

Séminaire "Pratiques et recherches sur la concertation"

« Les effets de la concertation » (16h30-19H)

Lundi 14 septembre 2009

Avec Mireille Ferri (vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France)

et

Jean-Michel Fourniau (sociologue, directeur de recherche à l'INRETS)

Introduction par Gilles-Laurent Rayssac (GLR) et présentation des intervenants.

Exposé « côté praticien » avec Mireille Ferri (MF). Un témoignage à partir du cas du SDRIF. Les effets de la concertation sur le SDRIF

Le cadre général : la façon dont on construit un dispositif conditionne véritablement le contenu. Accent sur l'alchimie particulière entre la forme du débat et le produit final. Une conviction initiale principielle : nous rentrons dans un monde marqué par un mouvement de déflagration et caractérisé par l'incertitude : ce schéma de mutation contraint à innover. « Je suis allée chercher des processus particuliers de concertation, car il me fallait une démarcation des systèmes et des acteurs classiques ». La force de ce schéma ne serait pas dans le lyrisme formel mais dans l'ambition qu'il porte. Dès le départ, l'idée était d'avoir un schéma qui formalise des directions opérationnelles mais aussi qui planifie les acteurs.

Deux postulats de départ : 1) innover, 2) avoir la garantie de l'application et de la mise en œuvre, or cette garantie ne peut s'obtenir sans l'appropriation de l'objet par l'ensemble des acteurs. Cela impliquait d'élargir le cercle des acteurs à impliquer, notamment les acteurs structurant le territoire (RATP, SNCF etc.) et les collègues citoyens : imaginer trois grandes catégories de parties prenantes : un conseil institutionnel, fortement mobilisé ; le monde économique et les acteurs professionnels du territoire, dont la mobilisation individuelle était plus délicate ; et les institutions du contre-pouvoir citoyen, dont les syndicats et le monde associatif environnemental. Participer à l'élaboration d'un tel schéma sur un temps long n'est pas forcément accessible pour des structures qui doivent déjà faire face à leurs propres problèmes de fonctionnement. C'est une des faiblesses de la concertation : comment mobiliser des structures sur un autre objet que le leur ? Les subventions *ad hoc* ont partiellement soulagé ce problème. La prise de hauteur du débat, dès le début a permis de faire prendre conscience de la gravité du sujet, notamment auprès de personnes peu sensibilisées par le sujet du débat. Une politisation et une moralisation du débat a permis aux acteurs d'entrer de façon affective, émotionnelle, dans le débat et d'atterrir sur des éléments de proposition que le cadre consultatif classique n'aurait pas permis. L'enthousiasme généré par la concertation a influencé l'exécutif régional. Cette phase de « saupoudrage » de la concertation a permis de rassurer les élus. Une recherche d'une triple robustesse : sociale, environnementale puis économique, qui a provoqué des réactions vives au début. C'est le détour par la conférence citoyenne, qui a permis de faire évoluer les positions des acteurs politiques et financiers réticents. L'effet n°1 de la concertation c'est la capacité d'innovation et la rétroaction du

débat sur le politique. Cela dit, n'empêche pas la génération de frustrations car émergent des attentes qui ne peuvent être satisfaites directement par un document d'urbanisme. Là il peut y avoir un écueil : effet boomerang sur le processus de concertation : « tout ça pour ça ? ». L'élaboration de ce schéma directeur reste un acquis.

Exposé « côté recherche » avec Jean-Michel Fourniau (JMF)

JMF adopte un point de vue différent : on va examiner les problèmes que posent les effets de la concertation pour les chercheurs, notamment pour les chercheurs investis sur ces questions de participation qui sont eux-mêmes assez engagés dans ces expérimentations, avec une frontière assez poreuse entre chercheur et praticien, « mi engagé mi détaché » (Callon, 1999).

