

CONCERTATION TERRITORIALE ET GOUVERNANCE

LES ENJEUX D'UNE MEILLEURE SYNERGIE

Les pratiques de concertation dans le champ de la gestion du territoire renouvellent profondément les débats sur la démocratie participative en affirmant avec force ses enjeux méthodologiques. Elles invitent à une réflexion sur les nouveaux modes de gouvernance.

|| PIERRE-YVES GUIHÉNEUF



Pierre-Yves Guihéneuf est consultant dans le domaine de la concertation, animateur de l'association Geysier, du programme « Comédie » et membre de l'Institut de la concertation¹. Il collabore également avec l'IRG dans le cadre du programme « Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs ».

Le panorama de la concertation en France a considérablement évolué au cours des quinze dernières années. Auparavant, une série d'expériences de démocratie participative, menées depuis les années 1970 par des mouvements issus de l'éducation populaire et par certains courants politiques, avaient pris la forme d'une critique du phénomène de confiscation du pouvoir lié à des pratiques de gestion municipale peu transparentes. Les notions de participation et de citoyenneté étaient alors centrales : la création de contre-pouvoirs était considérée à la fois comme un rempart contre les tentations autoritaires de certains élus et comme un facteur d'apprentissage et d'émancipation pour le citoyen. Des groupes d'action se sont alors mis en place, et des espaces de confrontation et de dialogue entre élus et citoyens se sont structurés – commissions extramunicipales, conseils de quartier, conseils de jeunes ou d'anciens, etc. –, dont certains ont trouvé plus tard une reconnaissance légale.

¹ Geysier : www.geyser.asso.fr
« Comédie » (www.comedie.org) est un programme d'appui aux acteurs locaux engagés dans des pratiques de concertation. L'Institut de la concertation (www.concertation.org) est un espace de dialogue entre praticiens, chercheurs et commanditaires. Une première version de ce texte a bénéficié des commentaires de Loïc Blondiaux.

LES QUESTIONS TERRITORIALES RENOUVELLENT LES PRATIQUES DE CONCERTATION

Dans les années 1990 et 2000, les débats sur la démocratie participative sont bouleversés par la puissante expansion des pratiques de concertation dans le champ du territoire. Différents enjeux sont en cause : la protection de l'environnement, les grands aménagements (routiers, ferroviaires, portuaires...), la gestion des ressources naturelles ou l'expansion urbaine et industrielle. Cette dynamique n'exclut pas les villes, même si elle se développe d'abord en milieu rural et périurbain. Il ne s'agit pas d'une évolution propre à la France, mais d'une mutation qui trouve des expressions dans de nombreux pays. Elle se justifie par le souci de transformer l'action publique en la décentralisant ainsi que – et peut-être surtout – par la recherche d'une plus juste décision dans des situations de grande complexité scientifique ou technique, d'incertitudes et de controverses.

C'est le cas, par exemple, en matière d'administration des ressources en eau à l'échelle de bassins versants, c'est-à-dire de territoires de plusieurs centaines ou milliers de kilomètres carrés. Là où l'infaillibilité des experts et la clairvoyance des élus se trouvent fortement questionnées, des procédures de décision collective – les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) – sont instituées par la loi sur l'eau de 1992. Il s'agit de mobiliser les savoirs de différentes natures – y compris ceux des usagers –, mais également de responsabiliser et d'engager solidairement les acteurs concernés autour d'une décision qui, à défaut d'être parfaite, aura été reconnue comme « le meilleur compromis possible à un moment donné ». En instituant des commissions locales de l'eau composées d'élus, de représentants de l'administration et d'associations d'usagers (agriculteurs, pêcheurs, environnementalistes, etc.), les SAGE rompent avec une pratique bien établie qui consistait à confier à l'État la responsabilité de définir le bien commun. Ces commissions multi-acteurs sont chargées d'établir un diagnostic et de faire des propositions qui se traduiront par des réglementations et des investissements publics. Du fait du caractère emblématique de leur enjeu et de l'importance des territoires et du nombre d'acteurs concernés, les SAGE sont rapidement devenus un exemple phare d'exercice de la concertation territoriale.

