

10e Colloque de la relève

« Figures de la critique et visions du futur dans les débats publics »

UQAM, Montréal

21 mai 2013

Par Ève Arcand

Conférence d'ouverture de Jean-Michel Fourniau, Directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » à l'Institut des Sciences de l'Homme, Paris-Nord, Saint-Denis, France

En première partie de son exposé Jean-Michel Fourniau définit ce qu'il entend par « Anticiper, débattre et agir ». Dans ces trois verbes, il voit un processus d'action, une manière de désigner le processus de planification qui place le débat au centre et qui agit à titre de condition à l'action. À ce sujet, il souligne que le titre de la conférence fait référence à plusieurs travaux, notamment ceux de Laurent Mermet, qui ont tenté de critiquer les processus classiques de planification rationnelle en aménagement. Ces critiques analysent l'idée que ces processus étaient organisés sur une séquence : « Décider, annoncer, défendre, adapter (DADA) ». Depuis une vingtaine d'années, les chercheurs ont mis en lumière les caractéristiques des processus rationnels de planification. Une de ces caractéristiques est à l'effet que les porteurs de projet, après avoir décidé des caractéristiques technico-économiques de l'ouvrage à construire, annoncent un projet pour obtenir les financements ou en raison de procédures administratives qui s'appliquent à ces projets. Les porteurs de projets les défendent ensuite contre les différents acteurs sociaux ou les membres du public qui pourraient le remettre en cause. Les consultations, au final, servent à modifier à la marge le projet.

Ce modèle classique de planification rationnelle, comme l'explique Fourniau, a été largement critiqué pour son efficacité. Les critiques tendent à affirmer qu'il faut modifier cette séquence, c'est-à-dire proposer un modèle qui inverse les processus de planification où l'expression de la demande, en début de processus, participe à l'établissement des caractéristiques d'aménagement. Certains cas étudiés témoignent toutefois de concertations « alibi » dans la mesure où, bien qu'elles aient lieu en amont du processus de planification, les concertations portent sur des questions de procédures alors que les décisions importantes se prennent en parallèle. En contrepartie certains cas se rapprochent du modèle proposé par Laurent Mermet où le maître d'ouvrage, confronté au débat public, tend à soumettre un projet qui n'est pas complètement finalisé et largement ouvert aux propositions.

La seconde partie de l'exposé de Jean-Michel Fourniau a porté sur les effets de la participation. Quels en sont les répercussions sur la décision ? Il soulève que la participation est perçue comme l'école de la démocratie et un retour des questions substantielles sur la participation. Le conférencier note par ailleurs que la présente période est marquée par des travaux qui sont centrés sur l'analyse des propriétés du fonctionnement des dispositifs et qui essaient de déterminer l'influence. On voit également émerger d'autres questions autour de la question du développement durable. Ces ouvrages s'intéressent alors à la façon d'infléchir l'action urbaine pour un développement plus durable. Il s'agit donc non pas d'interroger la procédure où ses

effets structureaux sur le fonctionnement du système politique, mais plutôt ce qu'elle fait aux objets sur lesquels portent le débat. Par exemple, est-ce que la participation est vraiment nécessaire pour s'adapter aux changements climatiques ? Cette question ouvre la porte à une réflexion plus générale sur les manières de traiter des changements climatiques. Certains auteurs spécialisés sur le sujet s'interrogent également sur la pertinence d'un certain retour en arrière. Les experts seraient-ils, au final, plus efficaces pour atteindre des objectifs de développement durable ? En ce sens, la participation implique un certain pari sur la démocratie. Le chercheur souligne par ailleurs qu'un certain nombre d'écrits – quoique peu nombreux – qui, face aux questions des changements climatiques, prônent le retour à la parole des experts pour décider. Ces auteurs soutiennent que le désir d'inclure la participation dans ces débats est une perte de temps alors que l'urgence de la situation se fait sentir. Les changements climatiques relancent donc la question du type de planification. Par ailleurs, la volonté de démontrer la pertinence des processus de participation nécessite de mesurer ceux-ci, ce qui soulève des difficultés méthodologiques. On remarque toutefois que peu de travaux s'intéressent à ce sujet de façon systématique. Dans la mesure où il est question de projets d'aménagement qui s'étendent sur des durées relativement importantes, Fourniau fait remarquer qu'on se retrouve devant un problème méthodologique assez classique : comment faire la différence entre les effets de la participation et les effets d'autres processus ?

