

« Mind the gap » : Entre les grandes entreprises d'aménagement du territoire et leurs publics non contractuels^{* ‡}

Guy-El-Karim Berthomé[§]

Résumé :

Comment les personnels des grandes entreprises d'aménagement du territoire entrent en discussion avec des publics territoriaux ? Si les protocoles empruntés par les entreprises pour mener ces concertations sont difficilement traçables, ils s'affirment en tous cas comme différents d'une firme à l'autre : modèle traditionnel reporté, ou protocole précisément conçu pour la concertation. Les firmes se distinguent les unes des autres à ce sujet, leurs personnels en interne aussi, et les mondes de l'entreprise et de la recherche également. En effet, d'après un point de vue répandu parmi les chercheurs, les protocoles suivis par les entreprises devraient naturellement buter sur le caractère imprédictible et incommensurable de ces processus. Derrière la mise en œuvre, se pose donc ici la question de la stratégie de concertation des firmes, et de son efficacité.

Pour aller au-delà de contributions standards comme celle de Crilly, Zollo et Hansen (2012, *Academy of Management Journal*), il semble nécessaire de mener une étude longitudinale pour éclairer les ressorts de ces actions. L'idée de travailler en partenariat assez étroit avec des entreprises s'impose, de façon à pouvoir mettre en dialogue les différentes communautés, et revenir sur la fragmentation et le manque de partage de clés de lecture.

Mots clés : aménagement du territoire, concertation, stratégie d'entreprise, parties prenantes, économie politique.

* Ce texte a le statut d'une introduction longue à la communication donnée sous le même titre le 29 Janvier 2015 lors du colloque du GIS Démocratie et Participation, à l'Université Paris 8.

‡ J'adresse mes remerciements à Laurence de Carlo, Jean-Michel Fourniau, Etienne Ballan, et le comité de sélection des Communications du Colloque du GIS Participation 2015, pour leurs témoignages d'intérêt. Je tiens particulièrement à remercier Alice Mazeaud, Patrice Cayre et Jacques Méry pour leurs remarques stimulantes. Le contenu de cet article reste de l'entière responsabilité de son auteur.

§ Contact : karim.berthome@agroparistech.fr
AgroParisTech, UMR Métafort, F-63170 Aubière, France
Clermont Université, VetAgro Sup, UMR Métafort, F-63370 Lempdes, France
Inra, UMR1273 Métafort, F-63122 Saint-Genes-Champagnelle, France
Irstea, UMR Métafort, F-63178 Aubière, France

« Mind the gap »: between land use planning firms and their non contractual publics

Guy-El-Karim Berthomé

Abstract :

How does the staff of land use companies enter into discussion with territorial audiences? The protocols used by companies to conduct such dialogues are not easily traceable, but at least they've been claimed in different way from one firm to another: traditional model postponed or protocol specifically designed for consultation. Moreover differences are found in firm internally, and between business and research worlds too. Indeed, according to a widespread point of view among researchers, companies' protocols should stumble over the natural unpredictability and immeasurability of stakeholders dialogue. Behind the implementation, is thus raised the issue of the firm's dialogue strategy, and its efficiency.

To go beyond standard contributions such as Crilly, Zollo and Hansen (2012, *Academy of Management Journal*), it seems necessary to carry out a longitudinal study to point up the springs of these actions. Hence the idea that emerged is to work closely with firms, in order to overcome the fragmentation and lack of sharing interpretative keys.

Keywords : land use planning, stakeholders dialogue, corporate strategy, decoupling, public participation, political economics.

Introduction

Entre les personnels des grandes entreprises d'aménagement du territoire et les personnes extérieures à ces entreprises, les relations ne sont pas toujours évidentes. À l'heure de la participation du public et de l'insertion territoriale des projets (Barbier et Larrue, 2011 ; Berthomé, 2011), nous nous intéressons à savoir pourquoi.

Pour éclaircir ce que sont les « grandes entreprises d'aménagement » (GEA) dont nous parlons, on peut commencer par les lister. Les GEA qui inspirent cette réflexion sont : VEOLIA, GSM (granulats), SUEZ, SNCF-RFF, GRTGaz, ErDF-RTE, BOUYGUES-construction, APRR (autoroutes), NESTLÉ (eaux).

