

Alessandro Mengozzi

UNIVERSITÉ DE BOLOGNE
DÉPARTEMENT D'HISTOIRE, ANTHROPOLOGIE ET GÉOGRAPHIE

INTRODUCTION. L'IMPASSE DE LA DÉMOCRATIE LIBÉRALE ET LES RÉPONSES DE LA PARTICIPATION

La version libérale de la démocratie, dans son acception minimale de liberté et de concurrence, a toujours suscité des difficultés de gouvernement. Ces problèmes se sont accrues avec le processus de globalisation. Les crises économiques et politiques sont aujourd'hui de plus en plus structurelles. Si l'on excepte les réactions régressives, autoritaires et répressives qu'elles peuvent susciter, les réponses à ces difficultés vont dans le sens d'une démocratie pluraliste (Dahl, 1961), néocorporative ou de négociation¹, et d'une démocratie participative (Kaufman, 1960) ou délibérative (Bessette, 1980). La première inclut la participation des acteurs, des porteurs d'intérêt (*stakeholders*), des entités organisées ou des titulaires de droits réels (tel que le droit de propriété), qui sont déterminants pour l'action politique. Cette approche présente des limites, car de nombreux acteurs sont systématiquement exclus du processus, même quand l'on arrive - dans le meilleur des cas - à inclure différents acteurs. Les décisions prises découlent donc de rapports de force et de déséquilibre entre pouvoirs. L'approche de la démocratie participative (a), délibérative (b) cherche à dépasser cette impasse de deux façons :

a- En essayant de faire participer les citoyens (en tant que peuple souverain) ou les individus (en tant qu'éléments de la complexité sociale localisée) pour qu'ils expriment leurs préférences sur une question. Il est estimé que le soutien aux décisions des citoyens ou individus sera plus facilement acquis si on leur restitue la responsabilité des choix publics et l'on augmente leur degré de compréhension. La participation des citoyens devrait ainsi permettre d'améliorer la pertinence des choix effectués et d'anticiper de possibles erreurs (Lacey, 2008 ; Kaufman, 1960, 1969 ; Dewey 1927 ; Follett, 1918, 1924).

1- Voir les théories de la négociation et de l'ADR (Fisher, 1981).

b- En créant les conditions d'un débat entre pairs informés, avec des règles équitables pour tous les participants, fondé sur des arguments, où l'individu devrait mettre de côté ses intérêts propres², s'appuyant sur des communications convaincantes qui puissent faire évoluer les idées par l'argumentation des interlocuteurs³.

Cependant, la démocratie participative/délibérative ne peut produire de choix réalisables sans les acteurs et sans la participation des mobilisateurs de ressources. Qu'est-ce que la démocratie participative appliquée au territoire ? Nous proposons de mettre en lien les différentes notions impliquées dans le terme de territorialisation (Raffestin, 1981 ; Turco, 1988) (voir tableau 1)⁴. La « territorialisation » est ici entendue non pas dans un sens général, mais en tant que territorialisation moderne, centrée sur les outils de la gouvernance participative. Le tableau 1 représente une mise en système idéal-typique du processus.

Quelles devraient être les grandes phases d'un processus participatif selon la théorie que nous venons de présenter ? La première est le déclenchement du processus par impulsion d'une autorité ou par une demande qui part de la base. Elle est suivie par l'élaboration du projet, le choix du responsable de projet, la légitimation du processus par le titulaire de la décision (autorité) et la souscription des engagements⁵. L'organisation d'une réunion de négociation constitue ensuite la première confrontation avec les acteurs ; elle permet l'identification de nœuds conflictuels et la recherche du chemin commun à parcourir. Puis un comité de pilotage se met en place, composé de délégués des différents

2- Voir la force civilisatrice de l'hypocrisie (Jon Elster, 2005).

3- Voir la force du meilleur argument (Habermas, 1981).

4- Dans ce tableau, les outils de base (vote, négociation et argumentation) sont résumés dans une forme idéal-typique, mais ils peuvent être observés et utilisés plus fréquemment sous des formes hybrides (Pellizzoni, 2006).

5- Suspension des décisions en attendant le résultat du processus, engagement de prendre en compte le résultat et de communiquer les raisons de la décision finale.

