

## Qu'est-ce que la concertation? Une définition en sept caractéristiques.

Julie Fortier, Ph. D., Professeure au département d'études en loisir, culture et tourisme

VOLUME 7 NUMÉRO 11 - 2010

La question de la participation publique des citoyens et des acteurs de la société civile ne date pas d'hier. Elle s'inscrit, aujourd'hui plus que jamais, à l'agenda politique des gouvernements locaux, régionaux, provinciaux et nationaux, notamment en milieu rural où la participation de la communauté est incontournable.

Parmi les approches utilisées dans la gestion municipale visant la participation d'une pluralité d'acteurs, on retrouve notamment la concertation. À quoi réfère réellement cette dernière considérée confuse par plusieurs? C'est à cette question que tente de répondre le contenu de ce bulletin en définissant la concertation à partir de sept caractéristiques.

### UNE PRATIQUE RÉPANDUE

La concertation est une méthode de gestion pratiquée depuis déjà plusieurs années au Québec au sein des gouvernements et des différents organismes et institutions. Selon Schneider (1987), la concertation serait la plus importante manifestation des transformations survenues dans les administrations publiques québécoises au cours des années 1980.

### LA CONCERTATION : SES CARACTÉRISTIQUES ET SA DÉFINITION

Précisons tout d'abord que la concertation ne possède pas réellement de fondement théorique. Elle est qualifiée de notion polysémique, ambiguë et rarement bien définie. Il demeure donc ardu de déterminer véritablement ce qu'elle est, notamment puisqu'il n'y a pas de forme pure de concertation. La concertation est naturellement et culturellement variable (Bratosin, 2001).

Les paragraphes subséquents renferment une analyse de la notion de concertation. Les caractéristiques fondamentales de cette dernière sont définies nous permettant ainsi de saisir davantage la nature de cette forme de participation.

### LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONCERTATION

Toute organisation peut pratiquer la concertation avec d'autres organisations, peu importe son secteur d'activité ou son palier d'intervention. La concertation ne se définit pas par la provenance de ses acteurs ni par son milieu ou son contexte de pratique. Bien que ceux-ci peuvent l'affecter largement, ils diffèrent considérablement d'un cas à

l'autre. Elle se définit avant tout par la nature de son processus, par ce qui la caractérise en tant que modalité de participation. À partir de nos lectures, nous retenons sept principales caractéristiques de la concertation pratiquée notamment dans la gestion publique :

#### Principales caractéristiques de la concertation

1. Elle est une modalité de participation publique différente, mais complémentaire aux autres modalités
2. Elle possède un caractère conflictuel
3. Elle vise le consensus ou le compromis
4. Elle sert à orienter les décisions
5. Elle est fondée sur la discussion et la délibération
6. Elle constitue un processus qui se planifie
7. Elle est généralement du registre de la représentation

#### 1) UNE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE CONCERTATION, INFORMATION, CONSULTATION ET PARTENARIAT

La plupart des échelles classiques de participation comportent quatre niveaux : l'information, la consultation, la concertation et le partenariat. Dans la pratique, la concertation est souvent confondue avec ces autres formes de participation. Même sous une perspective conceptuelle, la frontière entre ces modalités demeure floue. Ces dernières n'évoluent pas isolément les unes des autres et leurs univers peuvent s'entrecroiser. Toutefois, l'information, la consultation, la concertation et le partenariat possèdent leurs propres spécificités et visent des objectifs différents.

L'information constitue un niveau de participation inférieur à la concertation. Elle est également inhérente à l'ensemble des formes de participation publique. Elle favorise la transmission de renseignements de façon unidirectionnelle, sans engagement de la part des autorités à tenir compte des réactions. La diffusion des informations se fait par le biais de différents médias. Accessible sous forme verbale ou sous forme de documents papier dans divers points de services, elle est transmise dans les divers réseaux d'acteurs sensibilisés à la question.