Toutes les GEA doivent faire de la participation publique autour de leurs projets d'aménagement par obligation réglementaire, et ne se limitent pas à cela.

On peut imaginer que les personnels des GEA n'abordent pas seulement la participation comme une situation d'approfondissement démocratique, ou comme une situation d'apprentissage collectif, mais de façon notable, comme une situation à dépasser en sachant faire preuve d'efficacité¹ : contenir les délais, maintenir la rentabilité du projet. Cette étude ne se justifie que dans la mesure où une part de ce qui explique ce rapport entreprise – publics externes relève d'un raisonnement économique. Nous partirions donc à la recherche de l'économie politique propre aux GEA à l'égard de la concertation.

La question pratique que l'on peut se poser, c'est en vertu de quels ressorts les personnels de ces GEA sont conduits à se comporter comme ils se comportent en matière de concertation externe ? Il serait précisément intéressant d'apprécier dans quelle mesure cela relève, dans les grandes lignes, d'un paramétrage économique stable. Ou si, au contraire, celui-ci semble invariablement débordé par d'autres considérations, intéressantes elles-aussi à préciser.

¹ On reprend ici le « trilemme » d'une science contemporaine des démarches participatives posé par Pellizzoni, repris par Bäckstrand (2004, p 709) : une première problématisation peut être d'ordre foncièrement politique (« political legitimacy », « democracy »), une deuxième cognitive, relative au savoir (« scientific accuracy », « knowledge »), une troisième économique (« policy effectiveness », « efficiency »).

Il est rare que les membres de GEA appelés à s'exprimer sur la participation publique mettent très en avant dans leurs témoignages publics le raisonnement économique. Il en est pourtant qui sortent du lot, et ne trompent pas.

Lors d'une rencontre publique en 2014², un « directeur des risques et assurances » d'une GEA, signale ce qui représente pour lui un « risque nouveau » : les « parties prenantes auparavant silencieuses ». Il rappelle que « l'évaluation de [ces] risques a un coût », pris dans une « temporalité de l'industriel qui est de rendre des comptes à son actionnaire et son banquier ». Les questions que je lui adresse l'amène à développer vers ce qu'il énonce comme « la stratégie du groupe ». Il place au cœur de son propos une « grille », simplifiée à l'usage, qui donne les « feux verts » pour poursuivre les investissements de portage sur un projet controversé, et donc la concertation.

Cette grille fournit selon ses propres termes un « encadrement au niveau de la stratégie ». Mais il s'agit d'un outil, qui n'est pas à proprement parler la stratégie de cette GEA. On retrouve plus clairement des fondements de la stratégie lorsque je l'interroge sur la capitalisation de l'entreprise en matière de concertation, qui peut s'avérer une question révélatrice. Il mentionne alors que l'entreprise a fait conduire une analyse de risque sur des projets passés, qui ont été reconsidérés « par rapport à un portefeuille de risque, pour en tirer des leçons ». Voilà le type de sous-question qui nous semble intéressante à instruire : quelle est l'incidence du fait qu'existe un tel « portefeuille de risque » sur ce qui se passe dans les concertations, et réciproquement ?

Avec ce « portefeuille de risque » comme guide pour l'action, on est en présence d'une matrice d'exécution³, peut-être jusqu'à un modèle assurantiel⁴. Ce qui peut laisser perplexe, c'est le fait que ce modèle pourrait être en décalage, disjonctif, par rapport à l'objet auquel il s'applique : la concertation publique. Peu d'observateurs et de spécialistes extérieurs voient en effet comment pourrait s'appliquer aux concertations territoriales une logique assurantielle. La question de savoir

² Rencontre de *Décider Ensemble*. Nous restons volontairement flous sur l'événement, de façon à garantir la confidentialité des sources.

³ Suivant Benseddik (2015), on peut considérer qu'une gestion « matricielle » d'un problème au sein de l'entreprise se rapproche d'une gestion exécutable par un seul des services de l'entreprise ; le service « risques et assurances » dans le cas de l'espèce.

