

PARTICIPATION, GOUVERNANCE, *EMPOWERMENT*...
QUEL PROCESSUS DÉMOCRATIQUE POUR LES INTERCOMMUNALITÉS ?
EXEMPLES DANS LE PAYS DE BREST.

Lionel Prigent
Georges-Henry Laffont
EA 2219 Université de Bretagne Occidentale, Institut de Géoarchitecture

Résumé

Le rapport entre la société civile et le politique se délitant, cela encourage une implication citoyenne plus forte aux programmes d'aménagements locaux, sous formes différentes: information, concertation, participation. En s'appuyant sur des exemples Brestois, notamment la création du parc marin d'Iroise et la ZAC Fontaine margot, il s'agit en prenant compte du jeu des acteurs, si les mécanismes participatifs illustrent une crise de la représentation du politique ou une manière de la repousser. Dans un contexte de développement durable globalisé, la plus large implication des citoyens se heurte à la résistance des mécanismes décisionnels et pousse à une réflexion profonde sur les expressions des représentations des acteurs du territoire.

Abstract

The relations between the civil society and politics splitting, it encourages a stronger implication of citizen to the programs of local developments, under different forms: Information, dialogue, participation and empowerment. By leaning on Brest metropolis examples, notably the creation of the marine park of Iroise and the Urban Development Zone of Fountain margot, it's a question by taking account of the game of the actors, if the participative mechanisms illustrate a crisis of the representation of politics (an behind policy) or a way of pushing it away. In a context of globalized sustainable development, the widest involvement of the citizens collides with the resistance of the decision-making mechanisms and grows to a deep thinking on the expressions of the representations of the actors of the territory.

« Ne parlons pas du ciel, pour lequel la méthode ne souffre pas de conteste. Mais chaque homme possédant la Terre, chaque citoyen possédant son Pays au même titre que tous les autres hommes et citoyens, il n'est de politique humaine et nationale que dans l'ambition de lui rendre et facile et réel l'exercice de cette égalité ».

Jean Giraudoux

Discours liminaire à la Charte d'Athènes

La crise du politique fait partie des nombreuses évidences assénées au fil d'une actualité turbulente : le rapport entre la société civile et le politique est réputé se déliter. Le contexte, qui voit contester l'État et sa légitimité, encourage l'aspiration à une initiative locale qui trouve sa concrétisation, notamment, dans les programmes d'aménagement. La pratique ordinaire établissait une répartition stricte des responsabilités : la charge du financement devait incomber aux habitants qui, en retour, recevaient une large part des avantages produits ; la charge de l'action était déléguée aux corps techniques et administratifs des collectivités ; enfin, la charge de la décision appartenait aux politiques désignés à l'occasion d'échéances régulières comme les porteurs de la responsabilité. La fonction de ces derniers suit ici la leçon attribuée à Georges Clémenceau : *« il faut savoir ce que l'on veut, il faut ensuite le courage de le dire, il faut ensuite l'énergie de le faire ».*

La force du propos devient moins évidente aujourd'hui. L'équilibre des rôles est en passe d'être rompu entre le politique, acteur de la décision, le technicien, acteur de l'action et l'habitant, pourvoyeur de moyens. De nouvelles pratiques consacrent une plus grande place aux habitants. La démocratie participative n'apparaît pas seulement comme la forme d'expression permettant un débat sur les choix collectifs structurés par le politique. Elle fonde aussi une légitimité territoriale et une capacité à juger la production des politiques publiques et le bien-fondé des initiatives de la puissance publique.

L'aspiration populaire d'une meilleure implication dans la conduite des affaires courantes paraît en correspondance avec le mouvement d'affirmation de l'individu, et en référence à une postmodernité bien commode. Cependant, cette transformation du mode de gouvernance prend différentes formes : elle peut apparaître policée et unanimement célébrée sous la forme des conseils de quartier ; elle peut submerger les légitimités établies sous la forme des comités de défense. Dans tous les cas, elle est contestation de l'ordre des responsabilités et revendication d'une participation à la décision. D'abord peu réactifs, nombre de politiques ont aujourd'hui affiché une volonté d'associer largement la population aux différents projets menés. Cependant, s'agit-il d'une retraite devant la contestation grandissante de leurs pouvoirs ? Ou bien une manière de limiter les risques d'une contestation plus forte (violente ou juridique) ?

Information, concertation, participation, co-production : l'implication citoyenne aux projets prend différentes formes. L'initiative de la prise de parole par les habitants-usagers peut être souhaitée et organisée par le politique, ou bien subie et, autant que possible, canalisée. Dans tous les cas, elle semble correspondre à une plus grande exigence de maîtrise des initiatives politiques. Comme d'autres agglomérations, Brest métropole océane a développé, dans ses récents projets, une démarche participative. Mais la méthode a paru se différencier selon la nature et l'importance des enjeux posés. Par quelques exemples, nous essaierons d'explicitier les motivations des différentes parties en présence, pour vérifier si les mécanismes participatifs sont révélateurs d'une crise de représentation des politiques ou bien, paradoxalement, sont une manière inédite de la repousser.

