

La négociation permanente entre des groupements d'intérêts divergents comme mécanisme de la prise de décision politique: l'exemple de la communauté portuaire anversoise

*Katja Hackenberg
Institut d'études européennes – Université Paris8
2, rue de la Liberté – 93526 Saint-Denis cedex
katja_hackenberg@web.de*

Abstract

Cet article traite la négociation permanente entre des groupements d'intérêt divergents comme mécanisme de la prise de décision politique à l'exemple de la communauté portuaire d'Anvers. Il expose en un premier temps les groupements d'intérêt divergents dans le port d'Anvers, ensuite il démontre comment ces groupements constituent des normes grâce aux formes de coopération formelles et informelles. Ces formes de coopération représentent un mode de gouvernance particulier intégré dans l'ordre normatif de l'Etat-nation se basant sur l'action volontaire de l'acteur individuel de construire un consensus en faveur de la communauté.

Key Words: ordre politique, société civile, mode de gouvernance, communauté portuaire, port d'Anvers

Report

1. Introduction

L'échange global des flux d'informations, de personnes, de savoir et de marchandises remet en question l'Etat-nation non seulement en tant que configuration spatiale mais aussi en tant que configuration économique, culturelle et normative. Ce changement du paradigme à l'intérieur de l'Etat-nation devient particulièrement évident si l'on analyse les métropoles contemporaines. *Saskia Sassen*¹ met en évidence la faculté de la métropole à remettre en question les formes politiques existantes en s'appuyant sur de nouveaux mécanismes politiques. En ce sens, la métropole - aujourd'hui et autrefois - est avant tout un lieu d'innovation. Un lieu où de nouveaux modes de gouvernance apparaissent, se fondant sur un rapport de force particulier et territorialisé entre la ville, l'Etat et les Hommes.

La ville portuaire d'Anvers est l'un de ces métropoles où un tel mode de gouvernance apparaît : depuis des siècles ancrée dans le territoire flamand, Anvers est la capitale secrète de la Flandre profondément reliée aux structures et traditions locales mais largement ouverte vers le monde par la multitude des flux de marchandises qui traversent quotidiennement son port. Pour Anvers, la formation d'un mode de gouvernance particulier se base sur la nécessité politique de créer des formes de coopération entre des acteurs divers qui se mettent d'accord sur les stratégies afin de connecter la ville aux flux globaux de marchandises. Cette communauté portuaire d'Anvers se fonde sur la faculté individuelle des acteurs de former un consensus allant au-delà de la divergence d'intérêt des groupements politiques.

Cet article expose d'abord la méthodologie et les méthodes d'enquête qui ont permis d'analyser ce mode de gouvernance. Dans une seconde partie, l'article présente les groupements d'intérêt divergents de la communauté portuaire. En dernière partie, il expose la négociation permanente entre les groupements d'intérêt divergents comme base essentielle de ce mode de gouvernance.

2. La méthodologie et les méthodes de l'enquête

2.1 La stratégie de recherche ethnographique

Cette enquête se base sur la stratégie de recherche ethnographique. En une telle recherche le chercheur explore la réalité sociale comme espace heuristique. Il partage pendant une période précise le milieu social de ses sujets d'analyse. Son objectif est de pénétrer le groupe social et de participer à son vivre-ensemble. Pendant cette période 70 interviews d'experts ont été menées avec des représentants de la communauté portuaire d'Anvers.

2.2 Le primat de la parole

L'objectif de cette enquête est de comprendre comment les acteurs qui forment la communauté pensent et décrivent son mode de gouvernance. Les méthodes de perception et de description des membres de la communauté priment les concepts préalablement définis des Sciences. En conséquence, cette enquête met particulièrement en valeur les mots que les acteurs utilisent afin de décrire la communauté. Pour souligner ce primat de la parole, les textes d'interview n'ont pas été traduits, ils sont reproduits dans la langue originale. La parole est ainsi le moyen essentiel

¹ Sassen, Saskia, *Territory, Authority, Rights – From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

pour décrire le mode de gouvernance de la communauté. Elle rend visible les cognitions des hommes dans la communication avec l'autre.

