

Du Nord au Sud : expériences participatives en environnement et développement des territoires

Séance n° 14, mercredi 15 juin 2005



Introduction de la séance

Laurent Mermet

Le programme « Concertation, décision et environnement » a été volontairement centré sur des problématiques franco-françaises. Son objectif en effet était double : d'abord, étudier et analyser les nouvelles pratiques et nouveaux dispositifs de concertation en matière d'environnement en France. Le programme a montré leur immense diversité, et a fait remonter depuis les terrains, à travers plus de vingt-cinq recherches, des matériaux très riches qui nous permettent d'appréhender concrètement la problématique telle qu'elle se pose en France. Le deuxième objectif du programme était de relancer les recherches françaises en sciences sociales sur l'environnement, domaine qui s'était un peu dispersé et ne fonctionnait plus très bien. Il s'agissait donc aussi de constituer des réseaux et des communautés de chercheurs et praticiens sur le sujet.

Cependant, nous avons été forcés de constater, tout au long du programme et du séminaire CDE, que nos recherches sur la concertation étaient incomplètes dans la mesure où la situation française a ses caractéristiques propres, tout comme est spécifique le regard théorique ou idéologique que nous pouvons porter sur la concertation. La séance d'aujourd'hui est donc consacrée à ce qui se pratique à l'étranger.

Dans un premier temps, Maya Leroy nous présentera un panorama bibliographique et une réflexion critique, à partir de son expérience, des méthodes participatives mises en œuvre dans les pays du Sud. Le contexte des pays dits « en développement » est évidemment très différent du nôtre, mais les problématiques en matière de concertation et de participation à la décision sont-elles si éloignées qu'on pourrait le penser *a priori* ? Deux raisons majeures nous incitent à nous poser la question. D'abord, de très nombreux chercheurs français travaillent sur la problématique CDE sur des terrains « Sud », qu'ils soient rattachés à des organismes spécialisés (IRD, CIRAD, etc.) ou non. Ensuite, l'action publique française au Sud, dans le cadre de l'aide au développement et de la conduite des projets et politiques qui la constituent, est confrontée quotidiennement aux questions de concertation, de négociation, de processus de décision en matière d'environnement.

L'environnement en débat

La deuxième partie de la séance portera sur des expériences suisses, et Luc Vodoz nous présentera sa longue expérience des processus décisionnels participatifs dans les politiques territoriales. La Suisse a une place à part dans les débats en France sur la participation et la vie publique : bien souvent, quand quelque chose ne marche pas en France et que les gens ne discutent pas suffisamment, revient la formule : « Allez voir en Suisse, là-bas les gens discutent vraiment avant de prendre leur décision ». Mon expérience en la matière se limite à la télévision suisse, où l'on voit effectivement en direct les débats fascinants animant diverses instances politiques, et qui donnent une lisibilité sur la manière dont se décident et se négocient les décisions politiques – qualité que ne possèdent pas, vous en conviendrez sans doute, les émissions de l'Assemblée nationale française. La Suisse a donc ce petit goût à la fois de familiarité et d'étrangeté qui incite à y regarder de plus près.

Méthodes participatives dans le cadre des rapports Nord-Sud : une revue critique

Maya Leroy *

Résumé

L'intervention présente une revue critique des méthodes participatives mises en œuvre dans les pays dits « du Sud », notamment dans le cadre de l'aide publique au développement. Partant des cas les plus généraux comme les méthodes PIPO, MARP, SARAR, etc., le propos porte une attention particulière au cas des interventions de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Introduction

Mon exposé s'appuie sur une étude récente, que j'ai réalisée pour EDF¹, qui consistait en une revue critique de la littérature sur les modalités de participation du public dans les projets de développement et de coopération décentralisée. Cela fait par ailleurs une quinzaine d'années que je travaille sur ces questions, d'abord à la FAO puis en tant qu'enseignant-chercheur auprès d'étudiants spécialisés en agronomie tropicale et en sciences de l'environnement.

Je procéderai en trois temps. D'abord, une introduction rapide soulignera la place attribuée aujourd'hui aux approches participatives dans les projets de développement. L'exposé sera ensuite organisé en deux parties : une première partie qui s'appuiera sur une rétrospective qui insiste sur la fonction critique de la participation comme élément clé de la reproduction de la culture du développement ; une deuxième partie qui soulignera les paradoxes de la participation à partir d'une description d'un certain nombre de dispositifs, méthodes et approches participatifs, particulièrement en vogue. Je conclurai sur les enjeux d'évaluation des dispositifs participatifs.

La participation des populations aux projets et programmes de développement constitue-t-elle un nouveau paradigme de l'aide au développement ? On pour-

* Enseignant-chercheur en gestion de l'environnement à l'ENGREF-Montpellier.

1. L'auteur et les organisateurs du séminaire souhaitent remercier EDF pour avoir autorisé cette présentation avant même que l'étude ne soit complètement exploitée en interne. Cf. Leroy (M.), 2005, *La participation et l'implication des populations dans les projets de développement et de coopération décentralisée. Une revue critique de la littérature*. Rapport final EDF R & D – département innovation commerciale, analyse des marchés et de leur environnement, groupe GRETS environnement et développement durable.

rait le penser. Les années 1980 sont effectivement souvent présentées comme une période de rupture à partir de laquelle se serait opéré un renversement des modes d'intervention de l'aide publique au développement. Pour schématiser, les années 1980 seraient l'affirmation d'une réaction aux approches dominant jusque-là, c'est-à-dire depuis la période coloniale. Ces approches auraient été essentiellement technocratiques, bureaucratiques, marquées par une logique positiviste dans laquelle l'État est porteur de l'intérêt général. Une politique par le haut, autoritaire et dirigiste, aurait donc marqué l'aide au développement jusqu'aux années 1980, moment où aurait été enfin mise en avant la nécessité de placer les acteurs au centre des processus de décision, à travers des approches de gestion dite concertée et participative.

Cet exposé montrera au contraire que la participation est une notion qui est loin d'être récente dans le cadre des rapports Nord-Sud, la plupart des auteurs qui se sont penchés en détail sur la question, en particulier pour le continent africain, montrent que cette notion apparaît dès les années 1920 au sein du dispositif colonial. Le discours sur la participation, à l'époque coloniale comme dans le contexte contemporain, est un élément clef de la reproduction de la culture du développement, il alimente de façon récurrente la transformation des modes de gouvernance.

1. La participation : une fonction critique élément clef de la reproduction de la culture du développement

Cette partie rend compte d'un travail d'analyse important mené par différents chercheurs en sciences sociales, en majorité des anthropologues, qui se sont intéressés à la façon dont la notion de participation a été mobilisée dans les différentes phases de l'histoire des idées et des institutions du développement. Ces travaux ont été menés principalement entre le début des années 1980 et le milieu des années 1990, et ont essentiellement porté sur les zones rurales, l'aide au développement s'étant longtemps focalisée sur le développement agricole. Parmi les auteurs anglo-saxons, il faut mentionner notamment les travaux de Richards ¹ et Holdcroft ². En France, les chercheurs de l'association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) ont joué un rôle majeur, et je soulignerai ici le texte particulièrement saillant

1. Richards (P.), 1985, *Indigenous Agricultural Revolution*, Hutchinson, London.

2. Holdcroft (L.E.), 1978, *The Rise and Fall of Community Development, 1950-1965 : A critical assessment*, Rural Development Paper n° 2, Michigan State University.

de Jean-Pierre Chauveau ¹. C'est donc sur ces travaux que j'appuierai principalement mon propos, ainsi que sur les écrits passionnants d'un certain nombre de praticiens et d'experts ².

Une notion ancienne

Il n'est pas inutile pour entrer dans le vif du sujet de se souvenir de la citation suivante d'Albert Sarraut, ancien ministre des Colonies à l'origine du grand plan (dit « plan Sarraut ») de modernisation des colonies françaises dans les années 1920 :

« Au lieu d'adapter de force tous nos protégés aux conditions de la "cité française" il faut se décider à comprendre enfin que leur évolution doit, sous notre tutelle, se poursuivre dans le plan de leur civilisation, de leur tradition, de leur milieu, de leur vie sociale, de leurs institutions séculaires qu'il nous appartient sans doute d'améliorer, de vivifier par la pénétration intellectuelle de la nôtre [...] mais que nous aurions tort de vouloir transformer ou bouleverser en leur imposant des "décalques" » ³.

Le plan Sarraut est probablement la première doctrine coloniale française qui prévoit explicitement de mettre en œuvre non seulement un développement économique mais aussi social et culturel. Il s'agit à cette époque de sortir d'une logique assimilatrice pour développer plutôt des politiques d'association.

Une histoire de la participation dans le contexte de l'aide au développement

Dès les années 1920 donc, la mise en valeur des colonies passe par l'association du paysan noir au projet colonial. Cette période s'accompagne de la mise en place de nombreuses institutions : c'est la grande époque des sociétés indigènes de prévoyance et de la mise en place progressive de mutuelles de crédit qui, bien qu'elles serviront dans leur fonctionnement effectif un système de monopole et un groupage des produits pour la vente, auront constitué des organisations innovantes par rapport au système précédent. Parallèlement, des processus similaires

1. Chauveau (J.-P.), 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in Jacob (J.-P.) et Lavigne Delville (P.) (sous la direction de), *Les associations paysannes en Afrique, organisation et dynamiques*, éditions Karthala, pp. 25-60. Cf. également Olivier de Sardan (J.-P.), 1990, « Populisme développementiste et populisme en sciences sociales : idéologie, action, connaissance », *Cahiers d'études africaines*, volume XXX, n° 4, 120, pp. 475-492.

2. Cf. notamment, Debouvry (P.), 1996, *Réflexions prospectives sur l'histoire de l'animation rurale et du courant participatif en Afrique francophone subsaharienne*, CINAM. Ainsi que les nombreux travaux de Chambers (R.), dont (1985) *Rural Development : putting the last first*, Logman, London, et la production de l'*International Institute for Environment and Development* (IIED) et de l'*Institute of Development Studies* (IDS), basés en Angleterre.

3. Sarraut (A.), 1923, *La mise en valeur des colonies françaises*, éditions Payot, Paris.

L'environnement en débat

apparaissent dans l'empire britannique, qui crée dans l'entre-deux-guerres des coopératives en grand nombre, avec des corps de fonctionnaires coloniaux chargés de les soutenir. Les deux principaux empires coloniaux de l'époque, en dépit de leur caractère autoritaire, formalisent donc une conception relativement anticapitaliste, en tout cas agrarienne et populiste, du développement rural.

Dans les années 1950, la modernisation agricole amène les administrateurs coloniaux français à renoncer aux approches encore assez dirigistes des sociétés de prévoyance (qu'ils président encore) pour s'appuyer sur des « cellules de base » de développement. Ces cellules de base, appelées « paysannat » dans les colonies françaises et « coopératives » dans les colonies anglaises, sont des structures qui s'appuient sur l'encadrement éducatif. Une grande quantité de personnel est donc envoyée sur place pour encadrer les populations locales, ce qui renforce coopératives et sociétés de prévoyance. C'est en zone francophone la grande période de l'animation rurale, et en zone anglophone celle du *community development*. Rappelons-nous enfin que les années 1950 coïncident avec la montée en puissance des institutions internationales, en particulier celles de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale, créés en 1944).

Les années 1960, qui sont celle de l'indépendance pour une majorité d'États africains, voient apparaître une critique nouvelle sur la dérive clientéliste des approches par la base de la décennie précédente. On met alors en place des services d'encadrement et de « participation populaire », qui revendiquent une philosophie participative qui doit cette fois donner la possibilité aux masses d'accéder au développement ; c'est la grande période du socialisme africain. L'encadrement participatif des années 1960 est renforcé par des structures d'État, des encadreurs, des conseillers agricoles, des conseillers pour le développement, qui cherchent à sortir des processus d'animation des années 1950. Comme le souligne Jean-Pierre Chauveau (1994, p. 37), la participation populaire est alors mise en œuvre par une technostucture censée protéger par le haut les structures participatives des effets pervers initiés par le bas.

Dans les années 1970, la modernisation s'amplifie et une planification importante, dans la lignée des années 1960, continue à se mettre en place. C'est une période où se multiplient les grands projets gérés par des structures étatiques (sociétés para-étatiques de développement, coopératives soutenues par l'État qui prennent en charge les filières de l'amont à l'aval, etc.). Les grands projets accouchent alors d'une notion très importante qui se développera continuellement : il s'agit du développement intégré, présenté comme la précondition d'un développement stable, moins sectoriel, s'intéressant aux savoirs locaux et aux contraintes paysannes, prenant en compte par exemple les cultures vivrières et pas uniquement les cultures de rente. On revient alors aux conceptions qui étaient au centre des réflexions des années 1950 : la rationalité des systèmes de production paysans. De nouvelles approches se développent autour du thème de la conscientisation (recherche/développement, *farming system*, recherche *in situ*).

Les années 1980 voient de nouveau la remise en question des approches participatives antérieures. C'est la grande époque de l'ajustement structurel, donc d'un

désengagement de l'État qui s'accompagne du développement des approches *bottom up* de développement communautaire, soutenues cette fois par des ONG devenues puissantes. La participation devient un « ticket d'entrée » pour l'accès aux ressources des bailleurs de fonds internationaux. Les méthodes participatives se standardisent dans un contexte où les structures nationales sont de plus en plus exsangues.

Les années 1990 sont celles de la décentralisation dans les pays du Sud, avec une approche participative en termes de projets. L'enjeu fondamental devient le développement des capacités organisationnelles autant qu'individuelles (*capacity building*). Dans les zones francophones comme dans les zones anglophones, l'accent est mis sur le développement d'organisations endogènes, autonomes et capables de gérer elles-mêmes leur développement. Le ticket d'accès aux ressources des bailleurs devient l'existence d'une telle organisation locale capable de porter les projets et programmes.

Pas plus de rhétorique hier qu'aujourd'hui

Cette revue très rapide de l'aide au développement depuis les années 1920 montre en tout cas que la participation n'est pas une notion récente, et n'est finalement pas plus rhétorique hier qu'aujourd'hui. Le discours participatif, qu'il soit animationniste ou associationniste, est sincère à chaque époque. Il suffit de lire les textes historiques pour comprendre avec quelle verve et quelle sincérité les personnes qui sont engagées dans le développement en Afrique mettent en avant l'enjeu de la participation. Cette participation n'est pas seulement un discours, elle correspond aussi à la mise en place de structures organisées qui cherchent à traduire le concept dans la réalité, par différentes approches. Chaque période voit également l'analyse des raisons des dysfonctionnements de la période précédente, des structures participatives qui y ont été mises en place, et connaît des tentatives multiples de réforme.

Entretien d'un mythe plus que doctrine de développement

Les auteurs que j'ai cités au début de mon intervention montrent clairement que la participation est finalement moins une doctrine de développement que l'entretien d'un certain nombre de mythes. La participation nourrit en particulier le mythe d'une culture et d'un savoir populaires autonomes, d'un capital social communautaire et unifié auquel il faudrait savoir accéder et sur lequel il faudrait savoir s'appuyer. La participation insiste sur l'endogénéité des sources d'inspiration institutionnelles et donc sur une certaine forme de néo-traditionalisme. Celui-ci d'une part protège les porteurs de projets et bailleurs de fonds de la critique de l'acculturation, et d'autre part consolide souvent au niveau local la culture des aînés. La participation minimise en général les relations et asymétries

L'environnement en débat

de pouvoir, les changements volontaires dirigés au sein des dispositifs et les comportements stratégiques des acteurs, qui peuvent, face à un programme de développement, être dans une logique de captation de la rente.