Pour compléter l'analyse et apporter des éléments de comparaison, le propos a du élargir le territoire au pays de Brest. Ainsi deux exemples principaux viendront-ils éclairer la réflexion : le projet de parc en mer d'Iroise et le projet de ZAC de la Fontaine Margot à Brest. En raison de leurs différences, ces deux situations offrent d'utiles interprétations sur la présence des habitants aux différentes étapes d'un projet. Le premier exemple, mis en place en septembre 2007 après une vingtaine d'années de gestation est un outil d'aménagement du territoire dont l'application concerne des associations (protection de la nature, plaisanciers...), des représentants de filières professionnelles (pêche, tourisme), des élus (conseillers municipaux et généraux) et des habitants. Comme toutes les aires marines protégées, le parc marin d'Iroise poursuit des objectifs qui ne manquent pas de contradiction : protection du biotope, respect du développement durable, maintien maîtrisé des activités des résidents. Leur confrontation rend la création complexe et suscite l'adhésion ou le rejet des diverses parties prenantes.

La mise en place du Parc Marin d'Iroise est un cas de gouvernance¹ participative qui s'est déroulée sur une longue période. Cependant, le processus de concertation a-t-il permis de construire et partager un projet ou bien d'acheter une paix par l'implication des multiples acteurs. Le second exemple est une ZAC (zone d'aménagement concerté) dont les travaux doivent commencer en 2009. Il illustre la complexité de la démocratie participative lorsqu'il s'agit d'agir sur la ville. Puisque les actions d'urbanisme doivent être précédées par une phase de concertation, les récents programmes ont intégré cette étape supplémentaire et ses conséquences en posant l'axiome suivant : l'allongement de la durée de développement d'un programme en raison des réunions publiques à mener s'accompagnerait d'une meilleure acceptation des futures réalisations, voire de leur amélioration. Les formes de cette concertation alimentent le débat entre les tenants d'une expression de la seule démocratie représentative et ceux qui souhaitent une plus large place à la démocratie participative. Pour les premiers, la concertation est désormais un passage obligé, mais elle augmente les délais et les difficultés tandis que les seconds font état d'une meilleure acceptation des projets et d'une amélioration à la mesure des débats. Associer les habitants n'apparaît pas alors comme une démarche cohérente en elle-même, mais comme un coût supplémentaire, voire, au mieux, comme un coût de transaction et un processus assurantiel dans un contexte de plus en plus complexe.

Alors que l'*empowerment* ordonne la vie sociale étasunienne, son expression française n'est pas réputée appartenir aux bonnes pratiques. Les entretiens avec les élus, les représentants des services techniques et des associations mettent en lumière les soubresauts qui accompagnent l'émergence de la démocratie participative. Les efforts de démocratie participative en accroissent l'importance. Cependant, bon nombre de précautions ont été prises pour éviter les nombreuses réserves suscitées par les dispositifs d'empowerment : dictature du court terme, la perte de repère éthique, etc. De ce fait, la participation n'est pas seulement destinée à établir le dialogue entre les politiques et les citoyens. Elle est aussi une manière habile de renforcer le pouvoir politique contre les actions de la technocratie. Elle renforce les politiques parce qu'elle renvoie un constat de limite à l'acceptabilité des pratiques de l'ingénieur. Le dialogue entre politiques et citoyens contraint les scientifiques et techniciens à justifier leurs propositions, à entendre les objections et à rendre des comptes. La démocratie contre la technocratie en quelque sorte !

¹ Par gouvernance, nous entendons l'ensemble des processus par lesquels les règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées, en référence à : Jacquet P, Pisani-Ferry J, & Tubiana L (Dir), 2002, *Gouvernance mondiale* rapport de synthèse, Conseil d'analyse économique, Paris.

PARTICIPATIONS ?

Réunies largement sous l'expression de démocratie participative, la consultation, la concertation et la participation expriment donc, à des degrés divers, une implication nouvelle des acteurs. La consultation relève surtout d'une information ; la concertation se saisit de l'opinion avant la réalisation d'un projet pour en accompagner le progrès ; la participation enfin associe davantage les habitants à la prise de décision (et peut mener à la co-construction). Ces trois formes sont conjointement mises en œuvre et font l'objet à Brest, d'une charte qui sert de référence pour les Conseils de quartier. Jacques Quillien, maire adjoint de Brest, chargé de la Rive droite et militant de la démocratie participative explique : « *il y a plusieurs manières de faire de la politique : une manière autoritaire et personnelle (un homme un parti) ; et une manière qui fait des habitants les acteurs de leur vie, pour qu'ils participent aux décisions qui les concernent.* » Le mode de participation diffère donc selon les sujets. Par exemple, l'aménagement du plateau des Capucins, projet d'agglomération ne fait l'objet que d'une information auprès des habitants de Recouvrance, le quartier voisin. Le projet de tramway est accompagné d'une consultation. La sécurité de la rue Anatole France relève de la concertation. Enfin, le pédibus, dans le quartier de la Cavale Blanche, est une initiative des habitants soutenue par la municipalité.

Bien qu'elles ne paraissent pas foncièrement concurrentes dans leur principe, la démocratie représentative et la démocratie participative sont souvent présentées comme deux expressions alternatives de l'opinion publique opposées jusqu'à la caricature. Ainsi ces lignes sont-elles extraites du site internet du cercle Condorcet de Bordeaux : *la démocratie est en crise dans nos sociétés occidentales. Cet air est chanté sur tous les tons par un très grand nombre d'observateurs de toute spécialité et de toute tendance. La désaffection vis-à-vis du militantisme, aussi bien politique que syndical, l'absence de véritable débat, la distance entre les décideurs et les citoyens, le retour à la sphère privée, le caractère fantoche des assemblées délibératives, les élections "spectacles", la langue de bois, la corruption..., entre autres, sont autant de signes de cette crise. Face à cela, se développe, ici ou là, l'idée que la solution serait à rechercher dans une démocratie participative, où les citoyens pourraient intervenir directement dans l'élaboration des décisions publiques par l'intermédiaire d'associations.* Yves Sintomer, sociologue, ne disait pas autre chose quand il introduisait, dans les éléments de contexte « *la crise de la politique, marquée par des phénomènes comme l'abstention, la montée du vote Front National, l'affaiblissement des partis politiques qui, autrefois, assuraient la médiation entre le système politique institutionnel et les citoyens* ² ».