Tableau 1 : Catégories de la Territorialisation Moderne

| Phase territorialisation | Dénomination | Structuration | Réification |
|--|---|--|--|
| Domaine géographique | Lieu | Aire du polygone administratif | Réseau |
| Sujet sociologique | Individus | Autorité politique | Acteurs |
| Dynamique sociologique | Individualisation | Homologation | Obligation |
| Fonction systémique | Sélection | Légitimation | Intégration |
| Domaine systémique | Système Culturel | Système politique | Système écologique-économique |
| Valeur philosophique | Liberté | Égalité | Solidarité |
| Outil de base | Argumentation | Votation | Négociation |
| Outil de gestion de la discussion/décision | Assemblées délibérantes, Jurys de Citoyens, <i>Consensus Conferences</i> , <i>Town Meeting</i> , Budget participatif, d'autres outils de démocratie délibérative ou directe | Institutions de la démocratie représentative (assemblées, conseils, commissions) et tableaux de concertation de gouvernance multi-niveaux: conférences de services | Tableaux de négociation, <i>Scenario Building Workshop</i> , <i>Participatory Action-Research</i> , etc. |

Raffestin, 1981; Turco, 1988

acteurs. Il a pour rôle de suivre le processus et de veiller au respect des règles. Le processus se développe grâce à l'implication des individus. Les outils peuvent être ceux de la démocratie directe/délibérative/participative. Enfin, les résultats du processus participatif sont pris en compte dans la décision et les raisons qui justifient cette décision sont communiquées.

I- INDIVIDUS, AUTORITÉ ET ACTEURS DANS LES LOIS EN ITALIE

Il existe en Italie une communauté d'académiciens, de professionnels et de fonctionnaires de l'administration publique qui se sont engagés sur la question de la participation. Ce pays connaît une expérience probablement unique dans le monde puisque deux lois régionales sur ce sujet y ont été promulguées⁶. Les objectifs de ces lois sont la promotion, l'incitation et le contrôle de la qualité des processus participatifs. Les gouvernements locaux peuvent volontairement activer ces processus et demander éventuellement un soutien régional. En aucun cas les processus participatifs ne sont obligatoires.

6- La loi n° 69 de la Région Toscane, approuvée en 27/12/2007 et la loi n° 3 de la Région Emilie-Romagne (RER), approuvée en 02/09/2010.

La loi 69 de la Toscane est appliquée depuis 2008 et concerne 68 projets financés dans les années 2008-2010, 19 projets en cours pour l'année 2011 et 7 projets au 30-11-11 comptabilisables pour l'année 2012. Le soutien financier global des projets est d'environ 650 000 euros par an.

L'application de la loi n° 3 de la RER est encore dans la phase de mise en procédure. La loi toscane confie la gestion d'un projet à un expert, issu du milieu universitaire, nommé par le Conseil Régional pour 5 ans, sans possibilité de renouvellement. Cette mission est appelée « Autorité pour la Participation ». La loi de la RER confie la gestion du processus à un cadre de l'administration publique nommé par le Président de l'Assemblée Législative (Conseil Régional). Ce technicien, appelé « technicien de garantie » dispose d'une équipe de travail, d'un site Web. Il est aujourd'hui engagé dans la coordination institutionnelle, dans l'octroi de services de support régional, pour des processus participatifs mis en place au sein de la région⁷.

Au sein de ces lois, les notions d'individu, d'autorité et d'acteur sont utilisées différemment.

Dans la théorie, l'individu est un membre d'une communauté ou d'une espèce. Le concept d'individu est lié à la notion de lieu, comme espace adimensionnel, domaine du

7- Afin d'éviter toute confusion de termes, dans ce texte et dans le rapport, ces rôles, quand ils ne sont pas spécifiés précisément, sont appelés « garants ».

soin et de l'attention (*field of care*; Tuan, 1974) toujours ouvert. L'espace d'attention fait partie du corps individuel et des différentes identités de l'individu. Il est un élément important dans l'orientation et l'organisation mentale de l'individu. L'individu peut être compris comme un système biopsychique, sans fin ni but. Ce sont les systèmes sociaux qui donnent du sens aux individus (Luhmann, 1984; Turco, 1988). Toutefois, l'individu s'interpénètre avec les systèmes sociaux et met sa complexité à leur disposition et vice-versa (Ib.).

La personne (en latin: le masque) est, au contraire, plutôt liée à un rôle social. Elle est un objet de détermination dans le champ des fonctions et des relations sociales. Elle n'est donc pas établie dans l'individualité, mais dans la généralité des rôles (la dramaturgie sociale, Goffman, 1959). Les rôles et les espaces sont des catégories apparentées (*front and back region, enclosures et disclosures, rampe et coulisse, limites et frontières; interprètes, spectateurs, non-personnes*) et les individus fournissent une interprétation du rôle, comme les lieux fournissent une spécificité des espaces.

