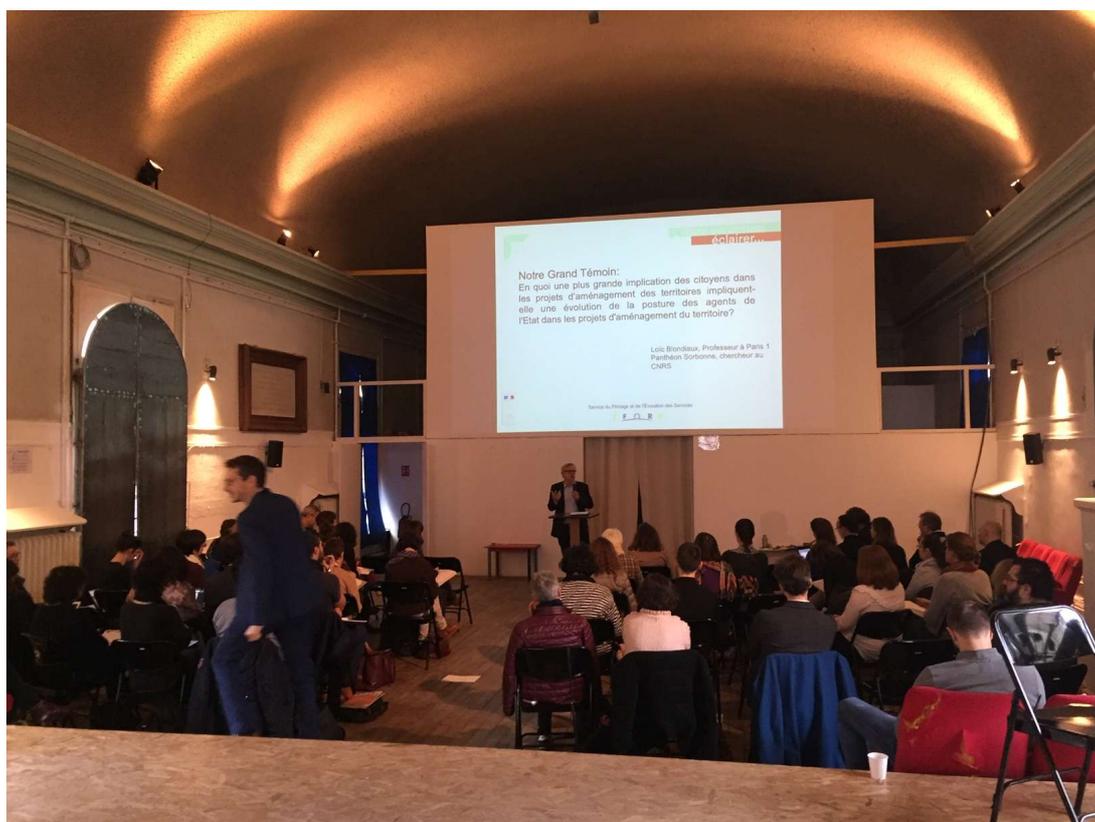


Journée d'échanges

Accompagnement des projets de territoires : Quelle posture des agents de l'État pour favoriser la participation des citoyens ?

23 octobre 2019



Pour favoriser l'interaction de la participation citoyenne – tantôt formalisée et réglementaire, tantôt spontanée et désorganisée – avec l'action publique, les services de l'État doivent changer de posture et apprendre à guider et animer collectivités et aménageurs dans les étapes de construction d'un projet.

