

**Conférence de l'Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme (APERAU) – 16 février 2024 :**

**ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS D'URBANISME ET PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LA PLANIFICATION URBAINE**



# **Les territoires de l'acceptabilité sociale : les élus locaux et leurs communautés face aux grands projets**



# Introduction

## Introduction : Un nouvel âge de l'aménagement

- **Nouvel âge de l'aménagement** (Jobert, 1998), marqué par une **crise du politique et des mécanismes de décision et de participation**, qui mobilisent de **nouvelles notions** (gouvernance, acceptabilité sociale) ;
- **Or, ceci n'a rien d'évident** :
  - Le terme de **gouvernance** est souvent critiqué comme **label** par lequel les analystes ou acteurs politiques **renoncent à une conception exigeante du politique** (Gaudin, 2002 ; Deneault, 2013)
  - La **notion d'acceptabilité est de son côté à peine moins sulfureuse**, puisque la notion ne manque pas de faiblesse (Fournis, Fortin, 2014) et reste somme toute assez **embarrassante** pour exiger la prudence (Barbier, Nadaï, 2015) – sans parler des dénonciations par certains citoyens (Massé, 2013)

## Introduction : La fin du politique ?

- Plus généralement, ces notions sont critiquées parce que supposées renvoyer à une **forme de négation de l'autorité et du politique**
  - Cf. à ce propos J.-P. Gaudin (2014), et la **notion** de « gouvernance » qui serait une **manipulation** « caressante », ou plutôt un « **Janus aux deux faces contradictoires** », entre « **Dr Jeckill participatif** » et « **Mr Hyde concurrentiel** » et néo-libérale
- Ainsi, essor d'une « **politique en miettes** » et d'une « **politique du consensus** » qui vise à la cristallisation technocratique d'une **micro-politique fondée par des compromis ponctuels et centrifuges qui dépolitisent les débats et nient la possibilité du volontarisme politique**
- **Ces critiques touchent aussi la notion d'acceptabilité sociale**: selon J.-P. Gaudin (2014), se répandrait une « **politique de l'acceptabilité** »...

## Introduction : L'AS comme anti- politique ?

- Cette « **politique de l'acceptabilité** » serait une posture combinant **deux registres (technique et social)** et viserait à une **acceptation sans politique, voire une anti-politique** :
  - D'un côté, « le cœur de la gouvernance [est] : **la conciliation, l'art du consensus instrumenté** par le recours à des contractualisations (illisibles pour le citoyen), des agences (très opaques), des participations du public (émiettées) » ;
  - D'un autre côté, l'AS ne peut être qu'« une stratégie d'anticipation, où le **modelage de l'opinion** est central, mais qui reste soigneusement **à distance des assemblées élues, du suffrage universel et des partis politiques** » (Gaudin, 2014).
- Ceci rejoint certains constats sur une **postdémocratie** dans laquelle « les gouvernants renonceraient à toute véritable prétention de légitimité pour se contenter de l'acceptabilité » (Mayaux, 2015, p. 258).

# Introduction

- Ces critiques sont intéressantes, par leur regard exigeant sur les transformations du **dialogue politique entre social et technique et les usages de ces notions nouvelles** qui visent à faciliter une action collective et publique dans le contexte d'une **crise de l'aménagement** (cf. critique de l'**usage stratégique d'une notion censée être partenariale, dialogique ou délibérative**)
- Mais **ces critiques sont trop faciles et sont insuffisantes** pour rendre compte **des véritables enjeux des territoires : le développement (cf. régions-ressources), la démocratie locale au Québec (déficit de politique) et leur rencontre (en termes d'acceptabilité sociale)**

# Plan

- 1. De l'acceptabilité sociale à la gouvernance
- 2. De la gouvernance aux territoires
- 3. La part des élus