La consultation représente une seconde modalité de participation. Elle est une interaction officielle entre les autorités qui acceptent que les citoyens et les organismes détiennent une certaine influence sur les décisions, et les citoyens et organismes qui s'engagent à exprimer un avis sur le projet en consultation (Breux, Bherer, et Collin, 2004). Les autorités promettent ainsi moralement de tenir compte de l'opinion des participants, sans obligation toutefois. Pour certains auteurs, dont entre autres Lamoureux (1996), la différence entre la consultation et la concertation réside essentiellement dans le caractère plus décisionnel de la dernière : la consultation sert à enrichir le processus décisionnel, mais n'en fait pas partie. La concertation suppose, de son côté, une certaine implication des participants envers le processus de décisions concertées.

Une différence existe également entre concertation et partenariat. Ces notions se distinguent par l'action au cœur de leur processus : dans la concertation, on « discute ensemble » et dans le partenariat, on « agit ensemble ». Selon Vachon (1993), sans concertation, il n'y a pas de partenariat possible et la concertation ne prend tout son sens que lorsqu'elle se prolonge dans le partenariat. La concertation devient alors une phase du partenariat. Selon Tremblay et Fontan (1994), la principale variante entre la notion de partenariat et celle de concertation vient du fait que dans le partenariat, il y a un engagement contractuel entre acteurs sociaux acceptant d'entreprendre un projet conjoint dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont précisément définis (p. 324).

## 2) UN CARACTÈRE CONFLICTUEL

La concertation n'épuise pas la contestation, car selon ses origines étymologiques, elle est, par nature, conflictuelle. Dans la concertation cohabitent deux dynamiques qui lui confèrent une allure paradoxale : elle a pour fondement la discussion et la délibération

et pour essence le conflit et la confrontation. Rui (2004) constate qu'en tant qu'expérience démocratique où se confrontent pouvoir et domination, il n'est pas étonnant que la concertation soit source de frustrations. Chaque organisme et chaque institution participant à la concertation possèdent en outre sa propre culture organisationnelle et ses propres valeurs. La différence de perception des enjeux et des objectifs ainsi que les intérêts et les valeurs qui varient d'un acteur à l'autre conditionnent le conflit entre les participants à la concertation. Le conflit est donc inhérent à la concertation. Une atténuation trop forte de son existence priverait l'espace public d'un certain dynamisme.

## 3) UNE DISCUSSION VISANT LE CONSENSUS OU LE COMPROMIS

De nombreux auteurs soulignent dans leur définition que la concertation suppose un consensus chez les différents acteurs. Deux questions se posent alors. L'atteinte de ces exigences est-elle probable dans le contexte où la concertation, caractérisée par une dimension conflictuelle, nécessite un certain partage du pouvoir (du moins le partage du pouvoir de discussion) et réunit une variété d'acteurs aux valeurs et aux intérêts souvent divergents? Serait-il alors plus approprié de parler de « compromis » plutôt que de « consensus »?

Le désir absolu d'atteindre le consensus néglige la pluralité des alternatives, des valeurs et des opinions. D'autant plus que la disparité des enjeux à laquelle est confrontée la concertation rend encore plus complexe son atteinte.

## 4) UN PROCESSUS QUI ORIENTE LES DÉCISIONS

Les opinions divergent chez les auteurs en ce qui concerne le caractère décisionnel de la concertation. Dans les faits, sa nature décisionnelle dépend des acteurs y participant et, surtout, de la légitimité associée à leur statut.

Pour Lamoureux (1996), Schneider (1987) et Ouellet (1983) qui ont étudié la concertation dans un contexte de relation tripartite (gouvernement, patronat et syndicat) ou dans les administrations publiques québécoises, la présence d'acteurs décisionnels ayant le pouvoir de s'engager au nom de leur organisation s'avère essentielle à la concertation, voire fondamentale, pour enclencher des changements.

