

**Guide de la concertation locale,
pour une meilleure définition du « vivre ensemble » au niveau local,**

Gilles-Laurent Rayssac,
Christian de La Guéronnière,
Territorial Editions

Introduction

La démocratie est le régime politique des sociétés dans lesquelles « les conditions du vivre ensemble ne sont pas définies *a priori*, fixées par une tradition ou imposées par une autorité¹ ». Ce régime politique n'est pas immuable ; parce qu'il est ouvert, parce qu'il permet d'adapter en permanence les conditions du vivre ensemble, le régime démocratique s'apparente au moins autant à une démarche qu'à un état stable.

Nous allons évoquer au long de cet ouvrage quelques idées qui participent, d'une manière ou d'une autre, de l'évolution des pratiques démocratiques. La concertation est l'une d'entre elle. Avant de décrire de façon détaillée son émergence et de proposer des méthodes qui permettront de la mettre en œuvre de façon efficace et performante, il est utile de dire en quelques mots ce qu'elle recouvre.

La concertation consiste à organiser un dialogue entre ceux qui exercent le pouvoir parce qu'ils ont été élus pour cela et ceux qui ont désigné les premiers. Ce dialogue apparaît de plus en plus nécessaire pour prendre en compte les évolutions de la société et plus généralement pour adapter les conditions dans lesquelles le « vivre ensemble » peut être défini. La concertation a pour objectif d'améliorer la performance des décisions qui sont prises par les élus.

Dans le même ordre d'idée, on parlera de démocratie participative. La concertation est une des principales modalités de la démocratie participative. La démocratie participative est un complément, nous allons tenter de le montrer dans la première partie, de la démocratie représentative qui constitue, aujourd'hui, la structure du régime démocratique qui est le nôtre. Là où la démocratie représentative agit par délégation de pouvoir des citoyens à des élus qui les représentent, la démocratie participative organise un dialogue entre les uns et les autres. Ce dialogue peut prendre des formes diverses ; il peut aussi être nommé d'un grand nombre de manière et, en France, il est relativement récent², 25 ans tout au plus. L'organisation de ce dialogue pose toutes sortes de difficultés parce que nous ne disposons pas encore de méthodologie élaborée pour le mettre en œuvre pratiquement. Dans la seconde partie, nous proposons une approche méthodologique qui tente de répondre aux besoins des promoteurs de la démocratie participative au niveau local.

De nombreux termes désignent la réalité que nous allons tenter de décrire dans cet ouvrage ; parmi tous les possibles, nous avons choisi le mot « concertation » parce qu'il est sûrement celui qui présente le plus grand nombre d'avantages. La concertation est une action concrète organisée par ceux qui doivent prendre des décisions et souhaitent le faire avec les personnes qui sont destinataires de ces décisions. Ce caractère concret est présent dans le terme concertation : l'idée de concert (agir de concert, aller à un concert) désigne une action qui est à la fois opérationnelle et matérielle. L'idée de concert ou de concertation évoque aussi spontanément le fait d'agir ensemble : un concert ne peut être une action

¹ Rosanvallon, P., *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil, 2003

² Si l'on exclut des instances comme le Commissariat général du Plan qui, après la Seconde guerre mondiale a permis de créer des espaces de dialogue entre l'Etat et les partenaires sociaux, espaces de dialogue qui ont notamment été le lieu de construction du compromis qui a permis la vigueur de la croissance française. Sur ce point, cf. Meisel, N., *Culture de gouvernance et développement, un autre regard sur la gouvernance d'entreprise*, Etudes du Centre de développement, OCDE, 2004

solitaire. Agir de concert contient *ispo facto* l'idée de « faire ensemble ». Or, c'est bien d'action collective dont il s'agira ici, c'est-à-dire d'une action qui ne peut être conçue ni mise en œuvre sans l'effort de plusieurs. En outre, toujours en faisant référence au concert, on entend bien dans ce terme le fait que l'action est programmée, planifiée, qu'elle a fait l'objet d'une réflexion avant d'être décidée et mise en œuvre. Un concert s'appuie sur une partition qu'un orchestre donne après que les musiciens ont travaillé ensemble lors des répétitions. Là encore, cet ouvrage évoquera une action planifiée : la concertation ne s'improvise pas, ce n'est pas un processus spontané, c'est une action voulue, préparée, organisée. Ces trois caractéristiques – l'action, à plusieurs, de façon programmée, aucun autre mot ne les rassemble avec autant de force que le terme « concertation ». C'est la raison pour laquelle nous l'avons retenu.

