

Planification participative : comment construire le consensus ?



GOUVERNANCE – CONCERTATION -

La logique de partenariat et le renouvellement des rapports entre l'autorité publique et la société civile se sont développés depuis les années 1960. Selon les époques, les objectifs de ce renouvellement revêtent différentes ambitions que l'on peut résumer comme la volonté d'élargir l'espace démocratique amoindri par une gestion publique rationaliste et centralisée, et d'autre part, d'accroître l'efficacité de la décision publique par l'inclusion des parties prenantes des politiques publiques. Mais l'élargissement de la décision ne se fait pas toujours à l'ensemble de la population (citoyens, usagers) et tend parfois à renforcer le pouvoir de quelques groupes issus de la société civile. Le domaine de l'urbanisme, avec la place presque démesurée que prennent les promoteurs immobiliers dans les dispositifs de partenariats public-privé, en est un exemple.

Une question se pose donc : la participation n'est-elle qu'une rhétorique permettant de légitimer des intérêts circonscrits ou permet-elle d'harmoniser dans le consensus des intérêts diversifiés. L'article n'a pas l'ambition d'y répondre mais se concentre sur une démarche de planification participative afin d'identifier les principaux déterminants du succès ou non d'une telle démarche. Les problématiques des ressources et de la position sociale des participants structurent l'interrogation et le raisonnement des auteurs. Celles-ci ayant une influence sur le discours, son contenu, sa légitimité, les intérêts et les priorités qu'il traduit.

L'étude de cas sur la problématique de l'engagement paternel dans le quotidien de la communauté s'inscrit dans un cadre relativement idéal. En effet, les acteurs promoteurs de cet démarche, issus de la recherche et des institutions publiques, ont souhaité volontairement mettre en place une concertation et apporter aux personnes les moins dotées, les ressources suffisantes à leur inscription optimale dans le dispositif participatif.

Méthode de l'analyse : L'étude de cas est un dispositif d'analyse approprié à un objet contemporain dans son contexte de production. L'identité sociale des acteurs (pour identifier leur intérêt social) ; leur degré de volontarisme à l'égard du partage décisionnel ; l'absence d'une histoire passée de collaboration sont les critères d'évaluation retenus. 25 entrevues, individuelles ou en groupes ont été réalisées à des moments stratégiques du processus pour connaître leur représentations sur la participation en générale et sur celle-ci.

La sociologie de la traduction (Callon et Latour entre autres) permet de suivre l'évolution du dispositif, de la technique de participation. Celle-ci étant appréciée n'ont pas dans ces qualités intrinsèques supposées mais dans ce qu'en font les acteurs. Le terme de traduction correspondant à l'adaptation de l'idée originelle qu'en font les acteurs, non sans intérêts divergents ou convergents : on les appelle controverses. C'est au cours de celles-ci, temps de négociation et de compromis qu'elles sont, que se stabilisera le dispositif de coopération.

Analyse du processus : Prenant conscience de la pluralité des facteurs qui déterminent l'engagement des pères, les promoteurs ont souhaité les identifier (scientifiquement, théoriquement) et mobiliser les partenaires de la société civile engagés dans des actions qui y sont liées. Le comité

consultatif, composé de ces derniers, est formé à l'occasion mais s'oppose cependant à la mobilisation de cette vision scientifique. Il privilégie une prise en considération plus forte du contexte et des caractéristiques propres au territoire et à la communauté. Cette première controverse n'a pas fait l'objet d'une discussion aboutie entre les deux groupes de travail et a débouché sur un développement de leurs perceptions dans des trajectoires plus parallèles que conjointes.

Une seconde controverse concerne le contenu propre du plan d'action qui sera finalement composé. La perspective des promoteurs – rationnelle et scientifique – place les partenaires dans une position de traduction opérationnelle plutôt que d'en faire des acteurs participant pleinement à la définition théorique des orientations du plan d'action. La question de la démocratisation de la décision est ici mise en exergue puisque les seconds n'ont pas une place équivalente dans la définition des principes qui structurent l'action. Finalement, sans trancher dans un sens comme dans l'autre, un compromis sera identifié pour construire un plan d'action qui se base initialement sur les facteurs théoriques identifiés auxquels viennent s'ajouter par simple addition les actions – parfois déjà entreprises – par les acteurs de la communauté.

Les dissensions qui apparaissent entre les deux approches (théorique/participative) entraînent et reposent sur des logiques d'actions, des schémas de pensée différents et insuffisamment débattus. Pour les représentants de la communauté, le problème de l'engagement paternel est attaché aux liens qui constituent plus globalement le tissu social (entre citoyen, voisins, et associations) et dans le besoin d'être renforcé. La logique d'action est donc dans cette vue collective. C'est ensemble que les pères s'engageront avec et pour les familles. Les pères ne sont pas vus comme des publics cibles isolés. Pour le dire autrement, les deux groupes portent un projet relativement différent en fonction des priorités qui sont les leurs. Pour les promoteurs le problème est l'engagement des pères. Pour les représentants de la communauté, le problème est plus général et les pères ne sont qu'un des paramètres, qu'un des leviers. Les promoteurs sont dans une logique de production d'activités, d'actions sociales à destination des pères alors que les représentants de la communauté souhaitent créer directement dans le tissu social, par le renforcement des solidarités.

Les deux groupes sont bien évidemment influencés par leur appartenance à des groupes sociaux qui ont leur propre culture, leurs propres enjeux, leurs propres intérêts, leur propre lecture du réel. L'élaboration du projet de planification participative devait donc reconnaître la légitimité de deux cultures afin d'atteindre un compromis enrichi par leur contribution respective. Cet objectif n'est que partiellement atteint puisque les promoteurs, bien qu'ayant la volonté d'intégrer la pluralité de représentation, ont eu quelque difficulté à s'émanciper des leurs. Le dispositif de participation n'est pourtant pas sans effets positifs. Si le statut d'impulsion et de conduite du projet a conféré aux promoteurs une légitimité particulière, les représentants de la communauté ont pu saisir l'opportunité d'un tel dispositif pour promouvoir leur rôle et leurs actions auprès des autorités politiques et de la population.

Note sur l'article Martine Cinq-Mars et Daniel Fortin « Les enjeux de la planification participative : pouvoir à la communauté ou hégémonie des groupes dominants ? », Les cahiers internationaux de psychologie sociale 2/2007 (Numéro 74), p. 29-47.