C'est toujours au nom des non effets qu'émergent les critiques « tout ça pour ça » car chacun des acteurs met dans la concertation des effets possibles que ne peut supporter la concertation elle-même. Il est nécessaire de sortir d'une posture hégémonique consistant à se contenter de dresser des listes d'effets possibles de la concertation, bien que ce listing soit inévitable... Ceux-ci sont les plus souvent traités dans les travaux de recherche :

- les effets sur l'élaboration des projets : l'amélioration de l'information du public (par ex. le BAPE veut faire du débat public un instrument du développement durable) ; l'approfondissement des projets, l'élargissement des problèmes pris en compte et la clarification des controverses ; les changements chez les maîtres d'ouvrage dans la conception et la manière de produire des projets et l'appropriation pérenne de la part des services de l'intérêt de la participation du public.
- les effets sur l'action publique : au-delà du cadre réglementaire, on voit que la participation du public permet d'une part de structurer différemment les problèmes publics, d'autre part de donner une légitimité des décisions par l'élargissement du cercle des acteurs impliqués. Elle accroît également l'*accountability* des décisions. Des effets sont également attendus en termes de décisions plus justes et critère d'inclusion. Également des effets en termes de socialisation politique et de compétence politique : la question est de savoir si les procédures de débat public produisent des effets différents que les mécanismes de prise de décision classiques
- des effets sur la participation elle-même, et notamment la question de l'institutionnalisation de la démocratie participative.

Le problème est que les effets escomptés dépendent toujours d'un point de vue particulier et de points de vue d'acteurs, c'est pour cela que la question des effets est toujours au cœur de la critique sociale et scientifique. Le précepte de L. Mermet : la posture du chercheur doit être polychrésique (Mermet, 2007), car il doit être attentif à la pluralité des effets produits par la concertation. Il doit cartographier les effets possibles en gardant à l'esprit la silhouette et les propriétés spécifiques du processus observé.

Dans les travaux des chercheurs qui se sont interrogés sur ce que produisent les dispositifs de démocratie participative, on peut noter de fortes évolutions en 40 ans. L'attention a d'abord été portée sur la question du partage du pouvoir, caractérisée par sa distribution sur une échelle de la participation. Cette formalisation, très largement diffusée, reste un outil puissant : la finalité de l'engagement de chacun dans des dispositifs étant souvent la mise en œuvre du partage du pouvoir, la vérification de sa réalisation reste le premier ressort de la critique. D'autres travaux ont davantage porté sur les dimensions de l'échange, pour caractériser la participation du point de vue de la qualité des échanges et proposer une

typologie communicationnelle des dispositifs. D'autres travaux ont proposé de combiner les trois grandes dimensions (partage du pouvoir, qualité des échanges, rapports à la décision) pour représenter la grande variété de dispositifs participatifs à l'intérieur d'un « cube de la démocratie ». Je conduis actuellement une recherche collective qui propose d'abandonner l'idée d'effets de la concertation pour envisager sa portée, c'est-à-dire réinscrire les moments de concertation dans l'histoire des dossiers et caractériser comment un moment de débat public transforme un dossier, provoque une réorganisation des acteurs et de leurs arguments.

Par quelles médiations un dispositif de démocratie participative produit-il des effets ? Malgré leurs différences d'approches, les travaux mentionnés essaient de relier des finalités et des produits. La médiation entre finalités et produits tient d'une part dans le design le design des dispositifs, et d'autre part, dans la qualité des échanges, et est réglée par un ensemble de critères de mise en œuvre. Les travaux montrent qu'on peut s'assurer d'une correspondance entre des choix de finalités et des choix de design. En revanche, il est beaucoup plus difficile de générer une équation entre *design* et produit fini, qui dépend de la qualité des échanges, car la conduite des dispositifs reste un impondérable. On constate en effet une grande variété de résultats selon la conduite de dispositifs de même *design*. Le rôle du chercheur est d'être attentif à ce facteur impondérable : il doit rentrer un peu plus dans la boîte pour voir ce que le dispositif a produit au regard des finalités initiales, de son *design*, de sa conduite et au regard de la qualité des échanges spécifiques qui se sont déroulés.

Pour conclure, quand on essaye de réfléchir à ces questions, il faut réfléchir à la situation de mise en discussion : la nature du problème soumis au débat, le type de public visé, le degré d'incertitude et de connaissance mobilisé... pour s'interroger sur le choix de tel ou tel type de dispositif. Par exemple, le retour du tirage au sort de citoyens ordinaires (abandonné pour les questions politiques lors de l'instauration des démocraties représentatives) s'est fait sur des questions controversées comportant d'importantes incertitudes scientifiques et techniques, pour lesquelles il n'y avait pas de public préalablement structuré (au contraire des publics de riverains des projets d'aménagement dont la mobilisation exige d'abord d'ouvrir le cercle de la décision). La 2^{ème} grande question est celle des activités d'échanges, de la nature des interactions entre les participants : prévalence de l'argumentation ou non, plus ou moins grand degré de mobilisation, égalité et coopération,... La 3^{ème} idée est celle du rapport à l'action dans lequel le dispositif place les participants. Dans les conférences de consensus, la question repose largement sur le dispositif et son usage dans le processus de décision, puisque les citoyens ordinaires sont recrutés précisément pour ne pas avoir de rapport pré-construit à l'action, et que le groupe n'a plus d'existence au-delà de la conférence. Alors que dans les débats publics ouverts, ce rapport à l'action se construit dans des mobilisations externes pour lesquelles le dispositif de concertation est une scène parmi d'autres.