Pourtant, bien d'autres vocables auraient pu être de bons candidats pour désigner notre sujet. Il aurait été possible par exemple de prendre le mot consultation. Il présente cependant l'inconvénient de ne pas contenir la dimension « action » inhérente à celle de concertation, malgré l'occurrence « consultation populaire » qui renvoie à l'idée de référendum qui, lui-même débouche sur une prise de décision (normalement destinée à l'action). Cependant, l'idée de consultation ne peut se détacher totalement d'une connotation passive ; celui qui consulte est celui qui laisse agir un autre qui détient l'expertise : le patient consulte le médecin. Dans le domaine politique et institutionnel, la consultation (populaire ou non) désigne un processus à sens unique ; la consultation est principalement une relation non interactive, qui n'engendre pas délibération, c'est-à-dire un échange d'idées et d'opinions qui permet à ceux qui y participent de se forger un jugement. Il s'agit plutôt d'un système dans lequel l'opinion est recueillie sans provoquer d'échange.

Un autre terme aurait été possible : c'est celui de « participation ». Il est d'ailleurs largement utilisé dans le domaine politique et notamment dans celui de la politique de la ville où, cependant, la « participation des habitants » n'a pas véritablement tenu ses promesses. On verra pourquoi dans les pages qui suivent. Dans l'idée de participation, on retrouve la dimension « action », mais on ne sait jamais exactement à quoi les habitants sont invités à participer : à la réflexion, à la décision, à la mise en œuvre de celle-ci ? Cette imprécision doublée d'une faiblesse méthodologique insigne des pratiques de participation, a contribué à entretenir une confusion gênante qui nous interdit de reprendre ce terme en tant que tel.

Pour autant, tous ces termes ne sont pas condamnés à disparaître. Ils sont même utiles dans l'exposé, pour distinguer les différentes formes d'implication des acteurs et des citoyens dans le fonctionnement de l'espace public. Cette gradation a été proposée pour la première fois en 1969 par Sherry Arnstein³ et affinée depuis par plusieurs auteurs. L'échelle d'Arnstein établit le classement de différentes pratiques de participation des citoyens à la vie publique en fonction de leur distance à la décision. Cette échelle est utile pour déterminer avec une certaine précision, le périmètre qui sera le nôtre ici. On peut considérer qu'il y a trois grands niveaux de « participation⁴ ». Le premier niveau est celui de la plus grande distance entre le citoyen (ou l'habitant ou l'utilisateur) et la décision. A ce niveau, on retrouve deux sous-catégories : la manipulation et l'information du public par les détenteurs du pouvoir de décision. Au niveau intermédiaire s'organise selon des degrés d'intensité plus ou moins importants, l'échange d'informations entre le public⁵ et les détenteurs de la décision. Cet échange peut aller jusqu'à l'acceptation par les décideurs d'une influence forte du public

³ Arnstein, S., « A ladder of citizens participation », The Journal of the American Institute of Planners, n°35, juillet 1969 cité par Vallemont, S. (dir), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, L.G.D.J., 2001, p. 17

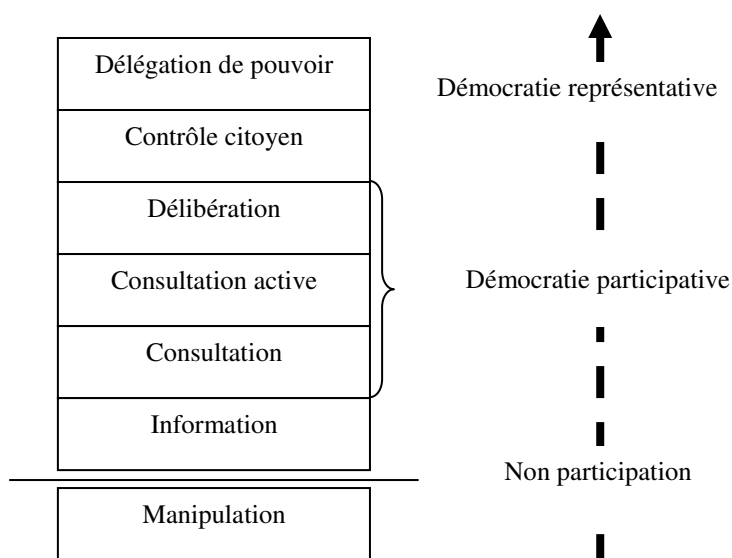
⁴ Nous utilisons ici le terme participation au sens générique d'implication des acteurs et des citoyens dans le fonctionnement de l'espace public ou dans un processus de décision public. Ce choix n'est pas contradictoire avec les remarques notées plus haut sur la participation. En effet, nous considérerons que le processus de concertation que nous allons définir précisément est inclus dans l'ensemble plus flou des pratiques de participation.