Toutefois, le caractère décisionnel de la concertation n'apparaît pas prédominant lorsqu'elle est pratiquée

dans le champ de l'action publique et qu'elle privilégie la participation publique. À ce niveau, la participation s'étend aussi aux groupes organisés, voire aux citoyens, le pouvoir décisionnel final appartenant cependant au pouvoir public. Dans son article, Gontcharoff (1999) rappelle que les instances de concertation ne sont pas des instances de décision, mais des moyens d'enrichir le pouvoir déjà en place par les points de vue, les compétences et les « forces vives » des participants (p. 313). Dans un contexte de participation publique, la concertation invite à la préparation et à l'accompagnement de la décision et non à la prise de décision. Le sens de la concertation n'est donc pas l'action de « décider ensemble », mais plutôt de « dire ensemble » (Bratosin, 2001).

#### 5) LA DISCUSSION ET LA DÉLIBÉRATION COMME FONDEMENT

La concertation constitue une phase de communication préalable à l'action en commun. C'est à cette étape que les opinions et les perceptions des participants se forment, s'éduquent et se modifient. La discussion et la délibération sont au cœur de la concertation. Un constat se dégage chez la majorité des auteurs quant à la nature dialogique de cette dernière. Pour Tremblay et Rolland (1996), les objectifs de la concertation ne s'atteignent que par le biais du dialogue. En fait, pour ces auteurs, la concertation consiste à rassembler autour d'une même table des acteurs en vue de les amener à discuter et à échanger sur des analyses et solutions à des problèmes communs.

La concertation offre une occasion de délibération aux acteurs y participant. Effectivement, les acteurs invités à prendre part au groupe de concertation développent ensemble le projet par le biais d'échanges d'arguments raisonnés; espaces permettant à chacun d'émettre son opinion sur le sujet, d'écouter l'opinion des autres et de faire ainsi évoluer la discussion et, par le fait même, le projet commun.

#### 6) LA CONCERTATION : UN PROCESSUS QUI SE PLANIFIE

La concertation, qu'elle soit pratiquée entre les services publics ou avec les acteurs de la société civile et les citoyens, représente un « processus » structuré en une série d'étapes logiques et son succès dépend de certaines conditions spécifiques. En effet, tel que le précise Ferland (1986) : « il ne suffit pas de réunir des interlocuteurs autour d'une même table et les inviter à discuter de préoccupations communes pour que la concertation surgisse », la concertation nécessite une organisation. Par conséquent, la

concertation doit s'inscrire comme étant un processus qui se planifie à partir d'un cadre précis qui a notamment pour étapes : les motivations à se concerter, le travail en équipe, la mise en œuvre de la concertation, le suivi du processus et le leadership qui gravite en chacune des étapes (Fortier, 2002).

#### 7) LA CONCERTATION : DU REGISTRE DE LA REPRÉSENTATION COLLECTIVE

La concertation se veut une modalité de participation réunissant, dans la majorité des cas, des représentants de groupes organisés généralement ciblés par l'autorité politique. Elle reconnaît très peu la légitimité individuelle des citoyens. Tel est le cas au Québec des nombreux organismes dont la raison d'être repose sur la concertation : corporations de développement communautaire, conférences régionales des élus, tables de concertation, commissions et comités thématiques divers, etc. Ajoutons à ces organisations celles dont la concertation demeure un moyen privilégié d'intervention : centres locaux de développement, corporations de développement économique communautaire, etc.

En concertation, les citoyens individuels restent, dans la majeure partie des cas, en marge de ces débats ou pour peu, se trouvent en nombre réduit. Ils sont généralement invités en aval du processus par le biais de démarches consultatives. Rui (2004) mentionne qu'il arrive très régulièrement que les acteurs « organisés » et les citoyens ne participent pas au même débat. La prédominance des organisations est souvent éminente et l'inégalité des mandats conduit à surinformer et à surinviter ces acteurs par rapport aux citoyens. L'auteure parle d'un débat à deux étages.

La concertation s'avère donc, de façon générale, du registre de la représentation collective. La participation à ce processus se fait rarement à titre individuel : les gens sont surtout convoqués en raison de leur appartenance à un groupe ou de leur statut organisationnel.

