

Programme de recherche
« Concertation, Décision et Environnement »

**LES ELUS LOCAUX DANS LES PROCESSUS DE CONCERTATION EN
ENVIRONNEMENT :
LA PARTICIPATION, FACTEUR DE RENOUVEAU POUR LA REPRESENTATION ?**

Récapitulatif du rapport final¹

Octobre 2002

Responsable Scientifique :

Jacky Bouju
SHADYC

Centre de la Vieille Charité
2, Rue de la Charité
13002 Marseille

Tél. 04 91 14 07 58
Fax. 04 91 91 34 01

Avec la participation de :

[Etienne Ballan](#), Vincent Baggioni, Jean François Duch : Arenes

Avec la collaboration de :

Nicole Albertini : Eco-Maires

¹ Ballan, E., Baggioni, V., Duch, J.-F., 2002. *Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ?*. ARENES/Les Eco Maires, Marseille.

I. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Dans le cadre du programme de recherche « Concertation, Décision et Environnement » coordonné par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, l'ADEME a souhaité financer une recherche portant spécifiquement sur les élus locaux, et sur leurs stratégies et attitudes dans les processus de concertation autour de projets d'aménagement et de gestion des territoires. Cette enquête s'est appuyée sur un large panel d'élus locaux (cinquante sept interviewés), interrogés au cours de concertations sur cinq terrains principaux², et dans une dizaine d'autres processus de décision locaux.

II. PRESENTATION DES TRAVAUX

Les processus décisionnels en matière d'aménagement et d'environnement ont été largement modifiés depuis les années 1970 et les premières lois réformant l'enquête d'utilité publique pour aboutir à l'inscription de plusieurs principes en droit français : le droit à l'information, l'obligation de concertation préalable, et plus récemment le droit de participation. Dans le même temps, les grands projets d'aménagement, de plus en plus controversés, ont donné lieu à des expériences de « grands débats », qui ont été formalisées par l'émergence et le renforcement de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Ces évolutions ont contribué à la diversité des outils et des modes de concertation, dont il faut faire l'état (*Première partie : le panorama de la concertation*). Elles questionnent particulièrement les élus sur la nature de leur mandat de représentant, et la société toute entière sur l'équilibre qu'elle souhaite établir entre la démocratie représentative existante et les formes modernes de participation.

La généralisation de la concertation intervient également dans le contexte de l'affirmation et de la recherche d'autonomie du pouvoir local, à la suite des lois de décentralisation (*Deuxième partie : la concertation dans le puzzle local*). Ce pouvoir local a été constitué comme objet de recherche, et l'on a vu se modifier la place de l' élu local, qui n'est plus seulement le « meilleur des siens » (l'éligible), ni le simple relais de l'action de l'Etat (le notable), mais doit affronter des arènes où il arbitre sur les légitimités en place, et définit sa version « localisée » des politiques publiques sectorielles (l'entrepreneur). Dans un processus de concertation, qu'il en soit la cible ou le porteur, l' élu est amené à intervenir dans ce type d'arène ouverte sur une question d'aménagement ou d'environnement, et à décider au moins partiellement du degré de partage de son pouvoir avec un processus délibératif et public, qui devrait normalement garantir le choix le plus rationnel. Ce faisant, l' élu local traduit à sa manière l'obligation qui lui est faite de concerter, en fonction des rôles qu'il assure déjà, de la configuration politique, de sa trajectoire personnelle et de l'identité du territoire concerné.

C'est autour de ce choix et de cette traduction que l'analyse des entretiens a cherché à établir une typologie d'élus (*Troisième partie : l'enquête*). D'abord en décrivant les modes de concertation sur chacun des terrains principaux, et en repérant les positions assignées aux élus dans ces processus. Ensuite en traçant le portrait de plusieurs élus autour de la stratégie qu'ils ont mise en place au cours

² L'itinéraire à grand gabarit Langon – Toulouse (A380) ; le choix d'une plate-forme aéroportuaire dans le Bassin Parisien ; l'extension du Port de Nice ; la troisième ligne de tramway dans l'agglomération de Grenoble ; le renouvellement de la charte du Parc Naturel du Luberon.

de la concertation, afin de mieux cerner la cohérence des choix individuels. Enfin, à partir des discours recueillis et présentés selon les différentes scènes sociales investies par l'élu, et notamment les visions de la concertation, en identifiant les profils d'élus correspondant aux attitudes constatées sur les différents terrains.

On peut ainsi distinguer plusieurs profils d'élus répondant différemment à la question du partage des pouvoirs dans l'espace public de débat ouvert par la concertation :

« Le démocrate » pense sincèrement que la concertation peut être un exercice démocratique au sens noble. Il investit l'espace public de débat avec l'espoir d'une reconnaissance de ce geste en faveur de la « société civile ». Il confère à la concertation plusieurs rôles dans son action politique : c'est l'occasion de paraître à l'écoute de ses concitoyens, et de fait, les informations qu'il en tire sont jugées valables et représentantes du véritable équilibre des forces, mais c'est aussi sur ces expressions citoyennes qu'il fonde son rapport au système politico-administratif. Ce faisant, il constate lui-même ses difficultés à négocier avec la population comme avec les techniciens ou les représentants de l'Etat. Appliquant une recette qui devrait le rendre éligible pour ses qualités de transparence et d'écoute, il s'étonne lui-même qu'elle ne fonctionne pas, et peut revenir alors à une attitude plus pragmatique. Cette naïveté est souvent le fait d'élus récents, minoritaires au sein d'une majorité (les Verts sont souvent dans ce cas), ou bien élus par défaut sur une majorité hétéroclite.