Questions et échanges avec la salle

1) Une question de la salle porte sur la préférence sémantique de « portées » à « effets »
JMF : ça permet de sortir d'un stigmatisme inhérent à la notion d'effet, qui est tributaire d'une causalité (pour qu'il y ait un effet il faut qu'il y ait une cause, or parfois il n'est pas pertinent de rechercher une « imputabilité causale »)

2) Un témoignage de Catherine Vourch, « tiers garante » dans la CPDP sur la question des déchets radioactifs : quelques années plus tard, que reste-t-il de la flamme de ce débat ? Comment garde-t-on trace et mémoire d'une expérience qui se forme au cours d'un processus de concertation ? Que reste-t-il de cette force qui s'est soulevée ?

Deuxième question, plus propre à la nomination du tiers-garant : comment vont s'emboîter ces différents degrés de concertation, aller du régional au local sans que l'opportunité ne soit figée, car sinon les citoyens ne viennent pas. Faut-il commencer par du loco-local et effectuer une transition inductive, ou l'inverse ?

MF : quels effets sur les services et l'administration ? La concertation débouche sur un arrêt de décision, par un vote par exemple, qui clôt le débat. La flamme ne peut s'incarner que dans des dispositifs qui doivent être issus du débat. C'est la mutabilité et l'innovation démocratique qui sont les conditions de la pérennité du projet. Mais c'est très difficile de faire comprendre à une administration territoriale qu'on va financer de la mutabilité de projet plutôt qu'un projet arrêté. « Il faut changer tous les logiciels et tous les critères de construction des dossiers ». Il faut également accepter de débattre sur le corpus à débattre : « il faut aller négocier le corpus que l'on veut mettre en débat mais se préparant à l'infléchir », et que les marges de négociation existent. Ce qui permettrait de résoudre les conflits d'échelle, notamment en matière de transport, c'est le mode de dialogue et ce qui est important : est-ce de développer des modes alternatifs de transport individuels, ou de penser l'itinéraire de nouveaux réseaux de transport ? L'intransigeance est au niveau du principe : il faut transporter une masse de gens plus importante dans l'Essonne, on propose le tram-train, après tout est ouvert.

Remarque de Christophe Beurois : est-il plus important de débattre sur le programme ou sur du projet est une grande question ? Mobiliser des gens sur de la programmation est beaucoup plus difficile que sur du projet, ce ne sont pas les mêmes mécanismes de mobilisation. Un schéma en soi ne résout rien, l'efficacité réside dans le couplage entre définition des moyens et du processus décisionnel pour le mettre en œuvre, sur les questions de gouvernance effective notamment on niveau local.

JMF : l'emboîtement est généralement peu pensé politiquement, et finalement la méta question vient avec le débat. La question de l'opportunité doit toujours rester ouverte. Par ailleurs quand on participe à une telle procédure, le point de clôture du débat est toujours problématique. On peut se référer aux travaux de P. Rosanvallon sur les tensions inhérentes entre l'électeur et le citoyen (dont Rosanvallon, 1998; Rosanvallon, 2001, rééd. en poche). La concertation peut être pensée pour organiser cette tension entre deux ordres, celui du débat et celui de la décision, et de penser la décision comme ne clôturant jamais le débat. Le moment de la décision opérant comme une rupture entre l'ordre de la discussion et des échanges conversationnels égaux dans le cadre d'un échange réglé d'arguments, pour donner lieu à un autre ordre institué et fermé de la décision.

MF : parfois on a besoin que le politique ne reste pas dans l'entre soi. Parfois il y a des déclinaisons particulières de l'intérêt général, qu'en fait-on ? Les procédures participatives servent de courroie de transmission à des paroles citoyennes très fortes, mais dans le même temps les citoyens vont adopter un nouveau regard leur permettant de « sortir de la liste des courses », ça dégriffe des modes

Christophe Beurois : dans quelle mesure un débat public peut-il ne pas porter sur les modalités et le sujet du débat lui-même ?