De la contestation du politique à celle, plus large, du décideur, il n'y a qu'un pas qui conduit à critiquer une très ancienne pratique française, observée déjà par Tocqueville et expliquée par Yves Crozet : « *S'il y a une particularité française que les sociologues ont remarquée depuis longtemps, c'est cette passion de l'égalité et cette phobie de la transparence et du face-à-face* ». *Aussi la présence d'une élite qui centralise les décisions permettait-elle la protestation tout en évitant la confrontation* ³ ». Une telle pratique trouve encore aujourd'hui situation où s'appliquer, mais elle n'est plus signifiante du registre de la modernité puisque celui-ci est davantage porté

² Sintomer, Yves, intervention au colloque « Démocratie locale et décision », 16-17 octobre 2003, Mulhouse.

³ Crozet, Yves, *L'exceptionnelle culture décisionnelle française : archaïsme ou spécificités ?*, Métropolis, *Évaluer et décider dans les transports*, n° 106-107, 1997, p. 68.

par les principes du développement durable. L'exemple de Brest, qui accueille à son extrémité nord-ouest un nouvel ensemble d'équipements d'une surface totale de 60 hectares, est, à cet égard, éclairant. Occupant des terrains et des friches agricoles, le futur quartier baptisé *Fontaine Margot* possède toutes les caractéristiques des projets urbains contemporains. Les principes inspirés du concept de ville durable sont déclinés. Une trame verte, la promotion des modes de déplacement doux, l'encouragement à des économies d'énergie et à une meilleure gestion des déchets figurent dans les aspirations des représentants de la collectivité – c'est-à-dire ici les élus de Brest et ceux de la communauté urbaine. Du côté des formes urbaines, l'accent est porté sur la densification et la diversité. Enfin, la démarche de projet est accompagnée par une volonté affichée d'envisager une réflexion largement pluridisciplinaire⁴ et d'organiser une concertation avec les habitants. En réunissant ainsi tous les signes de la modernité dans l'initiative et la gouvernance, l'équipe d'élus, issue d'une démocratie représentative pourtant légitime, entend mieux imposer un projet qu'elle aspire à considérer comme exemplaire. Pourtant, si la satisfaction d'avoir mené parfaitement les actions de concertation avec les habitants et avec les services est visiblement présente, l'ultime rencontre, réunion chargée de proposer la synthèse des travaux de concertation, laisse paraître une vague lassitude et un sentiment mitigé chez un grand nombre de participants. Les élus présents ont mis une énergie importante à tenter de promouvoir une large concertation autour de ce nouveau projet. Cependant, après plusieurs mois de rencontres régulières et de débats, les résultats, si positifs soient-ils, n'oblitérent les obstacles, plus nombreux et plus difficiles qu'envisagé. Le processus est lourd et long car il fait appel à un cabinet d'études extérieur pour veiller à la neutralité des discussions et à la bonne organisation de la prise de parole. Il impose également des réunions régulières pendant plusieurs mois, tandis que le dossier avance très lentement. Surtout, la mise en cohérence des attentes des participants aux rencontres ne conduit pas nécessairement à faire émerger un consensus.

Une autre sorte d'exemplarité est portée par la création du parc marin d'Iroise. Dans la première phase, de 1989 à 2001, correspondant au souhait de réalisation d'un Parc national marin, la volonté forte d'un homme, Jean-Yves Cozan, alors président du Parc naturel régional d'Armorique (PNRA), s'est heurté à la réalité d'un territoire complexe – l'archipel de Molène, partie intégrante du projet cumule cinq statuts différents : PNRA, Réserve naturelle, Site classé, Espace naturel sensible et Réserve de Biosphère- et humainement – pêche, plaisance. Le conflit des acteurs s'est engagé dès le lancement de la procédure de création d'un parc national, en Octobre 1995. Une première consultation est engagée de juin à septembre 2000 auprès des collectivités locales et des habitants à la suite de laquelle les polémiques ont émergé aussi bien sur l'objectif du parc, son périmètre ou le pouvoir du conseil d'administration. Un arrêté est publié le 25 septembre 2001 énonçant dans son premier article que « *le projet de parc national marin en Iroise, en ce qu'il permet une protection pérenne d'un patrimoine naturel exceptionnel et le développement d'activités humaines compatible avec cette préservation, est pris en considération* ». Trois axes forts vont ainsi légitimer certains interlocuteurs, devenus des représentants institutionnalisés de la société civile : la préservation des activités halieutiques, du tourisme maritime et insulaire et le développement îlien. L'objet premier du parc, établir un sanctuaire, est radicalement transformé, en une création d'un vaste périmètre devant concilier protection de l'environnement et développement des activités humaines.

⁴ Suivant en cela les orientations de plus en plus encouragées pour les expertises, par les institutions aussi diverses que les collectivités locales, les écoles d'ingénieur ou les universités. Voir à ce propos Gondran Natacha & Kammen, Daniel M., *De la pluridisciplinarité pour les ingénieurs généralistes vers une interdisciplinarité à la mesure d'ingénieurs éco-citoyens*, Didaskalia, n° 24, mai 2004, pp. 65-80.

