



www.comedie.org

La concertation et la participation citoyenne : brève histoire de la réglementation et des pratiques sociales

Pierre-Yves GUIHENEUF, Geysler

Septembre 2009¹

Résistances rurales et luttes urbaines

Dans les années soixante, dans des territoires ruraux soumis à l'exode ou à de lentes dépressions économiques, la mobilisation d'associations et d'habitants s'organise autour du slogan « Vivre et travailler au pays ». Il s'agit de susciter la création d'emplois et d'activités par la mise en place de groupes locaux d'habitants et l'élaboration collective de projets. Dès les années soixante-dix, des coopérants de retour des pays du Sud fertilisent cette ébauche de mouvement participatif, très peu structuré, en y généralisant l'approche par projets, en renouvelant les pratiques d'animation de groupes et en introduisant des outils comme le diagnostic participatif. Leur réflexion est inspirée par des expériences pionnières issues de diverses régions du monde, théorisées par Ignacy Sachs et d'autres fondateurs du concept de développement endogène ou autocentré. Au cœur de ce mouvement : la mobilisation de groupes locaux autour de dynamiques collectives, le refus des cloisonnements sectoriels, l'opposition aux initiatives « descendantes », mais aussi une certaine tendance à la glorification du local et à l'isolement des territoires. Avec l'arrivée des politiques de développement rural et leur prise en main par les élus et les organisations professionnelles, ce mouvement s'étiole, non sans laisser une forte empreinte dans la façon de concevoir le développement local : plus « ascendant », plus collectif, constitué de l'agrégation de petits projets. Ces principes participatifs structureront durablement les pratiques de nombre d'animateurs.

Mais c'est en milieu urbain, à la fin des années soixante, que s'expriment les premiers signes de ce qu'on appellera rapidement « la démocratie participative ». A sa source : la critique des élus qui s'appuient sur la mobilisation populaire lors de leur accession au pouvoir et se dispensent ensuite d'associer les citoyens à la gestion municipale, ou le constat d'abandon de certaines zones périurbaines dans le contexte de fort développement économique des Trente Glorieuses. Se mettent alors en place des groupes d'action municipaux, des ateliers populaires urbains, des commissions extra-municipales... Ces revendications participatives prennent place dans les programmes de partis politiques d'opposition mais ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix et surtout deux mille qu'elles trouveront une réelle traduction dans la législation (voir encadré) non sans provoquer les réticences de nombreux élus. Entre ceux – très minoritaires – qui appellent de leurs vœux l'émergence dans le débat politique local d'une société civile organisée et ceux qui militent pour le maintien des formes traditionnelles de décision basées sur la représentation, émerge une position intermédiaire qui reconnaît les vertus du débat dans la recherche de décisions plus justes et mieux comprises, pour peu qu'il soit strictement encadré par les pouvoirs publics et ne remette pas en cause leur exercice du pouvoir. L'évolution des rapports de force entre ces différentes positions donnera naissance, au cours des années, à des textes plus ou moins progressistes en matière de participation.

¹ Extrait de : Guide pratique du dialogue territorial, Philippe Barret avec la collaboration de Pierre-Yves Guihéneuf, nouvelle édition à paraître (2010).

Le mouvement en faveur de la participation citoyenne ne s'exprime pas seulement en France mais dans bien d'autres pays. Aux Etats-Unis, la sociologue Sherry Arnstein propose, dès 1969, une classification des différentes échelles de participation des citoyens aux décisions publiques, depuis le degré zéro (la manipulation par les pouvoirs en place) jusqu'au « contrôle citoyen ». En Allemagne, le sociologue Peter Dienel, cherchant à associer les habitants à la rénovation de quartiers urbains, imagine ce qu'il appelle les « Cellules de planification » (*Planungszelle*) : des groupes de vingt-cinq citoyens tirés au sort et invités à élaborer des recommandations. Le principe sera repris aux Etats-Unis, donnant naissance aux « Jurys citoyens », qui deviendront « Conférences de consensus » en s'exportant au Danemark, puis seront introduites en France sous le nom de « Conférence de citoyens ».

