

SYNTHÈSE DU COLLOQUE IFORE/CGDD

Culture de la participation du public : nouveau tournant et pistes de travail collectives

Paris le 20 octobre 2016

I. OUVERTURE

Olivier Robinet, Directeur de l'IFORE

La réflexion engagée sur l'évolution des modalités de la concertation publique a été accélérée par l'actualité récente (Notre-Dame-des-Landes, barrage de Sivens). Ces travaux invitent à mettre en place une concertation en amont pour associer plus largement le public et travailler sur les freins à la participation des citoyens.

La journée de réflexion de ce jour vise trois objectifs :

- partager des expériences réussies de concertation de telle sorte à améliorer la connaissance collective ;
- partager sur les apports de l'ordonnance et de la charte ;
- travailler collectivement sur les enjeux et les déterminants d'une concertation réussie.

Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable

Deux années de travail ont permis d'aboutir à la rédaction de l'ordonnance et de la charte. Chaque mot utilisé dans l'ordonnance et dans la charte a été débattu de manière interministérielle. Dans un contexte économique difficile, élargir le champ de la concertation a pu être vécu comme une contrainte supplémentaire tandis que les ONG militaient pour un développement de la culture de la concertation.

Chacun admet aujourd'hui que la concertation doit embrasser les aspirations de la société comme les contraintes de la maîtrise d'ouvrage.

Certains observateurs pourront estimer que cette réforme est tiède mais plusieurs avancées sont néanmoins à mettre en avant et ont été obtenues de longue lutte comme le droit d'initiative.

Il appartient désormais à la collectivité de faire vivre ces démarches et de contribuer à ce qu'elles se déroulent de manière sincère et dans un esprit d'écoute.

II. LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN PRATIQUE

Pour entrer dans une démarche participative d'élaboration des pistes de travail, il a été demandé aux participants de se réunir en sous-groupes pour travailler collectivement sur différents projets et d'en identifier les points de force.

1. Révision du PLU de Bordeaux-Métropole : importance de la gouvernance

La révision du PLU (Plan Local d'Urbanisme) de Bordeaux Métropole a mis en évidence le rôle clé de la gouvernance dans la concertation. Celle-ci a été menée à trois voix avec les techniciens de la métropole, le bureau d'étude - qui a joué le rôle de médiateur - et les élus locaux.

Le dispositif participatif mis en place s'est déroulé à deux échelles : au niveau Métropolitain (échelle intercommunale) et dans les 28 communes membres (échelle communale). Dans les deux cas, la présence des élus locaux, a permis de mobiliser un plus grand nombre de participants et de faciliter la parole du public, dans le sens où leur avis/besoins est entendu directement par les élus concernés.

Plus globalement, la gouvernance doit être pensée en fonction du projet et du territoire.

2. Parc éolien offshore Dieppe-le-Tréport : participation dans un climat conflictuel

Dans un cadre conflictuel, après la conduite d'un précédent débat public sur le sujet cinq années auparavant, la CNDP a cherché à renouveler le dialogue avec le public, en diversifiant les méthodes et dispositifs de participation. Elle s'est attachée à créer avec les acteurs du débat les conditions du dialogue.

Ce projet a fait émerger des difficultés liées au partage des données (en particulier celles susceptibles de documenter l'activité de pêche, produites en partie par l'Etat, par les pêcheurs eux-mêmes, etc.). Il eût fallu que les données soient accessibles pour que chaque partie dispose du même niveau d'information et pour qu'elles servent de base à une argumentation partagée et acceptée par toutes les parties prenantes.

Le projet a soulevé également la question de l'échelle de la concertation, les perceptions du projet étant très différentes à l'échelle locale, régionale et nationale. Quelle légitimité accorder aux contributions des uns et des autres dans un débat public ?

Pour cet ouvrage offshore porté par un industriel dans le cadre d'un appel d'offres de l'Etat, les pouvoirs publics sont restés en retrait. Ce cas d'étude pose donc la question de la participation de l'Etat à ces dispositifs, participation qui devrait pourtant être exemplaire.

