



Séminaire
Pratiques et recherches sur la concertation

6 juillet 2009

Ethique et concertation

Avec Philippe Barret, médiateur, association Geysier et scop DialTer

et

Dominique Bourg, philosophe, Université de Lausanne

Animation : Gilles-Laurent Rayssac

Présentation

Gilles-Laurent Rayssac

Je suis heureux de vous accueillir pour ce second séminaire de l'Institut de la Concertation, qui se déroulera autour de questions éthiques posées par les pratiques de concertation. Ce thème de réflexion a été introduit par plusieurs d'entre nous et est lié à la fois à la diffusion de ces pratiques et à la professionnalisation de l'intervention de ceux qui les organisent ou les animent. Nous accueillons pour cela deux intervenants, un praticien et un chercheur. Dans le rôle du praticien, Philippe Barret, médiateur, travaille pour l'association Geysier et pour la scop DialTer. Dans le rôle du chercheur, Dominique Bourg, philosophe, enseignant à l'Université de Lausanne.

Philippe Barret

Depuis une dizaine d'années, j'interviens en tant que médiateur pour faciliter le dialogue entre acteurs porteurs d'intérêts différents dans le domaine de la protection de nature, de la gestion de l'eau, de l'installation ou du fonctionnement d'activités industrielles. Les expériences desquelles je tire mes interrogations dans le domaine de l'éthique concernent donc le multi-usage des milieux naturels ou la maîtrise des impacts des activités économiques sur l'environnement.

Je vous propose une liste de questions ou de points de vigilance que je soumets au regard de Dominique Bourg et à celui des participants à ce séminaire. Je les ai classés autour de trois étapes : avant, pendant et à la fin d'un processus de concertation.

Avant le processus de concertation

La première question que doit se poser le médiateur est celle de la marge de manœuvre. Pour s'engager dans un processus de concertation, il est nécessaire qu'il y ait quelque chose à négocier, que l'essentiel ne soit pas décidé. Il est donc nécessaire que cette marge de manœuvre soit suffisante pour que la concertation ne porte pas sur des aspects considérés comme accessoires par les participants. Comment l'apprécier ? Ce n'est pas toujours simple et c'est là que la question comporte une dimension éthique. On pourrait dire qu'il suffit d'être clair avec les participants, de faire état des marges d'indécision et de les laisser décider s'ils souhaitent ou non s'engager dans la concertation dans les conditions qui leur sont proposées. Il me semble personnellement que cette réponse n'est pas suffisante et j'aimerais que nous ayons un débat à ce sujet.

Autre question qui détermine l'engagement dans un processus de concertation : les moyens disponibles, en temps et en argent, sont-ils suffisants ? Le calendrier est-il approprié et les moyens matériels – qui déterminent notamment le temps que consacrera le médiateur et éventuellement d'autres prestataires - sont-ils adéquats ? Cette question peut paraître technique, mais mon expérience m'amène à penser que s'il est possible de quantifier les besoins nécessaires a priori, il est difficile de prévoir tout ce qui peut se passer durant le processus. Il me semble qu'il y a donc une réflexion à mener du côté de la flexibilité, comme condition de l'engagement du médiateur ou de l'animateur de la concertation.

Autre question préalable à se poser : celle du rapport du médiateur ou de l'animateur avec l'objet du dialogue. La question serait : « Puis-je m'engager sur n'importe quel type de concertation tout en conservant la neutralité nécessaire, ou est-ce qu'il existe des sujets sur lesquels je préfère ne pas m'engager ? » Même si je travaille ma posture de neutralité – tout en sachant que l'on n'est jamais parfaitement neutre – dois-je éviter de traiter des projets qui sont contraires à mes convictions ?

Durant le processus de concertation

Une fois la concertation décidée, l'une des premières questions est celle de la présence des acteurs et de leur représentativité. Je pose comme un principe éthique le fait que tous les acteurs concernés par la problématique abordée doivent être invités à participer. C'est un principe que l'on trouve par exemple dans le code d'éthique de l'IA2P¹. Dans les faits, ce n'est pas si simple. Je rencontre par exemple des situations dans lesquelles une partie prenante importante ne participe pas à la concertation, ou pas de façon suffisante, ce qui fait qu'un accord se construit en dehors de sa présence. Autre difficulté : la notion de représentativité s'avère délicate à manier. On peut s'apercevoir par exemple qu'une personne représente assez mal le groupe d'acteurs qu'elle est censé représenter.