A la différence des initiatives nées dans le monde rural, les mouvements urbains ne visent pas la mise en place de projets par les habitants eux-mêmes, mais plutôt l'expression vigoureuse de leurs attentes et leur prise en compte par les autorités publiques locales. L'éducation du citoyen et l'émergence de contre-pouvoirs comme rempart aux dérives technocratiques et centralisatrices sont au cœur des motivations de ses inspireurs. Le mot-clé en est : « participation ».

Concertation et participation dans la législation française et les conventions internationales

- An VIII La **Constitution française** du 22 Frimaire stipule que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».
- 1807 La loi sur les travaux publics, puis celle sur les travaux d'intérêt général de 1892, instituent les **enquêtes publiques**, qui seront confirmées par les lois du 12 juillet 1983, du 13 décembre 2000 et du 27 février 2002.
- 1981 Suite à des expérimentations réussies, la circulaire du 5 février crée les **Contrats de rivière** qui reposent sur un « accord des riverains, communes et industriels » sur des objectifs de préservation des milieux.
- 1981 La loi du 12 mai crée les **Commissions départementales des sites et de l'environnement** qui intègrent notamment des élus, des représentants de l'Etat et des associations. Elles ont un rôle consultatif dans des opérations industrielles, minières, touristiques, etc.
- 1982 Les **lois de décentralisation** suscitent un rapprochement entre citoyens et centres de décision politique.
- 1983 La loi du 12 juillet, dite "**loi Bouchardeau**" généralise l'enquête publique, impose l'étude d'impact et fixe des règles renforçant l'information du public.
- 1991 La circulaire du 3 mai institue les **Contrats de baie** sur le modèle des contrats de rivière.
- 1992 La **Loi sur l'Eau** du 3 janvier instaure les SAGE et les Commissions Locales de l'Eau, un dispositif de gestion des ressources hydriques basé sur une concertation dont les modalités sont précisément définies par les textes.
- 1992 La "**circulaire Bianco**" du 15 février prévoit une procédure de concertation sur les grands projets d'infrastructures, dès leur conception. La procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante désignée par le préfet.
- 1992 **La Déclaration de Rio**, dans son principe 10, déclare que "La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. [...] Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. "
- 1992 La loi d'orientation du 6 février relative à l'**administration territoriale** rappelle le droit des habitants à être informés et permet aux maires de les consulter sur les affaires relatives à la commune.

- 1995 La loi du 2 février relative à la protection de l'environnement, dite **loi "Barnier"**, crée la Commission Nationale du Débat Public, chargée d'organiser des consultations sur les grandes opérations d'aménagement d'intérêt national mises en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte. Exemples : lignes électriques à très haute tension, autoroutes, voies ferrées, enfouissement de déchets radioactifs, extension ou création d'aéroports, etc.
- 1999 La loi du 25 juin pour l'aménagement et le développement durable du territoire crée les **Conseils de Développement**.
- 2000 Le Parlement européen adopte la **Directive cadre sur l'eau** qui demande la participation active des acteurs de l'eau – mais également du public en général – à l'élaboration des plans de gestion des ressources hydriques.
- 2000 La loi du 13 décembre relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi **SRU**) impose la concertation dans les Plans locaux d'urbanisme et les Schémas de cohérence territoriale, en laissant aux collectivités le soin d'en fixer les modalités.
- 2001 Le Livre blanc sur la **gouvernance** européenne, publié le 25 juillet par la Commission européenne, affirme comme un des principes de la bonne gouvernance « la participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. »
- 2002 La loi du 27 février 2002 relative à la **démocratie de proximité**, dite loi Vaillant, dans son Titre I (« Participation des habitants à la vie locale ») rend obligatoires les Conseils de quartier pour les villes de plus de 80.000 habitants et, dans son titre IV (« de la participation du public à l'élaboration des grands projets ») transforme la Commission Nationale du Débat Public en autorité administrative indépendante (AAI), garante du débat public, élargit son domaine de compétence et diversifie ses modes d'intervention. Elle impose que les projets importants soient connus du public et confirme le principe que la CNDP organise un débat public sur les grandes opérations d'intérêt national.
- 2002 La France ratifie la **Convention d'Aarhus**, signée le 25 juin 1998. Elle prévoit une participation du public dans les domaines de l'énergie, les grands établissements industriels, le traitement des eaux, la gestion des déchets, etc. Son article 6 prévoit une participation du public dès le début de la procédure.
- 2003 L'article 2 de la loi du 30 juillet institue des Comités locaux d'information et de concertation (**CLIC**) pour les bassins industriels comprenant une ou plusieurs installations à risque (type Séveso), afin de permettre la concertation et la participation des parties prenantes - notamment les riverains- à la prévention des risques d'accidents.
- 2005 La **Charte de l'environnement** prévoit dans son article 7 que « toute personne a le droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Références et textes intégraux accessibles à partir du site www.comedie.org, rubrique « Ressources », puis « Chartes »