3. Les garants de concertation : les études produits

Le projet de doublement de la ligne ferroviaire Paris Lyon en passant par Clermont-Ferrand a soulevé la question de l'indépendance du garant. De toute évidence, cette indépendance doit être préservée même si le garant est rémunéré par le maître d'ouvrage.

Ce projet a été confronté à des difficultés de définition de la gouvernance du fait de l'existence de multiples intervenants. Il a aussi, comme d'autres, été confronté à l'instrumentalisation du débat par quelques groupes de lobbying.

Les études complémentaires demandées n'ont pas toutes été finalisées, certaines en raison de données indisponibles faute d'une validation définitive du tracé rendant impossible l'évaluation de l'impact environnemental du projet.

Il est également ressorti de la démarche que la pédagogie des experts est essentielle pour faire passer un message et dialoguer avec le public.

4. Projet interne « démarche innovation » à Pôle Emploi : culture de la participation en interne

Une plate-forme de l'innovation collaborative a été mise en place, il y a deux ans, par la Direction de Pôle Emploi pour favoriser la remontée des idées et des pratiques visant l'amélioration des services et de l'organisation. Cette plate-forme fonctionne comme un réseau social et permet aux salariés de « liker » ou de commenter les contributions.

La participation y est volontaire, mais des incitations sont mises en place pour l'encourager les contributions (challenges, remise de trophées, etc.). La plate-forme fait partie d'une démarche plus globale incluant un incubateur, des forums, des laboratoires d'idées.

Pour favoriser la pérennité du système collaboratif, et éviter tout phénomène d'usure, Pôle Emploi fait le constat qu'une démarche d'animation est nécessaire, et pas uniquement au niveau national.

La réussite du projet tient également au fait que l'initiative a été portée au plus haut niveau de l'entreprise, par sa Direction générale.

5. Projets de contournement ferroviaire : le rôle du garant

Il ressort de ce cas d'étude que le garant joue un rôle essentiel pour redonner confiance aux opposants et les encourager à renouer avec le dialogue. Pour jouer ce rôle, le garant doit être légitime vis-à-vis de toutes les parties prenantes. Le dispositif permet de favoriser l'expression et d'entendre la voix des intervenants.

Le cas pratique questionne la place de la concertation dans un système français qui s'appuie trop souvent sur une information descendante.

La place des élus y est également interrogée. Il est essentiel de les associer et de leur redonner une place dans le dispositif pour ne pas les désavouer voire les exclure.

6. Gouvernance d'un projet de territoire : diversité des formes de participation

Il ressort des projets étudiés que la concertation doit être claire et conviviale. Les modalités

juridiques doivent être posées et appréhendées dès le départ par le public. Le contexte qui peut être vécu comme contraignant doit être vecteur de dialogue. Plus globalement, la visée doit être claire.

Les projets analysés ont montré la difficulté à mobiliser tous les publics. L'humilité semble nécessaire : il faut savoir admettre qu'il n'est pas possible de viser tous les publics.

La concertation doit par ailleurs prendre plusieurs formes pour éviter d'éroder la participation et lutter contre le réflexe de zapping des citoyens.

La place des élus et des techniciens dans les débats est également questionnée. Le débat doit être l'occasion de renforcer les capacités de l'ensemble des parties prenantes.

7. Projet du STIF : registres électroniques

L'expérience menée par le STIF fait ressortir plusieurs points saillants. Les avis enregistrés sur le e-registre ont été plus nombreux que ceux enregistrés sur le registre physique. La diversité des opinions a également été plus grande sur le registre électronique. En particulier, les avis favorables y étaient plus nombreux. Les personnes favorables au projet se déplacent rarement en mairie. Le fait que le registre électronique soit disponible en tout temps incite les citoyens favorables à s'exprimer. Cette organisation permet de mieux équilibrer les opposants et les partisans d'un même projet. Une évaluation du dispositif pour notamment connaître les publics qui s'expriment via cet outil a été demandée.