3. Les groupements d'intérêt divergents de la communauté portuaire d'Anvers

3.1 Le groupement d'intérêt public

Le réseau social de la communauté portuaire repose sur trois groupements d'intérêt divergents. Le groupement d'intérêt public est responsable de la gestion du port. Il se compose de la municipalité d'Anvers et de la région flamande.

La municipalité d'Anvers est le gestionnaire et le propriétaire du port : en 1815 la ville d'Anvers devient le propriétaire des docks situés derrière les écluses, tandis que le gouvernement national reste propriétaire des docks fluviaux . Après la dépendance de la Belgique, cette souveraineté territoriale est intégrée dans la loi communale de 1836. Depuis la mise en autonomie de la gestion du port en 1997, celui-ci est géré par une autorité municipale particulière : l'entreprise portuaire municipale (=Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen). Toutefois, il s'agit toujours d'une autorité publique, du fait que la ville est l'actionnaire exclusif de cette entreprise.

Néanmoins, certaines parties de l'infrastructure ne sont pas la propriété de la ville : les bassins, les ponts, les écluses ainsi que les murs de quai. En d'autres termes, toute l'infrastructure relevant de la défense militaire et civile de l'Etat n'est pas décentralisée. Cette infrastructure relève de la propriété de l'Etat-nation belge. A la suite de la fédéralisation de l'Etat-nation belge, ces compétences relèvent, depuis le 1er janvier 1989, de la région flamande . En conséquence, la gestion du port a un caractère profondément bicéphale : reposant sur l'intervention de la municipalité d'une part et de la région flamande d'autre part.

La municipalité d'Anvers et la région flamande cherchent avant tout une politique réconciliant l'économie avec le social. Les intérêts des entreprises mais aussi ceux des ouvriers portuaires sont au cœur des stratégies territorialisées de ce groupement d'intérêt. En ce sens, le public a surtout le rôle d'un médiateur entre les camps politiques opposés de la communauté portuaire.

3.2 Le groupement d'intérêt privé

Deuxièmement, le réseau social de la communauté portuaire repose sur le groupement d'intérêt privé. Le privé est concerné avec la défense des intérêts professionnels de ces membres. Il se compose des fédérations professionnelles, des syndicats et des investisseurs entrepreneuriaux.

Les fédérations professionnelles du port comprennent cinq membres : ABAS² représentant les intérêts des manutentionnaires, KBRV³ représentant les intérêts des armateurs, VEA⁴ représentant les intérêts des expéditeurs, ASV⁵ représentant les intérêts des agents maritimes, et KVBG⁶ représentant les intérêts des nations⁷ du port. Ensemble, ces associations se réunissent sous l'association-coupole Alfaport. C'est un fait non pas négligeable parce que cette réunion dans l'association-coupole permet justement de dépasser le particularisme qui sous-