# **1. De l'acceptabilité sociale à la gouvernance**

# Une diversité d'approches de l'acceptabilité sociale

- **Diverses définitions de l'acceptabilité sociale ont été proposées en langue française et au Québec :**
  - Une **réflexion critique sur la définition de l'AS**, souvent en lien avec la problématique du rôle de la science (Gendron, 2016), un recul réflexif (Batellier, Maillé, 2017) ou des pratiques d'opérationnalisation (Bergeron et al., 2015) ;
  - Un **élargissement d'une approche étroite de l'AS**, en prenant au sérieux les paramètres collectifs des choix de développement, telles les **valeurs** (Gendron, 2014) et **conventions** (Baba, Mailhot, 2016)
  - Une **analyse du champ des rapports de conflit et de délibération entre les acteurs collectifs**, dans une approche analytique ou diachronique des conflits liés au développement (Baba, Raufflet, 2015 ; Bourdin, 2020 ; Fortin, Fournis, 2018)
  - Une approche **centrée sur les territoires et leur développement** (Fournis, Fortin, 2017), en lien souvent avec les modèles de développement économique (Raufflet, 2014)
  - Le **rapport avec le rôle de l'État et des décideurs publics** (Yates, Arbour, 2016), souvent en lien nécessaire avec la démocratie participative (Gendron et al., 2016)

# Une définition de l'acceptabilité sociale

- Parmi ces propositions, nous avons proposé une **définition large et complexe** qui restait **fondamentalement politique**, puisqu'elle entendait rappeler que la **spécificité du politique** réside dans sa **capacité à faire l'Un avec le multiple**, à intégrer la **complexité du social** (saisie par différents processus et échelles méthodologiques) **dans des choix légitimes** (saisis par le biais de la notion de gouvernance) :
- « Un **processus d'évaluation politique** d'un projet sociotechnique mettant en interaction une **pluralité d'acteurs** impliqués à diverses **échelles** et à partir duquel se construisent progressivement des **arrangements** et des règles institutionnels reconnus **légitimes** car cohérents avec la **vision du territoire** et le **modèle de développement** privilégiés par les acteurs concernés » Fournis et Fortin (2013: 13)
- Fournis, Y., Fortin, M.-J. (2013), *L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition*, document de travail du GRIDEQ, 131017, UQAR, 19 p. <http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis-fortin-131017.pdf>

# Facteurs d'acceptabilité territoriale des projets

Communauté

**Soutenabilité**

**Processus** : constitution de grands compromis sociaux, nourrissant modèles de développement et de structuration des économies

**Facteurs** : partage des retombées économiques, respect du projet de territoire, transition

Citoyens

**Légitimité**

**Processus** : arrangements institutionnels fondés sur la délibération et la formation des décisions légitimes et des règles du jeu, conciliant les stratégies et conflits en présence

**Facteurs** : transparence, participation, intégration des élus, débats

Parties  
prenantes

**Crédibilité**

**Processus** : coordination, interprétation sociale et fabrication du sens par un individu ou un collectif à l'égard d'un projet

**Facteurs** : information, consultation, rétribution, maîtrise des risques

## Deux intérêts analytiques

- Cette définition présente **deux grands intérêts intellectuels** :
  - **Montrer les échelles de l'AS et la diversité des processus engagés dans l'interaction entre territoire et projet** (avec des objectifs très différents)
  - Relier ces différents processus à **une échelle méthodologique originale : le meso-politique de la gouvernance** permet de combiner les processus micro-organisationnels et macro-structurels (avec les institutions et l'ordre, mais aussi les dynamiques et le mouvement : conflits, élus, etc.)
- **Cette définition donne une place forte au politique et à la gouvernance pour penser les territoires...**



## **2. De la gouvernance aux territoires**

# Repenser le développement

:

Du gouvernement à la gouvernance

- La **notion de gouvernance** se répand dans les années 90 pour rendre compte **de nouvelles manières de penser la répartition du pouvoir politique et la manière établie de développer et gouverner les sociétés** (cf. **crise de l'État-providence, recherche de nouvelles formes d'intervention et contrôle, essor de coalitions et partenariats locaux**) (Goodwin, 2009)
- D'une certaine manière, la gouvernance est **la poursuite du gouvernement par d'autres moyens, formes et instruments dans un contexte où la crise de la gouvernabilité des sociétés occidentales** (Hamel, Jouve, 2006) oblige à adopter de **nouveaux moyens d'influence** – cf. la sociologie des organisations, qui appelait à compléter les travaux sur le monisme de l'autorité légitime par l'observation des **enjeux du pluralisme, de la coordination et de l'efficience** (Pinson, 2015)