III. NOUVEAUTÉS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION DU PUBLIC : DEUX MANIÈRE DE RÉPONDRE AU BESOIN DE MODERNISATION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL

1. L'ordonnance sur la démocratie environnementale du 3 août 2016

Marie-Françoise Facon, Commissariat général développement durable

L'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 relative à l'information et à la participation du public modifie le code de l'environnement. Ses dispositions entreront en application au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

L'ordonnance du 3 août 2016 s'inscrit dans un continuum juridique. Elle est en particulier connectée à l'ordonnance portant sur l'évaluation environnementale.

Cette ordonnance modifie le droit actuel dans quatre champs :

- elle introduit des objectifs et des droits associés à la participation du public ;
- elle renforce la concertation en amont ;
- elle modernise les procédures de participation en aval ;
- elle ajoute des procédures de déblocage de certaines situations de crise.

Le rôle de la CNDP

L'introduction d'objectifs et de droits associés à la participation du public est fixée à l'article L.120-1 du code de l'environnement. Cet article, qui ne fait que reprendre de grands principes relevant du bon sens, a été longuement débattu.

Le nouveau texte ne vient pas bouleverser le périmètre de la CNDP. Des nouveautés sont cependant à signaler :

- il est désormais autorisé que 10 000 ressortissants majeurs de l'Union Européenne résidant en France puissent user d'un droit d'initiative pour la saisir sur les projets rendus publics ;

- la saisine de la CNDP est obligatoire pour les plans et programmes de niveau national sauf exceptions. Ces plans et programmes seront définis par décret en Conseil d'Etat ;

- pour ces cas, la CNDP pourra décider de lancer un débat public ou considérer qu'une concertation préalable avec garant est nécessaire. Elle pourra décider que ni l'une ni l'autre des deux mesures n'est nécessaire ;

- le droit de saisine du gouvernement pour que la CNDP organise un débat public sur un projet de réforme d'une politique publique ayant un impact sur l'environnement est désormais étendu à 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne ou 60 parlementaires ;

La CNDP a également pour missions de créer un vivier de garants, de financer les études complémentaires, et de réaliser les conciliations (avec l'accord des parties concernées et sans caractère suspensif de la procédure).

Le champ de la concertation préalable

Le champ de la concertation préalable couvre les plans, programmes et projets relevant du champ de la CNDP et les autres projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale sauf les plans dont les procédures répondent déjà aux principes de concertation de l'ordonnance (PPRT, PGRI, SDAGE, PAMM, Schéma du Grand Paris, plans et projets soumis à concertation préalable obligatoire au titre du code de l'urbanisme, etc.).

Le maître d'ouvrage peut décider de lancer une concertation préalable volontairement. Dans ce cas, il devra organiser une information préalable au moins 15 jours avant. La consultation durera au minimum deux semaines et trois mois au maximum. Son bilan devra être rendu public. Le maître d'ouvrage pourra ou non faire appel à un garant.

Le rôle du garant est de veiller au respect des droits et principes pendant le déroulement de la concertation, demander des expertises complémentaires financées par la CNDP, statuer sur l'opportunité de donner suite aux demandes de communication adressées au maître d'ouvrage ou à l'autorité compétente et établir un bilan de la concertation dans le délai d'un mois, bilan rendu public et publié sur un site Internet.

Le droit d'initiative auprès du préfet

Ce droit s'applique aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale se situant hors du champ de la CNDP. Le droit d'initiative peut porter sur les projets privés bénéficiant de subventions publiques (en fonction d'un seuil à définir) comme sur les projets sous maîtrise d'ouvrage publique (en fonction d'un seuil à définir). Pour permettre son exercice, le maître d'ouvrage publie une déclaration d'intention.

Ce droit d'initiative ne s'applique que si une concertation avec garant n'a pas été organisée. Dans ce cas, il s'exerce dans les deux mois suivant la déclaration d'intention.

Le préfet aura à charge de statuer sur l'opportunité d'y donner suite. Si une concertation est décidée, la CNDP devra désigner un garant.