Pour clarifier cette situation, Jean-Pierre Chauveau parle de « populisme bureaucratique ». Il explique que le populisme bureaucratique secrète l'idéologie participative, car il prétend concilier les vertus de l'efficacité dépersonnalisée de la bureaucratie comme idéal-type d'organisation, et les vertus de la communauté, de la solidarité et des particularismes qui sont censés régir les populations.

La fonction critique de la participation, élément clef de reproduction de la culture du développement

La fonction critique de la participation est un élément clef de la reproduction de la culture du développement. Elle incarne à la fois le cercle vertueux du développement et l'assistanat des institutions de développement, qui est consubstantiel à leur être : donner des techniques, des ressources, des moyens de formation, etc.

2. La participation : une notion paradoxale qui implique une analyse des pratiques

Une tension entre trois pôles

La participation est paradoxale à bien des égards, nous l'avons vu, mais je voudrais insister plus particulièrement sur le fait qu'elle fonctionne sur une tension très forte entre trois pôles : d'une part, elle proclame l'intérêt des bénéficiaires ; d'autre part, elle soutient l'intérêt des porteurs de projets, de programmes ou de politiques ; enfin, elle minimise la portée politique d'une telle intention. Il est donc intéressant, sur cette base, d'étudier des expériences pratiques de mise en œuvre des approches participatives. Je m'attarderai ici sur quatre méthodes qui se sont développées à partir des années 1980 (pour les périodes antérieures, je renvoie aux travaux déjà cités), à la fois très usitées et à mon avis caractéristiques de la participation telle qu'entendue dans le cadre de l'aide au développement. Il s'agit des méthodes de planification participative dans le cadre du cycle de projet, des méthodes participatives de diagnostic de terrain, des méthodes de capacitation pour augmenter l'autonomie de décision des acteurs, et enfin, puisque que nous sommes réunis ici autour d'enjeux environnementaux, des méthodes plus centrées sur la gestion des ressources naturelles – en particulier la gestion patrimoniale.

La planification participative dans le cadre du cycle de projet

Les méthodes de cette catégorie sont probablement celles qui ont été le plus mobilisées, de la façon la plus ancienne, par les bailleurs de fonds. Il s'agit d'un ensemble d'outils gestionnaires (appelés cadre logique, ZOPP¹/Meta-plan[®]/PIPO², GCP³, GAR⁴, etc.) servant à la formulation, à l'exécution et au suivi-évaluation de projets de développement – comme vous le savez le « projet » et son cycle sont les paradigmes dominants en matière d'organisation de l'aide au développement. Ces outils gestionnaires cherchent à rendre le projet plus communicable pour l'ouvrir au dialogue et aux « parties prenantes », et éventuellement permettre de le requalifier. Ils se basent sur des méthodes de communication de type atelier, animation, visualisation, qui permettent à travers la participation d'un certain nombre de représentants des acteurs, d'avoir une vision un peu plus partagée des projets. Très souvent, un animateur est chargé de rechercher le consensus ou en tout cas un projet appropriable.

Les critiques formulées sur ces méthodes se concentrent sur leur rigidité et leur côté assez formel, ainsi que sur le fait que le nombre des parties prenantes qui peuvent être effectivement représentées autour de la table et s'exprimer dans ce type d'atelier, est relativement limité.

Méthodes participatives de diagnostic de terrain

La plus connue des méthodes participatives de diagnostic de terrain est, de très loin, la MARP⁵. Il s'agit de réaliser des diagnostics rapides de terrain, avec les populations locales. Les populations locales sont ici « expertes » dans le système et participent fortement à l'élaboration des objectifs du projet. Ces méthodes ont été développées au départ en s'inspirant des travaux des anthropologues de terrain des années 1930-1950. Elles se sont positionnées en alternatives aux méthodes de recherche quantitative de longue durée, plus massives dans leur présence sur le terrain et la manière d'extraire l'information, méthodes qui étaient souvent mises en œuvre sans les populations, que ce soit pour la définition des problèmes et contraintes, pour l'analyse des données ou pour la formulation des objectifs. Les MARP sont centrées sur la collecte d'information, collecte de données souvent qualitatives qui se fait par l'écoute des populations locales et la compréhension de leurs pratiques, selon une méthode qui se veut intensive, itérative et rapide, et qui s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire. Les MARP permettant

1. *Zielorientierte Projektplanung* (planification des projets par objectifs).
2. Planification des interventions par objectifs.
3. Gestion de cycle de projet.
4. Gestion axée sur les résultats.
5. Méthode accélérée de recherche participative.

L'environnement en débat

de produire des diagnostics sont mobilisées le plus souvent dans les phases de préparation des projets. Les données socio-économiques sont recueillies *via* des entretiens semi-structurés, des tableaux de figurines, des arbres à problèmes ; les données historiques et temporelles proviennent de profils historiques, de calendriers saisonniers, de calendriers journaliers ; les données spatiales sont fournies par des cartes et des transects, les données socio-institutionnelles par des diagrammes de Venn, des diagrammes de flux, des diagrammes de pi et des diagrammes systèmes. La MARP véhicule également des outils de classification participative, avec des approches de type matriciel, des outils de planification participative, et de suivi-évaluation participatif – outils beaucoup plus sommaires que ceux de collecte d'information à la base.

Plusieurs critiques ont été formulées, notamment concernant la durée de leur mise en œuvre – en général guère plus de cinq à six jours, sur la base de *focus groups*. Même si elles s'inspirent des méthodes de triangulation et des approches participantes des anthropologues, leur durée très limitée perturbe profondément la capacité d'analyse et de communication des populations locales avec les porteurs de projet. Développées à la fin des années 1970 sous l'influence en particulier des Anglais de l'IIED ¹, elles ont constamment évolué pour passer d'une méthode rapide (RRA ²) à une méthode qui responsabilise plus les populations, la PRA ³, à la PLA ⁴ aujourd'hui. Je mentionnerai enfin que d'autres méthodes fort intéressantes et plus centrées sur les conflits ont été développées ⁵.

Méthodes de capacitation pour augmenter l'autonomie de décision des acteurs

À peu près à la même période se sont développés d'autres types de méthodes, telles que SARAR ⁶. Elles ont recours à des outils psychosociologiques afin de donner une meilleure estime de soi à des individus ou à des groupes communautaires, de renforcer leurs capacités à prendre des décisions, à s'organiser et à planifier collectivement leurs actions. SARAR en particulier a été mise au point par Lyra Srinivasan et ses proches collaborateurs du PNUD.

1. *International institute for environment and development*, basé à Londres.

2. *Rapid rural appraisal*.

3. *Participatory rural appraisal*.

4. *Participatory learning and action*.

5. Notamment la méthode ECRIS (enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques) proposée comme alternative, et même contre-pied, aux approches standardisées de diagnostic participatif rapide, elle a pour objectif de préparer des enquêtes anthropologiques de plus longue durée et de faciliter les études comparatives. Basée sur l'identification des groupes stratégiques et des conflits elle est *a priori* plus apte à repérer les codes, les normes, mais aussi les changements d'une société autour d'un projet de développement, cf. Bierschenk (T.), Olivier de Sardan (J.-P.), 1998, « ECRIS – enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques », in Bierschenk (T.), Olivier de Sardan (J.-P.) (sous la direction de), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, pp. 253-272, éditions Karthala, Paris.

6. *Self-esteem, associative strength, resourcefulness, action planning and responsibility*.

Là encore, il est intéressant de s'arrêter un instant sur les outils que SARAR mobilise – et qui portent souvent des noms amusants :

- fenêtre de Johari : expliquer les relations entre les personnes, en particulier entre encadreur et villageois (ouvert, aveugle, caché, inconnu) ;
- échelle de résistance : pour que chaque acteur ou chaque groupe réfléchisse et raisonne sur les rôles de chacun dans le changement, les conditions et raisons de refus, etc. ;
- degrés de contrôle : différencier les approches directives et non/moins directives (exercice de la tasse, des trois carrés...) ;
- histoires à hiatus : quel hiatus y a-t-il entre situation actuelle et situation désirée ?
- gestion planifiée des contraintes, avec la charrette qui tire les pierres que sont les contraintes, puis l'âne ou le cheval qui devient le moteur et permet de faire que la charrette va plus vite, etc.

Méthodes participatives en gestion de l'environnement

Il est important, comme annoncé, de traiter à présent du domaine particulier de l'environnement, avec le cas de la (ou des) gestion(s) patrimoniale(s), qui se sont aussi beaucoup développées dans les pays du Sud. La gestion patrimoniale, que ce soit dans les travaux pionniers d'Henry Ollagnon ¹ ou dans ceux conduits principalement au CIRAD autour de Jacques Weber ², s'appuie largement sur les enjeux de participation des acteurs locaux aux projets et programmes de développement. Elle cherche à réactiver les liens à propos de la gestion des ressources naturelles, en mettant en lumière les responsabilités partagées : l'idée est de développer une « conscience patrimoniale » pour renforcer la capacité des acteurs à s'organiser et à planifier leurs actions de façon communautaire sur leur territoire. On n'est donc pas très éloigné des méthodes de type SARAR, et l'enjeu n'est pas tant le recueil de données ou d'analyses locales, que la formulation conjointe de diagnostics, précédant un détour par le futur qui permet de construire des objectifs partagés à très long terme, puis d'instaurer une relation patrimoniale et d'élaborer une structure locale de gestion. Enfin est mis en œuvre un processus de légitimation, de ritualisation qui institue le résultat de la négociation pour le stabiliser.

Notons bien sûr que les quatre grands types de méthodes participatives que je viens de mentionner se mélangent. On constate en tout cas la diversité de leur positionnement et des choix qu'elles font par rapport au paradoxe de la participation. J'ai évoqué au début de mon intervention une tension entre trois pôles :

1. Ollagnon (H.), 1979, *Proposition pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines, l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace*, Comité interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires, n° 36.

2. Cf. l'ouvrage collectif : Cormier-Salem (M.-C.) (sous la direction de), 2002, *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*, éditions de l'IRD.

L'environnement en débat

celui de l'autodétermination, avec la participation comme fin en soi ; celui de la performance du projet, qui pose la participation comme un moyen d'obtenir un projet plus efficace ; et enfin le pôle de portée politique, avec la participation comme engagement. Les différents types de méthodes travaillent en équilibre très variable entre ces trois pôles, ce qui appelle une analyse fine des dispositifs participatifs mis en place, quelle que soit l'approche à laquelle ils se réfèrent.

Conclusion : éléments de réflexion pour évaluer les « dispositifs participatifs »

Je conclurai rapidement sur ce que cet exposé apporte comme éléments de réflexion pour évaluer les dispositifs participatifs. Il me paraît évident qu'aujourd'hui un travail sur la participation ne saurait se cantonner aux discours, ni se focaliser sur des clarifications sémantiques – déjà largement approfondies par les anthropologues, et encore moins établir des catalogues de méthodes – leur nombre est immense, presque infini.

Il me paraît en revanche fondamental de développer des recherches qui se consacrent à l'analyse du fonctionnement concret des dispositifs participatifs, non seulement dans leur logique propre (par exemple selon les trois pôles que j'ai mis en évidence) mais aussi dans la façon dont ils s'insèrent dans un système d'action et de décision beaucoup plus large, en particulier les politiques d'aide publique au développement.

Table ronde

Martine Antona

Économiste, CIRAD-TERA

Je m'intéresse au développement et à l'application de méthodes et d'outils participatifs dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, et je remercie Maya Leroy pour le panorama très intéressant qu'elle nous a présenté de l'insertion de la participation dans l'aide au développement. Il est effectivement important de remarquer que les différentes approches ne sont pas successives mais coexistent sur les mêmes questions et les mêmes terrains. Le programme de recherche proposé en conclusion, qui consiste à travailler sur le fonctionnement concret des dispositifs participatifs, est passionnant. Je voudrais à ce sujet proposer de distinguer les dispositifs participatifs situés dans le cadre de politiques publiques dans les pays du Sud (nous en avons des exemples à Madagascar), des dispositifs accompagnant les projets des bailleurs de fonds.

Dans le cadre de la gestion de l'environnement dans les pays du Sud, les méthodes mentionnées ne sont pas seulement des méthodes de diagnostic de terrain : elles visent à enclencher ou appuyer des « actions de changement » pour reprendre les termes de Laurent Mermet. Je crois qu'il y a là une différenciation à faire entre les méthodes de ce point de vue. Pour un bilan, une question importante est : comment ces méthodes sont-elles relayées dans le cadre des politiques publiques, de la décision collective ? Cette question renvoie aussi en amont aux principes qui les sous-tendent.

Ensuite, deux autres questions s'imposent sur les méthodes de participation : à quoi servent-elles ? Comment les utilise-t-on ?

Pour apporter des éléments de réponse à la première, je reviendrai à mon expérience de la manière dont nous utilisons ces méthodes participatives au sein de l'équipe dans laquelle je travaille, et, au-delà, au sein de

notre réseau (Commod¹). On peut d'abord utiliser ces méthodes pour comprendre des facteurs qui expliquent les perceptions qu'ont les acteurs des problèmes qui se posent à eux, ou des conduites caractéristiques de la gestion des ressources. Ce terme de « perception » est central car l'action ne dépend pas seulement de critères objectifs mais aussi de perceptions, que l'on a grâce à ces méthodes les moyens de clarifier. Il s'agit de mettre à jour non pas un point de vue unique – contrairement aux approches consensuelles – mais des différences de point de vue entre les différents acteurs afin de rendre possible un dialogue pluraliste. Ces méthodes sont aussi des méthodes d'intervention dans un contexte local, que ce soit par rapport à un problème d'environnement, un projet ou une politique, qui place le chercheur dans une posture d'accompagnement qu'il me semblerait utile de discuter également aujourd'hui.

Je voudrais à présent proposer quatre directions de recherche concernant l'utilisation de ces méthodes dans un contexte de développement. D'abord 1), dans quelles conditions les utilise-t-on ? Peut-on arriver n'importe où avec sa batterie d'outils et de méthodes ? N'y a-t-il pas un besoin de réfléchir aux cas où c'est possible et à ceux où ça ne l'est pas ? Ensuite 2), il convient comme l'a fait Maya Leroy de comparer les différentes approches, et la distinction en trois pôles qu'elle propose me paraît très pertinente. Troisièmement 3), la question du changement d'échelle s'impose. Quand on travaille sur un dispositif de participation, on travaille à une échelle donnée avec un groupe d'acteurs donné. Comment passe-t-on à des groupes plus grands, à des niveaux d'organisation supérieurs de la société, sur les mêmes problématiques ? Les résultats sont-ils transposables ailleurs ? Enfin 4), je souhaite souligner l'importance de la question de l'impact. Comment évalue-t-on l'impact des méthodes mises en œuvre sur des situations, sur les changements

1. Site : <http://www.commod.org>

L'environnement en débat

intervenues ? L'important est-il d'aider à une transition, ou bien faut-il s'interroger sur l'impact ultime de l'intervention ? Je crois que là encore il est primordial de distinguer les situations de politique publique et les situations de projets et programmes d'aide au développement.

Olivier Hamerlynck

Programme zones humides et ressources aquatiques de l'UICN

Je travaille depuis une douzaine d'années pour l'UICN, souvent classée parmi les ONG mais qu'il est plus juste de qualifier, comme nos amis anglais, de GONGO, c'est-à-dire de *governmental and non-governmental organization*. Les membres de l'UICN sont des gouvernements et des associations, si bien que ses ressources ne proviennent pas pour l'essentiel des cotisations et dons d'adhérents individuels mais de gouvernements qui nous demandent d'appuyer des processus de transfert de gestion des ressources naturelles. Tous les projets sur lesquels j'ai pu travailler pour l'UICN, notamment en Afrique, étaient dits « participatifs ».