À partir de 1995, avec la création de la Commission nationale du débat public (CNDP), c'est le processus décisionnel concernant les grands aménagements qui est remis en cause. Face aux insuffisances de l'enquête publique, imposée tardivement dans le processus d'élaboration d'un projet, le débat public doit être engagé suffisamment tôt pour que plusieurs options soient confrontées et débattues. Auto-

routes, voies ferrées, ports, lignes à haute tension font ainsi l'objet de discussions publiques au cours desquelles les maîtres d'ouvrage sont invités à présenter leurs projets aux simples citoyens. Ces débats sont ensuite résumés et soumis aux autorités publiques.

À ces deux dispositifs désormais classiques s'ajoutent ceux qui, à l'instar des conférences de citoyens, mobilisent des « minipublics », c'est-à-dire des groupes réduits d'individus auxquels est soumise une question de politique publique. Depuis la fin des années 1990, ils sont mobilisés autour de problèmes relatifs à l'environnement et à la gestion du territoire (gestion des déchets, de l'eau, des transports...).

D'autres procédures participatives ont été instituées ou encouragées par la loi dans divers domaines². En outre, des formes de « concertation sauvage » – pour reprendre l'expression de certains chercheurs – apparaissent en dehors de tout cadre réglementaire à l'initiative d'habitants, d'associations ou d'élus. C'est le cas, par exemple, quand il s'agit de gérer des conflits locaux dans des territoires soumis à de nouveaux usages (sports, loisirs, préservation, etc.), lorsque des projets sont contestés ou dès lors qu'il s'agit de définir des plans de gestion ou des chartes concernant des espaces naturels, agricoles ou forestiers. « Mettre les gens autour d'une table » devient un moyen de consolider la décision publique dans un contexte général où l'autorité des élites est contestée et où les formes classiques de la légitimité démocratique s'épuisent³. Loin d'être minoritaires en nombre, ces initiatives locales renouvellent en outre les approches en introduisant des innovations méthodologiques précieuses⁴.

Il est impossible de décrire en peu de mots le foisonnement et la richesse de ces nouvelles pratiques que l'on regroupe sous le terme de concertation, ni de traiter la diversité des questions qu'elles soulèvent. Nous nous contenterons d'évoquer ici deux points spécifiques : d'abord les enjeux que revêtent les discussions sur la méthode ; ensuite la professionnalisation croissante de ce champ.

L'ENJEU DES MÉTHODES

Très rapidement, l'ingénierie de la concertation s'est imposée comme un enjeu majeur et a bousculé les pratiques développées depuis les années 1970 en milieu urbain, fondées principalement sur la constitution de forums souvent pérennes, ouverts aux citoyens. En partie parce que les questions territoriales ont introduit des difficultés méthodologiques nouvelles : comment organiser une réelle concertation sur de vastes territoires ? Comment réduire les inégalités de pouvoir et les asymétries d'information entre l'élus, l'expert, l'entreprise, le

2 | Loi d'orientation du 29 juin 1999 créant les conseils de développement ; loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité créant les conseils de quartier ; ratification le 12 septembre 2002 de la convention d'Aarhus qui prévoit une participation du public dans divers domaines relatifs à l'environnement ; loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1^{er} août 2003 imposant la concertation avec les habitants dans les opérations de rénovation urbaine ; Charte de l'environnement de 2004.

3 | Voir à ce sujet l'article de Pierre Rosanvallon, en début d'ouvrage.

4 | Voir notamment les travaux de Jean-Eudes Beuret (*La Conduite de la concertation*, L'Harmattan, 2006) et de Laurent Mermet (*Environnement, décider autrement*, L'Harmattan, 2009).

simple citoyen... ? Comment impliquer réellement les acteurs du territoire dans la construction de la décision finale de façon à ce que celle-ci soit comprise et respectée ? Comment créer du consensus entre des porteurs d'intérêts aussi différents ? Comment éviter de déstabiliser les processus démocratiques existants en créant des instances concurrentes à celles qui ont été élues ?

À travers les SAGE ou les nombreuses initiatives locales reposant sur des principes similaires, à travers le débat public ou les conférences de citoyens, des tentatives sont faites pour concilier l'efficacité opérationnelle et la légitimité démocratique de la concertation (voir encadré ci-dessous). Cette recherche n'est pas achevée et la période actuelle est propice à l'innovation.