La « Mission pour un parc national en mer d'Iroise » constitue en 2002 quatre groupes de travail thématiques : conservation du patrimoine, gestion halieutique, développement durable des îles et tourisme durable du littoral. Ce travail, sensé aboutir à une enquête publique pour 2004 a été sans effet car, en 2003, la ministre de l'Écologie et du Développement Durable, Roselyne Bachelot a décidé de repenser les méthodes de concertation et de pédagogie et de confier cette mission aux deux préfets. Ainsi, le comité de pilotage s'est retrouvé élargi et ouvert aux élus, professionnels de la pêche, scientifiques et associatifs. L'efficacité rime alors avec conscience d'une demande de participation à l'élaboration mais surtout avec une volonté affichée d'un large consensus censé éviter les conflits d'acteurs. Une fois de plus, les objectifs changent : *un parc national en mer d'Iroise doit être un lieu de concertation et de décision maîtrisé par les acteurs locaux, pour assurer une gestion intégrée de ce territoire marin d'exception, et non source de contraintes, notamment réglementaires, déconnectées des enjeux et du projet de territoire, (...) Se fondant sur des données scientifiques objectives et transparentes, le parc national devra répondre à la double vocation de préservation du patrimoine naturel de la mer d'Iroise et de participation au développement durable de ce territoire, en contribuant à la bonne intégration environnementale des activités traditionnelles existantes ou au développement de nouvelles activités respectueuses de l'environnement*⁵. Dans un rapport parlementaire, Jean Pierre Giran, député UMP du Var, croit nécessaire de modifier la législation française en vigueur depuis 1960 sur les parcs nationaux. La structure de parc naturel marin voit le jour, rattachée à l'Agence des aires marines protégées et en 2005, le Comité de pilotage de la Mission entérine le changement de statut du futur parc. De national, il devient naturel, mettant fin à l'enquête publique et amenant à la redéfinition du cadre de l'expression de la démocratie participative.

Si l'ensemble des acteurs semblent partager le diagnostic, les solutions aux problèmes identifiés font moins l'unanimité. Georges Gontcharoff, représentant de l'ADELS⁶, dans une analyse bien équilibrée des avantages et des inconvénients de la concertation, résume les commentaires critiques qui l'accompagnent parfois : *« j'entends souvent (...) que la démocratie participative est une très belle idée mais que d'énergie pour les élus ! quel investissement de temps ! quel risque à courir ! quelle perte de temps par rapport au temps de cheminement d'un dossier !⁷ »*.

CHRONIQUE D'UNE BONNE GOUVERNANCE

La perte de temps présumée apporte cependant quelques avantages. L'étude préalable à l'opération « Fontaine Margot » avait été initiée par un Comité de pilotage composé d'élus et de techniciens au printemps 2005, en fixant des enjeux de l'opération par rapport aux objectifs du PADD. L'un des principaux enjeux consistait à proposer des formes urbaines suffisamment denses pour assurer un fonctionnement optimisé des services, attractives en matière d'environnement et de cadre de vie et économes dans leur fonctionnement ultérieur. En d'autres termes, il s'agit de favoriser la densité sans retrouver les inconvénients de l'habitat collectif. Cela supposait une approche intégrée dans la définition des règles d'urbanisation et des exigences à

⁵ Préfecture du Finistère – Préfecture maritime de l'Atlantique, communiqué de presse du 16 mai 2003 « *Projet de parc national marin : une relance de l'information et de la concertation* ».

⁶ Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale. Cette association, entre autres activités, publie la revue mensuelle Territoires.

⁷ Gontcharoff, Georges, *Comment générer une dynamique participative « en continu » ?*, table ronde du colloque « Démocratie locale et décision », 16-17 octobre 2003, Mulhouse.

fixer en matière de développement durable sur le secteur.

La direction de l'aménagement urbain de Brest métropole océane (BMO) a organisé la concertation en recourant d'une part aux services d'un cabinet de consultants extérieur et d'autre part au soutien de l'ADEME⁸. L'objectif était de prendre en compte un certain nombre de thématiques environnementales et durables :

- maîtriser la consommation des ressources ;
- offrir la meilleure qualité possible du cadre de vie ;
- développer davantage les services offerts à la population.

La mission a permis de développer un partenariat entre les structures de la communauté urbaine (BMO), les services de la ville de Brest, l'agence de développement économique et urbain du pays de Brest (ADEUPa) et des organismes extérieurs tels que ENERG'ENCE et la Délégation Régionale Bretagne de l'ADEME.

La démarche proposée s'est articulée autour de trois étapes clés. La première a consisté à réunir les services de la ville, ceux de la communauté urbaine et ceux de l'agence de développement pour recenser l'information disponible et définir les investigations qui restaient à réaliser. La seconde étape (mai - septembre 2005) amenait à réaliser d'un diagnostic du territoire afin de cerner les attentes des acteurs. Enfin, la troisième étape (octobre 2005 – février 2006) consistait à organiser les cinq ateliers thématiques regroupant élus et techniciens de Brest métropole océane. Chacun des ateliers était une occasion de traiter d'un thème particulier, en présence des techniciens, des élus, mais aussi d'experts invités à donner leur analyse du programme, et enfin d'habitants puisque le principe même du travail était de favoriser la plus large concertation possible.

