

Conditions et limites de la concertation entre acteurs

L'expérience du programme Solidarité-habitat

Serge Allou
GRET
Juin 1997

Créé début 1988, au lendemain de l'Année internationale du logement des sans-abri, le programme Solidarité-habitat a cessé ses activités fin 1996. Des financements publics ont été mobilisés courant 1997 pour d'une part capitaliser les enseignements du programme et d'autre part en réaliser une évaluation externe. Sans préjuger des conclusions de ces travaux, quelques éléments d'analyse sont avancés dans ce texte, principalement sur les résultats, les conditions et les limites de la concertation entre les acteurs, qui fut une caractéristique majeure du dispositif.

1.

Le PSH a été mis en place en 1988, sur l'initiative conjointe de quarante associations intervenant dans le domaine de l'habitat en France et à l'étranger, et du ministère des Affaires étrangères, dans un contexte alors marqué par le décalage entre l'importance croissante du fait urbain dans les pays du tiers-monde et la faiblesse de l'effort français de coopération dirigé vers les villes. Un rôle explicite était assigné au programme : promouvoir, accompagner et valoriser les initiatives de coopération entre la France et les pays du Sud visant à améliorer l'accès à l'habitat du plus grand nombre.

Trois objectifs lui furent concrètement fixés :

- Forger et diffuser, en France et dans les pays du Sud, notamment en milieu urbain, des solutions innovantes pour l'accès à l'habitat du plus grand nombre.
- Développer des relations de coopération directe entre les sociétés civiles de France et des pays en développement.
- Contribuer, dans son domaine, à la réflexion sur les orientations et les modalités des politiques de coopération.

Tirant les leçons de l'expérience passée en matière de coopération au développement urbain (Agence Coopération Aménagement, programme REXCOOP), l'on s'accorda rapidement sur plusieurs principes de travail :

- Mettre l'action en coopération au coeur du dispositif, c'est-à-dire l'appui au montage et le suivi-évaluation de projets et de partenariats.
- Bâtir collectivement des références pour l'action, c'est-à-dire capitaliser les enseignements des actions engagées au fur et à mesure de leur développement, en

organisant la réflexion transversale nécessaire à l'évolution progressive des stratégies et des méthodes d'action.

- Partir des initiatives locales dans les pays, c'est-à-dire accompagner et renforcer les dynamiques populaires à l'oeuvre dans les quartiers et les villes du Sud.
- Ne pas limiter la coopération à la mobilisation de savoirs techniques et intégrer pleinement les dimensions d'ingénierie sociale, institutionnelle et financière dans les opérations engagées.
- Enfin, dans un contexte de croissance de la coopération décentralisée, s'ajoutait la volonté de promouvoir les savoir-faire français dans le domaine de l'habitat et du développement urbain, en mobilisant une série d'organismes professionnels : PACT-ARIM, CAUE, HLM, Agences d'urbanisme, etc. Il s'agissait de sensibiliser et stabiliser de nouveaux opérateurs à l'international et de professionnaliser la coopération non gouvernementale et décentralisée.

Conçu comme un laboratoire d'innovations, le programme était doté d'un dispositif d'animation original :

- Un comité de pilotage rassemblant, en différents collèges, l'ensemble des acteurs impliqués : administrations, associations de solidarité internationale, représentants des collectivités territoriales et des organismes professionnels auxquels se joignirent à mi-parcours les chercheurs. Ce comité constituait un lieu de concertation et d'orientation.
- Un secrétariat technique basé au GRET, chargé de mettre en oeuvre les orientations arrêtées par ce comité.

Des moyens financiers, enfin, étaient mobilisés chaque année par les pouvoirs publics (ministère des Affaires étrangères et ministère de la Coopération) pour mener à bien la mission définie, articulant appui au montage et au suivi de projets, réflexion et concertation, formation, information et communication.

2.

Le programme a atteint des résultats « quantitatifs » que nous ne présenterons pas ici (nombre de projets lancés et d'opérateurs mobilisés, effets de levier financier, taille des réseaux constitués, nombre de foyers concernés et d'institutions impliquées au Sud, etc.). Sur un plan plus « qualitatif », certains acquis - et leurs limites - méritent néanmoins d'être soulignés.

1. Le montage et la mise en oeuvre de projets de coopération significatifs en matière d'accès à l'habitat du plus grand nombre.