⁵ Pour faciliter et alléger l'exposé, nous utiliserons indistinctement, sauf mention contraire, les termes de public, citoyens, habitants, usagers, peuple, etc. Cette précision n'est pas anecdotique : la manière dont sont désignés ceux qui participent à un « processus de participation » n'est pas neutre ; elle influe fortement sur la façon dont ces personnes sont considérées et donc sur le rôle qui leur est dévolu dans le processus. Plusieurs travaux et colloques de recherche ont été récemment consacrés à cette question.

sur leur propre réflexion. C'est ainsi que trois sous-catégories se distinguent dans ce niveau intermédiaire : la consultation, la consultation active⁶ et la délibération. Le troisième niveau est celui où la distance entre le public et les détenteurs de la décision est le plus faible ; on peut le décomposer en deux sous-catégories : un niveau où apparaît le contrôle citoyen d'une part et la délégation de responsabilité ou de pouvoir d'autre part. Le contrôle citoyen revient à désigner le fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative : les citoyens exercent leur pouvoir de contrôle et de sanction des élus (leurs représentants) en les choisissant ou en les rejetant par leur vote. La délégation de responsabilité ou de pouvoir correspond au référendum et plus globalement à la démocratie directe : les détenteurs de la décision délèguent au peuple leur responsabilité, leur pouvoir de décider pour trancher une question particulière. Nous obtenons ainsi une échelle qui conduit, avec ses trois niveaux, de la « non participation » (voire de la démagogie) aux différents stades de la démocratie (la démocratie participative et la démocratie représentative) classés en fonction de leur éloignement de la décision (cf. Figure 1).

Nous proposons d'appeler « concertation », dans cet ouvrage, les actions, dispositifs et processus qui permettent de mettre en œuvre les 3 catégories intermédiaires qui correspondent à la démocratie participative. Nous ne traiterons donc pas de la question de l'information (et moins encore de la manipulation, même si elle mérite une analyse approfondie tant les pratiques, dans nombre de cas, dérivent vers cet excès) ni de celle de la démocratie représentative ou de la démocratie directe.

Figure 1
Echelle des pratiques démocratiques



L'échelle que nous proposons ici montre bien que les questions que nous allons traiter, les techniques de concertation au service de la démocratie participative, se situent en complémentarité de la démocratie représentative. S'il pouvait y avoir encore quelque doute sur les intentions réelles des promoteurs de la démocratie participative que l'on a pu soupçonner de vouloir substituer celle-ci à la démocratie représentative, le schéma ci-dessus doit achever de convaincre qu'il n'en est rien. Du moins, ce choix n'est-il clairement pas le nôtre. La souveraineté populaire existe ou elle n'existe pas : bien qu'elle puisse prendre des voies et des formes d'expression diverses la démocratie reste bien un ensemble unique.

C'est bien de démocratie dont il sera question dans les pages qui suivent. Plus précisément, de ce que nous pouvons appeler les « pratiques démocratiques », c'est-à-dire l'ensemble

⁶ Ce que nous appelons la consultation active est souvent dénommé « participation » dans la littérature et par les praticiens. Afin d'éviter la confusion nous nous en tiendrons au contenu de la note précédente.

des processus que l'on met en œuvre pour que cet idéal – l'exercice du pouvoir par le peuple et pour le peuple – soit effectif et que sa réalisation soit efficace. En effet, il ne suffit pas de décréter que la démocratie existe pour qu'elle soit effective comme il ne suffit pas qu'elle fonctionne pour qu'elle permette d'atteindre des résultats performants : nous voyons fréquemment que la démocratie, le « pire des régimes à l'exclusion de tous les autres », ne permet pas toujours d'avancer, de prendre les meilleures décisions ou de les appliquer correctement. C'est bien de l'ensemble de ces défis dont il sera question ici.

En effet, maintenant que nous avons défini le sujet, il reste une question à traiter avant de décrire ce qu'est la concertation, de définir les conditions de sa mise en œuvre et de proposer quelques éléments de méthode qui permettront au lecteur d'être lui-même acteur des processus de concertation qu'il souhaitera organiser ou auxquels il sera conduit à participer.