Les ateliers poursuivaient donc un triple objectif. Leur mise en place répondait à la volonté de mobiliser les acteurs politiques de la métropole brestoise, en leur fournissant l'opportunité d'une implication dans le processus d'urbanisation du secteur de la Fontaine Margot. Ces ateliers devaient contribuer à définir des stratégies d'urbanisation et à proposer des pistes opérationnelles sur l'organisation, la conception et la réalisation du futur quartier. Ensuite, l'occasion était créée de réunir les services techniques de la ville et de la communauté urbaine afin de favoriser des échanges et des modes communs de travail. Cette ambition est explicitement citée dans les objectifs du programme de concertation.

Enfin, la présence des représentants des conseils de quartier et l'ouverture des réunions au public, à une heure qui l'y autorisait (entre 18h et 20h), laissaient supposer que ces dernières pouvaient devenir un lieu d'expression directe de l'opinion des habitants. Le compte-rendu des ateliers fait directement écho à cet objectif non affiché au départ : « Les élus pourront alors prendre leurs décisions sur la base des avis émis et par les services (experts techniques) et par les habitants (experts d'usage) »⁹. La démarche entreprise ne se présentait pas seulement sous la forme d'une invitation aux habitants. Elle engageait donc les représentants d'institutions diverses dont la représentativité est supposée couvrir l'ensemble des domaines de compétence requis. Aux côtés des habitants, qui se faisaient reconnaître comme tels dans les listes d'enregistrement, étaient associées d'autres catégories de participants qui avaient aussi à cœur d'exprimer un point de vue : étaient notamment présents des « experts », invités à apporter une contribution éclairée, des techniciens de la communauté urbaine, issus de différents services (et convoqués en fonction des

⁸ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

⁹ Brest métropole océane (2006), Étude d'approche développement durable d'une opération d'urbanisme – secteur Kéranroux Fontaine Margot à Brest, rapport final, juin 2006, pp. 32.

thèmes des réunions), deux ou trois membres de l'agence de développement, et des élus. Les experts étaient essentiellement des professionnels (paysagistes, acousticiens, agriculteurs) dont la présence rappelait les contraintes techniques et financières que sous-tendaient le projet et ses corrections... Les habitants, quant à eux, étaient essentiellement représentés par les membres des conseils de quartier, mis en place depuis 2003, dans le but de « renforcer par le dialogue l'implication des Brestoises dans la gestion de leur Ville, tant sur la vie quotidienne que sur les projets d'avenir »¹⁰. Leur composition réunit par collège des habitants, des représentants d'associations, des personnalités des quartiers (qualifiées d'expert) et des élus municipaux. Lors de chaque réunion, il y avait ainsi un représentant d'association, deux représentants du quartier de la Cavale Blanche, deux représentants du collège des experts et les techniciens en charge du dossier. Les membres de l'agence de développement, enfin, avaient vocation à animer la réunion. Il leur appartenait ensuite d'intégrer les résultats des ateliers dans le programme ou, *a minima*, dans les commentaires du programme.

L'exercice comme les attentes exprimées montrent que l'on était davantage dans l'idée de la consultation que dans celle de la participation. De façon surprenante, alors même que l'objectif affiché était la concertation et l'amélioration de l'information des habitants, ces derniers sont peu représentés dans les réunions, même par l'intermédiaire des conseils de quartier. En fait, une catégorie de participants était plus largement présente que les autres : les responsables et les techniciens des services de Brest métropole océane et de la ville de Brest. Même la participation des élus est restée faible. En un sens, ce résultat est directement issu du projet initial qui misait principalement sur une implication des représentants des services.

Cependant, il est difficile de conclure à l'inutilité de la démarche. Les services techniques ont eu davantage de possibilité de confronter leurs points de vue, entre eux mais aussi face à des habitants ou aux représentants de conseils de quartier. La confrontation d'idées, en situation de préparation, a ouvert des débats et instruit des possibilités pour l'avenir. Il faut cependant admettre la difficulté à trouver des lignes de convergence. Faut-il agréer la proposition de développer les espaces verts ou faut-il accepter l'augure de leur limitation pour ne pas gêner les personnes allergiques ? Dans la plupart des assemblées, l'accord paraît facile pour décrire ce qui ne va pas ou ce qui n'est pas souhaité par la communauté. En revanche, parvenir à maintenir une unité sur les préconisations est un exercice bien plus difficile. Un compromis est néanmoins possible le plus souvent. Il conduit les participants à prendre conscience de la complexité inhérente à la mise en œuvre d'un projet. Les déclarations de principe sont rapidement contenues et remplacées par des interventions plus construites, tenant compte des différentes contraintes existantes. Si certains participants ont pour stratégie de transmettre un message, d'autres prennent conscience que de nombreux aspects d'un dossier pouvaient leur échapper et que les réunions leur avaient apporté une meilleure connaissance, donc, une meilleure aptitude à la décision. Le risque est grand alors de transformer les quelques habitants présents en une nouvelle catégorie d'experts, désormais habiles à maîtriser le vocabulaire et les concepts d'urbanisme. Leur regard comme leur opinion en sont transformés. Leur représentativité est alors interpellée. Leur analyse ne manque pas d'à propos et il est paradoxal que ce soit l'augmentation de l'information tant en qualité qu'en quantité qui soit à l'origine d'une interrogation sur leur représentativité. La transformation de leurs représentations initiales en une opinion étayée devrait-elle apparaître comme un élément contestable alors que l'organisation des ateliers avait justement pour but de

¹⁰ Présentation par François Cuillandre, maire de la ville de Brest et président de Brest métropole océane, communauté urbaine de l'agglomération. Site internet de la ville de Brest : www.mairie-brest.fr.

mieux partager l'information ? La question posée est le transfert pertinent de l'information à tous les habitants, soit par le recours des représentants aux conseils de quartier, soit par d'autres moyens.