Faire évoluer la posture des agents de l'État pour mieux impliquer les citoyens

Une condition de survie des démocraties est que la transformation collective repose sur la transformation individuelle des acteurs. Comme le disait Gandhi, « *Soyons nous-mêmes le changement que nous voulons pour le monde.* » La démocratie repose sur la légitimité du peuple et sur des règles protégeant libertés et individus. Au-delà de ses dimensions juridiques et institutionnelles ; elle se déploie grâce à des attitudes d'écoute, dans une volonté de clarifier les désaccords. Quant à l'intérêt général, il doit reposer sur une définition constructive et non transcendante. Le despotisme éclairé et la technocratie ne sauveront pas le bien commun : il est nécessaire de trouver ensemble les ressources collectives pour survivre à la catastrophe climatique et/ou pour en limiter les effets

« *Il faut accepter que la controverse soit féconde* », rappelle Loïc Blondiaux (CNRS). Le dialogue participatif nourrit la démocratie dont le principe premier est l'égalité possible de chacun d'influencer la décision collective. Passer de la représentation démocratique à la participation citoyenne fera diminuer, voire disparaître, la défiance des citoyens vis-à-vis des discours d'autorité. Face à une citoyenneté libérale au sein de systèmes capitalistes qui produisent des êtres passifs et consommateurs, la participation des citoyens à la construction de la loi est la condition de la liberté. Même si, « *in fine, l'État prend la décision, il doit donner la preuve qu'il a essayé de composer dans le sens de l'intérêt général.* »

Alors que les réseaux sociaux abaissent le coût de la prise de parole politique, en laissant penser qu'il est possible de s'organiser avec des débats horizontaux entre citoyens, l'impératif participatif reste une promesse non tenue dans certains secteurs de l'action publique. Or, la vie citoyenne est une dimension de la vie humaine. De fait, une décision ne peut être juste, légitime et pertinente que si elle émane de la démocratie délibérative. Pour s'exercer pleinement, le droit à la participation repose sur trois fondamentaux : éviter que les inégalités existant dans la société soient amplifiées par la participation : ceux qui s'estiment peu légitimes à prendre la parole doivent être encouragés ; élargir l'échelle de la participation : les citoyens immédiatement concernés ont tendance à participer davantage, alors que les autres sont peu incités à s'exprimer ; articuler le dialogue participatif avec la décision : le débat ne peut pas rester lettre morte, sinon il perd toute légitimité, ainsi que ceux qui l'ont organisé.

Quatre freins à la participation sont activés plus ou moins consciemment par les parties. « *Les élus sont persuadés qu'ils ont le monopole de la définition de l'intérêt général. Les experts ont été formés à penser qu'ils sont les meilleurs et parce la participation leur complique la vie. Pour les associations, la participation présente le risque majeur de démontrer qu'elles ne sont pas aussi représentatives qu'elles le prétendent. Enfin, les citoyens ne sont pas formés à la participation.* » Loïc Blondiaux présente sept préconisations pour une participation citoyenne efficace. Celle-ci doit s'inscrire dans un cadre clairement défini par les porteurs du projet. Elle doit faire l'objet d'une restitution, voire de reddition de comptes, tout comme les décisions doivent faire l'objet de

justifications. Pour être légitime, cette participation doit reposer sur une technicité claire, mais sans fétichiser les outils. Par ailleurs, les porteurs de projet doivent accepter le désordre et porter la mémoire des absents pour assurer la meilleure représentativité. Enfin, il est impératif de ne pas fétichiser le débat politique : d'autres modalités de participation existent.

Partage de retours d'expérience des services de l'État sur des projets d'aménagement à différentes échelles

Calvados – Valdallière, commune nouvelle : résidence d'architectes et paysagistes, un travail avec les citoyens pour inventer une nouvelle manière de faire

Valdallière est une commune nouvelle créée en 2016 par le regroupement de petites communes, dans un objectif d'optimisation et rationalisation des moyens afin d'offrir un meilleur service aux habitants. La DDTM du Calvados a proposé qu'une résidence d'architectes et paysagistes réponde aux attentes des habitants des anciennes communes. Pendant 6 semaines, ce dispositif culturel tendait à faire émerger, non pas une construction matérielle, mais la programmation active des locaux disponibles dans la commune. L'initiative a rencontré un tel succès auprès des habitants et des élus qu'une nouvelle résidence a été ouverte en juin 2019 pour 18 mois supplémentaires. Caroline Chanu, élue de la commune de Valdallière, annonce qu'il s'agit de « *mettre en place des outils et méthodologies dont les élus pourront se servir quand les architectes ne seront plus là.* ».