La deuxième question est celle de l'équité. Mon principe de base en tant que médiateur est de me tenir à égale distance de chacune des parties prenantes. Mais comment conserver cette équidistance tout en tenant compte de l'inégalité des acteurs à entrer dans le processus de dialogue ? Dans de nombreuses situations, des groupes d'intérêts comme des associations d'habitants ne sont pas autant préparées que des administrations à prendre la parole en public ou à défendre une argumentation et on se retrouve de fait dans des situations où l'une des parties en présence n'est pas en mesure d'affronter l'autre, non pas qu'elle n'ait pas de besoins

¹Code of Ethics for Public Participation Practitioners. International association for public participation. www.iap2.org

à faire valoir ou d'argumentation à défendre, mais parce qu'elle n'a pas la culture de l'espace public. Comment faire ?

Troisième question : celle de l'intérêt général. Je dois dire en préalable que je pars du principe qu'une négociation ne doit pas reposer sur les positions exprimées, même si celles-ci s'expriment de toute façon, mais sur les besoins ou les intérêts des parties prenantes. Les besoins qui s'expriment sont alors des besoins particuliers, qu'ils soient individuels ou collectifs. On peut alors se poser la question de l'intérêt général. Est-ce la somme des intérêts particuliers ? Sinon, qui le porte ? L'Etat ? Les collectivités territoriales ? Le médiateur lui-même ?

Le médiateur, à mon sens, est responsable du cadre du dialogue, notamment des règles de fonctionnement du groupe, des étapes, du rythme des réunions, etc. Cela pose plusieurs problèmes. D'un côté, je suis amené à prendre des décisions à ce sujet, alors que je dois également rester dans une posture d'écoute. Dans certaines situations par exemple, je reçois des suggestions, voire des pressions, concernant le cadre du dialogue et je dois très rapidement prendre des décisions à ce sujet. Certains peuvent réclamer par exemple plus de temps pour s'exprimer. J'essaie donc de distinguer ce qui est de la défense de l'intérêt particulier de certaines personnes et ce qui peut relever d'un meilleur fonctionnement du dialogue. Ce n'est pas toujours facile.

Le médiateur est également souvent chargé de rédiger comptes-rendus et les documents précisant les accords obtenus, ce qui lui donne un certain pouvoir. Certes, il doit faire valider ses écrits, mais il y a des nuances dans le choix des mots et des formulations qui rend toute neutralité difficile. Comment éviter d'imposer, même de façon involontaire, sa propre vision des choses ?

Autre question : celle de la tolérance. Le médiateur doit être animé par un esprit de tolérance, d'écoute et d'ouverture. Il doit installer parmi les participants, sinon l'accord, au moins la compréhension et la reconnaissance mutuelle. Les notions de tolérance et de compréhension renvoient à des interrogations philosophiques. Jusqu'où faut-il aller dans la tolérance ? Jusqu'où le médiateur doit-il manifester une tolérance dans l'expression des uns et des autres ? Il y a des bornes que l'on connaît : ne pas insulter, rester dans le respect... Mais il peut y avoir des débordements : jusqu'où les accepter ? Il y a également des questions à se poser autour de la notion de compréhension, objective ou subjective. Quand est-on véritablement dans la compréhension de l'autre ?

La question de la clause de conscience ou de la clause de retrait se pose parfois. Personnellement, elle s'est posée pour moi, sans gravité, à quelques occasions. Mais j'aimerais que nous puissions avoir des échanges à ce sujet. Quels seraient les motifs qui pourraient provoquer un retrait de l'animateur de la concertation ?

En fin de processus

Une seule question, mais qui est de taille : quelle est la responsabilité du médiateur ou de l'animateur dans la prise en compte des résultats de la concertation ? Je dois avouer que pour le moment, nous n'avons pas introduit cette dimension dans les conventions que nous établissons par exemple avec nos commanditaires. Mais peut-être serait-il utile d'introduire quelque chose dans ce sens. Un élément d'éthique pourrait consister par exemple en une exigence de notre part sur la façon dont le commanditaire prendra en compte les résultats de la concertation, une clarification de son engagement à ce niveau.

Voilà, rapidement, les questions que je me pose en tant que praticien de la concertation.