C'est pourquoi, au moment où la concertation préalable s'achevait sur la réalisation d'un schéma directeur, les limites de l'exercice semblaient dominer les discussions, plus que les opportunités apportées ou les caractéristiques du projet. Il paraît donc utile de mener une réflexion approfondie sur les effets définitifs de la démarche menée. Les effets bénéfiques de la participation se mesurent d'abord en temps gagné. Le processus de concertation réclame du temps avant la réalisation d'un projet. Mais, pendant les quelques mois au cours desquels se sont déroulés les débats, le projet a avancé, s'est enrichi des objections, des propositions et des corrections. Il s'est surtout prémuni contre les conflits qu'il aurait peut-être suscités en l'absence de concertation. Il est difficile d'associer les habitants au processus standard de décision. En effet, la décision est souvent encadrée par des considérations principalement économiques qui tirent leur crédit d'une logique rationnelle dont les instruments sont le calcul économique public et l'analyse coût-avantage. Dans ce cas, l'objet n'est pas tant d'organiser une confrontation des logiques d'acteurs concernés que de déterminer le projet de sorte à assurer la meilleure allocation des ressources. C'est pourquoi, il peut être nécessaire de formaliser un modèle d'évaluation démocratique comme outil d'aide à la décision¹¹.

Ce modèle pourrait s'appuyer sur la théorie des groupes d'intérêt d'Olson¹² ou sur le concept de l'entrepreneur politique de Wagner¹³, qui lui répond. Dans cette dernière analyse, le politique serait envisagé comme un individu qui prend en charge les coûts de l'action collective afin de permettre à l'ensemble des acteurs, réunis dans la collectivité, de réaliser leurs intérêts. Le politique peut ainsi être perçu comme « quelqu'un qui reconnaît qu'un groupe d'individus partage une même demande pour un bien collectif ou un but commun et qui croit qu'il peut en tirer un bénéfice pour lui-même en supportant les coûts de la mise en place de l'organisation qui atteindra un tel but ou fournira un tel bien »¹⁴. Il y a donc un intérêt pour le politique à utiliser la concertation comme un moyen de réduire les coûts de mise en place de l'organisation en faisant supporter collectivement une partie de sa mise en place.

De ce point de vue, la concertation, et plus largement, le principe de la démocratie participative peuvent être envisagés comme une forme élaborée d'intermédiation entre les différentes perceptions du temps pour les grandes catégories d'acteurs envisagés. Pour le technicien, le temps de l'action suit le cycle de vie du projet. C'est un temps long qui est rarement perturbé. Pour l'habitant, le temps considéré est proche de celui défini en économie. Il permet de mesurer les possibilités de satisfaction maximale en consommant le moins possible de moyens. Enfin, pour le politique, le temps prend une double perspective : celle du temps long du projet et celle du temps court des échéances électorales. Mettre en phase tous ces temps est un exercice difficile. Les rencontres entre acteurs sont donc l'occasion de ne pas confronter seulement les intérêts de chaque partie en fonction de sa satisfaction par rapport à sa perception temporelle du projet. Il s'agit aussi d'affirmer une plus grande transparence des échelles de temps pour que toutes les parties développent leur comportement stratégique en connaissant les avantages tirés pour toutes

¹¹ Plottu, Béatrice, *Comment concilier débat public et décision rationnelle ? Vers une méthode d'évaluation démocratique*, Revue d'économie régionale et urbaine, 2005-3, pp. 355-372.

¹² Olson, Mansur, *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

¹³ Wagner, Richard E., *Pressure groups and political entrepreneurs : a review article*, *Public Choice*, 1, pp. 161-170.

¹⁴ Jones, Peter, *The appeal of the political entrepreneur*, *British Journal of political science*, 8 (4), pp. 484-504.

les périodes.

JEUX DE RÔLES ?