J'ai beaucoup apprécié le retour historique de Maya Leroy : comme avec un arc et une flèche, plus on tire vers l'arrière dans l'histoire, plus la flèche nous amène loin en avant. C'est particulièrement précieux pour nous autres praticiens à qui l'on demande souvent l'impossible, comme faire participer à nos projets en Mauritanie la population des anciens esclaves libérés – qui ne l'ont été que parce qu'il devenait plus cher de les entretenir que de s'en débarrasser, non à cause de l'abolition de l'esclavage et encore moins pour des raisons morales ou culturelles. Le contexte est donc très important et il faut y être sensible. Le retour sur l'histoire fait aussi apparaître de façon flagrante le poids des modes, car c'est bien de cela qu'il s'agit : pendant trois ans on fait de l'intégré, puis c'est le participatif qui permet d'obtenir les financements, puis encore autre chose. Il va de soi qu'il est très difficile dans la réalité des projets d'une part de suivre ces modes, d'autre part de prendre le temps de la lecture, de la réflexion, de la distanciation.

La recherche a également un très grand rôle à jouer en matière d'évaluation, ce que Maya Leroy a très justement souligné. Les projets sont évalués par les bailleurs eux-mêmes, sitôt leur clôture, et de façon participative – c'est-à-dire que les gestionnaires participent à l'évaluation. On fait venir des « évaluateurs indépendants » nourris de la même culture que les porteurs de projets, qui concluent donc généralement que « c'était bien, quoique quelques ajustements seraient nécessaires »... et qui glissent la méthode qu'ils ont mise au point dans leur dernier livre, et qu'il conviendrait d'appliquer la prochaine fois. Nous avons besoin d'une recherche à plus long terme, qui retourne par exemple dix ou vingt ans après sur le site d'un projet pour voir ce qu'il en est advenu : y a-t-il vraiment eu transfert de pouvoir ? Le pouvoir de gérer des ressources par rapport à des convoitises énormes est en effet le « nerf de la guerre ».

Je prendrai l'exemple de mon dernier poste, en Tanzanie, à proximité de la plus grande réserve d'Afrique (45 000 km², soit la taille de la Suisse). 100 000 éléphants y vivent dont 20 % sortent à tout moment de la réserve pour aller piétiner les champs des gens qui habitent à côté. Une sécheresse aboutit à la mort de trente-cinq personnes, dévorées par les lions qui ont quitté la réserve. L'endroit est demeuré longtemps largement inaccessible : quoiqu'à 200 km seulement de la capitale économique Dar Es Salam, il fallait entre deux et trois jours pour y aller. Puis, un pont est construit qui améliore la circulation et en quelques semaines un village perdu devient le centre de toutes les convoitises. Parallèlement, une crue phénoménale touche la Chine, une crue bicentenaire qui intervient après une pluie cinquantenaire, si bien que ce pays interdit la coupe des forêts sur les pentes de l'Himalaya pour lutter contre l'érosion. Dans notre village, on passe alors brutalement d'un camion de sept tonnes qui vient chercher du bois tous les mois, à quarante camions de quarante tonnes par semaine qui transportent le bois vers le port de Dar Es Salam pour qu'il soit envoyé en Chine. Cet exemple rappelle à quel point les changements de situations peuvent être brutaux, imprédictibles et surdéterminants. Le

pouvoir des populations locales, qui dans ce cas n'avaient même jamais vu un camion de 40 tonnes, est particulièrement fragile et peut être rapidement débordé. Il est extrêmement difficile de transférer des pouvoirs à des gens qui n'en ont pas.

Pour conclure, je dirais que comme la psychologie dans la vente de voitures, la participation dans l'aide au développement peut être bien ou mal intentionnée, sincère ou instrumentalisée. Il faut reconnaître que

parfois le participatif ne dépasse pas le discours, notamment quand la culture adéquate n'est pas là. Maya Leroy connaît bien le cas de l'OMVS¹. Lorsque la Banque mondiale lui a dit : « Si vous ne faites pas du participatif, on ne vous finance plus », aucun des personnels de cet organisme de gestion de bassin n'avait la moindre culture participative. Il a néanmoins revu ses discours, mais pas ses pratiques, et a pu obtenir de nouveaux financements.

1. Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal. Voir Leroy (M.), 2004, *Gestion stratégique des écosystèmes dans un contexte d'aide internationale : engagements environnementaux et dispositifs de gestion dans la vallée du fleuve Sénégal*, thèse de doctorat, ENGREF, Paris (à paraître aux éditions L'Harmattan).

Discussion avec le public

Cecilia Claeys-Mekdade,

DESMID – Université de la Méditerranée

Je souhaite remercier les trois intervenants pour la qualité de leurs propos. Le dernier point soulevé par Olivier Hamerlynck est fondamental : le transfert de pouvoir a-t-il eu lieu ou non ? Nous avons peut-être eu tendance, nous les chercheurs, à idéaliser la participation et à oublier que finalement ce qui était en jeu dans tout ça, c'était aussi du pouvoir.

Ma question s'adresse à Maya Leroy, qui nous a parlé de la sincérité des acteurs qui lançaient des processus participatifs. Comment en tant que chercheur en sciences humaines et sociales peut-elle mesurer la sincérité ?

Gabrielle Bouleau

CEMAGREF

J'aimerais mieux comprendre les trois pôles proposés : autodétermination (la participation comme une fin), performance du projet, et portée politique (la participation comme un engagement). Pouvez-vous préciser la différence entre le premier et le troisième ?

Olivier Normand

Électriciens sans frontières

Je voudrais des précisions, du point de vue du « développeur », sur la question de la pérennité des projets. Sait-on si concrètement la participation (comme moyen) favorise la pérennité des projets, et non pas seulement leur « acceptabilité client » ?

Bernard Barraqué

CNRS-LATTS (ENPC-UMLV)

L'expression « gestion patrimoniale » a un sens ambigu : dans un pays en développement, une politique patrimoniale (au sens de conduite dans un état d'esprit intergénérationnel) c'est la poursuite de politiques fondées sur des lignages, de politiques qui s'inscrivent dans des ordres sociaux préca-

pitalistes. Or, toutes les démarches de participation que l'on essaie de développer sont profondément inscrites dans des contextes de sociétés capitalistes qui tentent d'imposer des démarches de projet et des implications temporaires de « sujets libres ». Il y a donc un véritable hiatus. D'un autre côté, l'un des intérêts d'un travail de recherche sur des cas africains ou du Sud en général est justement de pouvoir regarder ensuite le Nord avec des yeux nouveaux. Les difficultés qu'Olivier Hamerlynck constatait – participation bidon, participation alibi, etc. – ne sont-elles pas finalement semblables chez nous ? Si l'on n'arrive pas à développer des mécanismes de transfert de pouvoir sur la base de projets, c'est parce que cela remet en cause des modes d'affiliation, de fonctionnement social qui sont souvent les mêmes au Nord. Lorsque Marcel Mauss étudiait les Esquimaux, c'était aussi pour essayer de comprendre pourquoi et comment certains modes de fonctionnement comme le potlatch perduraient en France sous la Troisième République.

Olivier Normand vient de parler de « clients » : c'est précisément le mot qui est à la charnière des deux types de société. Je suis « client » d'EDF et de Veolia, mais le « client » en Afrique est inséré dans des lignages, dans du « clientélisme ». La clientèle reste une forme d'articulation entre le monde marchand du contrat, et les autres formes de relations interpersonnelles qui lui ont préexisté.

Maya Leroy

Comment mesurer la sincérité ? J'ai insisté sur cette dimension parce beaucoup de gens prétendent qu'il y aurait eu une préparticipation, c'est-à-dire que la participation d'hier n'était pas la participation d'aujourd'hui, elle était purement rhétorique, totalement instrumentalisée et ne s'appuyait sur rien de solide. Or, l'examen des structures mises en place, la façon dont les acteurs y travaillent, tout cela peut-être analysé à partir des textes d'archives : les questions qu'ils se posent,

souvent réflexives, sur leurs propres actions et sur celles de leurs prédécesseurs, montrent sans ambiguïté qu'il n'y avait guère plus de rhétorique à l'époque qu'aujourd'hui. C'est en ce sens que je « mesure » la sincérité, surtout pour affirmer qu'on ne saurait balayer la main au prétexte que c'était alors du discours mal informé. L'administrateur colonial était autant « sur le terrain » qu'une ONG d'aujourd'hui !

Par ailleurs, je crois que la distinction entre autodétermination et engagement, au sens de portée politique, est importante à faire, dans la mesure où très souvent on assiste à une mise à distance des chercheurs ou des personnes qui regardent un processus participatif et qui disent en substance « on est là pour écouter, pour aider, il faut que les gens s'autodéterminent ». C'est comme s'il n'y avait pas d'enjeu d'engagement, de lien, comme si lorsqu'on arrive quelque part les gens n'avaient pas une image de nous. On n'est pas hors du monde ! Par conséquent, un travail qui se limite à la participation comme fin et comme moyen (*i.e.* deux de mes trois pôles) passe à côté de la question fondamentalement politique du jeu. « L'engagement » est donc celui de chacun, des chercheurs et des acteurs. C'est d'autant plus important, que nous avons déjà des recherches qui sont allées un cran plus loin. Les chercheurs de l'APAD ont fait la critique de la participation comme fin, basée sur des approches externes qui regardent ce qui se passe selon une vision unifiée erronée des populations, des groupes communautaires. C'est en réponse à ce souci qu'ils ont développé la méthode ECRIS, qui propose d'entrer dans les communautés par la question des conflits, des groupes stratégiques, en prenant en compte la diversité, l'hétérogénéité – y compris des points de vue.

Martine Antona

Je voudrais revenir à la distinction que j'ai proposée entre participation directement inscrite dans une politique publique et participation en accompagnement d'un projet. À Madagascar, la participation inscrite dans une politique tient compte de ce que les

ordres sociaux sont liés à des territoires. La politique organise donc la confrontation des acteurs d'un territoire autour d'enjeux liés aux ressources naturelles, enjeux qu'ils ont à définir en amont. Ensuite, c'est par la négociation que se définissent des projets, des actions, et des structures de gestion à mettre en place pour porter ces actions. Ce qui est affiché, c'est le pôle autodétermination même si la réalité montre que les transferts de pouvoir sont encore limités. Mais un processus est engagé dans le temps.

Dans une logique projet au contraire, un intervenant est chargé de mettre en place des actions et voit souvent la participation comme un moyen de faire passer des options qui ont déjà été réfléchies en amont. Les délais nécessaires à la mise en place d'une véritable participation sont longs et foncièrement incompatibles avec la temporalité du projet, classiquement de trois à cinq ans. Il manque alors, suite au projet, les relais nécessaires pour que la participation aboutisse réellement à un transfert de pouvoir. Et encore n'est-ce pas qu'une question de temporalité : dans la logique projet, les groupes d'acteurs sont choisis au préalable, le porteur est prédéfini et non pas sélectionné en fonction des problèmes à traiter.

Maya Leroy

Je pense pour ma part que l'on est dans des systèmes où il devient de plus en plus difficile voire un peu hasardeux de différencier politiques, programmes et projets. L'État s'affaiblissant, le système de politiques nationales qui l'accompagne normalement est fragilisé, au point d'ailleurs que dans de nombreux pays les bailleurs interviennent fortement sur lui. Dans certains cas, ils vont jusqu'à se répartir le territoire – ce qui en dit long sur leur rôle de substitution, sur la déliquescence de ce que l'on peut ordinairement appeler les « politiques publiques ». D'où la difficulté à distinguer ces dernières des projets de développement.

Il est clair en outre que pour les bailleurs de fonds, la question qui importe est : la participation a-t-elle permis d'assurer la performance du projet ? La participation coûte cher, il faut faire des *focus groups*, réunir

L'environnement en débat

des centaines de personnes, aller les chercher jusque dans les villages les plus reculés, faire des enquêtes sociologiques (mais les sociologues ne sont pas toujours faciles à gérer...). La participation doit donc aussi être rentable ; elle est vue comme un moyen plus qu'une fin.

Pour en revenir à Wittfogel, les travaux que j'ai pu développer en gestion sociale de l'eau avec Jean-Luc Sabatier montrent clairement que lorsque les États se décomposent, les anciens systèmes de gestion refont souvent surface.

Michel Legouis

Académie de l'eau

Olivier Hamerlynck a fait remarquer que désormais lorsqu'on adresse un projet à la Banque mondiale, elle demande de faire la preuve qu'un processus participatif a été suivi. En la matière, un obstacle majeur au niveau local est le cloisonnement de l'information. Il y a tellement d'acteurs sur le terrain que certaines choses sont faites et ne se savent pas. Je peux prendre un exemple concret que j'ai vécu en tant que membre d'une association qui travaille au Congo Brazzaville, un pays peu peuplé de moins de trois millions d'habitants pour 340 000 km². Un processus long mais peu coûteux de participation de la population dans quinze régions est parvenu à faire élaborer par les populations locales, encadrées par des animateurs locaux, un plan pour le développement économique du pays, soumis au gouvernement. Une demande de financement est alors transmise à la Banque mondiale qui répond « *pourquoi pas, mais il faudrait que ce plan soit élaboré selon un processus participatif* ». Il s'en est fallu d'un cheveu que personne, dans le cercle où se discutait cette décision, n'ait entendu parlé de la vaste opération réussie de planification participative par la base.

Jo Cadilhon

Ministère de l'Agriculture

J'étais jusque récemment impliqué avec le CIRAD dans un projet de recherche au Vietnam sur la gestion des filières alimentaires. La Banque asiatique de développement nous

a sollicités pour travailler, en association avec l'*Imperial college* de Londres et des partenaires vietnamiens, dans le cadre d'un projet participatif qu'ils étaient prêts à financer. Pour relever le défi du « participatif », nous – le CIRAD – avons envisagé une étude diagnostic au cours de laquelle on rencontrerait un à un les différents acteurs impliqués, avant d'organiser un grand séminaire. Pour les Anglais au contraire, il n'était pas question de procéder ainsi : ils ont insisté pour que l'on réunisse tout le monde dans la même salle dès le début, et qu'on s'appuie sur différents *focus groups*. La Banque asiatique de développement ayant les moyens de financer la venue des acteurs au séminaire (en les payant), on a bien sûr rempli la salle – mais personne n'a parlé. Est-ce alors une approche participative ?

Au-delà de cette anecdote, je voudrais demander à Maya Leroy si elle a pu observer des divergences récurrentes dans la façon de concevoir la participation entre pays ou experts francophones et anglophones, à l'image de celle que j'ai cru déceler. Je me demande aussi si la méthode de participation adoptée ne dépend pas beaucoup des moyens dont on dispose, les bailleurs les plus riches ayant les moyens de faire de grands rassemblements – qui ne coïncident pas forcément avec les processus de participation les plus aboutis.

Sylvie Kergreis

Ministère de l'Agriculture

Je suis chargée d'une étude sur ce qui se passe effectivement quand le rôle de l'État dans les régions s'estompe à travers la décentralisation. Je pense que sur ce sujet nous avons beaucoup à apprendre de ce qui se passe dans les pays du Sud.