A travers les opérations qu'il a soutenues, le programme a contribué à démontrer l'efficacité et l'impact de démarches d'action fondées à la fois sur la reconnaissance et l'accompagnement des dynamiques populaires à l'oeuvre dans les quartiers et les villes et sur la négociation et le partenariat entre l'ensemble des acteurs urbains au niveau local (administrations, collectivités territoriales et associations). La réalisation de ces projets a également permis de tester et de valider de nouvelles modalités techniques, institutionnelles et financières de coopération, en promouvant notamment des

partenariats opérationnels entre associations, professionnels, responsables municipaux, chercheurs et représentants du secteur public de France et des pays du Sud.

Pour aussi pertinentes qu'on puisse les juger, ces démarches restent malgré tout expérimentales. Faute d'une stabilisation institutionnelle suffisante, elles sont encore loin de constituer la norme des actions engagées. Par ailleurs, l'objectif spécifique assigné au PSH de construction de partenariats élargis entre les différentes catégories d'acteurs a quelquefois conduit à une sophistication excessive des montages, au détriment des objectifs de développement des projets. Cela montre combien il est important de hiérarchiser les objectifs et de ne pas prétendre « expérimenter » sur trop de champs dans le même temps.

2. Le renforcement d'un corps d'opérateurs professionnels français dans le domaine de la coopération au développement urbain.

L'un des résultats importants du programme est d'être parvenu à sensibiliser et mobiliser à l'international un ensemble d'acteurs socioprofessionnels intervenant en France sur le champ de l'amélioration de l'habitat (le mouvement PACT-ARIM), de la gestion sociale des quartiers et des villes (animateurs du développement social urbain et de l'économie solidaire) et, dans une moindre mesure, de l'aménagement et de l'urbanisme (CAUE) et du logement social (le mouvement HLM). A travers le soutien fourni par le PSH, notamment en matière d'appui-conseil au montage de projets, de circulation d'information, de dialogue et de concertation avec les associations de solidarité internationale et les collectivités territoriales actives en coopération, ont été engagées un nombre important d'actions de coopération en partenariat, principalement au Maghreb et en Amérique latine. Sur ces bases, ont été consolidées des compétences d'intervention, introduites des problématiques et des pratiques nouvelles, et apportés des éclairages significatifs aux débats en cours sur les formes et les enjeux de la coopération internationale (autour par exemple des notions de partenariat ou de réciprocité). Certains de ces nouveaux opérateurs se sont structurés en réseau (cf. PACT-ARIM International), tous sont aujourd'hui porteurs de propositions d'outils et de méthodes de travail renouvelés. Leur intérêt et leur disponibilité pour l'action internationale restent cependant fortement limités par la faiblesse de leur reconnaissance institutionnelle dans le milieu de la coopération. Confrontés en particulier au problème du financement de leurs initiatives, ils sont contraints à des alliances avec les acteurs de la coopération non gouvernementale ou décentralisée qui, lorsqu'elles obéissent à des impératifs étrangers au contenu des projets, brident leurs capacités d'intervention.

3. L'élaboration d'orientations pour l'action.

Dans plusieurs domaines, le financement du logement populaire, la réhabilitation des quartiers ou encore le développement social urbain, ont été mis en place des groupes de travail pluripartenariaux. Sur la base des projets engagés, ils ont précisé les méthodologies d'intervention et produit des recommandations relatives à la double dimension, de développement et de coopération, des actions. La pertinence (au sens que les évaluateurs donnent à ce mot) des propositions avancées a reposé sur l'étroite articulation entre la réflexion et l'action, leur impact (au même sens) sur la capacité à organiser l'aller-retour entre ces deux activités, de façon continue et dans la durée. Sauf à se satisfaire de la prise en compte des résultats de ces réflexions dans quelques projets

projets épars, il est clair que ces recommandations ne peuvent être des orientations structurantes pour l'action qu'à une double condition : i) que l'ensemble des acteurs partie prenante se les approprient véritablement (et le rôle des institutions fédérant ces acteurs - donc de l'animation du débat programmatique en leur sein- est ici primordial) ; ii) que l'Etat, garant de l'intérêt collectif et en cohérence avec la mission de « facilitateur » du dialogue et de la concertation qu'il a assumée dans ce processus, maintienne sa ligne de conduite.

3.