La modernisation des consultations aval et des enquêtes publiques

Trois procédures de participation sont possibles : l'enquête publique, la participation par voie

électronique et la participation du public hors procédure particulière.

L'enquête publique est par principe dématérialisée dans son organisation. Un site Internet unique doit contenir toutes les informations relatives à l'enquête. C'est sur celui-ci que le commissaire enquêteur rend publics son rapport et ses conclusions en plus d'une version papier. Le dossier d'enquête peut être consulté sur place. Des modalités présentes sont conservées pour éviter la fracture numérique.

Les modalités de l'enquête publique sont simplifiées par les nouveaux textes.

Si un débat public ou une concertation préalable est lancée, un garant assure le continuum jusqu'à l'ouverture de l'enquête. Le garant peut être désigné commissaire enquêteur s'il est inscrit sur les listes d'aptitude.

Après publication du rapport et des conclusions du commissaire, une réunion de restitution peut être organisée par l'autorité compétente dans un délai de deux mois afin que le maître d'ouvrage y réponde.

2. Charte de la concertation

Par Joana Janiw et Patrick Deronzier, CGDD

La charte de la concertation est un outil d'application volontaire qui vise à développer la culture de la participation. Elle pose les conditions d'une participation vertueuse, s'appuyant sur de bonnes pratiques.

La charte de la concertation est un document co-construit qui se veut utile pour les parties prenantes et qui pourra être utilisé par elles. La charte ne s'adresse pas qu'aux porteurs de projet mais à tous les acteurs de la participation.

Les valeurs et principes sont énoncés dans quatre articles :

- Article 1 : la participation du public nécessite un cadre clair et partagé ;
- Article 2 : la participation du public nécessite un état d'esprit constructif ;
- Article 3 : la participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous ;
- Article 4 : la participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen.

Ces principes peuvent apparaître comme une évidence mais sont véritablement les enjeux clés pour réussir une participation.

La charte est d'application volontaire. Il ne s'agit pas d'un élément de procédure supplémentaire. C'est un outil d'aide à la conduite du projet.

L'adhésion à la charte permettra de la promouvoir. Le porteur de projet devra préciser si l'adhésion à la charte vaut pour l'organisme qu'il représente ou pour un projet particulier.

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer s'engage, avec ses services déconcentrés, à appliquer la charte aux concertations préalables réalisées en application de l'ordonnance du 3 août 2016 pour les plans, programmes et projets dont il assure la maîtrise d'ouvrage et progressivement aux autres concertations amont des plans, programmes et projets dont le ministère assure la maîtrise d'ouvrage et présentant des enjeux locaux.

3. Discussion

Un intervenant

Une mise en réseau des acteurs de la concertation sera-t-elle organisée ?

Joana Janiw

Cette mise en réseau est souhaitable. Par ailleurs, pendant le travail d'élaboration de la charte, la demande a été formulée qu'il soit organisé un suivi de sa mise en application.

Un intervenant

Quelle forme doit prendre l'exercice du droit d'initiative ? Qui le contrôle ? Le préfet pourra-t-il refuser ce droit ?

Marie-Françoise Facon

Le droit d'initiative ne sera ouvert qu'aux projets privés ou publics dépassant un certain budget public. Ce droit sera ouvert aux ressortissants majeurs de l'Union européenne vivant dans le périmètre concerné (représentant 10 % de la population recensée dans le ou les départements ou la région ou 20 % de la population recensée dans les communes du périmètre du projet). Ce droit d'initiative peut être exercé par une collectivité, par une association agréée au niveau national ou par deux associations ou fédérations d'associations agréées. Le préfet peut décider de ne pas donner suite au droit d'initiative mais il

devra alors justifier sa décision et rendre sa décision publique dans un délai d'un mois après réception de la demande.

Un intervenant

Comment le préfet pourra-t-il vérifier que le droit d'initiative est porté par des ressortissants de l'Union européenne et que cette expression témoigne d'une réelle volonté des signataires ?