Bernard Guibert

INSEE

Les chercheurs, ethnologues en particulier, utilisent des *shifters*, c'est-à-dire des informateurs-interprètes qui en général ne sont pas directement les patrons ni les clients. Ce rôle est joué dans notre pays en quelque sorte par les experts, qui ont un statut et une

fonction très ambivalents. Ils peuvent être les porte-parole des notables locaux, et je pense par exemple au conseil de développement des pays de la loi Voynet de juin 1999. La longue réflexion sur les informateurs au Sud, sur ce qu'ils représentent, de qui ils sont les porte-parole, etc., pourrait peut-être éclairer les liens entre engagement et autodétermination au Nord.

Sylvie Kergreis

Ministère de l'Agriculture

Je crois que l'on touche là aussi au problème des « agents de développement » : l'État doit-il faire de l'appui au développement local ? Sous quelle forme ? L'UNADEL¹ par exemple réfléchit en ce moment aux compétences souhaitables des agents de développement et est en train de prendre conscience qu'elles sont très semblables au Nord et au Sud.

Armelle Caron

ENGREF

Un commentaire tout d'abord : ne plaçons pas trop vite le clientélisme dans les pays du Sud ! Il n'est nul besoin de se déplacer très loin dans nos campagnes, ou dans nos villes, pour se trouver aux prises à des situations exactement équivalentes.

En outre, notre rhétorique autour des « projets de territoire » construits sur des logiques participatives, que ce soit dans le cadre des « pays Voynet », des parcs naturels régionaux, etc., a bien du mal à se traduire dans les faits. Les débats sur le projet de réforme des parcs nationaux par exemple montrent l'ampleur des résistances alors que l'on s'apprête à créer de nouveaux parcs, dans les zones centrales desquels vivront sans doute pas mal de gens. Je me demande si les pays du Sud n'ont pas en fait une longueur d'avance en la matière ; en tout cas le travail de Maya Leroy enrichit grandement notre réflexion.

Laurent Mermet

Pas besoin effectivement d'aller au Sud pour voir comment, à partir d'un discours participationniste et de dispositifs innovants, on peut construire un système clientéliste. Je ne citerai que l'exemple de la gestion patrimoniale de l'ours dans le haut Béarn, sur laquelle je travaille avec Farid Benhammou – non pas par fascination morbide pour les ours ou pour la gestion patrimoniale, mais parce que des exemples un peu extrêmes, qu'on les rencontre au Sud ou en France, donnent souvent à voir des mécanismes beaucoup plus généraux.

Olivier Hamerlynck

La commission des politiques sociales et économiques de l'UICN vient de sortir un livre intitulé *Sharing power*², qui n'a malheureusement pas encore été traduit en français. Il a pour but de tirer des leçons de toutes ces expériences, à un niveau assez concret. Ce qui nous intéresse, au-delà de la sincérité d'un processus participatif, c'est de pouvoir garantir sa qualité qui seule peut assurer la pérennité de l'action entreprise. Je pense que la recherche peut nous aider, sur un plan plus théorique que cet ouvrage qui reste très pratique, à évaluer les processus participatifs.

Quant aux rapports entre des coopérations d'origines nationales diverses et qui se croisent sur le terrain, ou entre des porteurs de projets aux cultures différentes, je dirais juste que nous qui à l'UICN n'avons pas beaucoup d'argent, nous évitons de façon très pragmatique de programmer des réunions dans lesquelles nous offrons un soda aux participants quand un atelier parallèle de l'UNESCO ou de la Banque mondiale va leur fournir des *per diem*...

Laurent Mermet

Il y a donc un marché du participant !

1. Union nationale des acteurs et des structures du développement local.

2. Borrini-Feyerabend (G.), Pimbert (M.), Farvar (M.T.), Kothari (A.) and Renard (Y.), 2004, *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Cenesta, Tehran.

Martine Antona

J'aimerais revenir sur la confrontation entre pratiques telle que Jo Cadilhon nous la présentait. Je pense que l'un des enjeux de la recherche est justement d'identifier dans quel cas utiliser quelle méthode, en fonction des sociétés et des circonstances dans lesquelles on intervient, plutôt que d'en choisir une, une fois pour toutes.

Dans certains cas par exemple, nous avons fait le choix de travailler avec des jeux de rôles et des *scenarii*, qui permettent une prise de distance par rapport à la réalité sans jamais toutefois l'évacuer puisque les gens jouent des rôles qu'ils connaissent. Et je peux vous dire que dans certains pays, les gens avaient beau savoir qu'il n'y aurait pas de *per diem*, ils étaient tous là pour l'atelier. Je crois que les gens choisissent quand même aussi ce qu'ils pensent être utile et/ou porteur de changement. Il nous est même arrivé que les participants nous demandent de leur laisser le jeu pour pouvoir continuer à jouer une fois les chercheurs partis !

Je trouve particulièrement intéressants les cas où les acteurs eux-mêmes demandent que quelqu'un soit intégré à un groupe de discussion alors qu'il ne l'était pas au départ. J'ai donc quand même une préférence, de façon générale, pour que les acteurs soient les uns avec les autres plutôt que pris un par un.

Cela permet en outre d'observer les tensions éventuelles. Et même lorsqu'il arrive qu'une personne fasse taire tout le monde, il est utile de savoir qui cette personne est. Selon qu'il s'agit du sénateur maire local ou de la commerçante de raphia comme nous l'avons vu à Madagascar, cela donne des éléments de diagnostic pertinents quant à la pérennité du dispositif participatif.

Enfin, je veux affirmer que je ne crois pas à la participation sans État. L'enjeu n'est pas l'effacement de l'État pour faire place à la participation, mais l'articulation entre État, décentralisation et participation à tous les niveaux.

Laurent Mermet

De nombreux points d'accroche ont été soulignés entre le Nord, qui nous intéresse au premier chef dans ce séminaire, et le Sud avec son immense capital de recherches et d'expériences : décentralisation, effacement de l'État, transfert de pouvoir, *shifters* et agents de développement local, rôle des experts et des porte-parole, clientélisme, etc.

Nos discussions reflètent en tout cas parfaitement l'un des acquis progressif du programme et du séminaire CDE, qui est le développement d'une vision ni angélique ou apologétique, ni paranoïaque de la participation, mais plutôt analytique, critique et constructive.

Processus décisionnels participatifs *ad hoc* dans les politiques territoriales : quelques enseignements issus de quinze ans de pratiques en Suisse

Luc Vodoz *

Résumé

Cette présentation se concentre sur les processus participatifs *ad hoc*, par opposition aux processus décisionnels participatifs institutionnalisés comme les procédures de consultation, les référendums, etc. Elle explicite les spécificités de tels processus « sur mesure », les modalités de leur instauration et les conditions de leur succès, et est illustrée par quelques expériences conduites par la CEAT depuis la fin des années 1980 ¹.

Introduction

La Communauté d'études pour l'aménagement du territoire dont je fais partie est d'un type assez particulier puisqu'elle est non seulement rattachée à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, ce qui lui confère un ancrage académique, mais constitue également une institution intercantonale et interuniversitaire en Suisse romande. Elle a donc pour vocation de faire le lien entre le monde académique et le monde de la pratique, des administrations et des bureaux d'études privés. Outre l'enseignement et la recherche, nous avons une importante activité d'expertise sur le terrain, dont mon exposé s'inspirera largement pour poser des questions concrètes sur la façon dont se déroulent les processus participatifs *ad hoc*. Je prendrai quelques exemples de processus que nous avons conçus et conduits – parfois avec succès mais pas toujours – en Suisse, notamment dans le cadre du développement de plans d'aménagement locaux, de la recherche de

* Politologue à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (site : <http://ceat.epfl.ch>), institution intercantonale et interuniversitaire romande rattachée à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse).

1. Je souhaite remercier ici mes collègues Laurent Thévoz et Michel Rey, dont j'ai beaucoup appris en matière de participation, et à qui j'emprunte une partie des réflexions et illustrations présentées dans ce chapitre.

L'environnement en débat

sites pour des déchets spéciaux, de la promotion des agendas 21 locaux, de la création de parcs naturels, etc.

Je ne parlerai donc pas ici des débats liés aux référendums, même s'il est vrai que l'on vote très souvent en Suisse – quatre fois par an sur une série d'enjeux aux trois niveaux de l'État (communes, cantons, confédération) : il s'agit de participation institutionnalisée, non de processus participatifs *ad hoc*, conçus sur mesure. Après avoir donc bien délimité mon sujet, je commencerai par donner quelques définitions, non par pédanterie ou excès de didactisme, mais parce qu'au-delà de l'enjeu de clarification sémantique se cachent des pratiques précises et concrètes que je souhaite définir clairement, tout simplement pour que l'on sache bien de quoi l'on parle. J'évoquerai ensuite le contexte de l'instauration des processus participatifs, avant de m'attarder sur les conditions de leur succès – sujet évidemment intéressant d'un point de vue opérationnel.

1. Délimitation du sujet : les processus *ad hoc*, compléments aux modes décisionnels traditionnels

Procédures et processus

J'aimerais commencer par établir une distinction importante entre ce que j'appelle les procédures et les processus (*cf.* tableau 2 *infra*). Les procédures sont des ensembles de passages obligés, définis par les dispositifs légaux et réglementaires : elles relèvent d'une approche juridique relativement formelle. Les processus au contraire correspondent à l'invitation autour de ces procédures de tout le corps social : c'est au fond la « chair » sociale et politique autour du squelette de la procédure. Les deux séries de termes qui caractérisent procédures et processus dans le tableau 2 ne s'opposent pas, ils sont plutôt complémentaires. Pourtant, cette distinction entre approche procédurale et approche processuelle me paraît importante, la seconde mettant davantage l'accent notamment sur la légitimité et la faisabilité (ou acceptabilité) politique des solutions élaborées dans le cadre de processus participatifs *ad hoc*.

Tableau 2.
Procédure vs processus

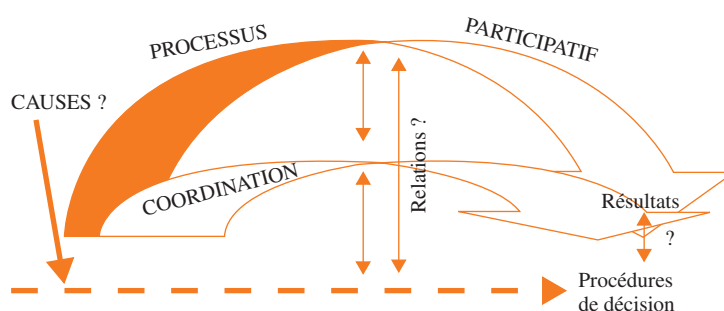
Procédure	Processus
<ul style="list-style-type: none">• Approche juridique, davantage formelle• Légalité• Transparence• Prévisibilité• Égalité	<ul style="list-style-type: none">• Approche politique, davantage matérielle• Légitimité• Faisabilité• Réalisme• Équité

Des relations permanentes

Pratiquement, on peut représenter les choses comme sur la figure 1 : le traitillé horizontal représente les procédures de décision en vigueur, qui fonctionnent de manière permanente ; il y a par ailleurs des « moments » (c'est la flèche supérieure), les processus participatifs, par lesquels on fait une pause dans la procédure : on s'en écarte et l'on met sur pied un dispositif spécifique sur mesure, *ad hoc*. Il n'est pas prévu de manière détaillée par la législation, mais il permet de traiter de manière participative un enjeu que, pour une raison ou une autre, on estime nécessaire de traiter ainsi.

Il y a trois moments importants dans les processus participatifs : 1) celui du lancement, qui renvoie aux causes : pourquoi, à quelles conditions on décide de s'écarter de la procédure pour lancer un processus *ad hoc* ? Je reviendrai sur le contexte d'instauration de ces processus et sur les causes qui les justifient. Il y a ensuite 2), à l'autre bout de la flèche, le moment des résultats, l'accord qui est trouvé dans la mesure du possible. Ce moment est très important parce que c'est là que les accords qui ont été conclus dans le cadre du processus participatif sont réinjectés dans la procédure, de manière à être légalisés et à pouvoir être mis en œuvre concrètement. Évidemment, cette flèche des procédures de décision continue au-delà sur la droite de la figure, avec la mise en œuvre qui peut supposer différentes étapes supplémentaires (comme notamment le vote du budget par un parlement, la soumission d'un objet défini au droit de référendum qui fait partie des processus institutionnalisés, etc.). Enfin, le troisième moment important 3) correspond à tout le déroulement du processus participatif, sur lequel je vais revenir. Je veux souligner ici l'importance de ne jamais oublier les relations permanentes qui existent entre le processus spécifique, *ad hoc*, sur mesure, et la procédure.

Figure 1.
Entre procédures et processus, des relations permanentes



Précisons pour terminer le sens de la flèche « coordination » : quand je parle de processus participatifs, je parle de processus qui mettent aux prises des acteurs administratifs d'une part, et des acteurs privés, individus, associations, etc., d'autre part. En revanche, quand je parle de processus de coordination, il

L'environnement en débat

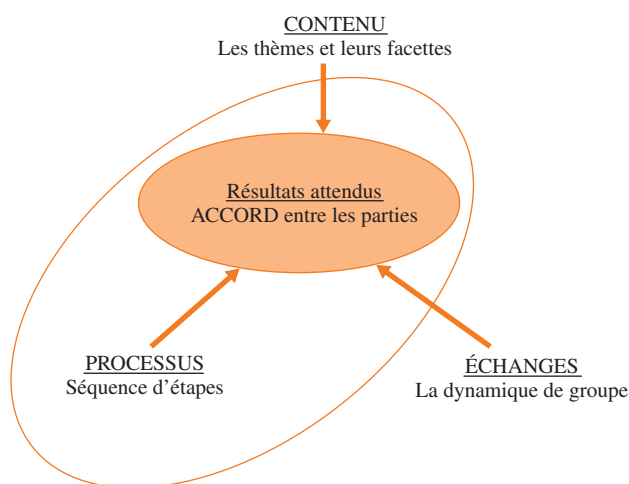
s'agit de processus analogues mais se déroulant entre acteurs administratifs, c'est-à-dire entre différentes administrations qui traitent différentes politiques sectorielles et/ou à différents niveaux de l'État. Il s'agira dans ma présentation plutôt de processus participatifs, qui impliquent des habitants, des citoyens, que de processus de coordination entre acteurs administratifs ; mais il existe un certain nombre d'analogies entre les deux types de processus.

Des processus à trois dimensions

Pour clore cette nécessaire délimitation du sujet, je dirais qu'il y a trois dimensions importantes dans tout processus participatif (cf. figure 2 *infra*). La première est le contenu, le thème de la démarche, l'objet du processus participatif qui renvoie aux spécificités locales – particulièrement importantes dans les politiques territoriales. Cette dimension concerne les compétences techniques et d'expertise relatives au contenu des politiques ou des projets territoriaux. La deuxième est de l'ordre des échanges, de la dynamique de groupe inhérente à tout processus participatif. On doit y gérer des groupes, des relations, des interactions, qui renvoient cette fois aux compétences de négociation et de médiation. Dans notre pratique, outre la conception des processus participatifs, nous œuvrons à leur gestion en adoptant le rôle de médiateur territorial (c'est par exemple la personne qui anime les groupes de discussion). Enfin, la troisième dimension des processus participatifs, et la plus importante pour moi aujourd'hui, est le dispositif processuel à proprement parler : une séquence d'étapes précisément définies et agencées dans le temps. La prise en compte de cette troisième dimension renvoie à la bonne conception et la bonne gestion du processus.

Figure 2.