² Algemene Beroepsvereniging voor het Antwerpse Stouwerij- en Havenbedrijf

³ Koninklijk Belgische Reedersvereniging

⁴ Vereniging der Expediteurs van Antwerpen

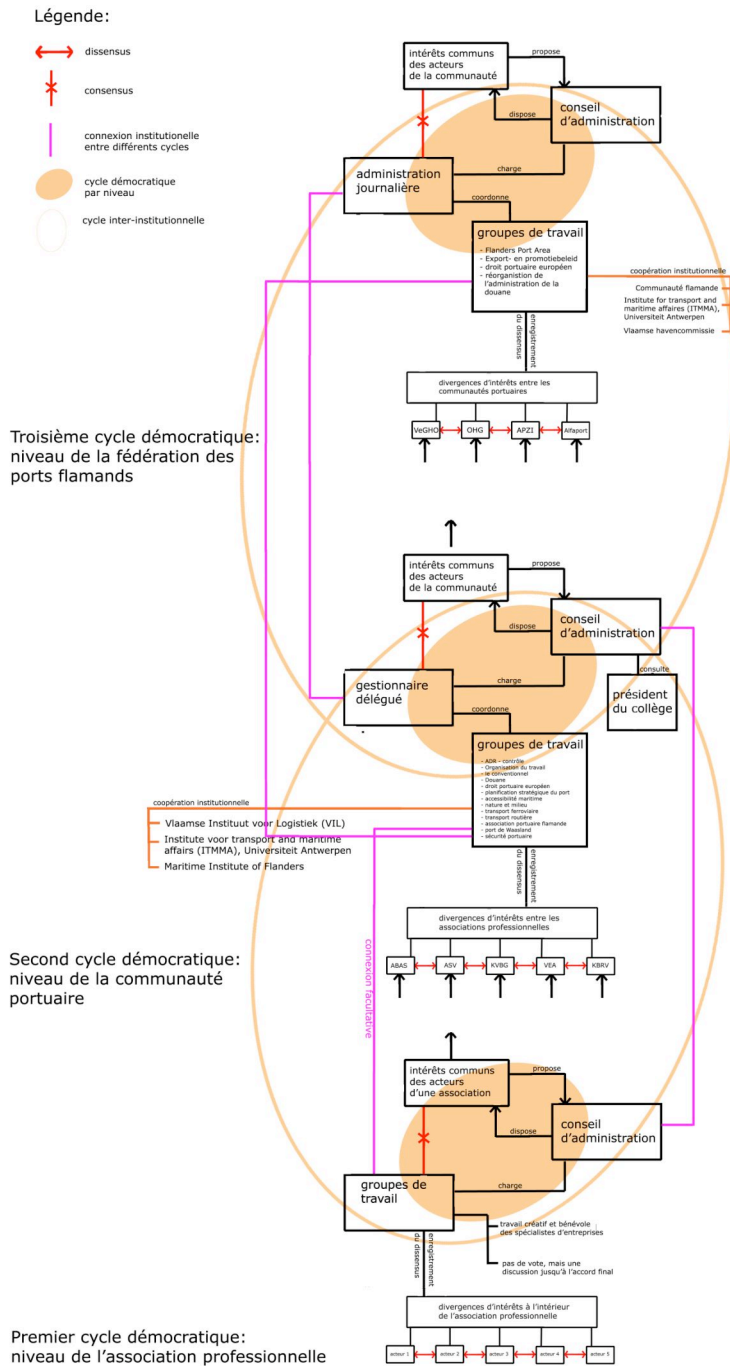
⁵ Antwerpse Scheepvaartvereniging

⁶ Koninklijk Verbond der Behandelaars van Goederen

⁷ Une nation est une exploitation coopérative impliquée dans les services portuaires. Elle s'est développée dans le contexte de la réouverture du port d'Anvers au XIX^{ème} siècle. Le terme « nation » renvoie aux corporations de métiers du Moyen-Age. C'est une guilde avec un rang social mineur.

tend le milieu maritime. Au sein de l'association-couple, les fédérations abandonnent les intérêts particuliers de chaque métier portuaire au profit d'un intérêt commun mettant en avant le succès de la place portuaire. Le graphique 1 de la page 4 montre cette mise en commun des intérêts du secteur privé réalisée au niveau du port, au niveau de la ville et au niveau de la Flandre.

Graphique 1. Schéma de l'élaboration d'un intérêt commun au sein du groupement d'intérêt privé



Ensuite, le groupement d'intérêt privé comprend les syndicats des dockers et quelques investisseurs entrepreneuriaux importants pour les activités du port. La voix individuelle de ces entrepreneurs est importante parce qu'ils ont placé beaucoup de capitaux dans la zone portuaire.

3.3 Le groupement d'intérêt civil

Troisièmement, le réseau social de la communauté portuaire repose sur le groupement d'intérêt civil. Le civil a surtout pour mission de garantir le développement durable de la zone portuaire. Il cherche à imposer les intérêts écologiques vis-à-vis du public concerné par les intérêts socio-économiques et le privé concerné par les intérêts professionnels. Le groupement d'intérêt civil se décompose en deux associations : Natuurpunt et Doel 2020.