Une intervenante

Il sera impossible de former un droit d'initiative avec 10 % ou 20 % des ressortissants résidant une zone concernée par un projet. Même pour un projet de l'ampleur de Notre Dame des Landes, collecter autant d'expressions citoyennes semble utopique.

Marie-Françoise Facon

Le droit d'initiative est une pétition rédigée en français et présentée dans les mêmes termes à tous les signataires. Le représentant des signataires devra apporter la preuve que les solutions techniques retenues permettent de s'assurer que chaque personne ne l'aura signé qu'une fois. Ce représentant sera garant des informations personnelles recueillies et de la qualité de la pétition.

Les pourcentages requis peuvent sembler importants mais il est à rappeler que les associations peuvent aussi se saisir du droit d'initiative.

Une intervenante

La mise en œuvre du registre électronique ne sera pas envisageable pour les projets se déroulant dans des communes de petite taille qui n'auront pas les compétences et la capacité à mettre en ligne le registre.

Marie-Françoise Facon

Il perdure des possibilités de s'informer sur support papier. Le registre électronique n'est pas imposé. En revanche, il est imposé que le citoyen puisse adresser ses remarques et observations par courriel.

Un intervenant

Pour les petites mairies dont le site ne pourra pas accueillir le dossier numérisé, le maire pourra demander à la préfecture ou à la sous-préfecture d'héberger son dossier.

Un intervenant

Comment les participants pourront-ils connaître précisément le champ possible de leur initiative ? Pourquoi les projets d'urbanisme sont-ils exclus du champ du texte ?

Marie-Françoise Facon

C'est un texte de compromis. Une option aurait pu être d'englober l'urbanisme. Le texte s'inscrit aussi dans une ordonnance de la loi Macron qui vise la simplification du droit de l'environnement sans régression de ce droit. C'est donc également un texte d'équilibre. L'ordonnance n'oblige pas à la concertation préalable mais tient à l'encourager.

Un intervenant

Les garants et commissaires peinent à faire venir certains publics notamment les plus jeunes. Quels leviers utiliser pour acculturer le public au débat ?

Patrick Deronzier

Il est difficile de répondre simplement à la question portant sur les moyens d'améliorer la participation du public. L'utilisation d'internet pour les concertations permet de toucher de nouveaux publics. Une concertation plus en amont, donc plus ouverte, le garant, le rendu-compte du maître d'ouvrage sur la suite qu'il donne à la concertation sont des mesures de nature à redonner confiance et donc à faciliter la participation du public.

Joana Janiw

Le public est davantage présent lors de la concertation lorsqu'il juge que le projet est encore amendable. Les ateliers qui auront lieu cet après-midi permettront d'identifier des pistes pour améliorer la participation du public. Par ailleurs, je tiens à vous informer que les 1ères Rencontres de la participation auront lieu à Bordeaux les 25 et 26 janvier 2017 sur la mobilisation des acteurs du monde de la participation, et qu'une conférence sera organisée sur le thème « Participation sans exclusion » par l'OIDP en juin 2017 à Montréal. Enfin, le forum de l'Institut de la concertation permet d'interpeller les parties prenantes et plusieurs publications portent sur cette thématique.

IV. RENFORCER LA CULTURE DE LA PARTICIPATION

Un barcamp est ensuite mis en place afin d'identifier en commun des thèmes clés à approfondir.

Les thèmes suivants sont proposés :

- *comment former les publics ?*
- *quelle articulation entre concertation et décision ?*
- *comment faire participer le public sur la durée ?*
- *comment promouvoir la charte ?*
- *comment donner l'envie de la concertation aux porteurs de projet ?*
- *comment cerner la meilleure méthode de participation ?*

Cf. annexes (fiches production des ateliers)

1. Comment identifier la meilleure méthode de participation ?

Identifier les formes de mobilisation opportunes au projet nécessite un diagnostic du territoire en termes de jeux d'acteurs mais aussi de gestion de l'incertitude. Ces questions doivent être posées en amont de toute démarche pour aboutir à la bonne décision.

La stratégie de concertation doit être personnalisée au projet en termes d'étapes, de restitution, de communication, etc.

