Environnement : décider autrement.

Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation

Année de publication : 2009
Auteur : Laurent Mermet et Martine Berlan-Darqué (dir)
Editeur : La Découverte
Références : 375 p.

note de lecture rédigée par Pierre-Yves GUIHENEUF

Note de lecture CONCERTATION

Avec une montée en puissance progressive dans les années 1990, la participation du public occupe une place importante dans le traitement des problèmes d'environnement. En mettant en place le programme de recherche « Concertation, décision et environnement » depuis 1999, le ministère chargé de l'environnement a apporté un éclairage majeur sur les processus de concertation et de participation mis en œuvre, et fortement contribué à stimuler les recherches pluridisciplinaires dans ce champ. Il a également permis, grâce à une série de séminaires, de croiser les regards de chercheurs et de praticiens autour de ces travaux. Cet ouvrage collectif en présente une synthèse.

La concertation locale : scène et acteurs

On qualifie parfois de « concertation locale » ce qui ne relève pas de procédures de consultation institutionnelles comme les débats publics. Mais ces pratiques qui concernent l'espace public sont loin d'être « micro-locales » et peuvent porter sur des territoires très vastes. Elles peuvent être le fait d'initiatives d'acteurs locaux, public et/ou privés, et peuvent dans d'autres cas être impulsées par les institutions. Jean-Eudes Beuret définit la concertation locale comme un processus de construction collective, qui commence par la construction de la question posée et qui va jusqu'à la construction de constats et d'objectifs, parfois de projets. Elle passe également par la construction de la légitimité des participants à s'exprimer sur le sujet et par la construction de catégories de participants (par exemple : les agriculteurs, les riverains…) : ces deux derniers processus sont évolutifs car perpétuellement questionnés par les acteurs eux-mêmes. Ces concertations sont des forums hybrides : forums car il s'agit d'espaces ouverts de discussion sur des choix collectifs, hybrides car leur composition est hétérogène, faite d'élus, d'experts, de représentants de collectifs, d'individus…

A partir d'un échantillon de douze cas, J.E. Beuret s'intéresse aux « itinéraires » de concertation, c'est-à-dire aux cheminements de ces processus vus comme porteurs d'innovation sociale, depuis l'événement initial jusqu'aux ramifications diverses et à leurs débouchés. L'accompagnement de ces processus, par des animateurs qualifiés ou par des participants capables de prendre un peu de recul, requiert des savoir-faire méthodologiques, notamment une maîtrise de la fonction de traduction : traduction des langages visant à permettre le dialogue entre des acteurs porteurs de référentiels et de vocabulaires différents, traduction scientifique visant à rendre le réel intelligible pour tous, traduction opérationnelle et institutionnelle permettant de transformer les idées en projets et en actes.

Thomas Reverdy s'intéresse à un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, un des dispositifs de gestion concertée les plus aboutis en matière d'environnement. Dans l'Isère, la logique des institutions d'Etat (Agence de l'eau et Direction régionale de l'environnement) est celle de la mise en place d'une planification pilotée par l'Etat. Celle des collectivités territoriales vise à susciter des projets mobilisateurs. Les deux logiques s'opposent assez radicalement. La première est une logique planificatrice visant à déboucher sur un schéma cohérent et des règles formalisées, ce qui passe par des inventaires systématiques et une acquisition de connaissances centralisées par les institutions publiques, même si elle peut associer des acteurs diversifiés et promouvoir leur mise en réseau. La seconde logique est celle, managériale, de projets visant en priorité à résoudre les conflits d'usage et à répondre aux attentes locales, notamment celles des élus. Elle est basée sur une mobilisation des acteurs et une production de connaissances orientée vers l'action. Ces deux logiques ont des implications différentes sur les modalités d'action et sur l'expertise. Elles montrent que les institutions impliquées dans ce type de démarche – dans ce cas, l'Etat et les collectivités locales – peuvent avoir des attentes très différentes et concevoir différemment la mobilisation des acteurs et des experts dans un dispositif de concertation.

Comment les élus locaux se positionnent-ils dans les processus de concertation ? Vincent Baggioni, Etienne Ballan et Jean-François Duch ont mené une enquête auprès d'une soixantaine d'entre eux et proposent une typologie basée sur cinq figures archétypiques :