Le choix des interlocuteurs désignés pour participer à la concertation n'est donc pas neutre. Quels intérêts et quelle représentation sont-ils conduits à défendre ? Qui nomme et qui reconnaît comme légitimes les représentants des habitants, des associations de défense, etc... ? Ainsi, les quelques questions s'imposent dans toutes les opérations de concertation pour le projet de parc marin, le dialogue est resté difficile et la position de chaque acteur ou groupe d'acteurs institutionnalisés a changé au cours du temps. Dans cette vaste mosaïque, quatre groupes, aux intérêts divergents, jouèrent un rôle non négligeable afin de vider le projet initial de sa substance. Les pêcheurs professionnels, que l'on aurait aisément imaginé hostiles au projet, affichèrent un fort intérêt au projet, avec toutefois certaines réserves, par représentants de branche d'activités. Regroupés autour des CLPM et CRPM¹⁵, ils devinrent des acteurs puissants dans le processus de concertation. Ils profitèrent de cette tribune offerte par l'Etat pour peser sur les règles de pêche communautaires. Leur forte représentation leur offrait l'opportunité de garantir leurs droits et activités et de détourner les restrictions et les difficultés inhérentes aux règles européennes en matière d'activité halieutique. Cette solidarité affichée aux premiers jours du projet vola en éclat avec le ralliement de plusieurs représentants à l'ADVILI¹⁶, fervent opposant au projet qui continue à manifester son opposition au parc même après sa création. Dans le même temps, l'ensemble des acteurs du tourisme et des activités nautiques espèrent que la création d'un parc naturel marin va développer le tourisme tandis que les îliens s'alarment d'une éventuelle sur fréquentation. Le rôle des élus dans le projet du parc fut plus en retrait. Entre les communes du Conquet, Molène, Ile de Sein et Ouessant, les oppositions sont radicales entre administrés et élus. La lassitude engendrée par quinze années de discussion et le risque de remettre en question certaines coutumes locales hors la loi¹⁷ ont pesé de leur poids dans la conduite du projet. Quant aux scientifiques, leur rôle d'experts fut important, mais la collusion chez certains, entre leurs activités et leur appartenance à des associations de protection de la nature comme Bretagne vivante, SEPNB (société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne), compliqua leur tâche et fut source de nombreux conflits. Cette tentative de canaliser la demande de participation engendra de nombreux conflits entre ces principaux groupes d'acteurs. Ces mêmes scientifiques appuyés par les autres associations de défense de la nature se heurtèrent aux îliens à propos de l'accès aux îlots et de leur caractère patrimonial. Enfin, les plaisanciers pratiquant la pêche se heurtèrent violemment aux pêcheurs professionnels. Ces oppositions ont mis en lumière la difficulté des pouvoirs publics à produire un consensus autour du projet du parc. Il s'agit d'une véritable crise de gouvernance au sens de remise en question de l'ensemble des processus par lesquels les règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées. S'y croisent une pluralité d'approches et de définitions, embrassant l'ensemble des acteurs et processus participatifs à l'œuvre d'un projet de territoire. La première remise en cause qui abonde dans le sens de la nécessité de redéfinir à l'échelle du pays les processus participatifs, est celle

¹⁵ Comité local des pêches maritimes du nord Finistère et Comité régional des pêches maritimes de Bretagne.

¹⁶ Association de défense et de valorisation des îles et du littoral de la mer d'Iroise, créée en 2002.

¹⁷ Dans leur enquête « *les us et coutumes insulaires en mer d'Iroise* » dont le rapport fut publié en 2004, A.Sabourin, J.F.Noël, J.Tsang-King-Sang montrèrent que ces coutumes se caractérisent par l'application laxiste des réglementations de pêche et en l'absence de contrôle des affaires maritimes et de la gendarmerie.

d'une crise du politique. Le projet du parc marin a donné l'occasion d'exprimer un profond malaise des électeurs qui pensent ne pas avoir la capacité de peser sur les choix des élus. Ainsi même s'ils furent convoqués à s'inscrire dans le processus participatif - au travers de rencontres et surtout de l'enquête publique qui s'est déroulée du 20 novembre au 22 Décembre 2006 – les élus nationaux et locaux ne portèrent pas la nécessité de création d'un tel projet auprès de la population. Ces mêmes élus sont apparus comme des rouages d'une machine administrative. Les préfets, ont relayé l'Etat et surtout gérés les répercussions des conflits à la veille des échéances électorales en mettant en place les conditions de nouvelles études et procédures de concertations. Le parc marin apparaît comme un projet de gouvernance *top down* avec comme dommage collatéral, un projet imposé qui ne satisfait personne et dont aucun des acteurs n'a saisi l'intérêt. Enfin, la gouvernance fut encore plus complexe et illustra la nécessité de créer les conditions d'émancipation et de renforcer la capacité d'action d'un groupe. Dans le cas du parc marin d'Iroise, leur rôle fut capital, source de conflits mais impulsion d'une réelle dynamique.

Au final, l'exemple du Parc Marin d'Iroise est l'image d'une forme dévoyée de participation à laquelle il faut substituer un réel *empowerment*, en tenant compte des spécificités juridiques françaises. En effet, la mise en place du parc s'est apparentée à une gouvernance dite d'autorité bien plus prononcée qu'une réelle gouvernance participative avec un État incapable de cadrer le projet, d'en expliquer les attentes et objectifs et surtout dans ses multiples composantes, de laisser paraître une unique volonté. La seule mobilisation fut possible sur la seule base d'une opposition au parc.

La démocratie participative en France conduit généralement à ce genre d'expériences : un affrontement pour ou contre. Jurys de citoyens, conférences de consensus ou *focus groups*, outils d'une démocratie participative anglo-saxonne seraient peut être des formes à explorer.

L'expérience brestoise quant à elle, doit servir de cadre d'illustration à une réflexion plus large sur la portée économique (et non plus strictement politique) des démarches de concertation, puis sur leur influence dans la réalisation des projets d'extension urbaine. Le propos de conclusion conduit à présenter deux logiques qui doivent désormais tendre à devenir complémentaire. La première est tirée des expériences des élus, prudents face à une modification de la chaîne de décision qui leur laisse parfois l'impression de ne plus pouvoir imposer l'intérêt général. La seconde repose sur quelques principes, développés dans le sillage de deux auteurs : Habermas et Rawls¹⁸. La première logique témoigne simultanément de l'intérêt grandissant pour les expériences de démocratie participative et du primat, qui se poursuit, accordé à la démocratie représentative. La seconde s'appuie sur l'idée de démocratie délibérative. La légitimité d'une décision ne repose plus seulement sur la nature de l'autorité de celui qui la prend. La démocratie délibérative repose donc sur trois principes. Le premier principe est l'inclusion. Tous ceux qui sont touchés potentiellement par la décision peuvent participer au processus de délibération autour de la décision. Le deuxième principe est l'argumentation. La discussion légitime est celle qui procède d'un échange d'arguments. C'est la force du meilleur argument qui doit l'emporter en théorie sur l'argument du plus fort. Le troisième principe est la publicité car c'est cette dernière qui peut rendre une décision légitime. La transparence du processus, la libre entrée ou la libre sortie sont essentielles¹⁹.