À partir de ces caractéristiques, tentons de définir la concertation. Deux définitions sont ici proposées. Une première définition s'avère plus générale et une seconde plus circonscrite tenant compte des caractéristiques de la concertation présentées plus tôt.

Dans un premier temps, nous définissons la concertation comme « un processus par lequel des acteurs sont conviés à discuter et à délibérer entre

*eux afin de s'entendre sur une solution à apporter à une problématique commune* ». Cette définition, assez large, permet de maintenir une distance neutre et analytique relativement à cette notion.

Voici une seconde définition qui tient compte des caractéristiques de la concertation présentées : « *un processus de participation publique planifié par lequel un nombre restreint d'acteurs, généralement ciblés par le pouvoir public en fonction de leur connaissance du sujet, sont conviés à discuter et à délibérer entre eux au-delà des opinions et intérêts divergents, afin de s'entendre (par compromis ou par consensus) sur une solution à apporter à une problématique commune et d'orienter ainsi les décisions finales* ».

Cette définition, par ses multiples paramètres, rend la concertation contraignante et affaiblit certes la pensée d'une participation citoyenne à la concertation. Cette dernière nous permet cependant d'éviter une description reflétant un idéal type de la concertation où tout acteur est invité en tout temps à participer à toutes les décisions. Ce qui n'est, dans les faits, pas le cas en concertation.

Un pouvoir décisionnel restreint chez les participants, des acteurs ciblés qui ne sont pas toujours légitimés et une participation citoyenne mitigée : la concertation est-elle aussi démocratique qu'on le prétend? Nous tenterons de répondre à cette question dans un futur bulletin de l'Observatoire.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Stefan BRATOSIN, « La concertation : Forme symbolique de l'action collective », L'Harmattan, Paris, France, 2001.

Sandra BREUX, Laurence BHERER et Jean-Pierre COLLIN, « Les mécanismes de la participation publique à la gestion municipale », Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société, Groupe de recherche sur l'Innovation municipale, 2004.

Marie-France FERLAND, « Les conditions de la concertation et la conférence sur les communications ». Thèse de doctorat, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval, 1986.

Julie FORTIER, « Proposition d'un cadre de référence en concertation ». Mémoire de maîtrise en loisir, culture et tourisme, Université du Québec à Trois-Rivières, 2002.

Julie FORTIER, « Contribution de la concertation à la démocratisation de la gestion municipale : le cas de la Ville de Trois-Rivières ». Thèse de doctorat en Études urbaines, Université du Québec à Montréal, 2009.

Georges GONTCHAROFF, « Le renouveau des comités de quartier ». In *La démocratie locale : Représentation, participation et espace public*. CRAPS et CURAPP, p. 303-328. Paris : Presses universitaires de France, 1999.

Josée LAMOUREUX, « La concertation : Perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme ». *Cahiers du Crises*, Centre de recherche sur les innovations sociales. No 9607, 1996.

Lionel OUELLET, « La concertation ». In *Crise et Leadership : Les organisations en mutation*, sous la dir. de Jacques Dufresne et Jocelyn Jacques, p. 145-171. Montréal : Boréal Express, 1983.

Sandrine RUI, « La démocratie en débat : Les citoyens face à l'action publique », Armand Colin, Paris, France, 2004.

Robert SCHNEIDER, « Gestion par concertation », Agences d'ARC, Montréal, 1987.

Diane-Gabrielle TREMBLAY et Jean-Marc FONTAN, « Le développement économique local : La théorie, les pratiques, les expériences », Université du Québec, Télé-Université, Sainte-Foy, 1994.

Diane-Gabrielle TREMBLAY et David ROLLAND, « Concertation : Modèles et perspectives ». Télé-Université, Université du Québec, 1996, version révisée en 2003.

Bernard VACHON, « Le développement local : Théorie et Pratique », Gaétan Morin, Boucherville, 1993.