⁴ « Le modèle assurantiel, inextricablement lié à la problématique du risque, est fondé sur un système de pensée et d'action, préjugant du fait que l'accident est suffisamment prévisible pour que l'assureur puisse calculer la prime correspondante. Pour que l'actuaire puisse efficacement intervenir, il doit être capable d'estimer le danger, de quantifier à la fois le nombre d'accidents prévisibles ainsi que les coûts financiers des dommages » (Le Ray, 2015).

en quoi ce modèle est adapté à son objet, ou ne l'est pas, viendra peut-être dans un second temps. La question à ce stade est déjà de savoir si ce modèle parle pour la politique totale de l'entreprise, ou s'il est un artefact dont se saisissent seulement une partie des acteurs de l'entreprise, un artefact non partagé en interne, d'une effectivité limitée sur l'engagement des membres de l'entreprise dans les concertations.

Les témoignages de membres de GEA qui exhibent directement un raisonnement économique ne se rangent pas tous dans cette catégorie, où un modèle traditionnel semble reporté sur ce « nouveau monde » de la concertation – pas si « nouveau » du coup –.

Certains propos recueillis synthétisent l'économie politique de l'entreprise en matière de concertation. Il ne s'agit plus ici de matrice reportée, mais d'une spécification particulière d'un protocole conçue pour la concertation, et qui semble pour l'entreprise économiquement soutenable.

Lors d'un séminaire public en 2012⁵, je prolonge la discussion avec un responsable en région d'une GEA qui exploite des sites dans toute la France.

Auparavant, lors de son allocution, il a mis en avant la manière de travailler dans son entreprise, qui a changée, grâce à la formation, aux intervenants extérieurs, à l'expérience. Au-delà des « garanties techniques », il évoque la recherche de nouvelles « garanties relationnelles », ce qui est encore une manière de prendre des assurances.

Mais dans le cadre de la discussion privée que nous avons ensuite, cette personne me livre en peu de mots et sans détours les points clés du rapport de son entreprise à la concertation. Je suis alors assez stupéfait par ce que j'entends.

Pour comprendre ce que son propos a de stupéfiant, il faut se reporter à ce qui traverse le milieu de la recherche sur les concertations territoriales à la fin des années 2000 (voir par exemple Berthomé et Rocher, 2009). Un assez large consensus se dégage pour dire que ces processus engagent une multitude composite de personnes, qu'ils sont donc lourds, souvent longs, dotés d'un pilotage

⁵ Séminaire organisé par l'AIP2-France. Nous restons volontairement flous sur l'événement, de façon à garantir la confidentialité des sources.

artificieux. Ils sont loin de se réduire aux procédures ou dispositifs participatifs au travers desquels ils s'illustrent. Ils ne peuvent donc être traités à l'emporte-pièce, comme si l'on disposait d'une formule éprouvée à leur égard, qui puisse être configurée avec justesse. Il convient à leur endroit de porter un regard minutieux, informé sur les méandres, les circulations, les plans distincts sur lesquels se déploie le débat. Pouvoir en dire quelque chose de sensé serait d'emblée se placer sur un terrain très riche, spécifique, vif, qu'est un territoire en mouvement. Tout conduit à ne devoir pas manquer de poser comme premiers, lorsqu'il s'agit de concertation territoriale : la complexité, l'imprédictibilité, l'idiosyncrasie, l'incommensurabilité de l'opération.

Que me raconte cet interlocuteur ce jour-là ? Tout l'inverse. Il est capable de me dresser, en deux temps - trois mouvements, une ordination bien différente. Il commence par dire : « il y a des choses incontournables ». Autrement dit, ce sur quoi est assise l'économie politique de la firme, transmise en constantes. Il reconnaît : « c'est encore assez empirique », et c'est vrai. Mais tout est en place : « on évalue si ça marche ». [Question] : « sur quels critères ? ». [Réponse, immédiate] : [les deux critères importants] : « autorisé ou pas [à exploiter] ; recours juridiques ou pas. Notre bilan : 100 % de réussite sur 10 ans sans recours. Mais 100 sites explorés pour 1 seul sur lequel on part. 99 écartés (pour gisements fonciers non cédés, maire (...), passif [sur le territoire]) ». La mécanique ne souffre manifestement d'aucune rupture.

Le fossé entre les deux visions semble immense et irréconciliable. L'est-il ? La recherche que nous envisageons se pose ici, dans cet entre-deux mondes.