Gilles-Laurent Rayssac : le dispositif de concertation donne déjà lieu à un débat sur le débat. Sur les deux ordres, s'il y a une multiplicité de dispositifs de DP ce n'est pas par hasard, c'est parce qu'une multiplicité de situations et de dossiers où il y a discussion.

Loïc Blondiaux : pour le chercheur, il est très difficile de voir quelle ou quelle pièce a produit tel ou tel effet. Dans le cas du sondage délibératif de Fishkin (cf. Fishkin et Farrar, 2005), est-ce que c'est l'argumentation, les échanges spécifiques ou autres qui ont permis d'influencer l'opinion des participants ? Par ailleurs, on fait comme si les effets étaient politiquement neutres. Il est très difficile de mesurer l'impact des dispositifs sur les individus. Et d'ailleurs,

une grande partie des dispositifs de concertation a précisément pour but de ne pas produire d'effets.

Gilles-Laurent Rayssac : oui mais il y a beaucoup d'expériences qui reviennent également dans la tête de l'envoyeur, avec la multiplication des expériences on peut espérer que les « mauvaises situations concertatives » où la question de la modification des rapports de pouvoir et de la prise de décision n'est même pas envisagée ni envisageable

JMF : la mémoire des dispositifs participatifs est très évanescente. Sur les déchets aujourd'hui, l'idée de réversibilité est acquise alors qu'elle ne l'était pas il y a dix ans, parce qu'il a pris une consistance sociale suffisante.

Laurence de Carlo, ESSEC : voir aussi les autres effets de la concertation non envisagés, cf. les thèses sur le domaine de l'eau : la thèse de Michel Gariépy, Université de Montréal, sur HydroQuébec ; et la thèse de Tiphaine Gaudefroy De Mombynes sous la direction de L. Mermet, ENGREF

Gilles-Laurent Rayssac : il y a aussi des effets sur l'organisation et le fonctionnement des services

- 3) Un participant : « ce qui m'intéresse c'est la maïeutique qui prend lors de la concertation. Est-ce qu'il faut constituer des collègues ? Chacun reste dans un entre-soi et la rencontre se fait séparément... »

MF : les collègues n'existaient que sur le papier, qui permettrait justement un équilibre dans la rencontre « faciale » des différents collègues, l'idée était d'équilibrer les collègues, notamment pour la représentation des contre-pouvoirs

Remarque de Rémi Mer : la question n'est pas du tout la même selon qu'il s'agisse de dispositifs de type CNDP et ceux issus du cadre réglementaire, et les autres, de plus on minore les effets sur le dispositif lui-même. On ne peut pas sous-estimer les intentions du maître d'ouvrage.

Conclusion par GLR : que reprenez-vous du débat ? « Quels effets du débat sur les exposants ? »

MF : le détour théorique est éclairant pour comprendre ce que l'on fait. Je revendique la subjectivité totale de mon de vue de politique et de maître d'ouvrage, ça marche ou ça ne marche pas, c'est parce qu'on a un intérêt à le faire ou non, lorsque la mobilisation est vécue comme un critère de survie du projet.

JMF : Parce que la question des effets de la participation ne cesse d'alimenter la déception démocratique, le chercheur ne peut en rester à la posture évaluative des acteurs, qui se disputent sur l'effectivité de la participation et ne se retrouvent que dans la critique de la non-réalisation de tels ou tels effets. Il doit au contraire adopter une posture d'ouverture, d'attention aux multiples effets revendiqués par les acteurs, pour décrire ce que produit la concertation et analyser sa portée.

Prochain séminaire de l'IC le 5 octobre avec Laurence-Monnoyer Smith et Philippe Aigrain, à l'IMI.

Références bibliographiques

- Callon, (1999), "Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement." *Sociologie du travail* 41(1): 65-78.
- Fishkin et Farrar, (2005), "'Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource'". *The DELIBERATIVE DEMOCRACY HANDBOOK. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. G. & Levine. Columbia: 68-79.
- Mermet, (2007), "Débattre, sans savoir pourquoi: la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs". *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux et al. Paris, La Découverte: 369-380.
- Rosanvallon, (1998), *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris, Gallimard.
- Rosanvallon, (2001), *Le sacre du citoyen. Histoire intellectuelle du suffrage universel en France*. Paris, Gallimard.