Natuurpunt est une association écologiste s'occupant de l'achat de terrains avec de la faune et de la flore potentiellement menacées d'extinction. Natuurpunt est considéré comme le porte-parole de la société civile, l'association se mêle aux discussions traitant des aménagements et des expansions futures de la zone portuaire.

Le comité d'action Doel 2020 lutte pour l'avenir du village de Doel, qui est menacé d'anéantissement en raison de l'élargissement du port. Il met l'utilité publique accrue de l'expansion portuaire en question. Le comité d'action s'approprie de l'espace public du village de Doel comme lieu d'expression de leurs protestations : des occupations publiques lors des travaux de démolition ainsi que la verbalisation des protestations aux murs des maisons du village font partie des actions du groupe.

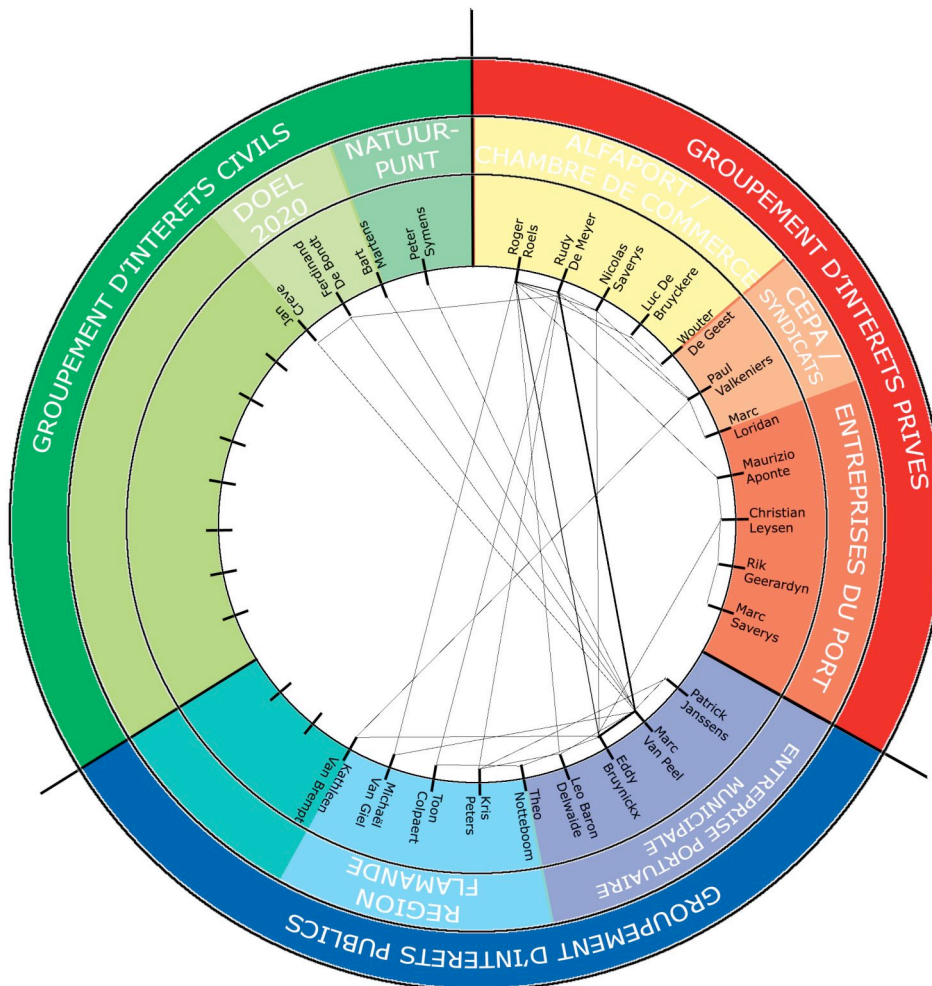
Le graphique 2 en page 6 montre le réseau social de la communauté portuaire d'une manière synthétique tel qu'il s'est produit entre janvier et mars 2008. Le réseau fait apparaître les trois groupements d'intérêt divergents : le public défend les intérêts socio-économiques, le privé défend les intérêts professionnels d'acteurs portuaires, le civil en fin de compte défend les intérêts écologiques. Tous les groupements d'intérêt sont représentés non seulement par des institutions, mais aussi par des individus agissant au nom des associations. Les lignes au milieu du graphique font apparaître la mise en réseau des acteurs au sein de la communauté : il existe un dense tissu de relations entre le groupement d'intérêts publics et celui du privé, tandis que le civil apparaît marginalisé.