Derrière ces questions méthodologiques s'expriment des finalités ainsi que des philosophies différentes. D'un côté, la recherche de la bonne décision est un objectif premier qui passe par la construction d'un consensus fort entre des parties prenantes qui seront directement impliquées dans sa mise en œuvre ultérieure. De l'autre, l'objectif est dans la mise en débat et la démocratisation des choix publics, ce qui passe par une mobilisation importante des citoyens et par la mise en lumière des conflits d'intérêts et des rapports de force. On pourrait sans doute retrouver les fondements de ces différentes positions dans l'histoire des pratiques de concertation et dans celle des groupes sociaux qui les promeuvent. L'important est qu'on assiste aujourd'hui

Aperçu de quelques enjeux méthodologiques de la concertation

L'« architecture » des dispositifs de concertation (nature de la participation et de l'interaction entre les participants, durée du processus, articulation avec la décision...) met en lumière des choix méthodologiques qui sont eux-mêmes révélateurs de la diversité des objectifs poursuivis. Trois modèles de concertation nous en donnent une illustration.

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) cités plus haut, par exemple, sont structurés autour des choix suivants :

- > une instance de concertation réservée à des représentants de groupes organisés, choisis par les pouvoirs publics : collectivités, administrations, organisations professionnelles, associations ;
- > un processus de travail long (plusieurs années) allant du diagnostic à la recherche de solutions, fondé sur la mutualisation des savoirs, l'apprentissage collectif et la recherche du consensus (à défaut, recours au vote majoritaire) ;
- > le produit : des propositions à portée quasi décisionnelle.

à un dialogue entre ces deux courants de pensée, dialogue qui trouve son origine dans le constat des insuffisances de chacune des positions. En effet, d'un côté, le fait que des cercles réduits de parties prenantes décident pour le reste de la collectivité de la gestion des biens communs ou de l'organisation du territoire pose des questions d'ordre éthique (confiscation du pouvoir par des groupes à la représentativité incertaine) et opérationnelle (absence d'acteurs collectifs suffisamment constitués dans certaines situations, inégalité des rapports de force...). De l'autre côté, une revendication plus largement participative, mais qui ne serait suivie d'aucun effort de construction collective ou de prise d'initiative renvoie à l'arbitrage final des pouvoirs publics, ce qui est souvent jugé insatisfaisant par les citoyens eux-mêmes. Un certain rapprochement est donc à l'œuvre, l'enjeu étant de construire des dispositifs de concertation à la fois ouverts, mobilisateurs et producteurs de consensus. Des recherches menées sur de nouveaux outils de participation ou de délibération⁵ ouvrent des espaces de réflexion et renouvellent les débats sur les méthodes.

LA STRUCTURATION D'UN NOUVEAU CHAMP : ÉVOLUTIONS ET QUESTIONNEMENTS

Sous la poussée de ces débats sur la méthode, la concertation territoriale ou environnementale se structure. Le programme « Concertation

5 | Par exemple, l'utilisation de la modélisation informatique et des jeux de rôle associés, ainsi que d'Internet ou des outils numériques, qui permettent d'élargir la participation, de fluidifier les échanges, de réduire les incertitudes ou d'identifier les controverses. Voir également les expérimentations de construction de consensus avec des groupes délibératifs larges (plusieurs milliers de personnes) menés par l'association America Speaks (americaspeaks.org).

À travers ces options, il s'agit d'entraîner, dans un diagnostic commun et l'élaboration conjointe de solutions, des participants considérés comme des co-acteurs majeurs du territoire et à qui on confie un pouvoir important, puisque ce sont eux qui élaborent quasiment les décisions (sous réserve de validation par les services de l'État et les collectivités territoriales engagées). Les critiques faites à ce dispositif résident dans l'absence du « simple citoyen » et le risque d'un arbitrage entre des intérêts trop souvent réduits à la seule logique des institutions et des organisations collectives.