Dans les situations participatives, l'autorité crée un cadre artificiel contenant une variété de rôles. C'est un cadre plus ou moins temporaire, changeant, qui tend à modifier le cadre social quotidien. Celui-ci tente de désamorcer toutes les éventuelles perturbations par une discussion loyale entre pairs qui tienne compte des disparités sociales de représentation ou de pouvoir, pour faire émerger l'argument le plus convaincant aux yeux de tous. L'objectif est de chercher « un terrain d'entente », par un langage partagé aisément compréhensible. Des services facilitant la participation de certains individus désavantagés sont mis en place. Même si les individus impliqués ont le statut de citoyens, de représentants des autorités ou d'acteurs dans cet espace d'argumentation, c'est l'individu qui parle.

Les deux lois italiennes redéfinissent, comme déjà mentionné, les « titulaires du droit de participation » comme étant essentiellement et implicitement « tout le monde » (art. 2 de la loi 69/07 et article 3 de la loi 3/10), définition qui ne comprend donc pas seulement les citoyens et les résidents sur le territoire en question. Elles utilisent le terme de « personne » (« toute personne » c'est-à-dire « tout le monde ») qui est interprété comme synonyme d'« individu ». Les deux termes, « personne » et « individu », ont des significations différentes, mais cela ne pose pas de difficultés de nature juridique. Sont donc considérés comme titulaires

du droit de participation non seulement les citoyens, ou ceux qui ont le statut de résident, mais aussi les acteurs ou les parties prenantes liés à un enjeu spécifique. Il est toutefois évident que l'on ne peut inclure tout le monde à propos de tout. Par conséquent, les responsables du processus choisissent les modes d'accès, d'inclusion et de sélection des participants, en prenant en compte les conseils et les exigences de l'administration. Un paramètre de référence pourrait être, selon Luigi Bobbio, que personne ne puisse affirmer avoir été exclu (Bobbio, 2005, 75). Cependant les deux textes de loi demandent un bon niveau d'information et une sollicitation ciblée des groupes et des individus, avec une attention particulière aux différences de genre, d'âge, de langue et de culture.

Les autorités sont des organismes de décision qui opèrent des choix politiques, c'est-à-dire qui concernent le collectif. Les autorités ont un territoire structuré et fonctionnent au sein de périmètres délimités. Dans le monde moderne, ce processus de structuration et de démarcation nette est très abouti et s'appuie sur des systèmes de géo-surveillance. Les autorités ne se déploient pas seulement au sein de l'appareil d'Etat, mais également à tous les niveaux, d'un terrain privé à une entreprise, une famille, jusqu'à un site web. Nous nous limiterons toutefois ici, dans le cadre de cette réflexion sur le processus de démocratie participative, au territoire de l'Administration Publique (PA).

Les instances de contrôle des autorités locales sont élues par la communauté des citoyens. Le statut de citoyen est le produit d'une *policy* mise en place par une collectivité qui s'est territorialisée. La citoyenneté est un statut qui a encore un sens fonctionnel dans la délimitation et dans la structuration territoriale; les citoyens sont essentiels pour orienter, à travers l'élection de leurs représentants, des styles de gouvernance plus ou moins démocratiques. En matière de gouvernance participative, les élus légitiment un processus participatif comme une condition préalable à leur décision, justifiant ainsi l'utilisation de procédures impliquant des acteurs et des individus. En légitimant le processus, les autorités s'engagent à « tenir compte » de son résultat et à l'intégrer dans leurs décisions. Les autorités protègent également du boycott ou des interférences qui peuvent survenir avec la défection des acteurs (Mengozzi, 2011).

Les individus peuvent, comme dans la première phase « libérale », ne coïncider qu'avec les citoyens ou un échantillon de citoyens. Toutefois, si la première phase d'élection

des autorités est fondée sur la citoyenneté, ce critère semble trop restrictif dans le cadre d'un processus de gouvernance participative. Par conséquent, il est requis d'ouvrir la complexité territoriale à tout le monde ou, au moins, à tous les individus susceptibles de se plaindre de ne pas avoir été écoutés. Dans quel espace ? Comment est-il défini ? L'espace de la territorialité d'une question politique se définit en fonction de facteurs contextuels (types d'organisations sociales, réseaux dans lesquels ces organisations s'insèrent, type et couverture des médias impliqués, milieu local) et de facteurs liés au processus (combien et comment le processus est communiqué par son promoteur, type et échelle de participation proposée).