Les trois dimensions des processus participatifs



2. « Participation », « concertation », ... : quelques définitions

Les définitions suivantes n'ont pas nécessairement de vocation universelle et certains ne partageront sans doute pas systématiquement mon point de vue. On peut en effet souvent remplacer un mot par un autre ; mais poser des définitions, ne serait-ce que le temps d'un exposé, est essentiel pour savoir de quoi l'on parle.

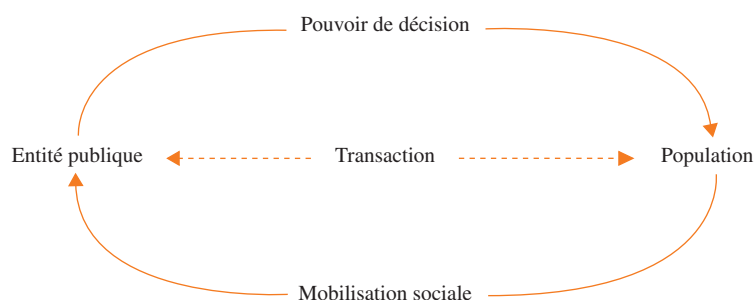
La participation

En matière de participation, je me réfère à une définition qui a plus de vingt ans et que nous devons au Canadien Jacques Godbout ¹ : « Processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes, qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation. »

La participation est donc pour moi avant tout une transaction entre un acteur public d'une part et des acteurs privés d'autre part, avec la question fondamentale du transfert de pouvoir. Schématiquement, on voit sur la figure 3 d'un côté l'entité publique qui cède du pouvoir de décision aux administrés, à la population – et il est évidemment nécessaire de préciser quelles sont la nature et l'ampleur du pouvoir cédé aux administrés – et de l'autre la population qui se mobilise. La mobilisation sociale est donc la contrepartie du pouvoir de décision qui est cédé. J'ai été quelque peu surpris dans la première moitié de cette séance de séminaire en entendant parler d'une sorte de « marché du participant » : la seule manière à mon avis « d'acheter » un participant est de lui céder du pouvoir.

Figure 3.

La participation, une transaction entre entité publique et population



1. Godbout (J.), 1983, *La participation contre la démocratie*, éditions Albert Saint-Martin, Montréal.

L'environnement en débat

Il faut remarquer que la mobilisation peut être elle-même la cause du processus participatif si dans une région donnée une population ou des acteurs associatifs se mobilisent pour ou contre un projet. Elle peut aussi en être la conséquence si l'initiative a été prise spontanément par l'autorité publique de lancer un processus participatif, et donc de céder du pouvoir de décision de manière délibérée, sans la pression préalable des acteurs sociaux. On associe souvent à l'idée de mobilisation populaire la vision d'opposants déterminés, et en tant qu'acteur public on développe généralement une stratégie vis-à-vis des opposants : qu'est-ce qu'on va en faire ? Comment va-t-on les contrer ? Comment va-t-on finalement les « écraser » ? On oublie bien souvent qu'un autre versant de la mobilisation sociale permet de jouer la stratégie des supporters, et que l'on ferait bien de leur prêter davantage attention puisqu'ils sont tout à fait à même de contribuer à l'élaboration d'un projet ou d'une politique – et donc de se l'approprier, de contribuer à sa mise en œuvre et donc à sa faisabilité.

Trois degrés de participation

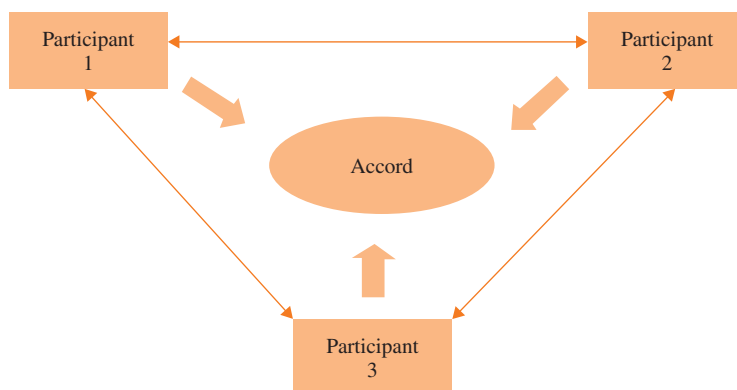
La participation se décline de différentes manières, selon les degrés de pouvoir plus ou moins importants qui sont cédés à la population.

Le premier degré de la participation est l'information, action d'une personne ou d'une institution qui fait connaître à d'autres son opinion, sa décision, sa proposition sur un sujet précis. Il s'agit d'une relation très unilatérale puisque la mobilisation du destinataire de l'information se limite à bien vouloir prendre connaissance de l'information qu'on lui donne.

Le deuxième degré de la participation correspond à ce que j'appelle la consultation, c'est-à-dire l'action d'une personne ou d'une institution qui prend connaissance de l'opinion, des propositions, des préférences d'autres personnes ou institutions sur un thème qu'elle a défini. On a là une relation davantage bilatérale, mais qui reste très asymétrique dans la mesure où l'autorité qui consulte s'engage seulement à prendre connaissance des avis exprimés, mais pas à en tenir compte. Elle garde une grande marge de manœuvre.

Le troisième degré de la participation, beaucoup plus abouti, est pour moi la concertation. Attention : le *Petit Robert*, qui est par ailleurs ma référence dans la langue française, définit la concertation en utilisant le terme de consultation, ce que je ne trouve pas satisfaisant. Je tiens la concertation pour un processus de délibération entre des acteurs (ou « parties ») qui conduit à l'obtention d'accords volontaires et/ou à l'établissement de limites aux divergences entre des parties aux intérêts différents. C'est un processus multilatéral avec égalité entre des parties, dont le but est un accord (ou la limitation de divergences), et qui peut donc être schématisé comme sur la figure 4. Les relations entre les différents partenaires sont équilibrées et orientées sur la recherche d'un accord, d'une solution.

Figure 4.
La concertation, des relations équilibrées entre parties prenantes



Une autre définition de la concertation que je trouve intéressante est l’élaboration et la réalisation d’une solution en collaboration directe avec les milieux concernés, qui sont considérés comme des partenaires coresponsables et qui se voient octroyer, à ce titre, un pouvoir d’influence direct sur le projet. Les termes « *élaboration* » et « *réalisation* » sont fondamentaux dans la mesure où lorsqu’on intègre des personnes dans un processus participatif en leur octroyant un pouvoir, on leur octroie la responsabilité de participer non seulement à l’élaboration mais parfois aussi à la réalisation de la solution. En outre, cette définition met pertinemment l’accent sur le partage de pouvoir qu’implique la concertation.

Le tableau 3 résume les différences entre ces trois degrés de participation. Dans la pratique des processus participatifs de décision que nous concevons, ces trois modalités sont évidemment souvent combinées. On a généralement affaire à des processus mixtes, ces différentes modalités de participation étant déclinées différemment pour chaque étape du processus et pour chaque type d’acteur convié à participer.

Tableau 3.
Comparaison entre information, consultation et concertation

	Information	Consultation	Concertation
Objectifs	L’initiateur fait connaître	L’initiateur prend connaissance	Accord sur les décisions entre les parties
Relations entre les acteurs	Unilatérales	Coopération	Égalité entre les parties

3. Contexte de l'instauration de processus participatifs

Un contexte de conflits d'intérêts et de valeurs

Le contexte dans lequel on décide de s'écarter de la procédure pour instaurer un processus participatif *ad hoc* est classiquement caractérisé par les conflits. Il s'agit de conflits entre privés pour l'appropriation du territoire, entre politiques publiques sectorielles, territoriales (environnement, transports, énergie, économie régionale, etc.) ou non (santé, immigration, etc.), parfois entre différents services de l'État qui poursuivent des objectifs divergents. Il s'agit également de conflits entre niveaux institutionnels (commune, canton et confédération), et plus important encore de conflits entre différents types d'acteurs (publics, privés, associatifs) touchés à des titres divers et ayant des statuts divers. Il est particulièrement nécessaire de toujours bien analyser au début d'un processus participatif à quel type d'acteur on a affaire : est-il là pour décider ? Est-il là pour payer ? Sera-t-il bénéficiaire ou victime de l'installation dont on parle ? Est-il propriétaire ? Voisin ? À quel titre est-il convié ? Ces différents statuts permettent de définir le rôle qui va être attribué à chaque acteur dans le processus participatif, le degré de participation spécifique qui va lui être attribué (va-t-on privilégier l'information, la consultation ou la concertation ?), ainsi que les autres modalités de sa participation.

Parmi les conflits territoriaux classiques, on trouve bien sûr le phénomène NIMBY¹, qui résulte d'un déséquilibre entre l'importance des « coûts » (nuisances) d'un projet, qui se concentrent sur la communauté locale « hôte », et celle de ses bénéfices, diffus pour une population plus large que celle de la population locale. Il peut concerner des installations gênantes (une autoroute, une centrale électrique, une installation pour des déchets que personne ne veut avoir chez soi mais que chacun veut pouvoir utiliser), mais aussi des installations telles qu'un parc naturel qui pour un autochtone peut être vécu comme une nuisance, une limitation de sa liberté et de son pouvoir économique dont les bénéfices sont diffus et concernent principalement les urbains. À l'inverse, on rencontre le phénomène PIMBY² dans lequel les acteurs se battent pour avoir chez eux par exemple une installation profitable en termes d'économie régionale, une infrastructure telle qu'un nœud de transports publics, etc.

Au-delà de ces cas classiques de conflits territoriaux, on peut être confronté à la volonté d'une autorité publique de promouvoir un projet territorial. J'ai expliqué précédemment que les autorités s'engageaient parfois dans la participation en réaction à la pression de la population sur un enjeu conflictuel, mais parfois aussi délibérément en cédant du pouvoir à leurs citoyens ou aux habitants du lieu pour promouvoir un projet qui leur paraît souhaitable. On est dans cette configuration par exemple

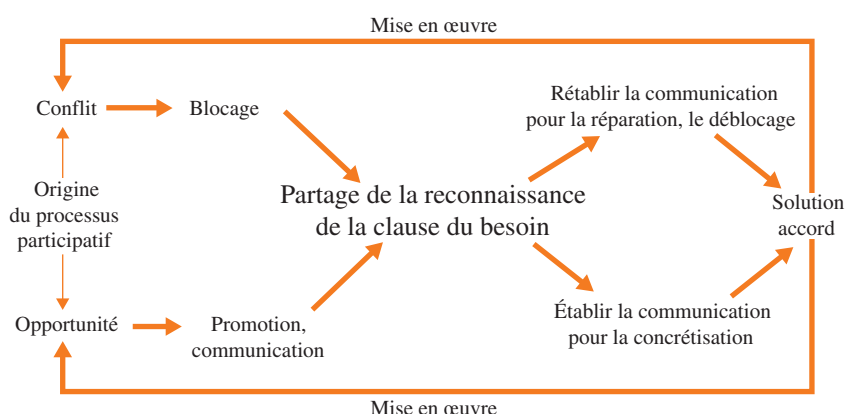
1. *Not in my backyard.*

2. *Please in my backyard.*

avec les agendas 21 locaux, sortes de catalogues de mesures élaborés aux différents niveaux de l'État pour promouvoir le développement durable. Nous venons de terminer à Lausanne une démarche participative de deux ans qui s'appelait « Quartiers 21 », et qui visait à définir avec les habitants de la ville un tel « catalogue ».

Qu'il s'agisse de conflits territoriaux ou de la promotion d'un projet territorial, on a toujours affaire à des confrontations d'intérêts et de valeurs. La figure 5 représente les deux types de situations (conflit et promotion d'un projet territorial), avec sur la gauche l'origine du processus participatif : un conflit ou une opportunité. Un point qui me paraît tout à fait central est le partage de la reconnaissance de la clause du besoin. Il est nécessaire que les acteurs, au début du processus, se mettent autour de la table pour reconnaître et partager la nécessité d'agir, sans quoi le *statu quo* prévaudra toujours. À droite, au terme du processus participatif, j'ai mentionné la solution, l'accord trouvé (ou en tout cas la limitation des divergences), dont la mise en œuvre rétroagit sur la cause du processus.

Figure 5.
Origine et dynamique des processus participatifs

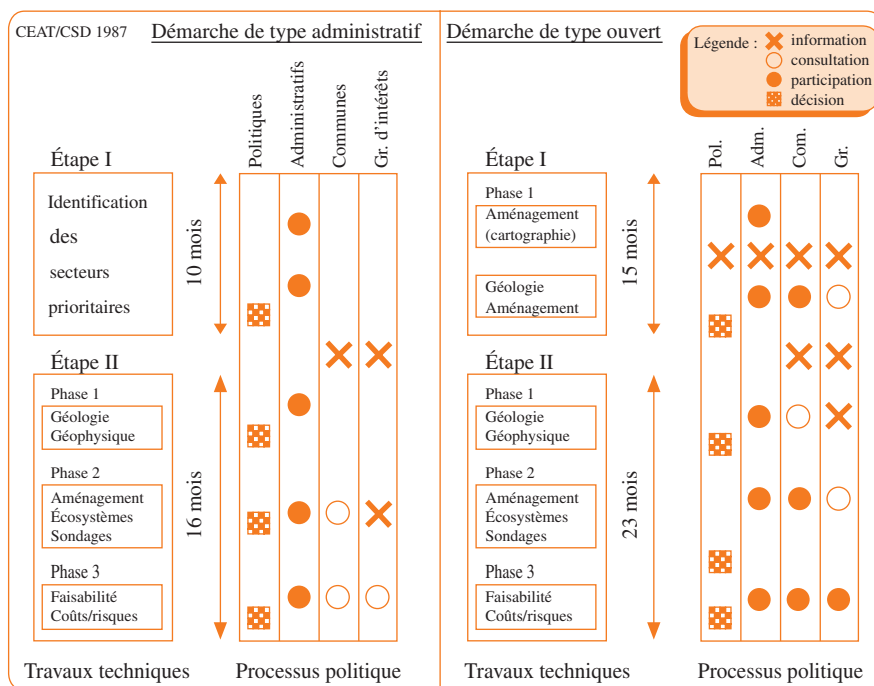


Il est important de bien formaliser les différentes modalités de participation qui sont prévues et je donnerai, de manière très synthétique, deux exemples. La figure 6 est une version simplifiée d'un graphique beaucoup plus large et complexe qui représente la formalisation d'un processus participatif avec comparaison de deux variantes : une démarche de type administratif, classique, et une démarche plus ouverte, beaucoup plus participative. Nous avons soumis ces deux variantes, dont l'enjeu était le choix d'un site pour stocker les déchets spéciaux de l'ensemble de la Suisse romande, aux responsables politiques il y a plus d'une quinzaine d'années. Ceux-ci ont préféré mettre en œuvre la variante la plus participative. Aujourd'hui, le site a été trouvé et l'installation est construite sans qu'il n'y ait eu aucune opposition ni d'associations, ni de services étatiques, ni de la commune qui accueille cette installation, ni même de particuliers. Dans cette figure, on trouve en lignes les étapes de la démarche, et en colonnes les types d'acteurs. Les symboles – croix, cercles, carrés – sont

L'environnement en débat

les modalités de participation, à savoir information, consultation, concertation¹ ou décision. Outre les trois degrés de participation, il fallait en effet également un symbole pour les prises de décision, avec identification de la personne ou de l'instance chargée de chaque décision.

