

LES TROIS DIMENSIONS DU DIALOGUE TERRITORIAL

Pierre-Yves GUIHENEUF (GEYSER)

Exposé présenté lors de l'Assemblée internationale de l'ICOMOS
(International Council of Monuments and Sites) et du réseau des Grands Sites de France
Cap Hornu (France) 17 au 19 juin 2004

La gestion des sites, des territoires, des espaces naturels, des paysages, des lieux de vie est, depuis quelques décennies, une question de plus en plus porteuse d'enjeux. A cela, il y a plusieurs raisons. D'abord, c'est une évidence pour tous, le territoire devient, ou redevient, un constituant assez structurel de l'identité individuelle et collective, y compris dans des sociétés très urbanisées, comme les nôtres, alors qu'on aurait pu croire que les modes de vie et de consommation allaient nous éloigner des territoires et de ce dont ils sont porteurs en termes d'histoires et de culture. Ce n'est pas le cas : les attachements des individus au territoire sont multiples, parfois inattendus, en tous cas toujours prégnants.

La deuxième raison pour laquelle la gestion du territoire devient cruciale, c'est du fait de leur multi-usage, c'est-à-dire du fait de la multiplication des activités consommatrices d'espaces, du fait du développement d'activités professionnelles ou sportives, de la résidence et des loisirs de proximité, comme la balade. Et vous savez qu'à l'échelle d'une vie humaine, dans les sociétés européennes d'aujourd'hui, les loisirs occupent, en termes de temps, une place au moins égale, sinon supérieure, à celle consacrée au travail.

La troisième raison va nous mener sur le champ du politique. On assiste depuis déjà quelques décennies à une remise en cause croissante des modes de coordination traditionnels entre les citoyens, les groupes qu'ils constituent et leurs représentants. Quand je parle de remise en cause des modes de coordination traditionnels, je veux évoquer par là la contestation de l'arbitrage réglementaire ou législatif, du recours systématique à la règle, de l'imposition de normes... De ce fait, c'est l'autorité de l'Etat ou de l'élu, ou le pouvoir d'arbitrage de l'expert, qui sont ainsi questionnés, soit au nom de leur légitimité, soit au nom de leur efficacité. Je ne sais pas si c'est un bien ou un mal, ni si cette contestation est recevable ou ne l'est pas, c'est là un autre débat. Quoi qu'il en soit, la crise des formes traditionnelles d'autorité qui, d'après les sociologues, traverse toutes les sociétés marquées par l'individualisme, débouche sur la nécessité d'inventer de nouveaux modes de coordination entre acteurs locaux. Cela est devenu une évidence pour qui observe la réalité des pratiques locales ou l'évolution des dispositifs législatifs.

Consultation, concertation, médiation, de quoi parle-t-on ?

L'impératif d'un renouveau des formes de coordination est d'ailleurs appelé de leurs vœux par les élus et les experts, par les représentants de l'Etat, par les citoyens et par les organisations collectives. Ces nouveaux modes de coordination sont appelés concertation, négociation, consultation, participation, médiation... Avant d'en parler, je voudrais, en

quelques mots, faire un point sur le vocabulaire parce qu'on a parfois tendance à considérer la multiplicité des mots comme un jeu des synonymes. Mais pour moi, ce n'en est pas un. Voici le sens que je donne à quatre de ces termes qui, à mes yeux, sont centraux.

Le premier, c'est le terme « d'information ». L'information consiste à informer d'une décision prise ou à prendre, rien de plus. Bien évidemment, c'est insuffisant pour être qualifiée de processus participatif, mais l'information est une condition nécessaire, incontournable pour parler de participation ou de concertation. La qualité de l'information est tout à fait fondamentale et cette qualité se définit par son caractère complet et loyal, et par la façon dont elle est comprise. Je voudrais ajouter deux choses sur la qualité de l'information. D'une part la qualification que l'on peut porter sur l'information - est-elle est complète, est-elle exacte, est-elle est comprise ? – doit être portée aussi par celui qui reçoit l'information et non pas seulement pas par celui qui la donne, sinon c'est trop simple. La deuxième chose, c'est qu'il faut sortir du schéma un peu binaire de l'émetteur et du récepteur de l'information, l'information se construit aussi collectivement.

Le deuxième mot que je voudrais préciser, c'est celui de « consultation ». « Consulter », cela veut dire demander un avis à quelqu'un, sans s'engager à en tenir compte. Quand un décideur consulte sa population, il sollicite un avis mais il conserve sa liberté de décision. Il a simplement un élément supplémentaire pour prendre une décision pertinente. De son côté, quand un habitant est consulté, il a parfois la conviction que l'on va tenir compte de notre avis ; eh bien, ce n'est pas nécessairement le cas. Cet avertissement est surtout important pour celui qui est consulté et il est nécessaire qu'il n'y ait pas de quiproquo à ce sujet, car cela peut créer des incompréhensions qui vont entacher le processus de dialogue. Dans certains cas, il existe des procédures de consultations exigeantes, comme celle adoptées par exemple par la Commission Européenne à propos de ses comités consultatifs. Lorsque la Commission Européenne reçoit des avis et prend une décision qui ne va pas dans leur sens, elle doit dire pourquoi elle n'en tient pas compte. Cette nécessité d'argumentation en retour représente un degré d'exigence plus fort, sur le plan démocratique, que la simple consultation.