« Le rigide » rejette en bloc la concertation en tant qu'événement ou outil politique. Bien obligé par la procédure à se confronter au public, il disqualifie cette arène pour en préférer d'autres avec lesquelles il est plus à l'aise : le recours à la presse, les assemblées délibérantes, les contacts individuels. Pour lui, c'est l'élection qui reste le seul moment légitime de participation. En fait, il soupçonne l'espace public de débat de donner lieu à toutes les manipulations, et ne souhaite pas orchestrer lui-même. Il tente parfois de « verrouiller » les réunions en décidant des intervenants à la tribune, mais il s'agit plus d'occuper le terrain que de contrôler vraiment la situation. Cette attitude traverse les courants politiques, et se retrouve notamment aux deux extrêmes du spectre politique (droite « dure » et communistes) et concerne aussi bien des élus anciens que récents.

« Le stratège » utilise l'espace public comme un outil parmi d'autres de l'action politique. Il refuse d'affronter l'arène sans avoir préparé le débat, en se procurant d'abord des données de fond (sondage sur l'acceptation de l'aménagement, ou sur les attentes générales), et en s'assurant d'un soutien minimum à ses propositions. Il marque souvent une certaine distance pendant les débats, qu'il ne dirige pas, et laisse bien entendre que ce n'est pas là que les choses se décident, mais plutôt dans son bureau, après la réunion. Pragmatique, il se place toujours en position de négociateur potentiel. Pour cela, il doit investir le champ technique pour être plus à l'aise dans les négociations finales. L'espace public de débat est donc pour lui avant tout un espace de visibilité, et il n'oublie jamais de rappeler dans la presse locale qu'il concerte, mais ce n'est pas un espace de délibération. On trouve dans cette catégorie plusieurs élus urbains, le plus souvent socialistes ou de la droite libérale.

« Le légaliste » se sent le représentant de l'Etat et à ce titre, il ne peut pas s'associer directement à l'opposition locale. Il met alors en œuvre toutes les tactiques lui permettant d'écouter sa population, sans jamais être confondu avec elle, dans l'expression d'une position. Très gêné dans la concertation, il préfère que des instructions claires soient données par une autorité qu'il juge supérieure : l'Etat ou bien un grand élu, auquel il s'affilie très naturellement. S'il y est acculé par la pression locale, et que d'autres font comme lui, il ira jusqu'à remettre son écharpe au préfet, geste qui est pour lui de loin le plus significatif. Il est très sensible à l'interpellation directe par l'Etat et ses représentants, et rappelle

qu'une fois la décision prise, il l'appliquera. On trouve plus souvent ces représentants en milieu rural, au sein de tous les partis républicains, et chez les non inscrits.

« Le traducteur » est la figure du notable qui a évolué. Il considère le projet comme une ressource pour son action locale. Il prend à cœur son rôle d'entrepreneur de politique publique. La concertation le dérange également, mais il tente de la rendre inutile en devançant les prises de position qui s'y feront. Ainsi il apparaît toujours comme le traducteur de la volonté de la majorité silencieuse et réduit l'opposition locale à l'expression de « ses » opposants, forcément minoritaires. Traducteur de la volonté locale avant qu'elle ne s'exprime, il garantit également la traduction de la politique publique d'aménagement au fur et à mesure qu'elle se précise. Il investit pour cela le champ technique, mais *a minima*, simplement pour faire comprendre qu'il sait traduire les éléments du projet. Il est en permanence dépassé par les changements de la volonté de l'Etat, mais il rattrape ces dépassements en acquérant le langage adéquat. On trouve dans ce profil une partie des élus de petites villes ou de villages importants, souvent conseillers généraux, ou en passe de l'être, et qui souhaitent poursuivre une carrière politique plus importante.

Il est bien entendu que ces profils émergents ne constituent pas des idéaux types au sens weberien, mais permettent d'identifier des grandes lignes stratégiques dans le comportement des élus ; à l'intérieur de chacun d'eux peuvent se manifester des différenciations. En particulier, quel que soit l'un des profils indiqués, l'élu revêt toujours plusieurs rôles, qui seront plus ou moins investis suivant les ressources qu'il pourra mobiliser et la représentation qu'il se fera de son métier. Ces catégories tentent de montrer certaines évolutions du rôle de l'élu face à l'accroissement des dispositifs de participation à la décision.

III. VALORISATION DE LA RECHERCHE

Rapport de fin d'étude

Ballan, E., Baggioni, V., Duch, J.-F., 2002. *Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ?*. ARENES/Les Eco Maires, Marseille.