Le terme « autorité » constitue un vaste sous-ensemble de synonymes (en italien : institutions, communautés locales, autorités locales, agences ou établissements titulaires, administration publique) qui sont tous présents dans les lois mentionnées. Ce sont des synonymes d'autant plus équivalents à propos des collectivités territoriales qui font partie de l'administration publique. En Toscane, le soutien public à un processus participatif peut être demandé aussi par des comités ou des associations qui arrivent à recueillir un certain nombre de signatures de citoyens, c'est-à-dire sans l'intervention de l'autorité. En revanche, en Émilie-Romagne les autorités locales (ou les projets qui ont obtenu leur adhésion) ont seules accès au soutien régional. Ceci constitue un point de débat.

Les acteurs sont des sujets, individuels ou collectifs, capables de mobiliser (positivement ou négativement) des ressources importantes pour le territoire et l'élément devenu objet de discussion ou de décision. Ces ressources peuvent être des propriétés immobilières, des connaissances, des ressources économiques (capital), environnementales (matérielles) et sociales (travail, votes potentiels, expressions d'opinion). Les acteurs mobilisent les flux et se déplacent, en suivant des réseaux de réciprocité/échange sur des distances indéfinies et potentiellement illimitées (mondiales). Les propriétés de chaque nœud de réseau ne dépendent pas tant de la distance aux autres nœuds, mais plutôt de la situation géographique et du type de relations qu'un nœud crée avec ses acteurs et actants, qu'il soit de type coopératif ou conflictuel⁸. Les représentants de ces entités sont généralement ceux qui participent dans tous les cas à la négociation de la gouvernance d'un territoire. À ce

niveau, ce n'est pas le principe de représentativité qui compte, mais plutôt la quantité de ressources qu'ils peuvent apporter ou enlever au système, ou les menaces et les boycotts qu'ils peuvent organiser et mettre en scène. La participation des représentants des acteurs est fondamentale, car des nombreuses décisions dépendent des ressources mises à disposition par ces mêmes sujets. Maintenir les acteurs ensemble dans les phases de négociation où les principaux intérêts en jeu sont mobilisés, sert à identifier les nœuds conflictuels et à trouver les moyens de les résoudre. Les représentants des acteurs négocient en fonction des intérêts et des ressources à leur disposition, et non seulement comme des individus qui formulent des arguments raisonnables sur certaines questions. La négociation sert à les impliquer, sans favoriser toutefois leurs intentions. Les processus doivent prévoir l'implication de toutes les parties prenantes, en particulier de celles qui peuvent avoir des intérêts contraires. En explorant les premières intentions et contre-intentions, il est possible d'identifier les nœuds conflictuels, c'est-à-dire le croisement de flux dans lesquels ressources et intentions se heurtent.

Pour résoudre ces nœuds, le responsable de processus propose des démarches participatives qui prévoient l'implication des individus. Les acteurs à ce stade interviennent pour :

- contribuer à la formulation du débat sur certaines thématiques en question, qui sera soumis aux individus-participants ;
- convenir, en accord avec les autorités, des règles, des critères de sélection des participants, etc. ;
- contribuer au processus grâce la présence de leurs propres délégués, vérifier les procédures convenues et l'impartialité des leaders, à travers des comités de pilotage ou de contrôle.

Si les acteurs ne sont pas impliqués à partir des premières phases du processus et pendant les différentes étapes, il est possible qu'ils abandonnent le parcours. S'ils quittent la démarche participative, ils peuvent rendre vains les résultats du processus et trouver d'autres moyens pour parvenir à leurs objectifs, ou tout simplement y renoncer. Ils peuvent également boycotter le processus parce qu'ils savent que, dans un processus participatif, certains privilèges dont ils disposent pourraient être identifiés et démasqués.

8- Voir la théorie de l'acteur réseau de Bruno Latour (2005).

Dans ce cas, ils doivent motiver leurs choix ou, éventuellement, demander des modifications dans l'organisation du dispositif, mais une défection arbitraire ne peut être acceptée par un élu démocratique-participatif. Ils doivent donc justifier leur action en défendant des principes démocratiques et tenter de discréditer l'acteur sur ce plan.