- **Le démocrate** croit aux vertus de la participation, qu'il considère comme une bonne conduite politique et dont il attend un bénéfice en terme électoral. Elle permet d'équilibrer les rapports de force, d'améliorer substantiellement les projets, de rapprocher élus et citoyens et de renforcer la légitimité des décisions.
- **Le rigide** rejette la concertation qu'il réduit souvent – lorsqu'elle est obligatoire – à une simple information, car il la juge inutile du fait des rapports de proximité qu'il noue avec la population et illégitime car il fonde sa propre autorité dans les processus électoraux. Pour autant, il ne boude pas la concertation : il tente au contraire d'occuper le terrain.
- **Le stratège** utilise, voire instrumentalise la concertation comme outil de l'action politique, la prépare avec soin mais marque une certaine distance avec elle, par exemple en délégitimant certains participants ou en privilégiant les rapports bilatéraux avec d'autres. Pour lui, les espaces publics sont des espaces de représentation mais pas de délibération.
- **Le légaliste**, qui se considère comme intermédiaire entre l'Etat et la population, est mal à l'aise dans les concertations. Déboussolé par la méfiance croissante des

services de l'Etat vis-à-vis des élus, il cherche de nouvelles lignes directrices, mais reste fidèle dans l'application des décisions prises. Il s'y investit peu dans la concertation, écoute la population mais évite de prendre son parti.

- Enfin, **le traducteur** se considère comme un négociateur avec l'Etat au service de la population. Porteur de l'identité de son territoire, il tente de rendre inutile la concertation qui remettrait en cause son rôle de passeur, tirant sa légitimité de sa connaissance du terrain. Il peut aller jusqu'à la manipuler en suscitant la création d'associations.

Seule la figure du démocrate, surtout présente chez les jeunes élus, est susceptible de dynamiser et donner un réel contenu à la concertation. Encore faut-il que celle-ci, sous l'effet de déceptions éventuelles, n'évolue vers la figure du stratège.

La concertation transforme-t-elle les débats et les projets ?

Pour Laurent Mermet, la concertation offre des occasions de négociation c'est-à-dire, non pas de grands marchandages ou de petits arrangements, mais de recherches collectives et itératives pour dépasser les désaccords et déboucher sur des solutions acceptables pour tous les participants. En France, dans le domaine de l'environnement qui traite souvent de la gestion de biens collectifs, la négociation est fréquente, parfois explicite, parfois tacite (sous couvert d'études techniques, par exemple) et elle se manifeste à diverses échelles de façon complémentaire au sein d'une même scène de dialogue, dépassent généralement le cadre des espaces « officiels » comme les comités de pilotages créés à cet effet. Jouant en même temps sur l'affrontement et la coopération, les protagonistes se maintiennent dans une tension difficile. Le cas d'un projet de barrage dont la négociation a conduit à un échec montre que les difficultés ne résident pas toujours dans la méthode mais dans des oppositions sur la substance du projet ou dans des conflits de pouvoir. Car toute négociation n'est pas « gagnant-gagnant » : certains peuvent perdre lorsque d'autres gagnent, ce qui est souvent éludé. Contrairement à ce que prétendent nombre d'analystes qui focalisent leurs observations sur la qualité des processus mis en œuvre, les questions du « fond » et du pouvoir restent donc essentielles. Un projet négocié doit donc être négociable, c'est-à-dire que chacun doit avoir plus à gagner qu'à perdre en s'engageant dans le dialogue.

Jean-Michel Fourniau estime que le débat public (au sens ou l'entend la Commission nationale du débat public) constitue un exercice de véritable délibération, c'est-à-dire de recherche collective d'un intérêt commun, et non pas seulement la mise en scène d'une confrontation d'arguments ni une procédure de consultation. Pour lui, les effets d'un processus de concertation ne se jugent pas seulement au regard de ses impacts sur le projet initial, mais également dans l'apprentissage individuel et collectif, la « constitution de partenaires », la construction de liens de confiance, une dynamique de reconnaissance mutuelle des participants et de leurs différences de valeur, etc. C'est la création d'une intelligence collective locale, qui doit être réinvestie dans l'action pour perdurer et contribuer à créer une « communauté locale débattante ».

Les processus de concertation ont-il des effets sensibles sur l'environnement ? Denis Salles et Didier Busca, à travers l'examen des étapes de mise en place du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), montrent que les négociations entre administration et profession agricole ont abouti à diminuer l'efficacité environnementale [au moins potentielle] du programme, au profit des stratégies des éleveurs. Sylvie Kergreis, Alain Somat et Benoît Testé ont analysé des concertations autour du bocage en Bretagne, impliquant acteurs du monde agricole, élus et naturalistes, notamment autour des enjeux de prévention des pollutions de l'eau. Ils considèrent de la même façon que, dans trois cas étudiés, la concertation n'a pas produit de plus-value notable pour l'environnement, les logiques agricoles finissant par s'imposer. Dans un autre contexte, Yann Laurens et Isabelle Dubien arrivent à une conclusion contraire. S'intéressant à des projets de réalisation de lignes électriques lors de concertations entre EDF, les populations et les collectivités riveraines, ils observent que ces projets ont été profondément révisés et leurs impacts environnementaux sensiblement limités.

Cette note de lecture n'intègre pas toutes les contributions de cet ouvrage.
Les fiches de lecture de Comédie revendiquent la subjectivité du rédacteur et n'engagent que lui.