Enfin, le conférencier aborde, en troisième partie de sa conférence, la capacité des acteurs à construire des prises sur le futur, et ce en s'appuyant sur les travaux de Francis Chateaurayneau. Quelles contraintes impliquent de rendre crédible une vision du futur ? Le conférencier fait état de travaux décrivant le passage « du risque à la menace », c'est-à-dire l'évolution, depuis les années 1980, d'une problématique associée aux changements climatiques. Selon ces auteurs nous ne sommes plus dans la gestion du risque, mais plutôt dans la préparation face à la menace. Dans les débats publics, cette vision du futur se concrétise par des formulations telles que « il est déjà trop tard » ou encore « avant qu'il ne soit trop tard ». Ces expressions, qui mobilisent l'urgence ou appuient une nécessité de perpétuer une situation actuelle, sont des figures classiques des arguments réactionnaires. Néanmoins il est important de souligner que l'évaluation de la capacité d'action face à des menaces ou à des opportunités et le travail de modélisation des rapports entre la perception, l'argumentation et l'action est un travail nécessaire afin de rendre crédibles les visions du futur. Un des enjeux, dans les débats publics, porte notamment sur des questions de changements climatiques, mais également dans tout débat autour des questions d'aménagement. Ces questions sont intéressantes selon Jean-Michel Fourniau dans la mesure où elles permettent de voir à quelles contraintes ces questions tentent de répondre : 1) une contrainte d'échelle temporelle liée aux objets 2) une contrainte d'un modèle de transformation 3) les différents régimes d'énonciation. La question est maintenant : comment synchroniser les différentes temporalités, soit celle des objets, des projets et des processus ?

Il enchaîne en soulignant que la grande partie des disputes à l'intérieur des débats publics d'aménagement porte sur la durée en cause et le degré de détermination de ce qu'il peut

advenir. À partir de là on peut énoncer différents types de régimes, notamment la question de l'urgence de l'attente, la prophétie de la science-fiction, etc. Si on en revient à la question de la prévision, au cœur des modèles de planification rationnelle, elle s'accompagne de l'idée que nous avons d'un temps qui apparaît relativement linéaire. Nous pouvons donc projeter l'état du monde actuel, pour lequel nous sommes en mesure d'établir des indicateurs et de construire un outil de prévision puisque le monde actuel est suffisamment déterminé. On se sert par exemple pour déterminer les changements démographiques, de la fin du pétrole, etc. Une autre dimension intéressante dans laquelle ces indicateurs sont utilisés est celle de la prospective, notamment territoriale. Cette prospective peut donner lieu à différents types d'échanges, de débats, de concertations et d'appropriations internes ou externes. On a donc une forme de description de la prospective fortement articulée avec des questions de choix stratégiques et de décisions sur les projets. Nous avons un temps qui n'est pas aussi linéaire dans la prévision qui peut être ouvert : pluralité des acteurs, temporalités. Les logiques d'action sont beaucoup déterminées par une forme de scénarisation du futur, d'ouverture de possible. C'est pourquoi certains disent que la prospective, par nature, est participative puisqu'elle doit tenir compte d'acteurs très différents pour vraiment ouvrir les possibles.

Le conférencier poursuit en expliquant les différences et les similarités entre diverses notions, comme l'anticipation, la prospective et la promesse. Il souligne que l'anticipation implique l'idée d'une situation inéluctable alors que la promesse est quelque chose de bien, une occasion à ne pas rater. L'anticipation et la promesse se ressemblent toutefois car les deux imposent un horizon auquel il faut agir. Cette manière a été largement critiquée puisqu'elle remet un régime de décision qui est lié à l'annonce dans laquelle la décision est prise.