Le terme d'« acteur » est présent sans être défini dans la Loi 3/10. Il n'apparaît pas dans la loi n° 69 de la région toscane. Dans les textes, le sous-ensemble des synonymes comprend les termes d'associations, d'entreprises, de comités et de sujets organisés. Ces différents acteurs sont nommés de différentes manières. Dans les deux lois, ils apparaissent en tant que promoteurs de processus. Dans la loi de l'ER, comme nous l'avons vu, ils ne peuvent toutefois être promoteurs que s'ils obtiennent l'adhésion d'une autorité à leur projet. Par ailleurs, dans les deux lois, les acteurs doivent collecter des signatures de citoyens pour pouvoir présenter leur demande et obtenir une validation du garant régional. Dans la loi de l'ER, les acteurs ont toutefois un rôle plus défini. Ils peuvent par exemple obtenir une forme de prime si les projets de participation, envoyés au garant pour certification, proviennent d'un accord préalable avec les principaux acteurs du territoire. De plus, dans la loi de l'ER, les acteurs sont engagés dès les premières phases du processus, au sein du comité de pilotage.

II. LE CAS DE CASTELFRANCO DI SOTTO (PISA), OCTOBRE 2010 - AVRIL 2011

Castelfranco di Sotto est située dans le district toscan de Tannage comprenant les municipalités de Santa Croce de l'Arno, de Montopoli, de San Miniato, de Santa Maria a Monte, dans la Province de Pise, et Fucecchio dans la Province de Florence. Le projet participatif n'a toutefois impliqué que quatre municipalités (de Pise) dans le district. En ordre d'intensité de la participation, nous pouvons citer Castelfranco di Sotto (13 219 hab.), commune promotrice et titulaire de la décision ; Santa Croce sull'Arno (14 536 hab.), la ville la plus touchée par l'impact de l'usine ; Montopoli (11 219 hab.) et Santa Maria a Monte (12 813 hab.), les municipalités voisines. L'ensemble des populations concernées atteint 51 607 habitants.

La Société de recyclage de déchets Waste Recycling SpA, dont le siège légal est dans la ville de Santa Croce de l'Arno,

a demandé à la Province de Pise une autorisation pour mener la construction, près de son usine⁹, d'une installation expérimentale de pyrogazéification (avec une capacité de 12 000 tonnes/année pour la production d'énergie thermique et électrique) pour gérer les déchets industriels de la tannerie. Cette extension serait réalisée sur lot situé sur la municipalité de Castelfranco di Sotto.

La Province de Pise considère qu'il n'est pas nécessaire de démarrer un processus d'EIE (Etude d'Impact Environnemental), mais qu'il convient plutôt de mener une évaluation ouverte et publique. La Province, qui a le pouvoir d'autoriser ou non l'installation, suspend ainsi la décision, en accord avec la municipalité de Castelfranco, en attendant l'issue du processus participatif. Il est prévu que les autorités qui auraient participé à une EIE soient invitées lors d'une conférence à la fin du processus. La Province et la Municipalité s'engagent à mettre en œuvre les résultats du processus. Le processus coûte 72 500 euros. Le garant de la Toscane soutient le projet à hauteur de 45 000 euros et la société proposant le recyclage des déchets contribue à hauteur de 27 500 euros.

Le processus de participation à Castelfranco di Sotto se fait en plusieurs étapes :

Le Conseil municipal approuve tout d'abord la Commission (municipale) de l'Environnement (CE) avec l'adjoint municipal à la Participation (AdP - C. Pardossi) et le responsable du processus (AU - Avventura Urbana) qui constituent l'instance de contrôle et de légitimation du processus. La CE, sur suggestion de l'AU, nomme ensuite trois sages qui identifieront 15 membres du Comité de Garantie (CG) afin de contrôler la préparation et l'organisation d'un jury de citoyens. Les trois sages choisissent les membres entre les candidatures parvenues, en cherchant à équilibrer les différents intérêts qui gravitent autour de la question. Ils définissent les groupes suivants : société civile (5 membres), associations (2), comités opposés (2), institutions (4), fabricants de déchets ou de matériels recyclables (3). En outre la présence de résidents de toutes les municipalités promotrices est aussi garantie. S'y ajoutent un représentant de la société Waste Recycling comme « observateur » et un comité technique de deux membres, toujours en qualité d'observateurs. Enfin, le CG est également appuyé par

9- L'usine est composée de plusieurs lots contigus, qui se trouvent aussi sur le territoire de la municipalité de Castelfranco

un bureau de coordination où siègent quatre représentants des communes promotrices. Deux résidents des villes de Montopoli et de Santa Maria figurent parmi les 15 membres du CG.