Notre réflexion à ce sujet a été alimentée, depuis 2012-2013, par un suivi régulier de séminaires et colloques positionnés à l'interface entre concertation publique et entreprises d'aménagement du territoire, et par des opportunités d'entretien avec des membres d'entreprises d'aménagement.

En dehors de ces rencontres avec des membres de GEA, on peut pratiquer aussi la collecte de « résidus » d'enquête et d'expérience du côté des professionnels de la participation et des chercheurs. Quand on aborde le sujet avec ceux-ci, on récolte des éléments factuels sur ce que des personnels des entreprises ont fait ; « résidus » qui ne trouvent pas leur place dans les comptes-rendus des bureaux d'étude ou les rapports scientifiques. Et pourtant, ils ne représentent pas une

connaissance commune. A creuser ce filon, des comportements insoupçonnés, on en trouve. Mais ces éléments ne disent pas ce qui a été au principe de ces actions.

Les faits rapportés ne se ressemblent pas. Les informations rapportées ne sont pas du même ordre. Souvent, des fragments de l'ensemble, qui se veulent révélateurs, pour les regards portés par des observateurs extérieurs aux GEA ; exemple : « dans cette firme, ils ont l'habitude de procéder à des réunions préalables avec des élus du territoire... ». Seulement des considérations générales, qui se veulent prometteuses, pour les témoignages offerts au public par des personnels des GEA ; exemple : « nous avons lancé ce dispositif participatif assez inédit... » ; ou : « notre chargé de mission développement durable a fait accoucher d'une note de cadrage en interne... ».

Le manque d'informations circulantes peut être rattaché à la difficulté d'amener des expertises d'une sphère dans une autre. Pas seulement l'importation de l'externe public vers l'interne marchand, ou l'inverse, du fait des divergences de variables d'objectif, des difficultés qui sont aussi internes à chaque monde. Du côté des GEA, on aura par exemple une distance entre les équipes dans les territoires et la direction générale.

Entre les personnes extérieures à l'entreprise, par exemple entre les chercheurs, ce type de problématique, ancrée dans les fonctionnements de l'entreprise, demeure très loin des préoccupations et des variables d'analyse courantes, souvent ancrées dans les sphères publiques ou civiles.

Enfin, il y a des informations difficilement décelables, comme le désir et la stratégie de la direction générale d'une GEA⁶. Peut-être que ces informations ne sont peu visibles que du fait, simplement, qu'une stratégie claire n'existe justement pas en matière de concertation externe !

La littérature scientifique parvient difficilement à traiter la question de l'enchaînement de faits, de circonstances ou de raisons, qui font que certaines manières de se concerter avec des publics non contractuels sont adoptées au sein de l'entreprise. Gnan et al (2013, p 912) soulignent en effet : « despite this important debate about stakeholder involvement, little empirical research on variables affecting the stakeholder involvement has been carried out ». Plus précisément que

⁶ Dziedzicki et Ballan (2015), dans leur communication lors du colloque du GIS Démocratie et Participation 2015, reconnaissent que c'est le point aveugle de leurs études : « on n'a pas découvert l'intérêt de l'entreprise ».

comment cela se produit, la question est véritablement *pourquoi* cela se produit. En cela, on suspecte d'une part qu'il faudra tenir compte du fait que les différents membres de l'entreprise ont chacun une partition à jouer. D'autre part, que les grandes raisons ou variables, d'ordre systémique, saisies par les chercheurs en Management, jouent de manière difficilement rationalisable, par exemple au sein d'un modèle à priori. Les effets de certaines variables incitent en effet à la prudence. On citera l'exemple des « routines » de concertation qui pourraient s'installer dans l'entreprise justement lorsqu'elles ne sont pas réclamées⁷. Ainsi, les moteurs les plus vifs de ces changements entrepreneuriaux dans les domaines de l'aménagement du territoire dans nos pays ne sont-ils pas éventuellement des événements de type « main invisible » (parallélisme « naturel » entre les membres de l'entreprise), ou au contraire des événements de type disruptif (projet marquant ayant fait dévier la trajectoire de l'entreprise en matière de concertation) ? Dans ces conditions d'« organizational learning efforts fraught with complexity under conditions of inconsistent, and rapidly changing stakeholder pressures » (Crilly, Zollo, Hansen, 2012, p 1444), ces auteurs en appellent à des “longitudinal studies”.