L'environnement, nouveau moteur de la concertation

Les années soixante-dix sont celles de la création du ministère de l'Environnement et d'une large diffusion des préoccupations envers la nature. C'est à ce moment que des pratiques de concertation apparaissent, ainsi que les premières recherches à ce sujet, non sans susciter des débats au sein du monde associatif sur la pertinence sur les risques d'abandonner des stratégies plus combatives. Au cours des deux décennies suivantes, le secteur de l'environnement se révèle comme un puissant facteur d'émergences de

nouvelles dynamiques. Tout d'abord, dans la France des années quatre-vingt, où la consultation est fréquemment mise en oeuvre par un pouvoir encore fortement centralisé, des Commissions départementales des sites et de l'environnement, organes consultatifs, sont mis en place et l'enquête publique est généralisée. Mais ces procédures se révèlent vite peu pertinentes, notamment parce qu'elles ne désamorcent en rien les contestations environnementales, qui prennent de l'ampleur et débouchent parfois sur des conflits violents. Les années quatre-vingts sont également celles de la mise en oeuvre des lois de décentralisation (à partir de 1982) qui ne parlent pas de concertation ou de participation mais qui, en rapprochant les centres de décision des citoyens et en les confiant à des élus et à des administrations territoriaux, créent les conditions de leur expression future.

En 1981, les contrats de rivière inspirés des succès des expérimentations « Rivières propres » mises en place dans plusieurs départements, formalisent les bases d'une approche négociée de la gestion des ressources en eau – bien commun par excellence - en recommandant l'adhésion des riverains, des collectivités et des industriels à des objectifs de préservation des cours d'eau. Ces outils de contractualisation, toujours en oeuvre, inspireront plus tard les contrats de baie (1991) et se verront confortés par les démarches de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) elles-mêmes mises en place dans le prolongement des réflexions du Sommet de la terre organisé par les nations Unies à Rio de Janeiro (1992). Ce sommet, qui met en avant le concept de développement durable, reprend dans sa déclaration finale la nécessité d'une participation des citoyens dans les questions d'environnement.

En 1992, la loi sur l'Eau instaure les Commissions locales de l'eau, organes décentralisés composés d'élus, de représentants de l'Etat, d'usagers, de professionnels et d'associations. Elles sont chargées, dans le cadre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), de faire des propositions en matière de gestion et de protection des ressources hydriques. Il faut prendre la mesure de cette innovation, à une époque où il revenait d'abord à l'Etat de se dresser au-dessus des intérêts partisans pour définir le bien commun. En confiant ce rôle à des groupes composés d'acteurs locaux – mais dont les pouvoirs publics ne sont évidemment pas exclus – et en créant les conditions d'un véritable dialogue en leur sein, on s'inscrit clairement dans le champ de la concertation.