Quels enseignements tirer aujourd'hui de l'expérience du programme Solidarité-habitat en matière de concertation ? Quatre conditions, à nos yeux, doivent être rassemblées pour que celle-ci puisse s'exercer avec efficacité.

1. *Articuler étroitement la concertation et l'action.*

Le fait que la concertation ait à la fois pris appui et débouché sur des partenariats opérationnels entre les acteurs impliqués a probablement été l'un des facteurs clés de sa réussite au sein du PSH. D'une part, la concertation avait ainsi des enjeux concrets très clairs, au delà de la stricte confrontation des points de vue des uns et des autres : construire des alliances pour agir en coopération. Elle encourageait dans ce sens à une participation active. D'autre part, les partenariats mis en oeuvre ont constitué une forme d'apprentissage pratique des relations, enrichi la connaissance mutuelle, fourni des référents communs et facilité en retour le dialogue entre les uns et les autres.

Cette articulation entre la concertation et l'action ne va pas de soi. Elle pose notamment la question de la légitimité de l'outil de concertation à s'impliquer dans l'action, c'est-à-dire de la construction d'un consensus sur la nature de cette implication (son champ, ses modalités et ses limites) par rapport à la revendication des acteurs, relayée voire amplifiée par leurs structures représentatives, d'assurer la responsabilité pleine et entière de leur engagement opérationnel. Elle suppose aussi que des moyens financiers spécifiques soient mobilisés dans le cadre du dispositif, pour favoriser et accompagner l'action (*cf. infra*).

2. *Organiser la concertation sur un champ structurant.*

Délimiter un champ thématique dans le cadre duquel sera engagée et mise en oeuvre la concertation souhaitée est une autre condition de son succès. Ce fut l'accès à l'habitat du plus grand nombre, notamment en milieu urbain, en ce qui concerne le PSH. D'un côté, la concertation n'est pas alors un pur et simple exercice institutionnel, c'est-à-dire une fin en soi, mais se voit dotée d'un enjeu : elle devient un moyen pour atteindre un objectif de développement. De l'autre, elle permet de rassembler des acteurs partageant ce même objectif, c'est-à-dire a priori incités à conjuguer leurs efforts pour l'atteindre ; des acteurs pouvant échanger dans ce cadre, à partir de leur expérience et de leurs intérêts respectifs, et être amenés à bâtir des projets communs. De ce point de vue, le choix du champ, i.e. de l'enjeu à traiter, est évidemment déterminant du choix des acteurs appelés à se concerter. Dans le cas du PSH, le thème de l'habitat et du développement urbain a permis d'ouvrir un dialogue relativement large, contribuant notamment au rapprochement entre coopération non gouvernementale et coopération décentralisée. En d'autres termes,

termes, la définition de ces champs peut aussi servir des objectifs de nature plus directement institutionnelle, c'est-à-dire viser à promouvoir le renforcement des relations entre des catégories d'acteurs spécifiques.

3. *Engager la puissance publique.*

La puissance publique a une forte responsabilité dans la mise en oeuvre des processus de concertation. Cette responsabilité doit assurément se traduire par la volonté de jouer un rôle d'animateur du dialogue entre les acteurs, c'est-à-dire prendre appui sur une certaine conception politique de la nature et de la mission de l'Etat. Mais elle doit aussi, alors, s'exprimer par la mobilisation des moyens financiers correspondants. D'une part, il est indispensable que soient mis en place des financements d'amorce et d'accompagnement des partenariats souhaités. L'expérience du PSH montre clairement qu'il est illusoire de croire que des alliances opérationnelles puissent être conclues uniquement sur la base d'un « intérêt bien compris » des acteurs impliqués. Elles nécessitent un soutien public. D'autre part, il est tout aussi indispensable que soient mobilisés les moyens nécessaires à l'animation du dispositif. Organiser la concertation et bâtir des partenariats entre des acteurs diversifiés supposent l'existence d'un lieu précisément identifié où concertation et partenariats pourront se nouer et l'expérience acquise être accumulée et capitalisée. Cela suppose également l'existence d'un opérateur indépendant du jeu des personnes et des institutions en présence pour favoriser et aider à structurer le dialogue, le traduire en orientations opérationnelles, accompagner le montage technique, institutionnel et financier des partenariats et systématiser les enseignements. Il va sans dire que cette implication de l'Etat est loin de suffire à l'ancrage institutionnel du dispositif et à son appropriation par les différents acteurs partie prenante. Elle peut même être un frein à cette appropriation, le dispositif étant conçu par ceux-ci comme un artifice velléitaire de la puissance publique. La question est complexe, elle renvoie à une analyse des intérêts qui président à l'action des uns et des autres, et ne saurait, quoi qu'il en soit, être résolue « simplement » par la contribution financière de tous aux coûts de fonctionnement de la concertation.