Il y a ensuite deux termes qui nous font franchir un pas supplémentaire dans le degré de participation des habitants et qui pour moi sont assez proches : ce sont les termes de « concertation » et de « médiation ». Ils recourent des processus assez proches parce que leur objectif commun est de parvenir à des projets, des programmes, des décisions ou encore des intentions qui soient partagées par les parties concernées. On associe parfois la médiation au conflit et la concertation à son absence. A mes yeux, c'est un peu différent. J'appelle « médiation » un processus dans lequel intervient un médiateur, c'est-à-dire une personne qui n'est pas partie prenante dans le débat en cours, un tiers neutre qui ne se fait l'avocat d'aucune des parties, mais qui est l'avocat du débat et qui veille à ce que celui-ci se déroule dans des conditions satisfaisantes, par exemple en termes d'équité et d'efficacité. J'appellerai « concertation » un processus de dialogue animé par l'une des parties en présence. Celle-ci va à la fois défendre ses intérêts et faciliter le dialogue entre tous. Elle va donc être en quelque sorte juge et partie et elle essaiera – le plus souvent – de le faire sans causer de préjudice à l'intégrité du processus. La mission est parfois délicate, mais pas impossible. Pour une association comme la nôtre, qui appuie des acteurs locaux engagés dans le dialogue territorial, les initiatives de concertation, c'est-à-dire les processus dans lesquels n'intervient pas de médiateur, représentent la grande majorité des cas que l'on peut connaître en France. C'est donc une situation extrêmement courante.

Médiation et concertation territoriales ont donc un objectif similaire, qui est d'aboutir à un accord satisfaisant pour toutes les parties en présence. Pour des raisons de facilité de langage, nous proposons de regrouper ces deux termes sous l'appellation de « dialogue territorial ».

Pour terminer ce point de vocabulaire, j'attire votre attention sur l'importance de deux questions qui qualifient grandement les initiatives de dialogue territorial. La première question est la suivante: « Qui définit le problème qui sera abordé ? ». La seconde question concerne le terme du processus : « Comment sera prise la décision ? ». Entre la question initiale et son aboutissement, on peut concevoir des façons très différentes de conduire un processus de dialogue, mais je crois que ce point de départ et ce point d'arrivée sont absolument fondamentaux.

Les trois dimensions du dialogue territorial

Le dialogue territorial recouvre en outre trois dimensions qui se superposent.

1) Tout d'abord, un processus de dialogue territorial est un « espace d'ingénierie ». C'est-à-dire qu'il s'agit d'une dynamique qui mobilise des méthodes, des savoir-faire et des compétences. Son succès ne se satisfait pas de la bonne volonté de son animateur, de son sens de la communication ou de son ouverture d'esprit. Mener un dialogue territorial fructueux suppose en effet de répondre à un certain nombre de questions de méthode : les acteurs en présence disposent-ils d'une vision partagée du territoire ? Comment doit-on bâtir un diagnostic ? Comment se mettre d'accord sur le problème initial ? Quelle est la légitimité des représentants ? Qui parle au nom des groupes inorganisés, les touristes par exemple ? Comment gérer les rapports de force ? Que faire quand le dialogue est rompu ou la situation bloquée ? Comment ordonner l'information pour ne rien oublier ? Toutes ces questions - et il pourrait y en avoir beaucoup d'autres - sont celles que se posent tous les jours ceux qui sont en charge de la conduite d'un processus de dialogue territorial.

Le dialogue territorial est donc un espace de mobilisation de méthodes et de savoirs. Je ne veux pas dire par là qu'il doit être réservé à des professionnels, comme les médiateurs diplômés. Je disais à l'instant que dans la réalité des expériences que nous connaissons, les animateurs du dialogue territorial sont souvent des acteurs du territoire. Ils sont agents de collectivités territoriales, élus, salariés ou responsables d'associations, bénévoles, etc. Mais ils doivent se former à la conduite du dialogue, soit de façon empirique, soit de façon plus formelle. Il leur faut acquérir des compétences professionnelles sans pour cela, bien sûr, se transformer en véritables professionnels de la médiation. Cette formation est une nécessité trop souvent négligée, car il ne faut pas confondre la concertation avec une simple libre expression. Si c'est le cas, une initiative de dialogue territorial risque de dériver vers un désordre peu productif.

Le débat, pour être efficace, doit se donner des règles et doit mobiliser des méthodes, sauf à vouloir courir le risque d'ouvrir une sorte de boîte de Pandore et de voir surgir un diabolin que personne ne va pouvoir contrôler. Je tiens à dire aux animateurs, parce que c'est surtout à eux que je m'adresse en disant cela, que leur appréhension, quand ils lancent des processus participatifs, est compréhensible et légitime. Donner la parole aux habitants, ce n'est pas facile et cela peut parfois vous mener là où on n'avait pas prévu d'aller, mais je tiens à leur dire aussi qu'ils ne sont pas seuls dans ce processus, qu'il existe des outils, des méthodes qui permettent de les aider, non pas à canaliser ou à atténuer la participation de la population, mais à la rendre véritablement productive, efficace et équitable.