¹⁸ Habermas, Jürgen et Rawls, John, *Débat sur la justice politique*, Paris : Éditions du Cerf, 1997, 187 p.

¹⁹ Loïc Blondiaux, *Quel impact de la participation des habitants sur la prise de décision ? Signification politique de la pratique de la démocratie*, table ronde du colloque « Démocratie locale et décision », 16-17 octobre 2003, Mulhouse.

Tous ces principes ont leur place dans un contexte de développement durable. De récentes études sur la prospective urbaine²⁰ montrent que la plupart des villes observées développent aujourd'hui des projets de territoire pilotés par les élus locaux et caractérisés par une volonté de large implication de toute la société civile²¹. Si le politique ne se saisit pas toujours de cette opportunité, la cause doit être recherchée dans la permanence de processus de décision anciens et dans l'attachement à son espace cognitif²². Le temps est décidément nécessaire pour favoriser un nouveau travail sur les expressions des représentations.

- **BIBLIOGRAPHIE** -

Association des maires des grandes villes de France (2003), *Actes du colloque « Démocratie locale et décision »*, 16-17 octobre 2003, Mulhouse, 71 p.

Bacqué M.-H. (2006), *Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis*, Géographie, économie, société, Vol. 8, p. 107-124.

Brest métropole océane (2006), *Étude d'approche développement durable d'une opération d'urbanisme – secteur Kéranroux Fontaine Margot à Brest*, rapport final, juin 2006, pp. 32

Boncoeur J., Alban F., Appere G., Arzel P., Bermell S., Berthou P., Curtil O., Demaneche S., Drogou M., Guyader O., Huet J., Jezequel M., Le Floc'h P., Noël J.F., Pennanguer S., Sabourin A., Thebaud O., Tsang-King-Sang J., Veron G. (2004) *Activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du Parc national de la mer d'Iroise*, Projet de recherche cofinancé par le Programme "Espaces protégés" du ministère de l'Écologie et du Développement durable, le programme national "Environnement côtier" et le Conseil régional de Bretagne, Rapport final, Brest, 504 p.

De Rosnay J. (1977), *Le Macroscopie*, Paris : Seuil, 346 p.

Donzelot J., et Mevel C. (2002). *La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir*. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain.» *Lien social et Politiques - RIAC* 48: 81-93.

Facchini F. (2006), *L'entrepreneur politique et son territoire*, Revue d'économie régionale et urbaine, n° 2, pp. 263-280.

Froger G.(Dir.) (2001), *Gouvernance I – Gouvernance et développement durable*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/Munich/Genève.

Habermas J et Rawls J. (1997), *Débat sur la justice politique*, Paris : Éd du Cerf, 187 p.

Hillier J., Moulaert F. et Nussbaumer J. (2004/2), *Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial*, Géographie Économie Société, Vol. 6, p. 129-152.

Jessop B. (2002), « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State Theoretical Perspective, » in N. Brenner and N. Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, London.

²⁰ Goux-Baudiment, Fabienne (dir.), *Quand les villes pensent leurs futurs*, 2001 Plus, 64, Paris La Défense, Centre de prospective et de veille scientifique, DRAST.

²¹ Salomon-Cavin, Joëlle, *Quand les villes pensent leurs futurs*, compte-rendu de publication (CPVS 2004), Natures Sciences Sociétés, 14 (2), 2006 : pp. 199-200.

²² Facchini, François, *L'entrepreneur politique et son territoire*, Revue d'économie régionale et urbaine, 2006, n° 2, pp. 263-280.

- Jouve B.** (2006), *Éditorial. L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement*, Géographie, économie, société, Vol. 8, p. 5-15.
- Jouve B.** (2005), *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté*. Revue française de science politique 55, 2, 317-337.
- Le Gales, P.** (1995), *Du gouvernement urbain à la gouvernance des villes*, RFSP, 45(1).
- Négrier E.** (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Olson M.** (1965), *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pecqueur B.**(2002), *Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire*, Géographie, Économie et Société, volume 4, n° 2.
- Plottu B. (2005-3)**, *Comment concilier débat public et décision rationnelle ? Vers une méthode d'évaluation démocratique*, Revue d'économie régionale et urbaine, pp. 355-372.
- Polèse M.** (2005), *Économie régionale et urbaine*, Paris : Économica, 376 p.
- Rosanvallon P.** (1998), *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard.
- Salomon-Cavin J.** (2006), *Quand les villes pensent leurs futurs, compte-rendu de publication* (CPVS 2004), Natures Sciences Sociétés, 14 (2), : pp. 199-200.
- Scolaro J.** (2006) *De la reconnaissance à l'influence ? Heurts et enjeux d'une tentative d'empowerment en France*, Géographie, économie, société, Vol. 8, p. 87-106.
- Stiglitz J-E. et Walsh C-E.** (2004), *Principes d'économie moderne*, Bruxelles, Éditions de Boeck Université.
- Theys J (dir.)**.(1991), *La Terre outragée : les experts sont formels*, Paris : Autrement.