4. *Vouloir la concertation.*

Quatrième condition déterminante, la concertation doit à l'évidence correspondre à une volonté affirmée des acteurs concernés. Contraindre des personnes et des institutions à la concertation contre leur gré, c'est vouer celle-ci à l'échec dans la durée. Mais croire que la disponibilité à se concerter *a priori* serait suffisante est aussi un leurre. Quelles que soient les conditions de départ (certains seront pour, d'autres contre), la pérennité du processus est liée à son appropriation politique et institutionnelle par l'ensemble des acteurs partie prenante. Il faut assurément, pour ce faire, que la concertation produise des résultats répondant aux intérêts de chacun. Il faut aussi et surtout que cette appropriation progressive constitue un enjeu explicite, c'est-à-dire que le processus mis en oeuvre (ses acquis, ses limites, les conflits qu'il suscite, etc.) fasse, de façon permanente, l'objet d'un débat ouvert et contradictoire à tous les niveaux : entre les acteurs spécifiques impliqués dans les concertations, au sein de leurs structures d'échanges et de représentation respectives et entre ces différentes structures. Vouloir la concertation n'est pas un acte de foi réalisé une fois pour toutes, c'est en faire délibérément le choix, potentiellement à chaque instant.

4.

Au delà de la réflexion sur ces quelques conditions d'exercice, l'expérience du PSH en matière de concertation est également source de plusieurs questions.

1. *L'enjeu de la concertation.*

L'existence d'un enjeu fort, objet de la concertation, est une condition clé mais peut aussi être un handicap. Le développement urbain en est un bon exemple. Le partage de la production et de la gestion de la ville est un processus fait de conflits de pouvoirs et d'intérêts, principalement entre l'Etat, les associations et les collectivités locales, qui tout à la fois dépassent le cadre de la coopération et retentissent fortement sur sa mise en oeuvre. Il est clair que la concertation entre ces catégories d'acteurs prônée pour agir en coopération est extrêmement dépendante du type de concertation existant entre ces mêmes catégories d'acteurs dans les villes elles-mêmes et du débat politique plus large qui les met aux prises pour le partage du pouvoir. Dans le cas du PSH, la relation avec les institutions fédérant les collectivités locales (dans une moindre mesure avec les collectivités locales elles-mêmes) et avec certaines associations a, de ce point de vue, constitué une véritable pierre d'achoppement dans le dispositif. Une institution luttant pour l'élargissement de sa reconnaissance politico-institutionnelle et de sa surface d'intervention est à l'évidence beaucoup plus encline à la négociation (de préférence avec un interlocuteur unique) qu'à une concertation pluripartite. Viennent s'y greffer les stratégies de consolidation institutionnelle de certaines structures représentatives par rapport aux enjeux en question qui, lorsqu'elles les poussent à se positionner comme interlocuteur exclusif dans les processus de concertation, voire comme point de passage obligé de toute relation avec les acteurs de base, peuvent conduire à un complet verrouillage du dispositif. S'ajoute enfin à cela, au strict niveau de la coopération, la lutte pour le partage de ressources rares.

2. *Les contraintes institutionnelles et financières.*

S'il est légitime d'exiger que la concertation produise des résultats précisément évaluables et de pouvoir en apprécier régulièrement la pertinence sur ces bases, le dispositif mis en place pour l'accompagner doit néanmoins bénéficier d'une assurance minimale de durée. Dans le cas contraire, tenu par l'obligation de rendus, constituant les conditions de sa reconduction, il peut être amené à privilégier la visibilité à court terme de son action, au détriment d'un travail de fond dans le moyen et le long terme. Ceci renvoie à une double question. D'une part, il est important de s'accorder sur des mécanismes et des indicateurs de suivi de la concertation qui permettent d'évaluer le processus mis en oeuvre au delà des projets réalisés. D'autre part, il est crucial que « l'Etat animateur » non seulement mobilise les moyens financiers correspondant à sa politique, les engage *a priori* (et en contrôle l'usage *a posteriori*), mais surtout assume cette responsabilité dans la durée, c'est-à-dire mobilise ses financements sur la base de programmes pluriannuels répondant à des objectifs de moyen terme, en dépassant le principe d'annualité budgétaire.