La première communication que nous avons présentée sur ce thème se décomposait selon le plan suivant :

I. Problème

I.1. Situation

I.2 Tensions

I.3. Opérations

- a. Market governance (accommodation of the interests of stakeholders through market mechanisms: labor markets, product markets, credit markets, etc.)
- b. Hierarchical structures (such as the representation of stakeholders on boards)
- c. Hybrid intermediate mechanisms (such as stakeholders involvement); partie que nous nous sommes intéressés à détailler.

I.4 Orientation (perspectives des firmes en la matière)

⁷ Crilly, Zollo et Hansen (2012, p 1442) montrent par exemple que les « routines implementation » concernant des mesures de RSE originales peuvent venir de l'interno de la firme (pas de la direction ou de son intérêt perçu), plutôt que comme une réponse à des pressions ou demandes externes formulées. C'est justement quand l'attente n'est pas claire, mais qu'en interne on se trouve avoir une situation consensuelle entre agents, que l'on rencontre de l'implementation par routines, des règles de travail non commanditées qui visent à dialoguer avec les stakeholders...

II. Problématique

II.1. Aller

- a. Un champ de la littérature en sociologie de l'innovation et sociologie pragmatique : controverses, métiers.
- b. Un champ de la littérature en science politique, économie politique, économie des coûts de transaction : gouvernementalité, *commodification*, coûts de transaction.
- c. Un champ de la littérature en management : *decoupling* (cf. Crilly, Zollo, Hansen, 2012)

II.2. Retour

Manque d'études longitudinales sur la façon dont s'admettent, dans la firme, des manières de faire face à ce qui se présente à l'extérieur.

III. Projet

Sur ces questions, on se détermine et on s'entend de loin entre personnels des GEA et chercheurs. Il manque probablement un projet qui permette de faire le pont entre ce que les entreprises ont capitalisé chacune de leur côté, et ce que la science peut y trouver à dire. D'où l'idée d'aller vers un recueil de données plus méthodique. Cette communication est ainsi la première pierre d'une déclaration d'intention de recherche, qui viserait à terme à aboutir à une convention d'étude entreprise(s) - chercheur(s), en bonne intelligence.

Références

- Bäckstrand, K. 2004. Scientisation vs. Civic Expertise in Environmental Governance. Ecofeminist, Ecomodernist and Postmodernist Responses, *Environmental Politics*, 13 (4), 695-714.
- Barbier, R. et Larrue, C. 2011. Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape, *Participations*, vol. 1, pp. 67-104.
- Benseddik, F. 2015. Communication, Actes de la rencontre ORÉE & C3D « Nouvelle pensée économique : Quelle réalité ? Quels résultats ? », 10 mars 2015, Paris.
- Berthomé, G-E-K. et Rocher, L. 2009. Principes et difficultés de la concertation autour d'équipements de traitement des déchets, in *La ville durable, Urgences et utopies*, EIVP, vol 2, 73-87.
- Berthomé, G-E-K. 2011. L'économie des concertations à l'heure du rééquipement controversé des territoires, *Thèse pour l'obtention du Doctorat en Science et Gestion de l'Environnement*, Université des Sciences de Liège.
- Crilly, D., Zollo, M., Hansen, M. T. 2012. Faking it or muddling through? Understanding decoupling in response to stakeholder pressures, *Academy of Management Journal*, 55 (6), p. 1429-1448.
- Dziedzicki, J.-M. et Ballan, E. 2015. Portée et limites des hybridations entre recherche et pratique : opérationnaliser les sciences sociales pour faire progresser un maître d'ouvrage, *Colloque du GIS Démocratie et Participation*, 29 Janvier 2015, Université Paris 8.
- Gnan, L., Hinna, A., Monteduro, F., Scarozza, D. 2013. Corporate governance and management practices: Stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption: Evidences in local public utilities, *Journal of Management and Governance*, 17, p 907-937.
- Le Ray, J. 2015. Gestion des risques et performance, AFNOR Edition, *Bibliothèque virtuelle Documents et Normes : Maitrise des risques*.