Le Comité choisit sa propre méthode de travail et de communication, identifie les critères et les périmètres au sein desquels sélectionner l'échantillon de résidents, et donc les membres du jury de citoyens. Il identifiera aussi les experts (ou les témoins) qui seront invités aux quatre rencontres des jurys thématiques.

Le protocole pour la sélection des jurés est approuvé par le CG et mis en œuvre par le LAPS (Université de Sienne). Les membres du jury de citoyens sont sélectionnés parmi les résidents qui ont un numéro de téléphone fixe, dans la zone autour de l'installation. Au total, 50 citoyens sont choisis : 30 de Castelfranco, dont 20 habitent dans les 3 km alentour et 10 d'entre eux dans un rayon de 1,5 km ; 10 habitent Santa Croce dell'Arno, dont cinq résident dans les 3 km et cinq entre 1,5 km alentour ; cinq sont de la commune de Montopoli, au sud-est de Santa Croce et de Castelfranco ; cinq de la commune de Santa Maria a Monte, à l'ouest de Castelfranco.

Les quatre jurys travaillant chacun sur un thème spécifique sont organisés, le jury intermédiaire et le jury en charge du document final donnent un avis négatif unanime sur la construction de l'usine. Le document final est transmis au Conseil municipal de Castelfranco et à la Conférence des Services de la Province de Pise, qui refusent la mise en œuvre de l'installation de pyrogazéification.

La société de déchets accepte alors publiquement le résultat du processus, mais, par des voies informelles, exerce une pression sur le Conseil régional. Après quelques mois, le Conseil régional approuve la loi n° 35 de 2011 (août 2011), qui permet aux projets qui ne nécessitent pas une EIE d'être réalisés malgré l'avis négatif d'une collectivité locale. La province de Pise autorise alors l'installation. Le garant de la participation en Toscane adresse aux médias une lettre critique sur la loi 35 et sur les actions du Conseil régional. L'Adjoint de la Participation de Castelfranco y critique ouvertement le Président de la Région Toscane (qui est membre du même parti – PD, Parti Démocratique). Certains dirigeants de ce même parti politique (PD) que l'AdP revoient leurs positions sur le processus participatif, en allant jusqu'à le considérer comme une erreur. Le Conseil de Castelfranco fait un recours au Tribunal administratif régional (TAR) contre la Province et la Région et met en suspend la demande de permis de construire déposé par la société Waste de traitement de déchets.

REMARQUES DE CONCLUSION

Le processus participatif a ici été largement mobilisateur. Toutefois, la phase qui doit prévoir un accord négocié avec les parties prenantes n'a pas été isolée. Il a été choisi de la mettre en place au sein du Comité de Garantie (le rôle du Comité de pilotage tel que défini par la loi 3/10 de l'ER). Cela a pu créer des attentes à l'égard du rôle de négociateur du comité de pilotage. Celui-ci aurait dû être constitué, dans le meilleur des cas, de personnes en qui les acteurs peuvent avoir confiance, et ayant si possible une certaine connaissance des processus participatifs, en excluant peut-être les représentants des intérêts en jeu. Les autorités ont institué le Comité des trois sages, qui était toutefois composé de représentants d'intérêts (un conseiller du PDL-Parti de la Liberté, impliqué via sa femme ; les comités locaux ; le président de la commission de l'environnement ; le président d'une association militante écologiste et un médecin activiste dans les comités pour la santé). Parmi les sages, des représentants favorables à l'installation avaient été volontairement exclus - comme il est indiqué dans les comptes rendus par l'AdP (M. Pardossi). Ce choix était justifié par la volonté de rétablir la confiance au sein de la communauté locale.

Les modes de fonctionnement du Comité étaient les suivants : en premier lieu, on recherchait un accord par consensus. S'il n'était pas obtenu, on appliquait le vote à la majorité. Il y a eu une forte conflictualité au sujet des règles, de la transparence et des contraintes liées à la constitution des jurys et à la sélection des témoins experts. Les représentants des comités d'opposants étaient très pointilleux. Car il semble qu'un manque de confiance se soit installé dès le début du processus, suite à une phase de négociation confuse.