Figure 6.
Cas de l'installation de stockage pour déchets stabilisés en Suisse romande



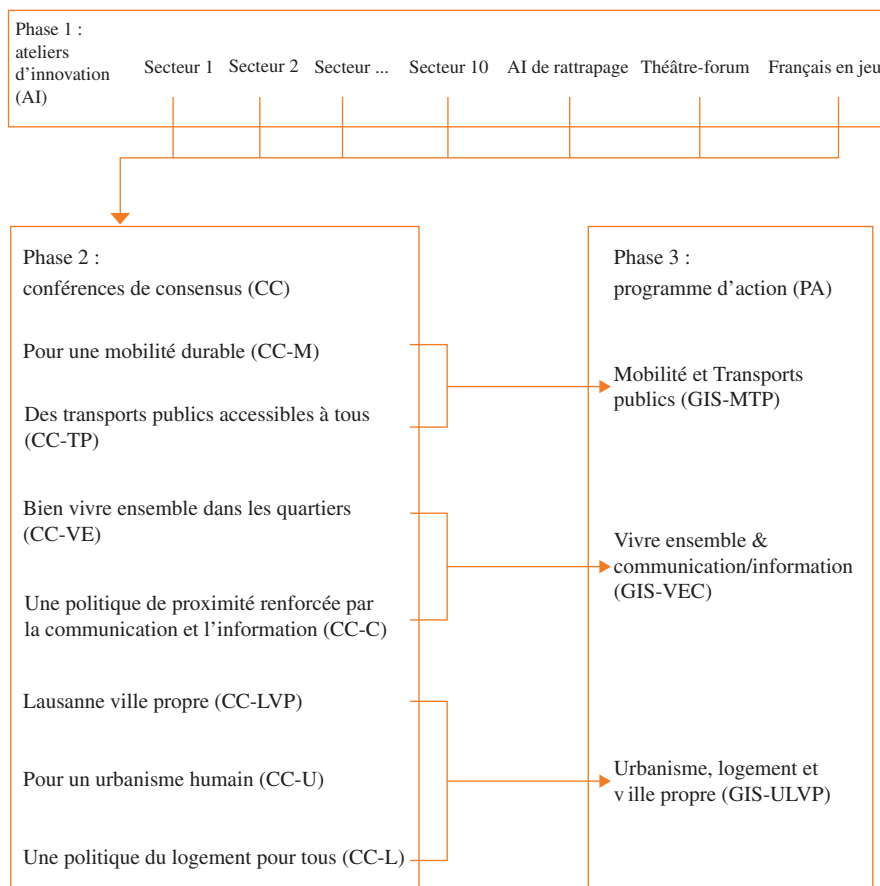
La figure 7 revient sur la démarche « Quartiers 21 » que j'évoquais précédemment, dans le cadre de laquelle toute la population de la ville de Lausanne, dans un premier temps, était invitée à participer à ce que nous avons appelé des ateliers d'innovation. Il s'agissait d'une phase d'impulsion au cours de laquelle les habitants de la ville pouvaient faire part de leurs préoccupations, de leurs projets, etc. Elle avait été organisée sur une base géographique avec quinze ateliers dans les différents secteurs de la ville. Toute la population avait donc été invitée, 1 % a répondu présent, soit environ un millier de personnes. La deuxième phase était celle des conférences de consensus, qui constituaient vraiment ce que j'appelle de la concertation. Elles n'étaient plus géographiques, par secteurs de la ville, mais thématiques sur l'ensemble de la ville. Sept conférences de consensus traitant de sept thèmes différents ont été organisées en parallèle sur une série de soirées, dans lesquelles étaient intégrés d'une part des représentants de la population qui

1. *Nota bene* : dans ce schéma, ce que j'ai défini plus haut comme « concertation » est désigné par le terme « participation ».

avaient travaillé dans la première phase, et d'autre part des représentants des milieux associatifs concernés par les thématiques de chacune des conférences de consensus. L'une des règles principales était précisément d'aboutir à des consensus : devoir voter aurait constitué un échec, et n'étaient admis que les projets qui faisaient l'objet d'un consensus entre l'ensemble des participants. C'était évidemment assez ambitieux et délicat. La troisième phase correspondait à l'élaboration d'un programme d'action au sein de l'administration. Elle a permis de décloisonner les différents services administratifs concernés, une soixantaine de fonctionnaires de tous ces services ayant eu pour tâche d'étudier et de développer la faisabilité des propositions formulées par les citoyens – sans être habilités à se prononcer quant à leur opportunité ! –, de les détailler, et d'en faire un catalogue remis par la suite au gouvernement local pour la mise en œuvre. L'ensemble de cette démarche participative a duré deux ans.

Figure 7.
Le cas de la démarche « Quartiers 21 »

Les trois phases de *Quartiers 21* : d'une approche par secteurs de la ville (phase 1) à une approche thématique (phases 2 et 3)



5. Conditions de succès des processus participatifs

La nécessité de « conditions locales » favorables

La première de ces conditions locales est la nécessité commune aux différents acteurs : il faut que les acteurs puissent et doivent agir ; sinon, à défaut de « pression du problème », c'est le *statu quo* qui prévaut. Il doit également y avoir une volonté commune, c'est-à-dire qu'il faut que les acteurs veuillent agir – on ne peut pas faire participer quelqu'un qui veut rester chez lui. La combinaison de cette nécessité et de cette volonté communes se traduit par la reconnaissance de l'interdépendance des acteurs. Chacun doit avoir conscience qu'il a besoin des autres et doit renoncer à décider seul. Il doit donc être prêt à faire un certain nombre de concessions, au profit d'une décision partagée qui sera plus solide et plus légitime.

Des choix politiques clairs et explicites

Les choix politiques doivent être clairs et explicites dans les processus participatifs. Tout d'abord, avant de lancer un processus participatif, il faut se demander si cela en vaut la peine. On ne fait pas, de mon point de vue, de la participation par idéologie démocratique mais par pragmatisme, pour arriver à des solutions réalistes qui puissent être mises en œuvre. Il convient donc de commencer par une comparaison, par l'autorité politique, des avantages et inconvénients, des chances et risques liés à l'instauration d'un processus participatif (qui est une variante parmi d'autres possibilités de processus décisionnels). La figure 6 présentée ci-dessus comparait ainsi deux variantes soumises à l'autorité politique avant de lancer la démarche de recherche d'un site pour des déchets stabilisés, permettant d'analyser les avantages et les inconvénients de chaque démarche possible : va-t-on rester dans une procédure classique avec un peu de participation, ou se lancer dans un processus *ad hoc* ? C'est à l'autorité politique qu'il revient de décider, de choisir, et l'on peut se fier au flair et au sens de l'anticipation des responsables politiques pour définir à quel moment cela vaut la peine de se lancer dans un exercice participatif, nécessairement plus long et plus coûteux.

Une définition claire des « règles du jeu » de la participation et leur approbation formelle par l'autorité politique sont également nécessaires – je reviendrai ci-dessous plus en détail sur ce que j'entends par « règles du jeu ».

Enfin, l'autorité politique doit définir précisément la portée des résultats de la concertation, c'est-à-dire les conditions et modalités selon lesquelles ces résultats, au terme du processus participatif, seront réinsérés dans la ou les procédure(s) (nous avons souvent affaire à des projets complexes qui mobilisent

de multiples procédures). Les acteurs se mobilisent non seulement en fonction du degré de pouvoir qui leur est accordé, mais aussi de ce qui adviendra des résultats de leur mobilisation. Cette définition claire inclut donc aussi celle de la responsabilité de la mise en œuvre des résultats du processus.

Des règles du jeu précises et adaptées

La première des règles du jeu doit préciser qui va être convié, dans quel but, avec quelles tâches et quelles responsabilités. Au risque de choquer certains démocrates, je m'insurge contre la logique de la représentativité qui est souvent très peu performante dans ce type de processus. La représentativité est bien assurée par les mécanismes politiques traditionnels basés sur l'élection ; mais dans le cadre des processus participatifs, nous cherchons à identifier les acteurs qui seront utiles au processus, que ce soit parce qu'ils ont une expertise à faire valoir, une capacité importante de mobilisation, de relais, ou au contraire une capacité de blocage du projet qui rend nécessaire de les inviter et de les intégrer dans le processus décisionnel. Je mets donc l'accent sur l'utilité de convier un acteur plutôt que sur le fait par exemple d'avoir un homme, une femme, un jeune, un vieux, un urbain, un rural, etc., au risque de l'inefficacité.

Un deuxième aspect à préciser tient aux ressources nécessaires au processus participatif (temps, argent, informations, compétences, etc.) et à la façon dont ces ressources vont être mobilisées.

Troisièmement, il convient de bien définir – j'insiste à nouveau sur ce point – les différentes étapes du processus et les modalités d'élaboration et d'approbation des résultats, c'est-à-dire qui prend les décisions à quel moment. J'évoquais par exemple plus haut la règle du consensus que nous adoptons dans certains cas : c'est une modalité assez contraignante mais qui peut être définie et retenue. On peut en choisir d'autres, comme le vote. Il est toujours essentiel de savoir quelle est l'instance qui a le pouvoir de prendre les décisions, à quel moment – au terme de chacune des étapes d'un processus participatif que l'on découpe fréquemment en séquences – étant entendu qu'au terme de chaque séquence une décision entérine la phase précédente et ouvre la phase suivante.

Quatrième point, les échéances à respecter doivent être précisées, tout comme la façon dont leur respect sera assuré. La gestion du temps dans les processus participatifs est toujours délicate, sachant que l'on se trouve dans des perspectives à deux, trois, voire quatre ans.

Cinquièmement, les autorités doivent préciser comment le processus est coordonné avec les diverses procédures déterminantes, puisqu'il n'est pas question de travailler dans l'illégalité.

Sixièmement, les règles du jeu prévoient comment les conflits sont réglés, et en cas d'enlèvement quelle autorité arbitre et de quelle manière la poursuite du processus est assurée.

Enfin, septième point, une dernière règle importante – qui est au fond une méta-règle – consiste à expliciter comment sont gérés les imprévus, étant donné que

L'environnement en débat

tout changement de règle en cours de processus est extrêmement délicat et devrait lui-même faire l'objet d'une concertation entre ses parties prenantes. Il est en effet parfois indispensable de changer de règle par exemple parce qu'un acteur refuse avec de bonnes raisons les règles qui lui sont proposées, par exemple sur la base d'un imprévu technique qui surgit et suppose de modifier l'échéancier. Il se peut aussi que de nouveaux acteurs apparaissent qui n'avaient pas été inclus en début de processus, mais qui se révèlent progressivement être des acteurs incontournables. On doit alors modifier la règle de composition des organes de fonctionnement, etc. Il y a donc, toute une série de cas dans lesquels il peut être nécessaire de changer les règles du jeu, d'où la nécessité d'une métarègle sur la façon de procéder – généralement de manière concertée et en tout cas avec l'approbation formelle de l'autorité politique sur les nouvelles règles du jeu.

Je terminerai cette section sur les règles du jeu en évoquant un risque majeur auquel on est toujours soumis dans ce genre d'exercice : il s'agit du changement d'autorité politique. Puisque les administrations et les acteurs sociaux restent alors que les responsables politiques passent, on peut rencontrer de gros problèmes si le nouvel élu n'est pas convaincu et ne s'engage pas clairement dans la démarche initiée par son prédécesseur.

Conclusion : trois *credo*

Je voudrais pour conclure partager trois *credo*, que j'aurais en réalité pu formuler aussi bien en introduction, tant ils sont à la fois fondateurs de notre pratique que confirmés par elle.

Le premier de ces *credo* est que dans la planification territoriale il y a toujours une interdépendance étroite entre les aspects techniques (contenu du plan) et les aspects politiques (démarche de planification). Cela signifie qu'il ne faut jamais escamoter un enjeu réel sous prétexte qu'il est trop technique. Il ne faut jamais retirer un enjeu de la discussion pour le confier aux experts sous prétexte qu'il est trop difficile à gérer par les acteurs sociaux. Ces derniers savent parfaitement gérer eux-mêmes ce genre de problèmes et demander si nécessaire l'avis d'experts, qui peuvent être invités à titre consultatif, sans pour autant mettre en question le pouvoir de décision des acteurs.

Deuxième *credo*, très simple : la manière d'élaborer un plan est aussi importante que son contenu. Autrement dit, le succès d'une planification résulte autant de la qualité du plan que de la qualité d'adhésion des acteurs à ce plan. Comme je l'ai déjà affirmé, on ne fait pas de la participation par idéologie démocratique mais pour le succès du plan, c'est-à-dire pour obtenir un plan qui puisse être mis en œuvre concrètement sur le terrain, de manière pérenne. La session précédente de cette séance de séminaire a abordé la question de la pérennité des projets : je pense vraiment que les démarches de concertation permettent aux acteurs de s'approprier les projets, et qu'elles représentent ainsi la meilleure manière d'en garantir la pérennité au-delà des interventions extérieures.

Enfin, mon troisième *credo* est que face à des problèmes techniquement complexes et/ou socialement conflictuels, il faut faire preuve de souplesse dans la définition du problème et le choix de solutions, mais de rigueur dans les règles du jeu pour la démarche de planification. Il ne faut jamais engager un processus participatif pour faire passer une décision qui a déjà été prise ou qui est déjà largement orientée. Quand on ouvre un processus participatif, on doit évidemment en délimiter le cadre et l'objet, mais on doit être souple dans la définition du problème par exemple au niveau de l'échelle territoriale considérée, et souple dans la définition des solutions. Dans le cas contraire on se décrédibilise rapidement auprès des acteurs sociaux, qui sentent très bien qu'on est là pour faire passer une décision plutôt que pour en construire une avec eux. La rigueur dans les règles du jeu est en revanche la seule manière d'augmenter l'acceptabilité sociale et politique d'une solution par rapport à un problème conflictuel. On sait d'ailleurs par différentes études qu'un perdant dans la négociation d'un projet accepte beaucoup mieux d'avoir perdu s'il fait le constat d'une certaine justice procédurale ou processuelle. La rigueur dans les règles du jeu permet aux personnes qui ont plus de difficulté à préserver leurs intérêts d'accepter le résultat d'une démarche parce que le jeu a été correct, qu'il n'y a pas eu tricherie.

Table ronde

Christophe Bouni

Consultant, ASCA

Je voudrais réagir à la présentation de Luc Vodoz en me basant principalement sur deux études que nous avons réalisées d'une part pour le Conseil général des ponts et chaussées en 2001¹, d'autre part pour la Commission nationale du débat public en 2004², sur le rôle de la participation du public dans les processus décisionnels. En 2001, nous avons analysé des expériences étrangères en la matière, ainsi que les premiers travaux du programme « Concertation, décision et environnement » lancé en 1999, et dont certains avaient déjà bien avancé. En 2004, nous avons en fait essentiellement actualisé cette première étude en nous appuyant sur l'ensemble des projets de recherche du programme CDE, qui étaient cette fois pour la plupart terminés. Dans les deux cas, nous nous sommes principalement intéressés à l'évolution de la recherche sur les questions de participation.

