



Concertation, médiation, environnement

Un programme porté par l'ICPC Institut de la concertation et de la participation citoyenne

<https://i-cpc.org/comedie/>

L'effacement de l'Etat contribue à renforcer les conflits d'environnement – Entretien avec Laurent Mermet

Laurent Mermet (1955-2019) a été professeur de sciences de gestion à AgroParisTech et a dirigé le programme de recherches « Concertation, décision, environnement ». Il a publié plusieurs ouvrages qui tirent les enseignements de ce programme.

Propos recueillis en 2016 par Pierre-Yves Guihéneuf

Quel est le contexte actuel de la concertation environnementale ?

La principale évolution que je perçois au cours des années 2010, c'est la multiplication des conflits d'environnement, due principalement au délabrement du secteur de l'environnement (administration et associations) alors même que les pratiques de concertation se sont elles-mêmes fortement développées mais finissent par trouver leurs limites.

Au cours des dernières années, la concertation a connu un fort développement :

- la concertation institutionnelle a atteint un certain degré de maturité. Elle est maîtrisée par les maîtres d'ouvrages comme par les associations, ce qui lui permet de jouer son rôle de façon relativement satisfaisante ;
- la « petite » concertation, qui vise à créer de la coopération entre acteurs locaux autour d'enjeux communs, est entrée dans la culture commune. « Mettre les gens autour de la table » est désormais un réflexe largement partagé par les acteurs locaux.

Progressivement, le discours sur la concertation et la participation du public est devenu un discours dominant y compris sur le plan international. Cela a apporté beaucoup et les compétences se sont développées. Il existe même tout un secteur qui est devenu un

promoteur inconditionnel de ce discours, au point que l'on promeut parfois la participation du public y compris quand ce n'est pas justifié. C'est devenu un discours vendeur.

De ce fait, ce n'est plus une innovation et, comme tous les discours dominants, il alimente une idéologie et il crée du déni.

Quelles sont les limites des processus de concertation ?

L'idéologie consiste à croire ou à faire croire que la coopération est possible dans tous les cas. Il est difficile, mais nécessaire, de distinguer les situations qui ont un potentiel de coopération et celles qui n'en ont pas. Les situations distributives permettent de s'engager vers la recherche de solutions gagnant-gagnant par la voie de la concertation. En revanche, certaines situations sont porteuses d'une dimension adversative irréductible qui suppose finalement un arbitrage politique ; c'est le cas notamment quand certains acteurs ont pour projet de s'approprier ou de détruire des biens auxquels d'autres acteurs sont attachés. Dans ce cas, il n'existe pas de solution gagnant-gagnant et l'affrontement fait partie du jeu politique.

Le déni, cela consiste à qualifier de coopération ce qui n'en est pas et de développer, derrière cette mise en scène, des stratégies de résistance face aux revendications en faveur de l'environnement ou des stratégies qui privilégient clairement l'économie aux dépens de l'environnement. Un exemple d'organisme qui arbore ce faux-nez de la concertation est l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn, à propos de la protection de l'ours dans les Pyrénées.

On touche donc aujourd'hui aux limites de la coopération et aux effets pervers d'un discours général qui n'admet pas de se voir limité à un domaine de pertinence particulier.

L'enjeu aujourd'hui est donc de distinguer les situations où il est possible d'envisager des coopérations gagnant-gagnant et les situations où ce n'est pas possible. Les deux cas existent. Il n'est pas facile de distinguer ces situations ex-ante mais il faut essayer de le faire et la façon dont on mène cette instruction est elle-même intéressante. Il faut également évaluer ex-post pour distinguer les vraies et les fausses concertations. En postulant que cette distinction est inutile et que la coopération entre acteurs du territoire est toujours possible quelles que soient les situations, on risque de se faire instrumentaliser.

Quelles sont les sources des conflits d'environnement ?

La montée en puissance de la conflictualité environnementale est le fait majeur de ces dernières années et tout laisse à penser que ce phénomène va s'accroître dans les années à venir.

La cause principale en est l'affaiblissement du secteur de l'environnement depuis 2007. Les réformes politiques ont conduit à un démembrement progressif de l'administration environnementale et à une réduction des aides publiques aux associations. Ces deux phénomènes ont considérablement fragilisé les acteurs de l'environnement.

La capacité des associations à entendre et faire remonter les plaintes formulées par les citoyens et la capacité de l'administration environnementale à instruire ces plaintes constituaient un système d'écoute de la société par le pouvoir politique et fournissait un cadre d'expression aux mécontentements. Peu à peu, les réformes successives ont détruit ces canaux de dialogue et de contre-pouvoirs. Le ministère de l'Environnement a vu ses moyens se réduire considérablement et se fait de plus en plus l'écho des projets d'aménagement portés par exemple par le ministère de l'Équipement. Les associations ont perdu une grande partie de leurs moyens d'action. Pour moi, cette situation est très grave.

Au même moment, le gouvernement s'engage dans une politique de relance économique basée sur des projets « top-down » et néglige les initiatives « bottom-up », y compris dans le champ économique. Cela génère inévitablement des contestations, comme on l'a vu pour des projets comme l'aéroport Notre-Dame des Landes, le barrage de Sivens ou le projet de Center Parc de Roybon.

Avec la rupture du canal d'écoute et de recours qui avait été mis en place antérieurement, les citoyens sont condamnés, soit à se soumettre, soit à engager des conflits sur le terrain. Le recours à la justice n'est pas toujours une solution car en France, l'arbitrage final est politique et non pas judiciaire. Or, le pouvoir politique prend clairement parti en faveur des projets.

En eux-mêmes, les conflits d'environnement ne sont pas un problème, le problème réside dans les conflits perdus pour la cause de l'environnement et dans la violence que cela entraîne. Même quand la coopération n'est pas possible et qu'un arbitrage politique doit être rendu, il importe que cet arbitrage soit précédé d'une instruction rationnelle, donc contradictoire.

Et dans l'avenir ?

Je ne suis pas très optimiste pour l'avenir. Les chocs portés par les projets imposés mettent à mal les dynamiques de coopération qui peuvent se développer sur les territoires. Les associations sont démunies face à la contestation car elles manquent de moyens et ne savent pas à qui s'adresser. Dans ce contexte, il est assez logique que l'on voie se développer une contestation radicale et que des activistes parfois violents en tirent parti.

Aujourd'hui, nous n'en sommes qu'au début de la montée en puissance des conflits environnementaux. Quoi faire ? Il est urgent d'ouvrir des espaces de réflexion au sein du monde de l'environnement car ses capacités d'action sont réduites quasiment à zéro. La faiblesse actuelle des associations est le résultat d'années de réformes publiques. Il faut néanmoins travailler avec elles car elles sont le principal acteur de ce secteur, mais l'appui des fondations est important.