Ceci a affaibli les principes de la démocratie participative. Le déplacement du débat, de l'objet de discussion à la méthode, devrait être un moyen d'atténuer le conflit et de trouver un accord général pour s'engager vers la résolution et la prise de décision. Mais ce processus a ici engendré une multiplication de longues réunions, conduisant à des défections dans la participation. De plus, le manque de forces favorables (ou potentiellement favorables) à l'installation de cette usine, a fortement pesé, puisque certains représentants de ce point de vue ont renoncé à participer à un processus trop conflictuel. Une seule démission (celle du représentant du comité de district d'opposants) a tenté de provoquer la rupture du processus, mais celui-ci a tenu bon et a atteint, quoique péniblement, son but, dans les temps impartis. Au final, personne n'a déclaré avoir été exclu.

L'implication dans la délibération (le jury) a été limitée aux résidents (qui sont aussi des citoyens) qui sont tous - pour la plupart - propriétaires de maisons. Il semble que l'effort pour rechercher une plus grande diversité d'opinions ait été minimal. Deux enquêtes ont été effectuées sur les jurés, une ex-ante et une ex-post. La première a montré que sept citoyens seulement étaient favorables au projet, 23 étaient contre et 20 n'avaient pas encore une opinion (sur 50 cas valides). Même les idéologies de « droite » et de « gauche » étaient réparties uniformément. Dans l'enquête ex-post, il apparaît que, sur 39 cas valides (car il y a eu des personnes qui sont sorties du processus), 38 personnes étaient opposées (1 sans réponse). On pourrait donc se demander qui étaient les jurés qui ne sont pas arrivés au bout du processus? Est-ce qu'il y a eu un effet délibératif? Les processus délibératifs ont en effet la capacité de changer les positions initiales des individus et d'amener tous les participants à une seule position commune. C'est certainement le cas ici.

Le protocole de sélection des jurés, la sélection de l'échantillon et des municipalités concernées ont été définis sur la base des perceptions des responsables, des membres du Comité des Sages et des CG (perceptions déjà biaisées en faveur des opposants à l'usine). Cela a pu entraîner une sur-représentation des propriétaires de maisons résidant à une distance de 1,5 km de l'installation. Ces choix méthodologiques ne se sont appuyés sur aucune d'explication de type pseudo-scientifiques, telles que des études sur les retombées de polluants, sur les vents dominants ou sur les caractéristiques socio-démographiques des populations résidentes ou qui travaillent autour de l'installation. De même, le point de vue des employés présents (ou futurs) de l'usine n'a pas été pris en compte.

Le fort engagement des jurés et la grande satisfaction déclarée à l'égard de cette expérience peuvent nous amener à conclure que le processus a rempli des objectifs de sensibilisation, d'augmentation du niveau d'intérêt pour les affaires publiques et d'amélioration des compétences individuelles en matière de citoyenneté. Pour la sélection des témoins, c'est-à-dire les experts qui intervenaient devant les jurys, le réseau d'acteurs défavorables à l'usine a fait appel à des experts de Palerme, de Gênes, de Pise et de Lucca, ainsi qu'à un expert local : ce sont des directeurs d'Institut de recherche (Institut National de Recherche sur le Cancer de Gênes), des leaders d'organisations environnementales spécialisées (comme le Centre ISDE et Zero Waste Network de Capannori - Lucca), des spécialistes experts et des universitaires. Le

réseau d'acteurs favorables à l'implantation de l'usine n'a convoqué que des experts locaux, venant de Pise (un universitaire et un officiel de l'Agence Provinciale pour l'Environnement) ou de Florence, et deux dirigeants d'entreprise qui ont des bureaux dans les localités concernées. Il semble que le réseau des défenseurs se soit donc trop confié à des experts déjà impliqués dans le projet de l'installation, sans utiliser des réseaux d'alliances et de connaissances à une autre échelle. Le processus a pris fin sans désaccord au sein des jurés, qui ont finalement produit un document consensuel, concis et clair. Le coût du projet semble assez élevé et l'engagement des participants a été important (six rencontres de plusieurs heures pour les jurys, ainsi que des réunions des fiduciaires, des trois sages et des quinze CG, des réunions publiques et des entretiens, des visites de l'entreprise, des réunions organisées spontanément par les différents sujets).