## Un nouveau jeu politique : fragile mais effectif

- Dans ce contexte, la notion de gouvernance désigne le retour du politique, sous la forme d'un jeu à base **d'agrégation** et **d'ajustements en série** (et non d'intégration), de co-construction et d'interdépendance (cf. décentrement vis-à-vis d'une centralité surplombante) (Pinson, 2015), afin de conduire une construction **discontinue, bricolée et diversifiée** des ordres territoriaux ;
- Bref, ce retour du politique par le bas est **modeste** : il n'y a plus de « **grand intégrateur** » de l'**action publique**, dominée par l'éclatement, mais bien une **tentative désordonnée de créer de l'ordre par le biais de quelques mécanismes...**

# Une application à la ruralité du Québec

Le développement  
territorial et ses élus

- Pour le Québec, ces mécanismes prennent la forme **d'un régime territorial d'action collective**, c'est-à-dire une **configuration plus ou moins souple des lieux du pouvoir territorial** (les **arènes** décisionnelles et les **forums délibératif** du territoires) (cf. l'exemple du **modèle québécois de développement en 1998-2015**)
- **Chaque territoire** peut donc être analysé comme **une incarnation territoriale de ce régime d'action collective, qui relie le jeu des acteurs et les structures socio-économiques de la ruralité québécoise autour des enjeux du développement territorial** (cf. Jean, 2012)

## Le rôle politique des élus locaux

- Au cœur ces mécanismes, un acteur trop souvent oublié : **les élus locaux**, qui possèdent une aptitude unique à **relier l'efficacité et la légitimité : ils organisent une action publique, collective ou communautaire à la fois efficace** (grâce à leur « métier ») et **productrice de compromis légitimes** (pas seulement l'efficacité et de coordination, mais aussi les types de légitimité, les luttes de pouvoir et les créations d'identité) (Mévellec, et Tremblay, 2016 ; enquêtes à l'UQAR)

# 3. La part des élus

## Le retour des élus locaux ?

- S'intéresser aux élus locaux est difficile au Québec :
  - **Les municipalités sont « sous-valorisées »** dans des débats publics qui sur-valorisent l'État (Divay, 2010, p. 335) ;
  - **Les élus sont souvent négligés** en développement territorial, considérés comme des acteurs **seconds dans le développement** (Chiasson, 2000) **ou les communautés** (Lachapelle, Bourque, 2020)
  - **Les élus ruraux sont encore moins étudiés** (comme tels) que les élus nationaux ou ceux des villes grandes et moyennes (Mévellec, Tremblay, 2016 ; Belley, 2003 ; Bherer, Breux, 2012)
  - Le **rôle actif des élus est souvent sous-estimé** (du fait de leur **engagement « a-politique »** « coupable » (Mévellec, 2008) ou une vision **simplifiée de leur activité** ( « décideur » un peu arbitraire, application des normes centrales, participant aux dynamiques territoriales qui le dépassent, etc.) ;
- Intérêt donc à **revaloriser le champ politique municipal**, la centralité qu'y tiennent les élus et leur complexité politique

# Les missions du maire : la figure du maire « artisan » de sa communauté ?

- **Le maire est bien souvent fortement déstabilisé par l'irruption d'un grand projet**, qui remet en cause radicalement son rôle traditionnel
- Les **missions du maire** selon le droit sont :
  - **d'assurer les services à l'habitation** (noyau traditionnel) avec des ressources limitées (cf. fiscalité assise sur les taxes) : marges de manœuvre faibles (cf. pression de l'habitant-contribuable) ;
  - **De construire prudemment un rôle plus actif** : en **respectant** les limites précises de sa mission, **créer une dynamique d'innovation** (autour **des secteurs innovants**, par un travail de **pédagogie interne** et de **courtage externe**)
- **Bref, quand la question de l'AS est posée sur la scène locale, c'est bien souvent quand est remise en cause la figure du maire « artisan de la communauté »**, qui porte **une vision politique** prudente de la définition étroite des missions municipales, **assuré de l'adhésion informelle de la communauté** (pragmatisme, apolitisme, « jugement », connaissance du rôle, etc.)