Pour mutualiser les connaissances et les pratiques, il apparaît essentiel de mettre en place un pôle où il sera possible de puiser l'information sur les expériences menées, qu'elles aient été concluantes ou non.

Les participants de l'atelier ont exprimé un besoin de formation des intervenants et de mise en place de réseaux d'échanges.

2. Comment convaincre les porteurs de projet d'entrer dans une démarche de participation ?

La fédération des porteurs de projet passe par le benchmark. Le dialogue entre pairs peut résolument favoriser la mobilisation. Pour aller dans cette voie, des réseaux doivent se constituer.

Au cours de l'atelier, aucun participant n'a proposé d'élaborer de nouvelles doctrines ou de nouveaux documents. L'arsenal existant apparaît

suffisant. En revanche, il existe un réel besoin de mettre les intervenants en réseau.

Par ailleurs, pour éviter toute réticence du porteur du projet, il convient de lui rappeler qu'il garde la main sur la décision. Il ne doit pas craindre que la co-élaboration entraîne la codécision.

3. Quelle articulation entre concertation et décision ?

Des échanges du groupe de travail, il ressort qu'il n'existe pas une concertation et une décision mais un continuum de concertation et des étapes successives de décisions.

Par ailleurs, la décision est souvent désincarnée car appauvrie par un processus de lecture juridique de la décision. Un travail est donc à mener pour que les maîtres d'ouvrage remettent du contenu dans la décision.

Une décision pauvre est celle qui exclut la richesse du débat. Elle est rédigée en fonction des intérêts du porteur du projet et non en fonction des intérêts collectifs.

Enfin, au-delà de la décision, des engagements réciproques doivent être pris.

4. Quid de la concertation dans la durée ?

Le groupe de travail considère la concertation comme un continuum. Sa réussite repose sur le partage d'un vocabulaire commun et d'informations.

Des ressources doivent être trouvées pour favoriser la participation dans la durée des publics et assurer une continuité même quand les élus changent au gré des mandats électifs.

Les éléments de planification peuvent aussi évoluer entre la conception du projet et sa réalisation et l'évolution des documents doit également faire l'objet d'une concertation.

5. Comment mobiliser les publics ?

Le travail à mener pour faire adhérer le citoyen est forcément un travail de longue haleine. La culture de la participation s'initie au plus jeune âge. Le système éducatif doit contribuer à positionner cette posture citoyenne.

Les porteurs de projet doivent également être accompagnés pour cesser de craindre les blocages.

La communication est importante mais ne doit pas se substituer à l'information. En Espagne, les points de divergence et de convergence entre citoyens sont croisés pour rassembler autour d'un projet. Les points névralgiques sont identifiés : des groupes restreints permettent de faire bouger les lignes et d'avancer.

La réussite de la participation nécessite de former à la fois les citoyens et les maîtres d'ouvrage pour faciliter leur rapprochement. A ce titre, le mot « dialogue » qui apparaît dans le texte de l'ordonnance est essentiel : il faut favoriser les conditions d'une rencontre entre les parties prenantes.

6. Comment promouvoir la charte ?

Le groupe de travail estime nécessaire de mettre en place un centre de ressources permettant de s'appuyer sur des retours d'expérience et de constituer un outil de promotion de la mise en œuvre de la charte.

L'Etat doit également montrer l'exemple dans l'utilisation de la charte. Ces changements de pratiques seront sans doute difficiles et non immédiats. D'ores et déjà certaines structures s'avouent réticentes à l'élargissement de la concertation, mais le centre de ressources doit permettre de suivre ces blocages, de les lever et de présenter les avantages du respect de la charte.

7. Discussion

Un intervenant

Une réflexion a été engagée par la CNDP et le CNAM dans la filière de la médiation concernant le rapprochement du débat public et de la médiation. Une journée de réflexion sera dédiée à cette thématique le 8 novembre prochain.

Un intervenant

Les cursus de formation (ENA, écoles d'ingénieur, école d'urbanisme) incluent-ils des cours sur la concertation ?

