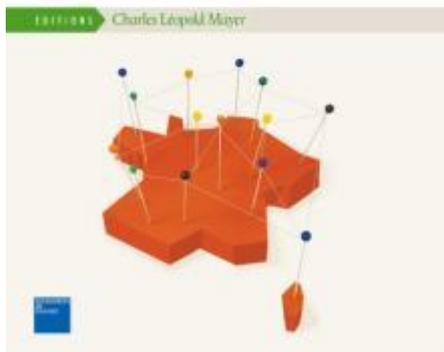


JEAN-EUDES BEURET ET ANNE CADORET
Professeurs de Sciences Politiques

GÉRER ENSEMBLE LES TERRITOIRES

Vers une démocratie coopérative

Éditions Charles-Léopold Mayer



Gérer ensemble les territoires

Pour une démocratie coopérative

Année de publication : 2010

Auteur : Jean-Eudes BEURET et Anne CADORET

Editeur : Editions Charles-Léopold Mayer

Note de lecture par Pierre-Yves GUIHENEUF

Note de lecture

Innombrables, innovantes, inscrites au plus près de la réalité des territoires, les initiatives locales de concertation montrent qu'il est possible de co-construire et de gérer par le dialogue des enjeux communs. Elles contribuent à construire une culture de la participation et réinventent la démocratie locale.

Une multitude d'initiatives

Le terme de concertation recouvre des réalités très différentes. Il est même trop souvent dévoyé, confondu avec des exercices de communication politique ou avec des processus visant à faire accepter des projets. De nombreuses démarches descendantes sont ainsi engagées par des pouvoirs publics ou des acteurs privés à destination des associations et des citoyens. Elles font partie du vaste champ de la concertation en France mais elles sont loin d'en occuper tout l'espace. Il existe aussi sur les territoires tout un fourmillement d'initiatives portées par des acteurs divers et dont le but est de « construire ensemble », en dépit de leurs divergences, des actions, des règles ou des principes pour gérer des biens communs, mieux vivre ensemble, dépasser des conflits, répondre à des défis divers. C'est le cas par exemple lorsque des producteurs bretons de coquillages et des agriculteurs – les seconds étant considérés par les premiers comme les responsables de pollutions de l'eau – engagent une concertation qui débouche sur des changements concrets de pratiques agricoles. C'est le cas lorsque des

environnementalistes, des éleveurs, des professionnels du tourisme et des collectivités locales décident ensemble de prévenir les conflits d'usage liés au développement des activités de loisirs en montagne. C'est le cas également lorsque des habitants, des associations des élus et des professionnels de l'urbanisme s'allient pour penser la réhabilitation d'un quartier, la gestion d'une friche ou l'aménagement d'une place publique. Outre leur caractère endogène, ce qui réunit ces exemples est une « intention coopérative » des acteurs concernés, c'est-à-dire un souhait de dialoguer pour co-construire, même lorsque les divergences d'intérêts ou de visions sont manifestes. Ces initiatives sont innombrables mais discrètes. Comment les identifier ?

Jean-Eudes Beuret – économiste – et Anne Cadoret – géographe – ont utilisé l'appel à projet de la Fondation de France, qui encourage ce type d'initiatives depuis de nombreuses années, ce qui leur a fourni un inestimable observatoire. Un échantillon de 300 projets (subventionnés entre 2003 et 2007) a servi de base aux analyses développées dans ce livre.

Des projets soutenus par la Fondation de France

Il n'est pas certain que l'échantillon ainsi retenu soit représentatif de la réalité de ces projets, mais il est suffisamment diversifié pour en donner un aperçu. Ils concernent les espaces naturels, cultivés, forestiers, littoraux, urbains ou périurbains. Leurs objectifs sont divers : la moitié visent à concilier des usages concurrents (les loisirs, l'agriculture, l'environnement...), environ un quart a pour objectif de planifier des activités (des aménagements urbains, des projets alimentaires, un développement territorial..) et presque autant de protéger la nature (préserver la biodiversité, développer des énergies renouvelables...). Le reste vise à gérer des conflits, créer des réseaux ou des liens.

Ces initiatives sont portées par des associations, des collectifs citoyens, des collectivités territoriales, des organismes professionnels... Mais elles sont surtout animées par des personnes ouvertes au dialogue, dont le parcours ou la formation leur permet de comprendre plusieurs « mondes » et de servir de passerelles. Lorsqu'ils parlent de leurs démarches, ils évoquent les objectifs d' « agir ensemble » ou de « mieux se comprendre ».

Impacts et enjeux de la concertation

S'il est difficile de mesurer les effets concrets de ces projets de concertation, quelques enseignements peuvent être tirés de leur observation.