En conclusion, Jean-Michel Fourniau fait remarquer que dans les débats publics il y a différents modes d'énonciation du futur qui ne se limite pas à l'anticipation. Cette dernière prend beaucoup de place récemment avec la question des changements climatiques parce qu'elle impose l'horizon d'une catastrophe annoncée qui contraint l'action. Elle amène donc un changement dans la manière de concevoir la planification autour de l'idée de préparation. Il ne s'agit donc pas de planifier un processus d'évolution, il s'agit de se préparer à la catastrophe, de mettre en place des mesures de sécurité civile. À ce sujet, le conférencier fait remarquer que l'anticipation conduit à transformer assez fortement l'idée même de la planification en imposant un objectif de préparation. Pour rendre crédible la vision du futur, les critiques mettent en jeu trois contraintes : échelles temporelles, un modèle de transformation et une logique d'action. En terminant Fourniau souligne que selon lui l'étude des effets de la participation doit ajouter les prises que le débat doit construire sur le futur, ce qui, a été, jusqu'à présent, a très peu été fait.

Discussion

Récemment nous avons vu des exercices de prospective territoriale avec cette particularité qu'ils s'énoncent beaucoup comme des exercices de prospective citoyenne. Est-ce que pour vous ce n'est pas une contradiction d'aller au débat public sans projet, alors que la commande

du projet issu de ces exercices de prospective territoriale sera reprise par un appareil technocratique ?

Je pense que ce qui est dit sur les critiques est tout à fait compréhensible. On peut le voir comme justement comme « il n'y a pas de projet » mais le politique a également toujours des grandes lignes. La prospective participative sert à bâtir le projet. Même s'il n'y a pas de projet le type de démarche prospective participative, et le débat qui s'en suit, sert à construire des projets.

Vous avez parlé du changement de regard sur les débats publics pour introduire la dernière partie, de considérer la capacité différenciée à faire de la prospective des différents acteurs pour parler de leur futur. J'aimerais vous entendre davantage sur comment, selon le type d'acteurs, il y a une capacité différente à faire de la prospective et comment cette capacité affecte le produit du débat. Ma deuxième question est : est-ce qu'il y a des contre-prospectives à l'extérieur des dispositifs de débat ?

Par exemple dans le débat sur la transition énergétique, le débat officiel a lieu maintenant. Les différents scénarios ont été produits un an avant, pour les élections présidentielles. Les scénarios n'ont pas été produits dans le cadre d'un dispositif de débat mais ils ont été réactualisés un an dans un tel cadre. Dans les mouvements associatifs, il y a évidemment des associations qui sont très spécialisées qui alimentent considérablement les scénarios et ensuite les débats et qui sont repris par un tas d'associations. Après quand on en vient aux individus qui participent aux dispositifs des débats, sur les différentes capacités... il y a l'aspect théorique, c'est-à-dire comment caractériser les savoirs citoyens. Beaucoup de travaux ont été réalisés sur le sujet, notamment ceux d'Harry Collins et de Robert Evans, qui sont deux grands noms et qui ont écrit sur les savoirs d'expertise.

Quel est le rapport entre le dispositif de participation et la critique radicale qui peut venir de certains groupes ? Est-ce qu'il y a une possibilité, qu'à travers des exercices de prospective de participation publique, de remise en question du cadre dans lequel le débat est posé ? Est-ce que le cadre fixe la nature du débat et c'est pour cette raison que certains groupes décident de ne pas participer ou de remettre en question le dispositif directement en lui-même ?

Quand je parle de critique radicale, ce n'est pas une question de cadre, c'est une question de monde commun. L'idée même qu'on appartient au même monde, c'est ça qui fait problème. C'est assez différent de la question du cadre parce que le fait que les cadres soient discutés ça conduit à alimenter la discussion. Mais en France, le projet de loi est bien clair à ce sujet. Ce sont les projets qui sont discutés, et non le cadre en lui-même.

***Propos recueillis et mis en forme par Ève Arcand
Juin 2013***