, PUL et L'Harmattan, 1999.
- Spurk Jan, Raynald Bourque, Pierre Cours-Salies, Geneviève Dahan-Seeltzer, Antonella De Vincenti, Nelly Mauchamp et Daniel Mercure (dir.), *L'entreprise écartelée*, PUL, 2000.
- Dagenais, Daniel, *La fin de la famille moderne. Signification des transformations contemporaines de la famille*, PUL, 2000.
- Fortin, Robin, *Comprendre la complexité. Introduction à la méthode d'Edgar Morin*, PUL et L'Harmattan, 2000.
- Mercure, Daniel (dir.), *Une société-monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, PUL et De Boeck, 2001.
- Spurk, Jan, *Critique de la raison sociale. L'École de Francfort et sa théorie de la société*, PUL et Sylepse, 2001.
- LACOMBE, Sylvie, *La rencontre de deux peuples élus. Comparaison des ambitions nationale et impériale au Canada entre 1896 et 1920*, PUL, 2002.
- Freitag, Michel, *L'oubli de la société. Pour une théorie critique de la postmodernité*, PUL, 2002.
- Duménil, Gérard et Dominique Lévy (dir.), *Crises et renouveau du capitalisme*, PUL, 2002.
- Vultur, Mircea, *Collectivisme et transition démocratique. Les campagnes roumaines à l'épreuve du marché*, PUL, 2002.
- Dagenais, Daniel (dir.), *Hannah Arendt, le totalitarisme et le monde contemporain*, PUL, 2003.
- Martin, Thibault, *De la banquise au congélateur. Mondialisation et culture au Nunavik*, PUL et Unesco, 2003.
- Soulet, Marc-Henry et Vivianne Châtel (dir.), *Agir en situation de vulnérabilité sociale*, PUL, 2003.
- Otero, Marcelo, *Les règles de l'individualité contemporaine. Santé mentale et société*, PUL, 2003.
- Mercure, Daniel et Jan Spurk (dir.), *Le travail dans l'histoire de la pensée occidentale*, PUL, 2003.
- Saint-Arnaud, Pierre, *L'invention de la sociologie noire aux États-Unis d'Amérique. Essai en sociologie de la connaissance scientifique*, PUL, 2003.

- Duhaime, Gérard, *La vie à crédit. Consommation et crise*, PUL, 2003.
- Teeple, Gary, *La globalisation du monde et le déclin du réformisme social*, PUL, 2003.
- Guay, Louis (dir.), *Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir*, PUL, 2004.
- Angers, Stéphanie et Gérard Fabre, *Échanges intellectuels entre la France et le Québec (1930-2000). Les réseaux de la revue Esprit avec La Relève*, Cité libre, Parti pris et Possibles, PUL, 2005.
- Mercure, Daniel (dir.), *L'analyse du social. Les modes d'explication*, PUL, 2005.
- Freitag, Michel, *L'oubli de la société. Pour une théorie critique de la postmodernité*, PUL, 2005.
- Helliwell, John F., *Mondialisation et bien-être*, PUL, 2005.
- Fortin, Andrée, *Passage de la modernité. Les intellectuels québécois et leurs revues, 1778-2004* (2^e édition), PUL, 2006.
- Fortin, Robin, *Comprendre la complexité. Introduction à la Méthode d'Edgar Morin* (2^e édition), PUL, 2006.
- Cotesta, Vittorio, *Images du monde et société globale. Grandes interprétations et débats actuels*, PUL, 2006.
- Lapointe, Paul-André, Guy Bellemare (dir.), *Innovations sociales dans le travail et l'emploi. Recherches empiriques et perspectives théoriques*, PUL, 2006.
- Dagenais, Daniel, *La fin de la famille moderne. Signification des transformations contemporaines de la famille*, PUL, 2006.
- Azzaria, Leila (dir.), *Carol Levasseur. Incertitude, pouvoir et résistances : les enjeux du politique dans la modernité*, PUL, 2006.
- Talin, Kristoff, *Valeurs religieuses et univers politiques. Amérique du Nord et Europe*, PUL, 2006.
- Negura, Lilian, *Le travail après le communisme. L'émergence d'une nouvelle représentation sociale dans l'espace postsoviétique*, PUL, 2007.
- Bernstein, Basil, *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*, PUL, 2007.
- Hirschhorn, Monique (dir.), *L'individu social. Autres réalités, autre sociologie ?*, PUL, 2007.
- Vaillancourt, Jean-Guy et Corinne Gendron (dir.), *Environnement et sciences sociales. Les défis de l'interdisciplinarité*, PUL, 2007.
- Lalive d'Épinay, Christian et Dario Spini (dir.), *Les années fragiles. La vie au-delà de quatre-vingts ans*, PUL, 2007.