La même année, inspirée par une expérience québécoise², la Circulaire Bianco pose le principe d'un débat ouvert au public avant tout grand projet d'aménagement. L'idée sera confirmée en 1995 par la création de la Commission nationale du débat public, qui deviendra autorité administrative indépendante en 2002 et diversifiera progressivement ses modes d'action. Le mode du débat public inspirera plus tard diverses autres expériences, comme le débat national sur l'énergie (2003) ou le débat national sur l'eau (2003-2004).

En 2002, la France ratifie la Convention internationale d'Aarhus, signée quatre ans plus tôt. Elle oblige chaque pays signataire à garantir à ses citoyens « les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation [...] au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement ». Cette convention bénéficiera d'une audience certaine et inspirera les nouvelles réglementations, comme la Directive-cadre sur l'Eau adoptée par l'Union européenne en 2000 et qui introduit la question de la participation du simple citoyen notamment dans les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, réservés aux groupes organisés de la société : organisations professionnelles, associations, collectivités territoriales...

Grâce à cette production législative, l'environnement devient, au cours des années 1990, un domaine privilégié d'application des principes de la concertation. Mais toutes les pratiques ne sont pas suscitées par la réglementation et, sur le terrain, d'innombrables expériences de concertation se mettent en place à l'initiative des acteurs locaux, que ce soit pour prévenir ou traiter des conflits, pour gérer des ressources naturelles, pour élaborer des conventions et des programmes, etc. En 1996, le ministère de l'Environnement élabore une Charte de la concertation qui en définit quelques principes. En 2003, les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC) sont mis en place dans les bassins industriels à risque. En 2005, la Charte de l'Environnement rappelle le droit de tout citoyen à participer à toute décision publique ayant une influence sur l'environnement, sans pour autant préciser la nature de cette « participation ». En 2007, le Grenelle de l'Environnement innove en créant un dispositif nationale de co-construction de mesures diverses.

² Celle du Bureau des audiences publiques pour l'environnement (BAPE).

La recherche

Il est impossible de citer en peu de mots les travaux de recherche qui ont inspiré des démarches de concertation et de participation, depuis ceux menés en économie sur la gestion des biens publics et le contrat, ceux conduits en sociologie sur la décision ou les institutions, ceux de sciences politiques sur la décentralisation, la gouvernance et l'évolution des politiques publiques, ceux de psychologie sur le conflit et les échanges entre individus, ceux des sciences de gestion sur la négociation, enfin les apports de philosophes, de sociologues et de politologues sur la délibération ou la réforme de l'action publique. Il faut ajouter à tout cela la production plus récente portant spécifiquement sur la concertation, le débat public ou la démocratie participative, notamment ceux qui ont été suscité par le programme du ministère de l'Ecologie « Concertation décision environnement » à partir de 1999.³

Même si les travaux de recherche n'orientent pas toujours directement la réflexion méthodologique des praticiens, ils fournissent un cadre explicatif qui lui donne sens et cohérence et qui les place dans une histoire sociale. Du même coup, ils les légitiment et rendent plus facile leur inscription dans la pratique des institutions, tout en apportant un regard extérieur qui permet une certaine prise de recul et une réflexion critique.

La science et la technique : de nouveaux ressorts

A partir des années quatre-vingt-dix, le développement des sciences et des techniques donne lieu à des expérimentations en matière de participation. Questionnant la pertinence des commissions composées de scientifiques et des pouvoirs publics dans la définition des orientations de la recherche ou dans la légalisation de certaines pratiques nouvelles, des personnalités et quelques associations demandent une ouverture des débats au monde associatif ou aux profanes. En 1999, une conférence de citoyens est organisée par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur le thème « Les OGM dans l'agriculture et l'alimentation ». D'autres expériences de ce type suivront, par exemple sur le changement climatique (2002). En 2009, un dispositif de ce type, mis en place simultanément dans cinquante pays sous l'égide du *Danish Board of Technology*, est destiné à contribuer à la conférence de Copenhague sur le changement climatique en y faisant entendre la voix des citoyens. Les questions liées à la recherche et au progrès suscitent également l'organisation de débats et favorisent la création de diverses instances de réflexion sur les choix technologiques et scientifiques.