Considérations sur le post-processus

Toutefois, ce qui s'est produit dans l'après-processus a compromis l'idée de la démocratie participative, en la faisant apparaître comme quelque chose d'inaccessible, comme une chimère. Cela en affaiblit le capital social, notamment lorsque la contradiction politique est portée par ceux qui ont adopté une loi en faveur de cette démocratie participative. Cependant, le Président de la Région Toscane a correctement interprété la loi 69 : dans ses arguments il observe, à juste titre, que les résultats des processus ne sont pas obligatoires. De son côté, la Mairie de Castelfranco, titulaire de la décision et des engagements, a maintenu sa position et sa cohérence par rapport aux engagements pris avec les citoyens. La commune a utilisé le recours au Tribunal administratif et a publiquement critiqué les autres organismes. Voici un conflit typique d'institutions, qui engage les hiérarchies et les niveaux administratifs et montre l'interférence des activités de lobbying économique et politique. Ce conflit aurait-il pu être prévu? Cela plaide pour une vérification préalable des intentions réelles de la Région avant d'investir des représentants régionaux dans le processus.

Sources de la recherche empirique

- Site Internet de l'Autorité (garant) pour la participation de la Région Toscane
<http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione>
- Site Internet de documentation du processus participatif de Castelfranco di Sotto qui concerne la gestion des déchets spéciaux et de d'implantation de pyrogazéification
www.insiemeperdecidere.it
- Site Internet du Comité Permanent pour la Tutelle et la Sauvegarde de l'Environnement et du Territoire de Castelfranco di Sotto (comité local)
<http://www.comitatoantiquamentocastelfranco.it>
- Site Internet de la Coordination de la Bonne Gestion des Déchets Valdera (comité de zone)
<http://www.cgcrvaldera.it/>
- Rapport du CIRCaP/LAPS sur le recrutement CATI et analyse après-jury
<http://www.laps.unisi.it>

Entretiens

- Rodolfo Iewanski - Autorité pour la participation, Région Toscane, Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Bologne
- Cristian Pardossi - adjoint à la participation, Commune de Castelfranco di Sotto
- Iolanda Romano et Irene Garbato, Responsables du processus, Avventura Urbana (Aventure Urbaine)
- Francesco Olmastroni - sondage, recrutement et enquête finale - CIRCaP et LAPS Université de Sienne

Bibliographie

- BECK Ulrich, GIDDENS A., LASH S., 1994, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford University Press
- BESSETTE Joseph M., 1980, *Deliberative Democracy: The majority principle in American Government*, en: Goldwin R.A., Schambra W.A., *How Democratic Is the Constitution?* AEI Press
- BOBBIO Luigi, 2005, La democrazia deliberativa nella pratica, *Stato & Mercato*, n° 1, p 67-88
- CONNOLLY William E., 1969, *The Bias of Pluralism*, Atherton Press
- DAHL Robert A., 1961, *Who governs? Democracy and power in an American city*, Yale University Press
- DEWEY John, 1927, *The Public and its Problems*, Henry Holt & Co

- ELSTER Jon, 2005, *Arguing and Bargaining in two Constituent Assemblies*, Yale Law School
- FISHER Roger, Ury W., PATTON B., 1981, *Getting to Yes, Negotiating Agreement Without Giving in*, Houghton Mifflin
- FOLLETT Mary Parker, 1918, *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*
- FOLLETT Mary Parker, 1924, *Creative Experience*, Longman Green and Co
- GOFFMAN Erving, 1959, *The presentation of self in everyday life*, Doubleday Anchor Book
- HABERMAS Jürgen, 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp
- KAUFMAN Arnold Saul, 1960, *Human Nature and Participatory Democracy*, en: Friedrich Carl, *Responsibility, NOMOS III*, The Liberal Arts Press (réimpr. en: Connolly, 1969).
- KAUFMAN Arnold Saul, 1969, *Participatory Democracy: Ten Years Later*, en: Connolly, 1969.
- LACEY Robert J., 2008, *American Pragmatism and Democratic Faith*, Northern Illinois University Press
- LATOUR Bruno, 2005, *Reassembling the social: an introduction to actor-network theory*, Oxford University Press.
- LUHMANN Niklas, 1984, *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Suhrkamp
- MENGOZZI Alessandro, 2011, *Forme di democrazia partecipativa e governance territoriale: un modello per la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, *Istituzioni del Federalismo*, n° 2, p 255-295
- PELLIZZONI Luigi, 2006, *La deliberazione pubblica tra modello e processo: Riflessioni su due giurie dei cittadini*, *Quaderni del Dipartimento di Scienze dell'Uomo*, www.dsu.units.it (05/04/10).
- RAFFESTIN Claude, 1981, *I segni della geografia, Hérodote Italia*, n° 4, p 47-76
- TUAN Yi Fu, 1974, *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*, Columbia University Press
- TURCO Angelo, 1988, *Verso una Teoria Geografica della Complessità*, Unicopli