En premier lieu, une expérience de concertation positive a souvent des effets d'entraînement : elle va inspirer un nouveau projet qui lui-même provoquera l'apparition de nouvelles initiatives, etc. Certains territoires deviennent ainsi « dialoguants ». Ce qui permet cet effet boule de neige : l'acquisition de savoir-faire en matière de concertation (qui sont « recyclés » d'un projet à l'autre), le dynamisme et la prise de confiance des acteurs locaux, enfin l'interconnaissance qui se crée entre eux et qui permet de casser les cloisonnements habituels.

En second lieu, ces initiatives locales sont souvent très innovantes dans leur façon de mobiliser le public, d'engager le dialogue, de mobiliser les savoirs de chacun. Théâtre, jeux, représentations cartographiques, réunions dans des lieux publics se marient à des outils plus classiques comme les réunions publiques et les ateliers.

Un bénéfice reconnu par de nombreux porteurs de projet à la concertation est d'avoir permis de dépasser des blocages provoqués par le non-traitement de certains conflits, avec des effets négatifs qui s'accumulent et dont le territoire (l'environnement, par exemple) fait les frais. A ce bénéfice environnemental s'ajoutent d'autres sortes de bénéfices : création d'activités, restauration du lien social, citoyenneté active, considération et estime de soi, meilleur respect des décisions co-construites par rapport aux décisions imposées... Dans certains cas, ce sont de nouvelles formes de gouvernance locale qui se mettent en place ou des organisations qui se créent.

Lorsque la concertation est un échec, il y a deux raisons principales à cela. La première tient à un processus de concertation mal pensé : manque de suivi, absence de réflexion sur la mobilisation des acteurs ou sur la façon de dépasser les différends, naïveté et précipitation. La seconde raison tient au manque de légitimité des initiateurs de la concertation : absence de neutralité, de compétence ou de reconnaissance par les autres acteurs du territoire.

Concertation et action publique

De nombreux acteurs du territoire expliquent leur initiative par les défaillances de l'action publique : celle des collectivités locales ou celle de l'État. Il s'agit de combler des vides, de susciter une participation citoyenne négligée, de décroiser les politiques. Parfois, ces expériences font évoluer la réglementation au niveau local. Mais le cas est rare et elles manquent souvent de la visibilité et de la reconnaissance nécessaires pour produire un effet d'entraînement. Même les réseaux associatifs sont limités du fait qu'ils mobilisent souvent les mêmes personnes. D'une région à l'autre ou d'un thème à l'autre, les porteurs de projets de concertation locale ne se connaissent pas. A de rares exceptions près, les acteurs publics n'intègrent pas les enseignements des initiatives locales dans leurs décisions, voire prennent parfois par méconnaissance des décisions impromptues qui cassent les dynamiques en cours. Le paradoxe étant que les pouvoirs publics eux-mêmes appellent de plus à la concertation...

Mais le terme de concertation a des significations différentes et les incompréhensions sont fréquentes. Entre la concertation vue comme un dialogue territorial entre acteurs locaux désireux de co-construire des décisions, et une concertation vue par exemple comme la consultation de citoyens autour de projets d'aménagement, il y a un monde... La première acception a une forte incidence mais reste peu audible et peu soutenue, la seconde est plus visible et mieux dotée en ressources publiques.

Propositions

Les besoins de concertation sont de plus en plus importants dans les territoires, pour diverses raisons : diversité et interdépendance croissante des activités humaines, besoin de décloisonnement des politiques publiques, développement des réseaux, perméabilité de l'État à la notion de participation, incertitudes technologiques et sociétales.

Tout cela plaide en faveur d'une politique publique d'appui à ces initiatives de dialogue territorial. Celle-ci devrait en premier lieu proposer des soutiens financiers, prenant ainsi le relais du rôle pionnier de la Fondation de France. Elle devrait également développer les ressources humaines nécessaires pour conduire ces processus de dialogue.

Il existe actuellement des lignes de fracture entre la démocratie représentative et la démocratie participative, qui se traduit par un manque criant de synergie entre État, élus locaux et porteurs de projets. D'un côté, les acteurs locaux redoutent des interventions publiques qui leur imposeraient un carcan dont ils ne veulent pas. De l'autre, les élus et les décideurs publics se méfient des initiatives locales dont ils pensent qu'elles sont inspirées par des intérêts sectoriels et renforcent les particularismes locaux au détriment de l'uniformité des règles. Or, il est indispensable de considérer comme légitimes et d'encourager les initiatives locales portées par la société civile qui sont inspirées par l'intérêt général. Il faut associer démocratie participative et démocratie représentative pour aller vers une démocratie coopérative dans laquelle, non seulement les acteurs locaux seront invités à coopérer pour définir et atteindre des objectifs partagés, mais dans laquelle ceux-ci et les pouvoirs publics coopéreront de la même façon en faveur du bien commun.