Joana Janiw

L'école des Ponts comme l'école des TPE ont par le passé inclus des modules sur la concertation mais qui ne sont plus en vigueur. Aujourd'hui, il ne perdure que des modules de sensibilisation. Il faudrait pouvoir les réintroduire dans la formation initiale comme dans les cursus de formation continue.

Une intervenante

Chez Agro Paristech, il existe une formation intitulée « Savoir conduire une concertation par la médiation ». Des modules portent également sur l'audit patrimonial et la démocratie participative.

Une intervenante

En 2015, un partenariat a été noué entre l'IFORE et l'ENA pour *sensibiliser* les préfets sur ces sujets. L'IFORE propose également des stages sur l'intelligence collective *aux agents publics de l'État et des collectivités territoriales, par exemple, le module « Mobiliser l'intelligence collective dans vos démarches de concertation » (stages gratuits).*

Philippe Barret

Les porteurs de projet ne savent pas toujours comment rédiger les appels d'offres en vue d'organiser la concertation. Un accompagnement pourrait s'avérer nécessaire dans ce domaine.

Joana Janiw

Dans le cadre de la revue Quaderni n°79 (automne 2012), Cécile Blatrix alerte sur la standardisation de la participation et Magali Nonjon sur l'uniformisation des pratiques et la standardisation des outils sur le marché de la

participation. Alice Mazeaud y parle quant à elle de la professionnalisation « d'agents territoriaux de la participation du public ». Toutes les trois ont en commun d'avoir mis en avant le fait qu'une certaine normalisation des pratiques soit en train d'émerger.. Le maître d'ouvrage et les consultants doivent donc aussi imaginer d'autres types de réponses.

Une intervenante

Au Canada, les normes de l'Etat sont insuffisantes pour réguler une société. L'autorégulation par les entreprises se développe : les entreprises se fixent des normes plus contraignantes pour combler ce besoin. Pour les grands projets de société, le dialogue normatif apparaît comme un troisième type de normativité.

V. CLÔTURE ET PERSPECTIVES

Pour conclure, Patrick Deronzier a remercié l'ensemble des intervenants pour leur participation active aux travaux. Après de longs travaux ayant permis de faire naître le texte de l'ordonnance et de la charte, il convient désormais de mobiliser l'énergie sur l'accompagnement de la mise en application de ces nouveaux textes.

ANNEXES

1. Comment cerner la meilleure méthode de participation ?

Attention au piège de l'outil

Stratégie de concertation

- étapes et vision/finalité – temporalité – productions attendues
- degré d'ouverture – communication – acteurs de la concertation
- adaptation au territoire

Vision des outils existants

- intérêts
- vigilance
- pertinence par rapport au projet

Comment installe-t-on une concertation ?

- jeux d'acteurs – gestion de l'incertitude
- le rend-on public ? pertinence de l'enclencher

Evaluation des démarches / formes expérimentées

- observatoire / retours pratiques
- faire connaître l'existant

Formation articulée avec les réseaux d'échanges

2. Comment mobiliser et informer les publics

Mettre en exercice la citoyenneté

- o éducation (actions locales, participation de jeunes, conseil communal, parlement des jeunes)

Distinction des publics et des voies d'information (modes, objectifs)

- informer sur le projet
 - o information accessible
 - o réticence à trop de participation
 - o modes et voies d'affichage attractifs
 - o pas de complexification inutile
 - o trouver les bons relais, les canaux d'informations (associations, écoles, réseaux sociaux, etc.)