- Lamoureux, Diane (dir.), *Du tricoté serré au métissé serré? La culture publique commune au Québec en débats*, PUL, 2008.
- Roberge, Jonathan, *Paul Ricoeur, la culture et les sciences humaines*, PUL, 2008.
- Hamel, Pierre, *Ville et débat public. Agir en démocratie*, PUL, 2008.
- D'Amato, Marina, *Téléfantaisie. La mondialisation de l'imaginaire*, PUL, 2009.
- Bajoit, Guy, *Socio-analyse des raisons d'agir. Études sur la liberté du sujet et de l'acteur*, PUL, 2009.
- Chandler, Michael, Christopher E. Lalonde, Bryan W. Sokol et Darcy Hallett, *Le suicide chez les jeunes Autochtones et l'effondrement de la continuité personnelle et culturelle*, PUL, 2010.
- Petitot André (dir.), *Être en société. Le lien social à l'épreuve des cultures*, PUL, 2010.
- Mercure, Daniel et Mircea Vultur, avec la collaboration de Marie-Pierre Bourdages-Sylvain, Charles Fleury et Lilian Negura, *La signification du travail. Nouveau modèle productif et ethos du travail au Québec*, PUL, 2010.
- Côté, Jean-François et Alain Deneault (dir.), *Georg Simmel et les sciences de la culture*, PUL, 2010.
- Vultur, Mircea et Daniel Mercure (dir.), *Perspectives internationales sur le travail des jeunes*, PUL, 2011.
- Hudon, Raymond et Christian Poirier, *La politique, jeux et enjeux. Action en société, action publique, et pratiques démocratiques*, PUL, 2011.
- Hudon, Raymond et Bernard Fournier (dir.), *Engagements politiques et citoyens de jeunes. Bilan et expérience au Canada et en Europe*, 2012.
- Saint-Arnaud, Pierre, *In the Land of the Free. Le paradoxe racial à travers le roman social africain-américain*, 2012.
- Saillant, Francine et Karoline Truchon (dir.), *Droits et cultures en mouvements*, 2013.
- Gagnon, Éric, Andrée Fortin, Amélie-Elsa Ferland-Raymond et Annick Mercier, *L'invention du bénévolat. Genèse et institution de l'action bénévole au Québec*, 2013.
- Turmel, André, *Une sociologie historique de l'enfance*, 2013.
- Falardeau, Jean-Charles, *Sociologie du Québec en mutation*, Choix de textes et introduction par Simon Langlois et Robert Leroux, 2013.
- Kirouac, Laurie, *L'individu face au travail-sans-fin. Sociologie de l'épuisement professionnel*, 2014.

- Côté, Jean-François et Anouk Bélanger (dir.), *Raymond Williams et les sciences de la culture*, 2015.
- Tondreau, Jacques, *L'école en milieu défavorisé*, 2016.
- Turner, Bryan S. et Alex Dumas, *L'antivieillessement. Vieillir à l'ère des nouvelles biotechnologies*, 2016.
- Rudolf, Florence (dir.), *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques*, 2016.
- Doucet, Marie-Chantal et Simon Viviers (dir.), *Métiers de la relation. Nouvelles logiques et nouvelles épreuves du travail*, 2016.
- Saint-Arnaud, Pierre, *Le roman sociologique américain*, 2017.
- Mercure, Daniel et Marie-Pierre Bourdages-Sylvain (dir.), *Travail et subjectivité. Perspectives critiques*, 2017.
- Joly, Danièle et Khurshheed Wadia, *La participation civique et politique des femmes de culture musulmane en Europe*, 2017.
- Robène, Luc et Dominique Bodin, *Sport et violence. Repenser Norbert Elias*, 2018.

Un des principaux enjeux du ^{xxi}^e siècle concerne la démocratie, ses limites et sa portée. De ce fait, la délibération démocratique fait face à de nombreux défis. C'est ce qu'on examine dans cet ouvrage collectif.

À partir de débats publics en aménagement et en environnement, les auteurs traitent en priorité des modalités pratiques et normatives sous-jacentes à l'action. Ils examinent également le rôle des médias, des connaissances scientifiques et de l'opinion publique, explorant avant tout les conflits techno-scientifiques et sociopolitiques. Ultiment, l'objectif demeure d'ouvrir la boîte noire des controverses inhérentes aux recompositions sociales en cours.

Louis Guay, Ph.D. en planification urbaine et régionale (London School of Economics), est titulaire associé au Département de sociologie de l'Université Laval.

Pierre Hamel est professeur au Département de sociologie de l'Université de Montréal.



Sociologie contemporaine

Dirigée par Daniel Mercure

Illustration de couverture : *1-3 Schéma Kelly*, 2006, acrylique sur toile, Martin Bourdeau

Aussi en version numérique