Dominique Bourg

Je ne m'intéresse pas à la participation ou au débat public en eux-mêmes, mais plutôt au fait de mettre en démocratie des intérêts du long terme et donc aux contradictions entre long et court terme. Personnellement, j'ai une petite expérience de la participation puisque j'ai participé à deuxième conférence de citoyens en France, qui avait été organisée par la Commission nationale du Développement Durable. Ce qui m'avait frappé à l'époque, c'était la difficulté de traiter un sujet complexe dans ce genre de procédure et notamment le fait que la phase d'information et la phase de débat avec les parties prenantes, qui en principe sont distinctes, se recouvraient. Des questions non posées au départ se sont également introduites dans le débat. Cela été une expérience enrichissante sur la difficulté de l'exercice. J'ai eu une seconde expérience quand j'ai travaillé avec Gilles-Laurent Rayssac auprès d'une commission locale de l'eau, quand une conférence de citoyens avait permis de faire émerger des questions qui avaient été mises sous le boisseau. Puis j'ai assisté à un débat public organisé par la CDND et portant sur le VRAL dans l'arc languedocien, au cours duquel les questions d'environnement, dont on ne parlait pas au début des réunions des réunions publiques, ont fini par s'imposer. Je me souviens enfin avoir été mandaté par l'ANDRA sur le site de Bures et, du fait de ce mandat, certaines associations ne voulaient pas me parler. J'ai pu prendre la mesure du soupçon qui peut être jeté sur vous, ce qui rend toute relation éthique impossible et qui ferme tout espace du dialogue. Je ferme là cette parenthèse. Je ne vais pas répondre à toutes les questions soulevées par Philippe Barret mais je voudrais relever certains points.

La première question, celle de la clarification de la procédure et de ce qu'on peut en attendre, rejoint la dernière, celle des suites à donner à une concertation et de la responsabilité du médiateur. Pour moi, qui ai horreur d'un débat public dans le vide, la clarté est indispensable à ce type de processus. Lors de la première conférence de citoyens en France, qui portait sur l'usage des OGM dans l'alimentation, le manque de clarté était patent puisque, dans le mois qui a suivi, le gouvernement prenait une décision totalement contraire aux recommandations, sans même y faire allusion. Il est évident que l'absence de marge de manœuvre rend impossible toute entrée dans la démarche. Mais cette marge de manœuvre n'est pas toujours simple à déterminer. Le débat public n'a pas à se substituer aux instances de décision, cela dit le minimum qu'on puisse exiger, c'est qu'il soit répondu à l'avis donné par les citoyens. La parole des citoyens mérite une réponse. Dans le cas contraire, c'est un déni de dialogue et un déni d'autrui qui est insupportable. Nous manquons, en France, d'un manque de statut de ce qu'on appelle la démocratie participative.

Sur la notion d'intérêt général, je dirais que la question de sa détermination est particulièrement utile quand la réponse à une question posée n'est pas évidente, ni même rendu évidente par les a priori idéologiques. C'est là qu'on peut véritablement avoir affaire à une sorte d'intelligence collective. C'est là que la procédure est particulièrement utile, quand elle permet d'apporter un éclairage sur l'intérêt général, d'éclairer les attendus, les types de réponses que l'on peut apporter. Je me réfère ici particulièrement à mon expérience de conférences de citoyens. Je me sens en effet plus à l'aise avec des dispositifs de type conférences de citoyens, avec une procédure d'entrée et un nombre limité de participants, plutôt qu'avec des dispositifs de type débat public comme ceux de la CNDP.

Je sais qu'on a parfois reproché à ces conférences de citoyens d'être des instruments de manipulation. Mais c'est précisément quand il n'y a pas d'évidence dans les réponses à

apporter que la manipulation de la parole des participants est difficile. Dans ce cas, je ne vois pas comment manipuler : quand ils entrent dans le processus, les participants n'ont pas d'opinion arrêtée et s'il y a une stratégie de mise à disposition de l'information, la manipulation n'est pas évidente...

Les autres questions posées sont celles du praticien, j'imagine qu'il n'est pas toujours facile d'y répondre. Mais je tiens à insister sur la clarté de la procédure et des objectifs, de la nécessité de les cadrer. J'aimerais bien, par exemple, que les conférences de citoyens aient un statut.

Débat

Gilles-Laurent Rayssac

Dominique, peut-être pourras-tu revenir sur certaines questions, notamment celle de la tolérance et de la reconnaissance de l'autre. Philippe Barret évoquait également la question du représentant dont on s'aperçoit qu'il ne représente pas toujours bien les positions de son organisation.