2) La deuxième dimension du dialogue territorial tient au fait qu'il s'agit d'un outil de gouvernance du territoire. Je veux dire par là que la concertation ou la médiation, même si elles n'ont pas vocation à se substituer à la loi ou à la règle, même si elles n'ont pas pour but de rendre inutile l' élu ou l'expert, sont des processus qui doivent trouver leur place à côté des mécanismes plus traditionnels de décision. Quel rôle donner au dialogue ? Quelles limites ? Comment le dimensionner par rapport aux enjeux locaux ? Comment éviter que des négociations entre des groupes porteurs d'intérêts divers ne se réduisent finalement à des sortes d'arbitrages entre lobbies ? Qui est porteur de l'intérêt général et au nom de quoi ? Alors que le point précédent attire le plus souvent l'attention des animateurs locaux, toutes ces questions constituent autant de pistes de réflexion pour les élus.

L'une d'entre elle est fréquemment évoquée, celle du statut de la décision et de la place de l' élu. Je suis persuadé que l' élu n'est pas évincé dans les processus participatifs, pas plus que l'expert d'ailleurs. On a vu ce matin des expériences dans lesquelles élus, experts et habitants trouvaient tout à fait leur place. L' élu n'est pas dépossédé de son pouvoir de décision. Ce que la concertation l'invite à faire, c'est à repenser le mode d'élaboration de la décision. L' élu n'est jamais seul pour décider, il ne l'a jamais été, heureusement. Mais les processus participatifs l'obligent à repenser le processus décisionnel, à réorganiser à ce propos ses relations avec les habitants, à titre individuel ou à titre collectif. Dans nos sociétés qui vivent une crise des modes traditionnels d'autorité, qui voient questionnée la légitimité de l'Etat ou de l' élu en tant que garants de l'intérêt général, le mode d'élaboration de la décision – qualité de l'information, espaces de participation ouverts, clarté des règles – devient fondement de son acceptabilité.

3) Enfin, et c'est là la troisième de ses dimensions, un processus de dialogue territorial est non seulement un espace méthodologique et un outil de gouvernance des territoires, c'est aussi un lieu de confrontation entre acteurs locaux. Evidemment, son objectif réside dans la recherche de consensus, mais ce consensus s'élabore au terme d'une démarche de confrontation, qui doit se transformer graduellement en démarche de coopération et de créativité. C'est là la troisième dimension du dialogue territorial : espace de confrontation productive de projets ou d'intérêts et, derrière cela, espace de confrontation de valeurs, de visions, de besoins et de savoirs sur le territoire.

Comment prendre en compte ces besoins ? Comment qualifier ces savoirs ? Comment les faire dialoguer de façon fructueuse ? Comment rendre cette confrontation génératrice de solutions et de dynamiques nouvelles ? Quels statuts accorder aux diverses formes de savoirs ? Autre question fondamentale dans ce registre : comment construire des paroles collectives ? Comment faire lorsque des groupes de populations peu organisés et peu habitués à argumenter leurs positions, leurs besoins ou leurs valeurs se trouvent devant des individus rompus à cet exercice ? Comment construire des paroles qui puissent dialoguer véritablement ?

Nous sommes tous des experts, parce que nous avons tous quelque part un domaine d'excellence. Les habitants sont des experts du territoire qu'ils habitent et il faut mobiliser leur expertise. Ils ne sont pas seulement détenteurs de savoir-faire techniques ou d'expérience accumulée, ce sont aussi des décideurs qui peuvent être associés aux décisions collectives qui les concernent directement. Ils doivent être mobilisés pour contribuer au destin de leur territoire dans le sens d'un développement respectueux des équilibres culturels, environnementaux et économiques.

Je voudrais simplement dire, en conclusion, l'importance de traiter ces trois dimensions du dialogue territorial avec rigueur. Pourquoi ? Parce que sans cela, le risque de concepts comme ceux de concertation ou de médiation, à la fois à la mode et un peu flous, est de nous faire glisser vers un simulacre de participation, voir même vers la manipulation. Il n'y a pas toujours intention manipulatrice quand il y a perversion du dialogue territorial, mais il peut y avoir un manque de maîtrise du processus, des niveaux d'information inégaux qui laissent place aux malentendus, des décisions contraintes, des rapports de force mal maîtrisés, des rythmes ou des échéanciers qui invalident ou rendent impossible la participation de certains groupes de population. De telles expériences rendent finalement les processus de dialogue territorial infructueux, producteurs d'amertume, de frustration et de tension entre les habitants du territoire.

Il est donc nécessaire de faire preuve d'exigence. A ce prix, l'expérience nous montre que le dialogue territorial débouche sur des dispositifs décisionnels innovants et performants.

D'un processus de concertation bien mené, on ne ressort pas tous avec les mêmes idées, on ne ressort pas uniformisés, on ne partage pas tous les mêmes valeurs. Mais on ressort collectivement plus efficaces et individuellement enrichis.