La première dimension de la présentation de Luc Vodoz que je voudrais souligner est qu'il a fait apparaître clairement les maîtres d'ouvrage, un peu absents de la première session. Dans un processus participatif, il y a certes un public, des acteurs variés, mais il y a aussi un maître d'ouvrage et de nombreuses recherches françaises portent d'ailleurs sur ces derniers plus précisément (ministère de l'Équipement, RFF, EDF et RTE, IAU-RIF, etc.). La façon dont ces aménageurs se posent la question de la participation a considérablement changé au tournant des années 2000. Ils se sont structurés autour de cette question, en interne avec la mise en place d'équipes *ad hoc*, et en externe avec la mobilisation de budgets importants pour lancer des études soit d'assistance à la maîtrise

d'ouvrage, soit sur la réalisation en amont de la concertation – ce qu'ils appellent les études de contexte et qui leur permettent de comprendre où ils « mettent les pieds » en traçant une route ou une voie ferrée sur un territoire. Il s'agit d'une « structuration externe » dans la mesure où ces financements ont contribué à restructurer le petit monde des bureaux d'études, à orienter leurs activités, et à y faire entrer un certain nombre de jeunes chercheurs pour faire le lien entre recherche et pratique. Je pense qu'il n'est pas inutile de se poser la question de l'impact de cette structuration interne et externe, de l'institutionnalisation de la concertation qui l'accompagne d'une certaine façon, sur l'évolution du débat public et de la participation. Cela a-t-il contribué à améliorer la qualité de la concertation ? Avec quelles conséquences en matière de décision ? Le « profil décisionnel » des aménageurs a-t-il profondément changé ?

Luc Vodoz a aussi très utilement insisté sur la question de la relation entre les temps assez ponctuels de participation et les processus décisionnels de plus long terme, c'est-à-dire la façon dont les processus participatifs sont réinsérés dans les processus décisionnels. C'est une dimension du problème qui, d'après nos deux études, demeure trop absente des recherches françaises. En outre, lorsqu'elles la traitent, c'est généralement sous l'angle de l'apprentissage collectif – je m'excuse de devoir regrouper des recherches variées derrière cette « étiquette » forcément réductrice – et des forums hybrides de Callon et Latour. De nombreux travaux se consacrent à la dimension collective, aux *shiffters* ou intermédiaires entre participants et porteurs de projets, à la légitimité des participants, à la constitution des publics, les présents et les absents. Du point de vue du comportement

1. Dubien (I.), Bouni (C.), 2001, *Environnement et processus de décision en matière d'aménagement public*, ministère de l'Équipement, Conseil général des Ponts et Chaussées, Paris.

2. Bouni (C.), Dufour (A.), 2004, *Recherche bibliographique et synthèse des réflexions concernant le débat public et les processus de décision en matière d'aménagements publics*, Commission nationale du débat public, Paris.

de ces collectifs, les premiers travaux que nous avons analysés étaient plutôt tournés vers les relations de méfiance, mais une réorientation a eu lieu ensuite vers la confiance, signe sans doute d'un changement progressif d'état d'esprit des chercheurs. La présentation de Luc Vodoz apporte sur cette confiance un éclairage important avec la réflexion sur les règles du jeu, la communauté de destin et de territoire, etc.

Du point de vue de l'apprentissage lui-même, on a coutume de distinguer un apprentissage dit « conflictuel » qui se produit dans le cadre du débat, du groupe, au sein de ce qui est nommé la « communauté savante », et un apprentissage complémentaire qui est l'effet de structuration au sein de ce groupe avec l'expérience de débattants, et qui a probablement des effets pérennes sur la structuration de la société civile, conduisant à des regroupements d'acteurs et d'intérêts. C'est une question que je trouve très intéressante : la pratique courante de la concertation, de la participation, conduit-elle à la structuration d'une société civile plus dynamique, plus mobilisée ? L'exemple de la Suisse éclaire-t-il en la matière celui de la France où l'essor de la participation est encore récent et où la société civile est peu mobilisée ?

Cette réflexion rétroagit à mon avis sur la dimension temporelle des processus participatifs. La plupart des travaux qui se placent dans la logique de l'apprentissage collectif écartent cette dimension du temps dans la mesure où ils se focalisent sur les moments de débat (qui durent le plus souvent de quatre à six mois), sans les replacer dans le cadre des processus plus longs qui sont ceux de l'action publique.

Je voudrais revenir à présent sur ce que Luc Vodoz appelle le partage d'une nécessité d'agir. La question des rationalités en jeu dans le cadre du débat est très peu présente dans les travaux que nous avons pu examiner. L'accent est plutôt mis sur l'analyse de l'objet social de la concertation, du forum

d'expression du bien commun. Les lieux de concertation sont finalement des objets sociaux, des microcosmes de la société, et sont intéressants à analyser en tant que tels. On s'intéresse aux questions de légitimité, à leur évolution, on s'interroge sur la transformation de citoyens en experts pour mêler différentes personnalités, différentes façons de voir, mais le travail des débats conduit à rendre tout le monde un peu « expert » et à utiliser un langage commun qui est proche de celui de l'expertise. Toutes ces questions sont liées à la compréhension du fonctionnement d'un groupe, mais sont peu mises en relation avec l'action, avec la nécessité d'agir qui est derrière. Pour utiliser la distinction que ferait Latour, il y a d'un côté le fait de prendre en compte les éléments qui sont nécessaires pour décider, les enjeux importants pour la compréhension d'une politique, et de l'autre la hiérarchisation de ces différents éléments, chaque acteur étant censé faire sa propre hiérarchisation. C'est l'absence de cette deuxième dimension dans les travaux qui conduit à affaiblir le lien avec la partie décisionnelle.

Pour finir, je soulignerai que la partie « décision » du programme « Concertation, décision et environnement » est très marginale, les différents projets de recherche s'étant plutôt intéressés à la concertation comme objet social. Il en va de même pour « l'environnement », quasiment pas cité dans les projets ! Lorsqu'il l'est, c'est toujours comme objet d'action, jamais comme une finalité. Il y a donc sous-jacente l'hypothèse – présente dans la plupart des travaux sur le développement durable – que la concertation est vertueuse par nature, et que plus de participation est forcément bénéfique à l'environnement. Cette hypothèse lourde est très peu discutée et je voudrais demander à Luc Vodoz s'il y a eu des évaluations dans ce domaine en Suisse. Quelle est l'efficacité environnementale de la concertation en comparaison d'autres types de gouvernance plus liés à la démocratie représentative ?

Bernard Barraqué

Directeur de recherches CNRS
au Laboratoire techniques territoires
et sociétés, ENPC-UMLV

Les cas internationaux traités dans le cadre du séminaire CDE¹ ont surtout concerné les trois principaux territoires francophones en pays développés : la Belgique, le Québec et aujourd'hui la Suisse. Or, ces trois cas ont en commun un haut degré de décentralisation avec un moindre pouvoir aux mains de l'État fédéral ou central. Le regard que l'on peut y porter sur la participation est forcément inscrit dans ce contexte, dans une façon de faire de la politique qui est différente de la nôtre. On se demande donc si la difficulté que les Français ont à développer des processus participatifs en complément des procédures décisionnelles plus classiques au sens explicite par Luc Vodoz n'est pas liée à notre avatisme jacobin d'une part, à la force de notre tradition représentative d'autre part : les élus seraient là pour décider et toute forme de participation, de démocratie délibérative ou participative contreviendrait à la légitimité du suffrage universel.

Sauf dans le domaine de l'eau, le droit français a tenté, avec le code civil, une répartition systématique des biens et des relations sociales entre public et privé, sans laisser de place à la dimension communautaire des choses, au « patrimoine commun » (*common property*). Nadine Vivier a écrit un ouvrage très intéressant sur l'invention de la commune française par Robespierre et ses amis jacobins en 1792². Robespierre reprend l'idée de la commune de bourgeoisie suisse importée par Jean-Jacques Rousseau, mais il y ajoute que tout le monde doit pouvoir voter, y compris les gens qui ne sont pas dans un lignage particulier, qui ne sont rien à l'époque. D'où l'idée de distraire un petit morceau

des communaux pour que chacun ait son propre lopin de terre et qu'il se sente citoyen – à la fin du XVIII^e siècle, on ne peut pas se sentir citoyen si on n'est pas enraciné dans le sol. La loi Lechapelier de 1791 élimine par ailleurs toute possibilité d'association et donc toute forme de démocratie délibérative : pas de coalitions plus ou moins secrètes dans la République, que des citoyens ! Il a ensuite fallu 110 ans et des débats parlementaires mouvementés pour que la loi de 1901 autorise enfin les Français à s'associer pour défendre des intérêts ou pratiquer des activités quelconques en commun. Les défenseurs de cette loi disaient à l'époque fort justement qu'on ne pouvait continuer ainsi avec une France où il y avait l'État et les citoyens, éventuellement des collectivités locales élues entre les deux (mais aux pouvoirs réduits), mais aucune place laissée à la solidarité, à la philanthropie, et donc à la subsidiarité. La Belgique, le Québec et la Suisse ont des constructions institutionnelles différentes de la nôtre, qui doivent normalement ouvrir plus facilement la voie à la démocratie délibérative. J'aimerais recueillir le sentiment de Luc Vodoz sur ce sujet, ainsi que de nos collègues belges et québécois présents dans la salle.

Il faudrait également prolonger la dernière question de Christophe Bouni sur l'environnement. Pour un sociologue français, les Anglo-Saxons et les Américains en particulier ont inventé l'environnement comme concept légitimateur d'une certaine façon de faire de la politique, notamment pour réintroduire face au libéralisme triomphant un bridage, un ressort de rappel, qui aux États-Unis n'est pas l'État comme chez nous, mais la communauté. Je renvoie sur cette question à l'ouvrage de Dominique Lecourt intitulé *l'Amérique entre la Bible et Darwin*³. Peut-être y a-t-il en outre une précocité de la Suisse

1. Cf. Dziedzicki (J.-M.) « Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français » dans le volume 1 (Allemagne, Belgique, Canada, Suisse et USA) ; Istasse (M.), Colon (I.) « Mettre en œuvre la convention d'Aarhus : les expériences belges et françaises » dans le volume III (Belgique) ; Mougenot (C.) « Des chartes et des cartes pour prendre soin de la nature ordinaire » dans ce volume (Belgique) ; Warin (P.), La Branche (S.) « La concertation du public construite par la recherche en sciences sociales sur l'environnement » dans ce volume (Québec).

2. Vivier (N.), 1998, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Publications de la Sorbonne, Paris.

3. Lecourt (D.), 1998, *L'Amérique entre la Bible et Darwin*, collection « Quadriges », PUF, Paris (première édition 1992).

par rapport au thème environnemental, liée à la structure sociopolitique de l'exercice de la décision dans ce pays.

Enfin, pour revenir vers l'analyse en profondeur de la place de la participation dans les sociétés françaises suisses ou suissesses, je me demande ce qu'en penserait Michel Bassan, sociologue à l'EPFL. Il avait été choisi pour étudier ce qui était en train de se passer à Annecy dans les années 1970, au moment où la ville – historiquement soumise à de fortes influences des modèles de gestion suisses et piémontais du *buon governo*, et plus récemment de la Résistance – tentait

de mettre en place une sorte de démocratie culturelle. Il s'agissait de créer un centre d'animation culturelle en reprenant la vieille idée émise par le mouvement d'éducation culturelle (PEC) à la Libération, de transformer la ville en maison de la culture sans murs, où tout le monde participerait sur tout. Quelle est sa place dans les analyses en Suisse actuellement ?

Rappelons pour conclure que la critique de la société consensuelle n'est pas l'apanage de la France : revoir l'excellent film de 1974 du cinéaste suisse Alain Tanner intitulé *Le milieu du monde*.

Discussion avec le public

Sophie Allain

INRA

Ma question s'adresse à Luc Vodoz. Vous avez beaucoup insisté sur le rôle du responsable politique pour définir les règles du jeu de la participation. Mais nous sommes justement dans une phase de décentralisation et de complexification qui fait que l'on ne sait plus toujours clairement qui détient réellement l'autorité. Dans le domaine de l'environnement, de nombreuses institutions se mettent en place, sont en phase d'installation, en train de forger leur doctrine. Qui définit alors l'autorité responsable ?

Marianne Bloquel

ADEME

Je ne suis pas complètement convaincue non plus par cette clarification des règles du jeu que vous appelez de vos vœux, mais pour une autre raison. Dans bien des cas, les élus ont très peur des pertes de pouvoir liées à la participation. Concrètement, on observe souvent qu'ils font appel à un bureau d'études pour les aider à monter un processus participatif, et le bureau qu'ils sélectionnent est celui qui leur propose quelque chose de rapide et peu participatif sur l'acceptabilité du projet. Ce n'est qu'une fois l'idée du projet validée qu'une deuxième phase peut être envisagée qui, elle, affiche dès le départ des règles du jeu claires, ouvre l'éventail des *scenarii* de manière beaucoup plus large.

Mario Gauthier

Université de Montréal

Jacques T. Godbout, à qui Luc Vodoz emprunte sa définition de la participation, a étudié les premières expériences québécoises de participation publique au début des années 1960. Il a étudié, entre autres, l'expérience d'enquête/participation du BAEQ (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec), les comités de citoyens dans les quartiers marginaux urbains de la ville de Montréal ainsi que les premières initiatives des CLSC (centres locaux de

services communautaires). Ses conclusions ont été exposées dans un livre au titre évocateur *La participation contre la démocratie* (1983, éditions Saint-Martin) et peuvent se résumer ainsi : bien souvent, la participation peut jouer contre la démocratie représentative parce qu'elle a pour effet de court-circuiter le lien privilégié entre les gouvernants et les gouvernés au profit des professionnels et des animateurs sociaux. Un des éléments importants qui ressort de l'expérience québécoise de participation publique telle que mise en œuvre par la suite par le BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement) et d'autres institutions comme l'OCPM (Office de consultation publique de Montréal), c'est que la participation y est essentiellement consultative et non-décisionnelle. Ainsi rattaché au système politique, la consultation publique au Québec favorise l'expression des conflits et des oppositions, ce qui contribue à élargir le champ de la représentation politique. En ce sens, je voudrais interroger Luc Vodoz sur les dangers associés à l'instrumentalisation des procédures de participation. À trop vouloir construire du consensus et gérer les conflits, n'étouffe-t-on pas l'expression des oppositions qui est au cœur de nos démocraties représentatives ?

Luc Vodoz

Par rapport à la transformation de l'autorité politique évoquée par Sophie Allain, je dois préciser qu'il n'y a pas de processus de décentralisation en Suisse. On est au contraire en pleine centralisation ! On parle souvent de la Suisse comme modèle de décentralisation, mais il est plus approprié de la considérer comme étant en phase de centralisation depuis 150 ans, un peu à la manière de l'Europe aujourd'hui. Le pouvoir fort est celui des cantons, et la confédération ne dispose que du pouvoir que ces derniers veulent bien lui accorder. Cela explique évidemment en partie notre culture politique et notamment le droit référendaire extrêmement étendu. Cela a aussi un impact sur la façon

dont les élus travaillent puisqu'ils négocient entre différentes parties des accords qui sont toujours sous la surveillance populaire, et je dirais même sous la menace d'un référendum si une décision est considérée comme illégitime. Les acteurs sont donc fortement poussés à la recherche de compromis en amont. Par ailleurs, même si les formes de l'autorité politique changent en effet, je crois qu'on a quand même toujours, à un moment donné, dans une société, une autorité légitimement élue et qui a pour vocation de gouverner, de faire les lois, etc.

Marianne Bloquel a évoqué la peur des élus, et il est vrai que les élus ont parfois peur et souvent besoin d'apprendre. Dans le cadre de la planification d'une installation de stockage pour déchets stabilisés que j'ai évoquée tout à l'heure, les chefs de service de l'administration étaient tous opposés à une démarche participative et supporters de la procédure hiérarchique administrative classique. Si la décision avait été entre leurs mains, le processus participatif *ad hoc* n'aurait jamais été mis en place – et ce serait probablement aujourd'hui une belle pagaille ! C'est en réalité le responsable politique qui chapeautait cette démarche qui a fait preuve de beaucoup de flair : en fonction d'autres enjeux liés à des problèmes de déchets en Suisse romande à cette époque-là, il a senti tourner le vent et a reconnu la nécessité d'ouvrir le processus de décision à la participation populaire. Celui-ci en a forcément été alourdi et ralenti (il a duré près de quatre ans au lieu de deux), mais l'important est que le politique a senti la nécessité de passer outre l'avis de son administration – et il s'est rallié à la nécessité de définir clairement les règles du jeu. À noter qu'une démarche administrative classique, plus légère et plus brève, se serait néanmoins probablement traduite *in fine* par des délais beaucoup plus longs, en raison des blocages sociopolitiques qui n'auraient pas manqué de surgir.