Rendre la participation utile pour motiver

- o démocratie élaborative
- o comités citoyens
- o conseils de sages
- o former les citoyens à sérier les informations

Médiation :

- o exploration commune
- o mettre en relief les points d'accord et les divergences
- o travail sur les points sensibles
- o révéler les convergences

Rôle de relais de chaque citoyen (effet « boule de neige »)

- o porte d'entrée pour la mobilisation des citoyens : le bien-être together France (méthode spirale)

Aller au-delà de la communication

3. Quelle articulation entre décision et concertation ?

Créer un continuum de concertation dans le processus décisionnel jusqu'à la décision finale (s'il y en a une)

Transparence sur le processus (exemple l'organisation de la décision)

Traçabilité des avis dans la décision et la démarche

Vers une contractualisation entre porteur de projet et parties prenantes autour du bilan (comité de suivi)

4. Comment être promoteur de la charte ?

Générer des engagements réciproques

Ne pas constituer une charge supplémentaire

- mise en visibilité des principes
- utilité dans l'appui méthodologique
- concept d'adhésion entraîne des obligations dont on ne cerne pas la portée

Cible : la première cible est le promoteur de la charte (MEEM). L'Etat doit être exemplaire.

Centre de ressources avec retour d'expérience

- question sur le nombre d'exemples à montrer (mots clés, cartographie, repérage)
- animation importante de ce centre

Appel à projet collectif ?

- appui méthodologique/financier

- lettre de candidature cosignée avec engagement d'utilisation de la charte

Argumentaire à développer :

- avantages à adhérer

Importance d'observer ceux qui ne l'appliquent pas.

5. Concerter dans la durée : de la planification à la mise en œuvre

Comment rythmer une concertation de plusieurs années ?

- contraintes : changement d'acteurs, contraintes réglementaires, périodes électorales, essoufflement/désillusion

Comment concerter le suivi, l'évolution des documents de planification ?

Comment concerter un document de planification ?

- quelle continuité, articulation avec le passage au programme

Besoin d'une culture commune au préalable : se donner des règles communes, une feuille de route

Quid d'une mission de suivi garante :

- assurer la continuité (principes du plan, concertation)
- accompagner les porteurs de projet.

6. Comment mobiliser les porteurs de projet et les convaincre de l'intérêt de la concertation/participation ?

Intérêt de la participation – Valeur ajoutée – Peut-on faire un projet sans participation ?

- intérêts propres à chaque acteur : identification
 - implication de l'ensemble des acteurs dans la prise de décision : responsabilisation
 - acceptabilité : intérêt général, adhésion
 - consolidation de l'ancrage du projet
 - amélioration du projet : créatif, etc.
 - expertise citoyenne/de terrain
 - rapproche les élus des citoyens
 - éviter le sentiment d'un projet imposé grâce à la co-construction
 - éviter les oublis majeurs
 - légitimer la décision
 - limiter et anticiper les risques
 - connaissances de terrain réconciliées avec les élus
- démocratie Freins : pourquoi

les porteurs de projet ne voudraient-ils pas faire de concertation/participation ?

- manque de compétences et formation (animation d'équipe)
- manque de légitimité du porteur (peur du risque, sortie des cadres habituels et confrontation)
- manque de temps
- manque d'argent
- projet déjà bouclé
- court terme/long terme : pas même vision, trouver le bon moment de la concertation (procédure *versus* process)
- pas dans la culture de l'administration (hiérarchique)
- participation envisagée comme une phase mais pas comme une valeur ajoutée
- peur de la dépossession/polémiques
- peur de se laisser dépasser
- échec précédent
- durée du mandat/échéance politique

Leviers : comment les mobiliser ?

- accompagnement au changement (former, rassurer, donner des outils, échanger les expériences et les bonnes pratiques)
- plate-forme/boîte à outils
- saisir les opportunités pour mettre en lumière l'intérêt de la participation
- valorisation des actions vertueuses
- évaluer les coûts de la non-concertation
- intérêt à long terme
- portage hiérarchique/politique (identifier l'homme ou la femme clé pour mobiliser et accompagner)
- benchmark de ce qui marche
- pluralité des méthodes (choisir la plus adaptée au projet/territoire)
- faire un bilan/suivi
- raconter une histoire de la démarche d'étape en étape
- guide/canevas/charte
- rassurer sur le fait que la décision lui appartient, co-élaboration mais pas codécision

Document rédigé par la société Ubiquis – Tél :
01.44.14.15.16 – <http://www.ubiquis.fr> –
infofrance@ubiquis.com