Dominique Bourg

Parmi les principes énoncés, je comprends la nécessité d'intervention du médiateur pour éviter les insultes ou les agressions. Je comprends également le dilemme que pose cette éthique de la discussion à ceux qui viennent en tant que dépositaires d'un mandat : face à des arguments auxquels ils sont sensibles, ils devraient pouvoir changer de position, mais ils sont alors dans un conflit de devoir. C'est pourquoi il faut distinguer les dispositifs de type conférences de citoyens portant sur des sujets à l'interface entre sciences et société, par exemple, et d'autres formes de débat public où peuvent s'inviter les passions. Mais que faire dans ces situations ? Je ne sais pas.

Paul Carriot

Quand un représentant se rend compte qu'il doit faire évoluer sa position et qu'il est dans un dilemme face à sa fidélité à sa propre organisation, que faut-il faire ? L'animateur doit-il l'accompagner dans la recherche d'une solution ou le laisser se débrouiller ?

Gilles-Laurent Rayssac

Peut-être faut-il ne rien faire ?

Dominique Bourg

Ou peut-être l'animateur devrait-il souligner cette difficulté, faire apparaître cette difficulté de façon à ce que le représentant qui se trouve devant cette contradiction le fasse savoir. Mais je vois mal un animateur prendre les devants et faire savoir cette contradiction si elle n'a pas été mise en évidence par la personne concernée ? Par contre, si une personne a déjà formulé certains arguments et oublie de les faire connaître, il n'est pas interdit, il me semble, à un animateur de les lui rappeler s'il les a entendus par ailleurs. Il ne me semble pas qu'il perde sa neutralité en faisant cela.

Philippe Barret

Personnellement, je me suis toujours interdit de prendre la parole au nom de qui que ce soit.

Pour moi, une affirmation n'a de valeur dans le processus que si elle vient de la personne concernée. Mais c'est là une pratique plutôt qu'un principe. Par contre, je suis souvent engagé par la confidentialité quand je rencontre les gens individuellement, ce qui m'interdit de faire état publiquement des propos entendus, je peux simplement tendre la perche aux personnes concernées pour que celles-ci s'expriment.

Yves Froissart

Quand une concertation dure, le paysage humain évolue. Les institutions elles-mêmes changent.

Pierre Legris

Dans les concertations que j'organise, où la délibération est centrale, il est clair que chacun parle en son nom propre et ne représente que lui-même. Cela doit être précisé dès le début. Les positions des organisations collectives peuvent être présentées dans des « cahiers d'acteurs » qui sont elles-mêmes soumises au débat.

Gilles-Laurent Rayssac

Au-delà de cet exemple, ce à quoi renvoient les questions soulevées par Philippe Barret est la nécessité d'un code d'éthique. Faut-il des codes de déontologie pour des professions comme celles de médiateur, d'animateur ou d'organisateur de concertation, comme il en existe dans d'autres professions ?

François Léger

Faut-il les mêmes règles d'éthique dans une conférence de citoyens et dans une médiation de conflit ? Faut-il les mêmes règles dans la conduite de débats en réunions et dans des entretiens en face-à-face ?

Loïc Blondiaux

En effet. Peut-on s'accorder autour de principes généraux portant sur des contextes aussi différents que ceux des conférences de citoyens, du débat public, de la médiation, de dispositifs de concertation temporaires ou pérennes ?

Philippe Barret

Je tiens à préciser que je n'ai aucune expérience des conférences de citoyens ni des débats publics. J'ai une expérience de concertation portant sur des enjeux territoriaux ou environnementaux au cours desquelles des participants aux positions divergentes tentent de trouver un accord, d'aller vers la co-construction d'un projet commun.

Pierre-Yves Guihéneuf

Ce qui serait le plus utile aux animateurs ou aux médiateurs serait une réflexion collective préalable à la rédaction de codes de déontologie. Mais il ne faut pas négliger non plus le rôle des participants eux-mêmes : de plus en plus au fait de nos options méthodologiques, surtout quand nous faisons l'effort de les rendre transparentes par des publications ou des formations, ils sont en capacité de les critiquer, ce qui contribue à dissiper les soupçons de manipulation. La montée en capacité des participants n'est pas toujours confortable pour les animateurs, mais elle peut les aider à résister aux tentations de dérives ou aux pressions des commanditaires.