La Commission nationale du débat public (CNDP), en formalisant la procédure du débat

public, établit d'autres bases :

- des réunions ouvertes à tous les citoyens, représentants de groupes organisés ou s'exprimant à titre individuel, tous placés (en principe) sur le même plan ;
- un processus court (quelques réunions réparties sur trois à six mois) fondé sur l'échange d'arguments autour d'options prédéfinies par des experts, sans recherche de consensus mais avec un impératif d'argumentation ;
- le produit : des arguments et contre-arguments soumis au commanditaire du débat qui reste libre de les apprécier.

Le « simple citoyen » est ici en principe, au centre du dispositif et traité sur un plan (suite p. 126)

Décision Environnement »), mis en place par le ministère de l'Écologie en 1999, a beaucoup contribué à l'analyse de ces expériences. Ses recherches ont elles-mêmes été fertilisées par des travaux plus théoriques sur la démocratie, la participation et la délibération⁶.

Autre évolution : dans les collectivités territoriales, les chambres consulaires ou les associations, des chargés de mission mettent en place des dispositifs de concertation parfois fort complexes et sont demandeurs d'appuis extérieurs en matière de conseil ou de formation. Pour répondre à cette demande, des cabinets de consultants ont été créés quand d'autres, déjà existants, ont élargi leurs missions. L'offre de formation, quant à elle, est dispersée et sans doute insuffisante, mais les choses évoluent rapidement : insertion de modules consacrés à la concertation dans des formations universitaires ou d'ingénieurs, création de masters spécialisés dans les parcours universitaires, sessions de formation continue destinées aux professionnels... Malgré ces évolutions sur le plan de la recherche et de la formation, qui doivent encore être confirmées, des carences restent manifestes sur le plan de la réflexion et plusieurs chantiers mériteraient d'être ouverts.

Le premier réside dans l'interpellation de l'action publique dans le domaine de la concertation. Outre la réglementation ou le financement de la recherche, comment l'État peut-il intervenir utilement (et sans risque de le dénaturer) dans un domaine aussi décentralisé, qui progresse grâce à la diversité des méthodes et des approches ? Laisser la bride sur le cou des acteurs

6 | Voir notamment les travaux de Jürgen Habermas, Pierre Rosanvallon, Yves Sintomer ou Loïc Blondiaux.

>>> d'égalité avec les organisations collectives. Ce processus ne vise pas à produire un compromis entre les participants, ceux-ci cherchant à faire état de leur position plutôt qu'à se mettre d'accord. De ce fait, la marge de manœuvre du décideur public n'est que peu entachée : il s'agit d'un processus consultatif devant lui permettre de faire un choix mieux éclairé.

Les conférences de citoyens, dernier exemple, sont fondées sur :

> la mobilisation d'un petit groupe de citoyens tirés au sort et placés dans la position non pas de défendre leur intérêt ou celui d'un groupe, mais de définir l'intérêt général ;

> un processus court (quelques jours répartis sur quelques mois) fondé sur l'apprentissage collectif et la recherche de consensus ;

> le produit : un ensemble de propositions soumis à un décideur.

Dans ce cas, les participants sont mis en position de créer entre eux un consensus. Il y a donc une dimension délibérative plus forte que dans le cas du débat public, même s'il s'agit également d'un processus qui n'engage en rien le décideur. Peu de participants sont concernés et les organisations collectives se sentent rarement engagées par les propositions élaborées.

Ces différents choix fournissent un aperçu de

locaux ne constitue pas nécessairement un gage de réussite. Un exemple de domaine où une action coordonnée serait utile est celui de l'articulation des échelons décisionnels. La concertation territoriale concerne en effet des échelles très différentes, du local au national, si bien que les processus de concertation eux-mêmes se percutent parfois. Cela a pu être le cas avec le Grenelle de l'Environnement, initiative novatrice venue « d'en haut » et qui a parfois du mal à s'articuler avec celles « d'en bas ». À l'inverse, des marges de manœuvre offertes aux acteurs locaux en matière de gestion collective des ressources naturelles, par exemple, sont questionnées par ceux qui considèrent que cet enjeu n'est pas simplement local et que les décisions doivent être prises ailleurs. Le lien entre le local et le global, face à la prise de conscience croissante de l'imbrication des échelons décisionnels, pourrait obliger à la mise en place de procédures de concertation entre ces différents niveaux et donc à une réflexion d'ensemble sur l'architecture des processus décisionnels.