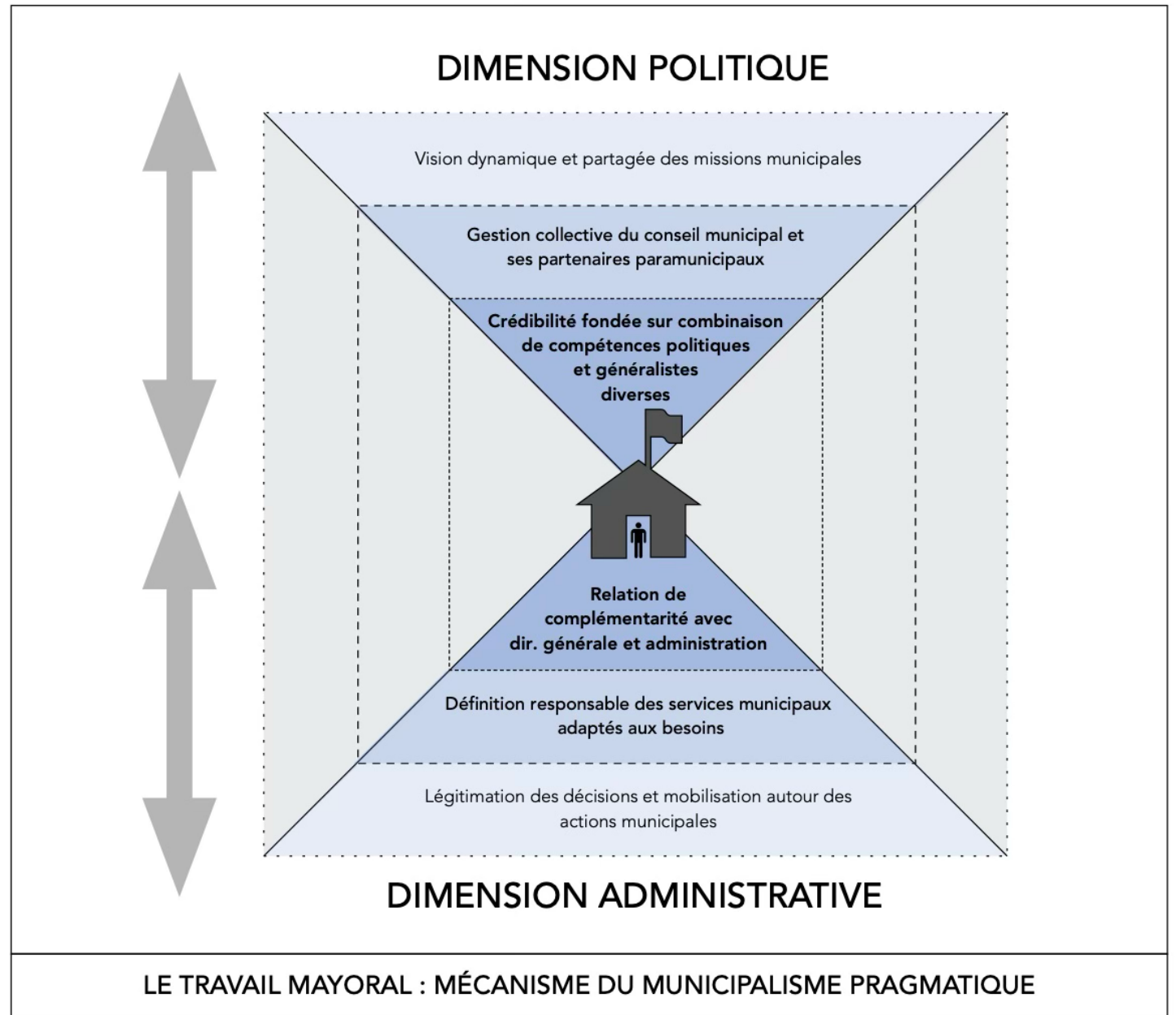
Et face aux  
grands  
projets ?  
Faire face à  
l'aménagement de  
type « Décider,  
Annoncer, Défendre  
»