4. La négociation permanente entre les groupements d'intérêt divergents de la communauté portuaire

4.1 La constitution des normes par la coopération du public et du privé

La négociation permanente comme mode de gouvernance de la communauté portuaire s'opère par des rôles assignés à chaque groupement d'intérêt. Les groupements d'intérêt privés et publics se caractérisent par la coopération et la coordination de leurs actions. Les deux groupes apparaissent comme des cliques indépendantes mais intensément mises en réseau. Regardons de plus près la description de la relation qui lie, selon un acteur interviewé, le groupement d'intérêt public au groupement d'intérêt privé. Pour des raisons de discrétion, les acteurs sont généralement dénommés Ego (du latin : moi).

Graphique 2. Le réseau social de la communauté portuaire d'Anvers.
 Les réseaux se distinguent par la flexibilité de leur organisation sociale qui sait facilement s'adapter à des conditions nouvelles. Cette représentation graphique ne prétend donc pas être complète ni durable.



“La communauté portuaire existe évidemment ... depuis longtemps. Une relation de travail relie le secteur privé au secteur public. On collabore ensemble puisque l'on peut atteindre beaucoup plus de choses. ... ”

Dans cette description, Ego établit un rapport sémantique entre « communauté portuaire » et « relation du travail ». Dans sa compréhension, la communauté consiste en une relation de travail qui lie le secteur public au secteur privé.

Le danger de cette mise en réseau intense entre deux groupements d'intérêt consiste en leur isolement vis-à-vis de la société civile : ce qui est nouveau est généralement exclu. Par la solidarité qui lie les deux groupes, des normes établies sont continuellement confirmées. A long terme, cette configuration sociale risque de subir un manque d'innovation.

La réconciliation des normes établies par le public et le privé avec la société civile (le pouvoir des impuissants)

Néanmoins, la prise de décision commune entre le public et le privé nécessite d'être soumise au consentement de la société civile : c'est le rôle du groupement d'intérêt civil. Il réconcilie les normes établies par la coopération du public et du privé avec la société civile. A cause de ce rôle, la relation des associations civiles avec les institutions publiques et privées se caractérise non seulement par la coopération, mais également par le conflit :

“Ich meine ... zivile Gruppen, Umweltgruppierungen wie Natuurpunt, aber auch soziale Gruppierungen, die irgendwo mit dem Hafen ... die die Menschen vertreten und ihre Belangen sehen, die irgendetwas mit dem Hafen zu tun haben, sei es Umweltbelangen oder ... die gehören alle zur Hafengemeinschaft, also die sehe ich sehr breit, nicht nur wirtschaftlich, Handel, Belangengruppierungen, privat, sondern auch publik und zivil, jeder, der Interessen hat im Hafen”

Ego décrit sa représentation de la communauté portuaire. Il se réfère aux nombreux groupes (« zivile Gruppen, ... soziale Gruppierungen, ... Belangengruppierungen, ... ») qui ont des intérêts divergents en ce qui concerne le développement du port. Le port fait apparaître les relations contradictoires existant entre les groupes : le port est considéré comme un bien communautaire en même temps qu’il met en évidence leurs intérêts divergents.