3. *La question de la médiation.*

Une autre question se pose du point de vue institutionnel, la question de la médiation. Le choix a été fait, en ce qui concerne le PSH, de confier à une structure (le GRET) la fonction d'interface et d'animation de la concertation entre les acteurs. L'existence d'un opérateur de la concertation est indispensable, on l'a dit, à l'efficacité de l'exercice. Mais de quelle nature doit-il être ? Doit-il s'agir de l'un des acteurs partie prenante de la concertation ou d'un organisme indépendant de ceux-ci ? La première option comporte assurément un risque de partialité mais traduit aussi une vision politique : confier l'animation à un représentant du milieu professionnel, du secteur associatif ou des collectivités territoriales correspond à des choix extrêmement différents sur le rôle et les responsabilités des uns par rapport aux autres dans le dispositif. Ce peut être un facteur de blocage du processus à certains moments, mais c'est probablement aussi une condition de sa réelle appropriation par l'ensemble des acteurs. La seconde option à l'inverse, dont on a déjà souligné les avantages, peut devenir un frein puissant à l'ancrage institutionnel du processus, précisément faute d'investir celui-ci d'enjeux d'hégémonie. En d'autres termes, toute stratégie d'institutionnalisation de la concertation ne peut se satisfaire d'une approche strictement technico-professionnelle de la médiation.

L'exercice de la concertation peut-il, du moins au terme d'une certaine période, se passer d'une fonction de médiation permanente ? L'avenir le dira, en ce qui concerne le processus engagé par le PSH dans le domaine de la coopération au développement urbain. Il est clair toutefois que ceci suppose, d'une part une forte structuration des différents collèges d'acteurs appelés à se concerter (devant entre autre s'appuyer sur des formes renouvelées de débat et de représentation en leur sein), et d'autre part une évolution du rapport politique entre ceux-ci (à partir d'une stabilisation de leurs rôles respectifs).

Enfin, la fonction de médiation doit être clairement distinguée du pouvoir de décision. La concertation ne mène pas nécessairement à l'accord entre les parties et une instance doit alors pouvoir trancher entre les options divergentes. De ce point de vue, tout processus de concertation suppose l'existence d'une autorité politique en capacité de prendre les décisions auxquelles il ne peut aboutir de lui-même. Le rôle décisionnaire n'est pas du ressort de la médiation. En des termes plus abrupts : la concertation ne peut pas servir à elle seule de politique.

3. *Engager et mettre en oeuvre la concertation est une chose, la stabiliser institutionnellement dans la durée en est une autre.*

Les procédures et les outils mis en place pour favoriser le dialogue et le partenariat ne suffisent pas, loin s'en faut, pour assurer la pérennité des processus engagés. Celle-ci suppose, au delà de la pertinence et de l'efficacité des résultats obtenus, que puisse être construite, au fur et à mesure de l'exercice, son appropriation politique et institutionnelle par l'ensemble des acteurs impliqués. A ce niveau, point de recettes. Quelques pistes de réflexion ont été suggérées tout au long de ce texte. Une chose est sûre : quel que soit le pouvoir incitatif des mesures prises, elles n'auront un impact véritable qu'accompagnées d'une préoccupation spécifique et constante pour l'intégration des acquis dans les pratiques des uns et des autres. C'est-à-dire, à tout le moins, d'une institutionnalisation de

de certaines procédures du côté de la puissance publique, et d'un aller-retour permanent entre l'effort de systématisation de l'expérimentation et le débat politique autour du rôle et des responsabilités de chacun, du côté des acteurs sociaux de la coopération au développement.

Ce texte a été relu et validé par Xavier Benoist (FNC PACT-ARIM), Michel Bescond (CUF) et Gustave Massiah (AITEC) qui composaient le bureau du programme Solidarité-Habitat, ainsi que par Emile Le Bris (ORSTOM), responsable de l'ex-GDR INTERURBA, qui représentait le milieu de la recherche au sein du Comité de pilotage du PSH.