- **Or, cette marginalisation des élus locaux** est liée au **style des grands projets** (couple classique du développement des ressources: État et industriels) au détriment des intérêts locaux (élus et groupes locaux), **avec deux verrous** (au moins) :
  - **Les instruments pré-formatent** les projets, avec une **sélection technique des acteurs pertinents**, en mesure de rassembler les ressources (techniques, financières) indispensables aux projets, puis **un style pragmatique de planification** (conformité individuelle des projets, plutôt que d'ouvrir les enjeux du zonage et des stratégies collectives) = **configuration très privée et technique** (où les maires et populations sont exclus)
  - la **phase de consultation publique** est **peu favorable** à l'action collective : au BAPE, **réplication locale des grandes coalitions**, avec une alliance entre industrie (qui propose le projet) et l'administration (qui valide sa conformité) **face à la population locale et aux élus = configuration conflictuelle**

# Le travail politique du maire : Le mécanisme du municipalisme pragmatique

- Contexte **difficile pour le maire**, dont le **rôle habituel** est de mobiliser l'administration municipale pour répondre aux besoins de la population, en **respectant les attentes communautaires supposées** (pas d'idée trop préconçue, plutôt un travail de courtage), **en apprenant ses limites** (connaître son cœur de métier et sa fonction exacte pour répondre aux attentes pertinentes)
- Le maire est « coincé » entre le projet et sa population, parce que son **travail** est étroitement enserré par :
  - **Une dimension politique paradoxale (apolitisme et approche étroite des missions municipales** d'entretien de l'intendance collective : difficile de « monter en projection »)
  - **Une dimension administrative ambiguë**, où le maire doit moins agir que calibrer et légitimer l'action des agents municipaux dans la communauté (**action très cadrée avec souvent peu de compétence directe sur les projets... à commencer par le maire !**)
- Bref, le maire a un **rôle proche du « chef d'orchestre » de Kesselman, mais dans une symphonie qu'il connaît souvent peu...**