Participation contre démocratie ? Je voudrais insister sur le fait que j'ai parlé de processus participatifs *ad hoc* qui sont complémentaires au fonctionnement démocratique usuel en Suisse. Il n'y a donc pas de problème de légitimité dans la mesure où tout résultat d'un

processus participatif doit repasser sous le joug de la procédure, doit être réinséré dans les procédures de décision classiques et donc soumis à une décision gouvernementale voire parlementaire lorsqu'il s'agit de voter des crédits (avec derrière encore la surveillance populaire et le droit de référendum).

Enfin, c'est vrai qu'il existe une tension entre consensus et expression des conflits. Nous y avons été directement confrontés dans le cadre de la démarche « Quartiers 21 » : la règle du consensus a fait des dégâts en termes de créativité. Les projets issus de cette démarche étaient relativement peu créatifs et novateurs, mais jouissaient d'une grande légitimité. Il y a sans doute un arbitrage à rendre au cas par cas, entre créativité et légitimité.

Laurent Mermet

Pouvez-vous revenir sur la question soulevée par Christophe Bouni au sujet de la performance environnementale de la participation ?

Luc Vodoz

Je suis mal à l'aise avec cette question dans la mesure où je ne suis pas sûr que l'on puisse décréter que quelque chose est bon ou mauvais pour l'environnement, mais seulement pour les acteurs qui habitent cet environnement. Je n'ai pas connaissance en tout cas de recherches sur l'efficacité environnementale des processus participatifs, et je pense que l'efficacité réside dans le fait que les acteurs sociaux s'approprient les résultats de la démarche et mettent en œuvre ce sur quoi ils se sont mis d'accord. J'ai de la peine à adopter cette logique au fond très « fondamentaliste » de l'opposition entre l'homme et l'environnement : de mon point de vue, ce qui est véritablement bon pour l'homme est aussi bon pour l'environnement, et inversement.

Laurent Mermet

Toujours en revenant aux propos des discutants, y a-t-il restructuration du champ de la participation suite à une réorganisation des maîtres d'ouvrage en Suisse ? Utilisez-t-on d'ailleurs le terme « maître d'ouvrage » comme en France ?

L'environnement en débat

Luc Vodoz

On utilise effectivement peu ce terme en Suisse, sauf dans le milieu restreint des architectes et de la construction. Dans le contexte des politiques publiques, on parle plutôt de mandant et de mandataire, parfois aussi de pilotage politique.

La professionnalisation de ce que vous appelez les maîtres d'ouvrage est très lente dans le domaine de la participation en Suisse – quoique cela puisse varier fortement selon les régions. Nous formons un certain nombre de personnes actives dans les administrations ainsi que d'élus au niveau communal, et l'on constate l'émergence d'une profession de médiateur territorial. On ne peut toutefois pas parler de professionnalisation systématique, en tout cas pas dans le canton où je réside.

Laurent Mermet

Je relaierai une dernière question de Christophe Bouni sur le fait que les recherches françaises mettent beaucoup l'accent sur la capacité des processus participatifs à produire des effets induits à l'extérieur, sur leurs fonctions d'apprentissage et de structuration qui changent la manière dont la société civile réagit. On voit bien que vous ne partez pas du tout du même état de relations entre affaires publiques et société civile en Suisse, mais la question n'en a que plus d'intérêt : les processus participatifs *ad hoc* y ont-ils un effet sur la structuration et la mobilisation de la société civile, ou bien sont-ils négligeables sur ce plan par rapport aux effets de la participation institutionnalisée ?

Luc Vodoz

Je pense que c'est en effet relativement négligeable dans la mesure où la participation la plus classique, la plus évidente et la mieux partagée par tout un chacun est la participation institutionnalisée. On se rend tout de même aux urnes cinq à six fois par an et chaque fois pour traiter toute une série de questions ! C'est donc surtout là que se passe l'apprentissage en termes de relations entre l'acteur public et le citoyen.

Cela dit, le processus d'apprentissage collectif nous paraît une dimension extrême-

ment importante des processus sur lesquels nous travaillons, en particulier ce qui relève de la création de confiance, qui est toujours un exercice assez délicat quand on travaille sur un enjeu territorial conflictuel. Mais la Suisse est un microcosme dans lequel les mêmes acteurs se retrouvent souvent dans la durée – c'est ce que j'appelle « l'ombre du futur sur le présent » : nous savons que nous avons avantage à « bien nous tenir » parce que demain, nous retrouverons les mêmes acteurs autour d'une autre table. Il s'agit de s'investir en *gentlemen*...

Bernard Barraqué

Quid des acteurs qui refusent de participer ?

Luc Vodoz

Il y en a toujours, mais forcément je ne les rencontre pas ! On ne fait pas boire un homme qui n'a pas soif... Je crois cependant que le refus reste relativement marginal dans les cas où un pouvoir réel est concédé aux participants.

Une participante

En échange de ce pouvoir qui est donné aux acteurs, n'y a-t-il pas une délégation de la responsabilité ? Si le projet résultant n'est techniquement n'est pas bon, le responsable politique n'est-il pas, grâce à la participation, en position de se décharger de la responsabilité sur l'ensemble des acteurs ayant participé ou refusé de participer au processus *ad hoc* ?

Xavier Poux

AScA

Ma question porte sur le troisième *credo* de Luc Vodoz – souplesse dans la définition du problème et le choix de solutions, mais rigueur dans les règles du jeu. N'est-ce pas une question de cadrage dans la procédure et le processus ? L'équilibre entre souplesse et rigueur ne change-t-il pas suivant le niveau d'organisation auquel on se place ? Ne peut-on pas fixer des objectifs dans le cadre d'une procédure qui soient repris dans un processus, avec l'idée qu'il ne faut pas perdre de vue ces objectifs ? Si le processus requalifie sans cesse les objectifs, il n'y a plus de pro-

cédure ! On peut parler d'une responsabilité démocratique du mandant par rapport à la prise en compte d'objectifs environnementaux – on ne sait peut-être pas ce qui est bon ou mauvais pour l'environnement, mais on sait quand même que plus de pollution par exemple, en général ce n'est pas trop bon pour l'environnement...

Jean-Marc Pivot

CEMAGREF

Je voudrais revenir sur l'articulation entre participation *ad hoc*, je dirais informelle, et participation institutionnalisée. Vous avez souligné qu'il s'agissait de deux modes complémentaires et articulés. Mais la participation informelle, *ad hoc*, n'est-elle pas un mode transitoire ? Peut-elle constituer un mode permanent de fonctionnement, au-delà de la logique d'expérimentation ? Si des récurrences apparaissent, ne doit-on pas s'orienter à un moment donné vers une institutionnalisation de l'*ad hoc* ?

Daniel Mouranche

Association des usagers de transport

Je pense que l'on accorde une place trop importante aux maîtres d'ouvrage dans les processus de construction des grands projets d'infrastructures de transport. Cela me semble contrevenir au premier *credo* de Luc Vodoz selon lequel dans la planification territoriale, il y a toujours une interdépendance étroite entre les aspects techniques et les aspects politiques. Au niveau institutionnel, on a créé le concept « d'autorité organisatrice des transports » qui en principe remplit bien le rôle de l'autorité publique. Je crois qu'à trop vouloir multiplier les maîtrises d'ouvrage – il y a toujours de nombreux maîtres d'ouvrage dans les projets d'infrastructures – on en arrive justement à méconnaître l'interdépendance étroite entre le politique et la technique. Il faudrait restaurer et revaloriser la notion d'autorité politique de transports dans le jeu de la concertation.

Gabrielle Bouleau

CEMAGREF

J'ai l'impression que la façon dont les individus s'engagent – pour reprendre le mot tout

à l'heure évoqué – dans la participation, ce n'est pas uniquement par rapport à leur utilité ou par rapport à la façon dont ils vont exercer une responsabilité par la suite. Il y a aussi un déterminant culturel que l'on peut préciser. Bernard Barraqué dit que la Suisse, la Belgique et le Québec ont une expérience fédérale. Mais il s'agit aussi de pays de plus forte tradition protestante, tradition dans laquelle l'individu attache beaucoup d'importance au civisme et à l'action collective parce que le regard que la société porte sur lui est un indice de son éventuel salut. C'est assez différent dans la tradition catholique où l'individu a accès à la miséricorde divine et où son salut est « négociable » avec le prêtre. Dans les deux traditions on s'engage donc assez différemment dans un processus selon qu'il prévoit un jugement ultérieur par le grand public ou bien par une communauté beaucoup plus proche.

Martine Antona

CIRAD

Je m'interroge sur la notion d'utilité des acteurs dans le processus : utilité pour qui, pour quoi ? Certains acteurs considèrent qu'ils sont beaucoup plus utiles en étant en dehors de la négociation parce qu'ils ont ainsi plus de pouvoir.

Par ailleurs, la représentativité peut effectivement être un piège pour les processus participatifs, mais la question n'en demeure pas moins intéressante. L'exemple de la négociation du schéma de mise en valeur de la mer de l'étang de Thau en Languedoc-Roussillon a été significatif : beaucoup des personnes qui possèdent des maisons sur le littoral n'y habitent pas. Sont-ils représentatifs de la population sous prétexte qu'ils y ont un domicile, sont-ils légitimes à négocier alors qu'ils ne sont pas les vrais utilisateurs du littoral et qu'ils ne sont là que de façon provisoire ?

Hervé Brédif

AFOCEL

J'aimerais simplement savoir si en Suisse chaque citoyen a le sentiment de contribuer ou de pouvoir contribuer chaque jour à la

L'environnement en débat

construction de son pays. Réciproquement, quel regard portez-vous sur les Français depuis la Suisse ? Pensez-vous que nous soyons dépossédés de la construction de notre pays ?

Luc Vodoz

Non, chaque citoyen suisse ne se sent bien sûr pas intégré socialement et politiquement. Je rappellerai d'ailleurs à nouveau que le niveau important pour tout Suisse est d'abord celui du canton. Les États sont les vingt-six cantons, comme en Europe les États sont les vingt-cinq nations. Un autre niveau important est la commune, à laquelle tout citoyen suisse se sent rattaché non seulement de par son lieu de résidence, mais aussi de par ce que nous appelons la bourgeoisie¹. L'État fédéral n'a donc pas la même prépondérance qu'en France, et parfois on lui « laisse les miettes ». Comment vous regarde-t-on dans ces conditions ? Avec un certain étonnement, parce que vous évoluez dans un contexte politico-institutionnel très différent ; mais sans vous plaindre pour autant...

Le politique se décharge-t-il, grâce à la participation, de la responsabilité en cas de projet de mauvaise qualité ? Le pouvoir réel qui est cédé doit être extrêmement bien cadré. Je prends de nouveau l'exemple des déchets spéciaux : un objectif politique tel que trouver un site pour les déchets spéciaux en Suisse romande représente une contrainte dont il n'est pas question de sortir. Il fallait trouver un site, et il devait être en Suisse romande – chaque région de Suisse devait d'ailleurs s'organiser pour trouver son site. Le cadre était donc bien posé. Le pouvoir concédé aux acteurs était de décider où et de quelle manière, avec quelles techniques, quels moyens d'accès, selon quels critères de choix. Je crois que ce n'est pas un hasard si personne ne s'est opposé au site choisi, qui maintenant accueille les déchets spéciaux de toute la Suisse romande : chacun finalement a pu y trouver son compte et

faire valoir ses critères. Je ne pense pas que le politique se décharge ainsi de sa responsabilité, puisque toute décision est ensuite réinjectée dans la procédure et donc assumée pleinement par l'autorité politique en tant que telle.

Autre question, les processus *ad hoc* informels ont-ils vocation à s'institutionnaliser ? Justement pas, puisque par définition ce sont des processus qui sont conçus pour répondre à un enjeu particulier, qui doivent être fabriqués sur mesure, en fonction d'acteurs et d'une réalité liés à un territoire spécifique. On ne peut pas institutionnaliser des spécificités liées à un processus particulier ! J'ajouterais que nous avons suffisamment de processus institutionnalisés à disposition pour ne pas en introduire de nouveaux...

Concernant « l'utilité » des acteurs, il s'agit évidemment de l'utilité du point de vue du processus, autrement dit du point de vue du mandant, du maître d'ouvrage qui veut résoudre un problème particulier. Il est clair qu'il y a des gens qui préfèrent rester au dehors et cette situation s'est présentée à plusieurs reprises. Toujours dans le cas de la recherche d'un site pour les déchets spéciaux, deux communes ont refusé les invitations à la participation parce qu'elles avaient auparavant été confrontées à des enjeux délicats en termes de déchets. Elles faisaient partie des communes concernées géographiquement, elles étaient potentiellement des territoires d'accueil pour cette installation, mais elles ont refusé de participer. Elles ont simplement continué à recevoir l'information comme toutes les autres, à être invitées régulièrement, mais elles ont perdu prise sur le processus, elles ont perdu la capacité de faire valoir leurs critères et n'ont bénéficié d'aucune marge de manœuvre politique. Si les autres communes avaient décidé d'installer le site sur le territoire de l'une de ces deux-là, cette décision aurait été mise en œuvre – dans des conditions certes politiquement beaucoup plus délicates.

1. Tout citoyen suisse est d'abord « bourgeois » (citoyen) d'une commune, et la commune de bourgeoisie a pour les Suisses davantage d'importance que leur lieu de naissance par exemple. La bourgeoisie se transmet par mariage ou par filiation ; et le ressortissant étranger qui souhaite acquérir la nationalité suisse doit tout d'abord obtenir d'une commune qu'elle lui octroie la bourgeoisie.

Mais certains acteurs préfèrent user de leur pouvoir de rester en dehors du processus, notamment pour jouer la voie juridique dans un certain nombre de cas.

Laurent Mermet

Il y a un clivage entre deux conceptions de la participation : pour l'une, un problème n'est légitime comme objet d'action collective que si c'est la communauté qui l'exprime ; pour l'autre, on invite les acteurs à participer à partir d'un cadrage extérieur, donné, du problème. On retrouve ce clivage dans la réflexion sur l'aide au développement.

Luc Vodoz

Il est clair pour moi que dans le contexte de l'aide au développement, on est dans une situation radicalement différente de la nôtre

en Suisse puisque qu'un territoire extérieur domine la mise en œuvre d'une politique. Il ne peut dès lors y avoir de symétrie ni de règle du jeu qui permette de partager les pouvoirs, de cadrer ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas car relevant de l'autorité politique. La situation dans les pays « décolonisés » peut d'ailleurs être particulièrement délicate et problématique, lorsque des agents provenant des pays anciennement colonisateurs ambitionnent – au titre de l'aide au développement – de mobiliser les acteurs locaux, alors même que les autorités locales rechigneront à octroyer du pouvoir à leurs administrés : dans le contexte de telles relations triangulaires, la transaction que constitue la participation (*cf.* figure 3 *supra*) ne peut pas être effective de la même manière que dans le contexte de relations « normales » entre une autorité et ses administrés.