La mise en réseau du groupement d’intérêt civil repose sur la force de leurs relations faibles. La force de ces relations faibles consiste dans leur faculté d’intégrer la prise de décision commune dans la société civile. Ainsi, le groupement d’intérêt civil arrive à prévenir la polarisation du groupement public-privé de la société civile. Il devient possible d’introduire l’innovation dans les normes élaborées des groupements public et privé.

L’action volontaire des acteurs de s’accorder sur la prise de décision commune après négociation préalable

L’essentiel de la négociation permanente entre les groupements d’intérêts divergents est la perception de soi des individus comme appartenant à un réseau social. Au sein de ce réseau, les individus affirment une pratique informelle mettant en valeur les décisions communes après consultation et négociation préalables. Les acteurs considèrent les groupement d’intérêt comme des fragments qui, ensemble, forment une communauté, chacun pris isolément reste incomplet. Comme fragment de l’ensemble, les groupements public, privé et civil prennent part à la communauté : ils deviennent leurs parties prenantes.

Le texte d’interview suivant met en valeur cette affirmation des acteurs sur la prise de décision commune après négociation préalable.

“So, that’s ehm ... “community” means to share ideas, information. A kind of ... let’s say common feeling to belong to the same unit or entity. If you don’t have that common feeling you are talking about a group of actors that happens to be located in the port but it is not forming a community. Community means you share things, also you might be competing to each other but you have the same objectives to go.”

“You said you share things what do you share?”

“We share interests, information, we share competencies. Community means not to take the decisions alone although you might have the power to decide alone but to take into account the others, to wager, to share your power also you might not have to”

Il s’agit d’une description de la notion de „communauté“ par les expressions („share ideas, information“) et („A kind of common feeling“). Dans la seconde partie de l’interview, Ego spécifie l’expression „share things“ par „share interests“ et „share competencies“. Il affirme la prise de décision commune entre les acteurs. En même temps, il précise que cette prise de décision commune ne résulte pas d’une obligation contractuelle mais d’une action volontaire des membres de la communauté. En conséquence, la prise de décision commune ne relève pas d’un consensus formel mais d’une pratique informelle entre les acteurs du réseau.

5. Conclusion

La négociation permanente entre des groupements d'intérêts divergents est un mode de gouvernance qui se situe profondément à l'intérieur de l'Etat-nation, même si son fonctionnement relève plutôt d'une pratique informelle : il ne se base pas sur des dispositifs normatifs mais surtout sur le système de représentation culturelle des acteurs mis en réseau. Ce mode de gouvernance repose sur la perception de soi des acteurs, ceux-ci se considérant comme appartenant à un réseau social, et sur l'affirmation des individus de la prise de décision commune après négociation préalable.

Leur action volontaire et leur faculté de médiation permettent de créer un mode de gouvernance reposant pas sur la réconciliation d'intérêts : en reconnaissant les intérêts des groupes civils, la négociation permanente arrive à introduire l'innovation dans l'ordre normatif de l'Etat-nation. Une *conditio sine qua non* de cette négociation permanente est l'assignation des rôles différents à chaque groupement d'intérêt : tandis que le public et le privé ont la tâche d'établir les normes, le civil a la tâche de réconcilier ces normes avec la société civile.

Bibliographie

- Baudouin, Thierry (coordonnée par), *Ville productive et mobilisation des territoires*, L'Harmattan, Paris, 2006
- Bourdieu, Pierre, *Le Sens pratique*, Minuit, Paris, 1980
- Garfinkel, Harold, *Studies in Ethnomethodology*, Polity Press/ Blachwell Publishing, Malden/MA, 1984/1967
- Granovetter, Mark, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", in *American Journal of Sociology*, numéro 91, novembre 1985
- Lévi-Strauss, Claude, *Anthropologie structurale*, Librairie Plon, Paris, 1958
- Parsons, Talcott, *Action theory and the human condition*, Free Press, New York, 1978
- Sassen, Saskia, *Territory, Authority, Rights – From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006