# Le mécanisme du municipalisme pragmatique

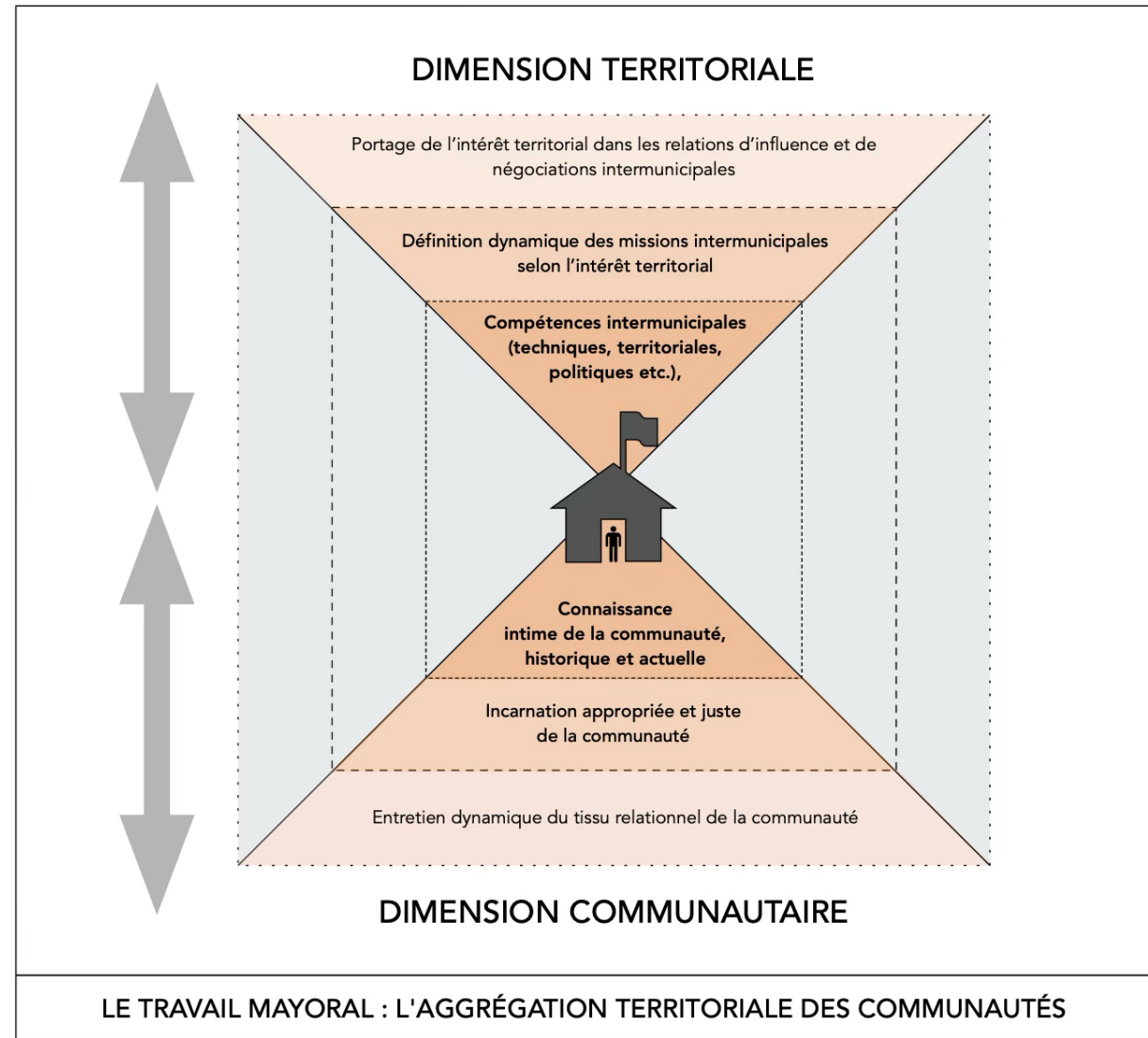


# Le maire dans sa communauté :

Le mécanisme de l'agrégation territoriale des communautés

- Ce travail du maire est aussi très cadré par la **dynamique ambivalente** de et dans la communauté :
  - **la communauté**, qui contraint le maire (**contrôle social** : tensions, **clans**, mobilisation cit., conflit **bureauc.**, etc.), mais est aussi une source **d'empowerment** (**des enjeux majeurs** doivent être **traités avec la communauté**)... Ici, l'action du maire est fragilisée par une **conception stabilisatrice de son rôle** (il doit **concilier l'AS du projet avec la pérennisation** de la communauté)
  - **Le rapport avec les autres espaces (et le gouvernement)**, qui permettent une **mobilisation intermunicipale pour négocier** avec le gouvernement les moyens de l'occupation du territoire (cf. définition d'un intérêt mercéen, régional, etc.) ; ceci **pousse peu au dynamisme mayoral**, parce que le système local pousse plus à **l'isolement** qu'à un jeu collectif

# Le mécanisme de l'agrégation territoriale des communautés





**Conclusion**

## Un leadership délicat dans la construction de l'AS des grands projets...

- **L'AS des grands projets pose la question de la gouvernance des territoires et de la capacité des élus à opérer une intégration du projet et de ses dimensions dans la communauté**
- **Les élus sont centraux, mais leur action est rendue difficile par les deux mécanismes** instituants du pouvoir local :
  - **Le municipalisme pragmatique**, qui favorise une autre définition du politique, autour du pilotage de l'intendance collective... mais limite étroitement ses marges de manœuvre politique et admi. (i-e le développement reste une bataille)
  - **L'agrégation territoriale de la communauté**, qui favorise un fort encastrement du maire dans les réseaux communautaires, mais décourage facilement une action forte du maire et favorise le localisme (i-e le jeu supra-local reste difficile)

... mais des  
marges de  
manœuvre  
réelles

- Mais si l'on **décompose le travail mayoral**, des pistes sont cependant plus positives :
  - Certes, **les dimensions politiques et communautaires se prêtent peu à une posture de leadership** dans la construction d'une AS des grands projets (les maires étant des « petits gullivers » tendant à être empêtrés dans leur communauté – sauf exceptions)
  - Mais **d'autres dimensions (administratives et intermunicipales) se prêtent à la construction d'une véritable capacité administrative et territoriale** de leadership, qui favorise une forte AS des grands projets
- Ceci rappelle que l'enjeu est plus que jamais l'endogénéisation du développement...

# Le travail mayoral