La question de l'organisation de la démocratie est une des questions les plus complexes que nous ayons à traiter ; en effet, la démocratie est à la fois un état (un pays est démocratique ou non, il respecte certaines règles ou il ne le fait pas) et un processus : il n'y a pas de situation démocratique figée. Chaque moment de la démocratie est un passage vers autre chose : vers un autre moment qui peut se caractériser par une contraction démocratique (le passage de la fin de la IV^{ème} République au début de la V^{ème} a été vécu ainsi par une partie importante – quoique non majoritaire – du peuple français) ou au contraire par un approfondissement démocratique, comme par exemple lors de la mise en œuvre de la décentralisation au début des années quatre-vingt. Mais on sait aussi que les deux exemples cités ci-dessus n'ont pas été analysés uniquement comme des moments de contraction ou d'approfondissement. Finalement, la V^{ème} République n'a-t-elle pas permis l'alternance et donc n'a-t-elle pas prouvé son caractère démocratique ? D'un autre côté, la décentralisation en supprimant la tutelle administrative et technocratique de l'Etat sur la vie locale n'a-t-elle pas conduit à des dérives, à l'apparition de petits chefs locaux qui ont nettement empêché le fonctionnement démocratique des collectivités dont ils avaient la charge ?

Réalité mouvante, la démocratie est aussi une pratique qui s'appuie plus volontiers sur un corpus de principes que sur un ensemble de méthodes pratiques. D'une manière générale, la pratique démocratique en France est relativement frustrée – ses méthodes d'organisation sont peu développées et, bien souvent, le citoyen n'est pas considéré comme étant apte à jouer un rôle en dehors de la fonction électorale. C'est seulement lorsqu'il a reçu l'onction⁷ populaire ou le baptême du feu démocratique, c'est-à-dire lorsqu'il est élu, que le citoyen devient majeur, i. e. capable d'organiser et de décider les questions pratiques de la vie quotidienne dans l'espace public. L'élu, du fait même de son statut particulier, n'est plus un citoyen ordinaire. Ce dernier n'est d'ailleurs pas réellement considéré dans la pratique de la démocratie représentative, on y reviendra plus loin. Si le peuple est souverain, dans la démocratie représentative, le citoyen, cet atome du peuple, est mineur. Or, les évolutions de la société nécessitent de mobiliser le citoyen autant que le peuple et même encore plus largement ; on développe ce point dans la première partie.

Le développement des pratiques de démocratie participative, bien que souvent de façon maladroite – notamment parce que celle-ci, encore plus que la démocratie représentative, souffre d'un manque de méthodes pratiques – tente de remettre le citoyen au cœur du processus de gouvernance⁸.

La concertation est une des facettes de la démocratie participative. Elle se développe peu à peu, en France, depuis environ 25 ans. Elle trouve des racines dans les profondeurs de

⁷ Nous nous permettons d'utiliser ici un vocabulaire « religieux » parce que, même dans la tradition la plus républicaine, le suffrage universel a une fonction de transcendance qui donne à l'élu un caractère particulier que le détache de la masse de ceux qui l'ont désigné. Même si cette tradition, très particulière à la France, semble perdre de la vigueur avec une banalisation de la personne de l'élu (notamment depuis que de « grands élus » ont été pénalement condamnés), elle reste encore assez vivace.

⁸ Dans la suite, sauf mention contraire, nous utiliserons le terme gouvernance au sens de système d'organisation des pouvoirs institués ou non, c'est-à-dire qui intègre et articule aussi bien les institutions de la démocratie représentative que les processus divers de la démocratie participative.

l'histoire de la France depuis la Révolution où elle a existé sous la forme de germe, sans réellement parvenir à émerger avant la fin du XXème siècle, pour deux raisons principales : des modifications importantes de la sociologie française et du fonctionnement général de notre société d'une part et d'autre part en raison des influences externes telles que la construction européenne ou la diffusion de concepts nouveaux comme le développement durable.

C'est ainsi que la concertation s'est développée à la fois sous la contrainte d'une réglementation qui s'est enrichie depuis un quart de siècle et grâce à la multiplication d'expériences de toutes sortes qui explique, en grande partie, la confusion qui règne dans l'analyse conceptuelle de cette pratique. C'est ce que nous allons exposer dans la première partie en montrant les origines lointaines et les évolutions récentes mais discrètes des pratiques de concertation qui répondent à des aspirations de plus en plus fortes dans la société.

Dans la seconde partie de cet ouvrage, nous aborderons la concertation sous l'angle de la pratique et de la méthode. Le management des parties prenantes, qui consiste à concevoir, organiser et animer des processus de concertation entre des acteurs à propos d'une question ou d'un projet, constitue le fondement méthodologique des propositions d'organisation qui sont formulées ici. On complètera cette approche en tentant d'apporter des réponses à des questions qui sont apparues nouvellement, notamment à propos des référendums locaux, de l'intercommunalité (comment organiser une concertation au niveau intercommunal ?) et de la question de la place de la concertation dans le calendrier électoral.