³ Bibliographie : voir le site www.comedie.org, page Ressources.

Diversité des méthodes et des apports théoriques

Très tôt, des réflexions méthodologiques et théoriques sont venues fertiliser les pratiques des acteurs de terrain. Il faut noter en particulier les apports suivants.

La facilitation. La facilitation propose des méthodes d'animation de groupes travaillant dans un esprit de collaboration et désireux d'aboutir à des projets partagés en stimulant la créativité des personnes. Assez développée dans le monde de l'entreprise, elle a été inspirée par les travaux de sociologie critique et de psychologie sociale développés dans les années soixante par des chercheurs américains comme Maslow et Rogers, souhaitant libérer les individus de l'oppression intellectuelle exercée par les institutions. Valoriser la créativité des groupes et leur motivation ont également suscité des recherches comme celles du sociologue français Darré qui a élaboré une démarche de résolution collective de problèmes utilisée dans le monde agricole.

La médiation. Les principes méthodologiques de la médiation sont affinés au cours des années 1970 aux Etats-Unis et au Canada, et s'inspirent notamment de la négociation raisonnée développée par Fisher et Ury, chercheurs à l'Université de Harvard. A partir de 1973, ces principes sont mis en œuvre avec succès à propos d'un projet de barrage controversé aux Etats-Unis. A la faveur de cette expérience, la médiation environnementale se développe dans différents domaines : gestion de l'eau et des ressources naturelles, occupation de l'espace, équipements énergétiques, ferroviaires ou routiers, etc. Elle se diffuse dans de nombreux pays (Australie, Japon, Autriche, Pays-Bas, etc.) et acquière dans certains d'entre eux une reconnaissance officielle.

La gestion patrimoniale. Mise au point en France par Ollagnon en réponse à la difficulté de gérer collectivement des territoires et des ressources naturelles, la gestion patrimoniale accorde une grande importance à la compréhension des logiques des acteurs et en leurs capacités d'adaptation. Elle mise sur la création d'espaces de dialogue autour de la notion de patrimoine commun, facteur d'unité et d'identité permettant de souder les communautés locales. Elle a inspiré des expériences et même des institutions, comme l'Institution patrimoniale du Haut Béarn, mise en place suite aux conflits autour de la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées.

Par ailleurs, certains **dispositifs** participatifs ont fait l'objet d'efforts particuliers de systématisation de la part de chercheurs et/ou de praticiens, sous forme de manuels et guide méthodologiques. En France, il s'agit notamment du débat public, telle qu'il est mis en œuvre par la CNDP, et des conférences de citoyens. Les budgets participatifs, les conseils de quartier et la concertation locale (ou dialogue territorial) ont également fait l'objet d'efforts de systématisation.

Ce travail des praticiens et des chercheurs, qui tend à normaliser de fait les démarches d'accompagnement de la participation et de la concertation en définissant des « dispositifs » types, est l'une des manifestations de la professionnalisation de ce champ d'activités depuis la fin des années quatre-vingt-dix.

Ce bref résumé historique n'est certainement pas exhaustif. Des pratiques de concertation ou de négociation issues d'autres domaines (par exemple de la diplomatie internationale, du dialogue social, de la négociation commerciale...) ont contribué à la réflexion et à la formation de nombreuses personnes.

Il ne doit pas laisser penser que la concertation s'inscrit inexorablement dans le sens de l'histoire. Les évolutions ci-dessus ne sont pas irréversibles et les forces qui s'y opposent restent vives. Consolider ces acquis en faveur du dialogue et de la participation et leur donner de nouveaux prolongements sont encore des objectifs d'actualité. Il revient notamment aux praticiens, par leur rigueur et leur transparence, et en concertation avec des élus, des chercheurs et des acteurs du territoire, de contribuer à ces tâches.

environnement et aménagement

Années 1960
et 1970 :
mouvements
urbains