Deuxième chantier, une réflexion sur les enjeux de la professionnalisation de ce secteur, et notamment sur l'apparition de consultants, de chercheurs et de formateurs. L'Institut de la concertation, réseau d'échange entre praticiens, chercheurs et commanditaires, vient de se constituer en France pour initier une réflexion collective sur ces enjeux. D'ores et déjà, on diagnostique des risques de confiscation par une élite de la réflexion sur l'ingénierie de la concertation, un manque de transparence sur les valeurs et les méthodes véhiculées par

quelques dilemmes de la concertation :

- faut-il réduire le nombre de participants pour favoriser la recherche d'un accord, au risque d'en faire un processus confiné, ou élargir ce nombre pour rendre le processus réellement participatif, au risque de n'aboutir qu'à la juxtaposition de positions irréconciliables ?
- faut-il favoriser la participation de citoyens supposés être dégagés de la défense d'intérêts catégoriels mais sans pouvoir d'influence sur les autres acteurs du territoire, ou faire participer des représentants de groupes organisés, au pouvoir d'entraînement plus effectif mais supposés être contraints par leurs logiques institutionnelles ?

- comment combiner le temps long de l'apprentissage collectif et de la recherche de consensus avec les contraintes des calendriers décisionnels et des échéances politiques ?

- comment donner un réel pouvoir aux participants mobilisés et éviter le risque de la manipulation, tout en préservant les attributions des pouvoirs publics légitimement élus ?

Dépasser ces contradictions apparentes est l'enjeu des expérimentations méthodologiques actuelles avec des processus « multidimensionnels » cherchant à faire coexister des principes tirés des trois modèles précédents.

P. Y. G.



ses concepteurs, de toujours possibles risques de dénaturation de la concertation sous l'effet de pressions diverses, la nécessité d'une réflexion collective sur la déontologie professionnelle et sur la construction de référentiels de formation.

Troisième et dernier chantier : l'internationalisation des échanges. Le cas de la France exposé ici est loin d'être une exception et des dynamiques similaires sont observées ailleurs en Europe ou sur le continent américain. Dans les pays du Sud, des pratiques de gestion concertée des territoires (ruraux et urbains) ou des ressources naturelles mobilisent des outils et des méthodes proches de ceux utilisés en France dans le champ de la concertation. Mais les échanges Nord-Sud restent trop peu nombreux. Si des contacts sont fréquents entre chercheurs, les praticiens restent quant à eux souvent isolés : l'absence de réseaux internationaux⁷ de réflexion et d'échanges de pratiques sur la concertation constitue indéniablement un problème.

Les réflexions sur la concertation et le débat sur la gouvernance sont aujourd'hui peu connectés. Les professionnels de la concertation affirment généralement placer leur action dans le cadre d'une réforme des modes de gouvernance, sans véritablement prendre tout le sens de celle-ci ou sans lui donner le même sens que celui qui lui est attribué dans d'autres cercles. Par exemple, les propos sur la construction et l'animation d'espaces de concertation sont trop souvent réduits à leurs dimensions méthodologiques ou à des vœux sur la sempiternelle complémentarité souhaitée entre démocratie participative et démocratie représentative. Or si ces questions sont importantes, elles sont loin d'épuiser le sujet. Les divers champs de réflexion ouverts autour de la gouvernance pourraient utilement fertiliser les approches de la concertation, tout comme les réflexions et les acquis autour de celle-ci pourraient enrichir les actions ou les réflexions sur la gouvernance. Des questions d'intérêt mutuel pourraient être dégagées, par exemple autour de l'impact des méthodes de prises de décision sur la solidité de celles-ci, sur les sources de pouvoir et la légitimité dans les processus décisionnels, sur la réforme des modes d'action des pouvoirs publics et les champs ainsi ouverts pour les autres acteurs, ou encore sur les limites de validité de la concertation (qu'est-ce qui doit ou ne doit pas faire l'objet de concertations et pourquoi ?). Dans le contexte actuel de structuration et de professionnalisation du champ de la concertation, de tels échanges seraient profitables. ■

7 | L'IAP2 (International Association for Public Participation), qui dispose d'antennes dans plusieurs pays, et notamment en France, constitue une exception.