Pierre Legris

En effet, beaucoup de commanditaires considèrent encore que la concertation est un moyen de faire passer des projets.

Loïc Blondiaux

Il n'est donc pas certain que tous apprécient que leurs prestataires se dotent d'un code d'éthique !

Une participante

C'est vrai. En tant que techniciens de collectivités territoriales, nous sommes soumis à des injonctions contradictoires. On nous demande d'outiller les habitants, puis de reculer. Certains élus schizophrènes oscillent entre concertation et communication, voire marketing politique.

Une participante

Dans certaines collectivités au contraire, comme au Conseil Général du Val-de-Marne, le service concertation a acquis une certaine autonomie, une culture professionnelle qui lui permet de résister aux pressions. Jusqu'où est-ce possible ?

Aline Guérin

Le statut de la fonction territoriale offre une liberté et la possibilité d'une loyauté vis-à-vis de ses propres valeurs. Je remarque par ailleurs que toutes nos questions sur l'éthique font écho au scepticisme des habitants, qui se demandent parfois si la concertation présente un risque important.

Joana Janiw

L'existence de codes de déontologie pourrait effectivement être jugée positivement par les citoyens.

Aline Guérin

Je me pose la question du recours : si une frontière est franchie par l'animateur, les participants ont-ils des recours ? Peut-on être déchu de son statut d'animateur ?

Gilles-Laurent Rayssac

Quoi qu'il en soit, la question d'un code de déontologie des animateurs de concertation n'est pas d'actualité pour l'Institut de la Concertation. Par contre, la confrontation et la discussion sont nécessaires. Notre métier nous oblige à conjuguer des repères méthodologiques avec une grande flexibilité. Cela ne peut se faire que si l'on est dans une interrogation et un échange permanents. Autre question : l'éthique peut-elle aussi trouver des ressources dans la méthode ?

Dominique Bourg

Cela peut aider à clarifier les choses. La déontologie peut aider l'animateur, lui éviter de rechercher en lui-même, en cas de doute, des ressources infinies.

Philippe Barret

Pour moi, il est également nécessaire que l'animateur fasse un travail sur lui et dégage ses propres principes éthiques.

Loïc Blondiaux

A mon sens, cela n'est pas suffisant. La morale personnelle de l'animateur vertueux ne permet pas d'assurer une garantie éthique. Il ne faut pas omettre le dispositif. Celui-ci pèse, par exemple par le fait que quelqu'un paie.

Philippe Barret

En ce qui nous concerne, avant d'accepter une commande, nous discutons avec le commanditaire et nous affichons nos principes, notamment celui de neutralité. Nous signons une convention qui peut être communiquée à tous les participants. Cela ne suffit pas à faire disparaître tous les problèmes de dépendance vis-à-vis du commanditaire, notamment aux yeux des autres parties prenantes, mais notre légitimité se construit tout au long du processus, en fonction de notre attitude d'impartialité ou de partialité. Cela dit, il est vrai que le budget ou le calendrier imposent des contraintes à un prestataire. Par exemple, nous ne pouvons pas toujours aller chercher des participants absents parce que nous n'en avons pas le temps.

François Léger

Une chose me frappe souvent dans les concertations: c'est l'asymétrie de compétence et d'information des participants, dont certains, qui ont déjà en main des propositions argumentées, se trouvent de fait en situation proactive et d'autres sont en situation réactive. Aider les gens désarmés à s'armer, ou créer une temporalité qui permet aux gens d'accéder à un certain niveau de participation, cela relève-t-il du mandant de l'organisateur ou de l'animateur de la concertation ? Peut-on défendre cette flexibilité qui permet à chacun de s'organiser ?

Loïc Blondiaux

Il est plus facile d'adopter une attitude éthique dans un dispositif normalisé et contrôlé. Mais on est alors dans une sorte de démocratie de laboratoire. Ce qu'on gagne en éthique, on le perd en portée politique. Certaines questions de Philippe Barret relèvent d'une réflexion éthique, d'autres du rapport de force. C'est le cas par exemple de la prise en compte du résultat d'une concertation dans la décision politique.

Dominique Bourg

Je constate que nous avons eu un débat sur la déontologie professionnelle plutôt que sur l'éthique.

Loïc Blondiaux

Il me semble que les deux choses sont liées. Mais il serait utile d'aller plus loin dans la confrontation des pratiques et des principes d'action.