Accompagnement des collectivités, l'exemple du PNR du Vexin français

Gwendolyne Fouache (DRIEE) insiste sur la nécessité d'instaurer une participation complète, « *de l'information en passant par la concertation, et même en donnant un mandat aux citoyens pour porter des projets avec les collectivités.* » En 2018, le PNR a créé un laboratoire d'expérimentation pour la participation du public. Élus et techniciens ont été formés pour disposer de bases communes d'action. Ils ont testé leurs nouvelles compétences en retravaillant le programme de la réserve des Coteaux de la Seine, en associant agriculteurs et citoyens. Le résultat a été très positif et a notamment conduit à l'instauration d'un fonds d'initiatives locales. Seront prochainement formalisés un guide méthodologique pour rendre compte de l'expérimentation et une charte du PNR.

Écoquartier : Expérience du village d'Aucun dans les Hautes-Pyrénées

« *Associer les citoyens à la conception de l'écoquartier, c'est en faire des acteurs du projet et non des consommateurs de l'espace public qui leur serait livré tout prêt.* ». Estelle Jourdan (DDT Hautes-Pyrénées) souligne que la démarche en faveur d'un aménagement durable passe par une gouvernance élargie pour permettre la mobilisation citoyenne. Cela suppose d'accompagner un changement de mentalité du côté des citoyens et de donner des outils aux élus et aux techniciens. L'équipe municipale du village d'Aucun s'est montrée très volontaire et dynamique, comme l'a été la coconstruction citoyenne. La démarche menée à Aucun a nourri l'expérience collective de la mise en œuvre d'un écoquartier.

Côte d'Armor : Les étudiants comme vecteur du dialogue

Pour Éric Parize et Édouard Morin (DDTM Côtes-d'Armor), « *le changement de posture est avant tout une révolution en interne.* » Le travail administratif en silo doit cesser au profit du travail transversal, avec un État partenaire qui participe à l'acculturation collective. Cela a nécessité une bienveillance envers les initiatives portées par les acteurs locaux : l'État doit s'affranchir de sa posture régaliennne très critique envers les collectivités. En ouvrant des espaces de dialogue pour les participations citoyennes lors des rendus d'études, l'État accompagne les collectivités dans leurs logiques d'aménagement durable et, en un sens, aide les porteurs d'initiatives à l'aider à construire les projets de demain. Cela découlera d'un repositionnement de tous les acteurs dans la démarche de coconstruction.

Retour des ateliers : quelles évolutions des pratiques et des postures ont-elles été nécessaires dans la conduite de ces projets ?

Pour convaincre de l'intérêt de la concertation, les porteurs de projet doivent être convaincus par leur projet et être légitimes à le présenter (finances, formations, etc.).

Écouter pour mieux faire participer

L'écoute doit être empathique et attentive pour permettre compréhension et/ou reformulation du besoin, afin d'augmenter la qualité du message initial. Cela suppose de suspendre tout jugement, mais également d'accepter d'apprendre des erreurs. Pour ce faire, les agents de l'État ne doivent pas hésiter à se mettre à la place des citoyens en prenant du recul et en s'impliquant dans la vie locale pour en comprendre les problématiques et les enjeux. Outre sortir de leur bureau, les porteurs de projet doivent faire intervenir des personnes tierces dans l'animation et l'explication, car un technicien n'est pas toujours en mesure de vulgariser son sujet auprès du public. Ils seront ainsi moins dans le contrôle et plus dans le conseil et la coopération, dans un travail partenarial avec les citoyens. L'acculturation sur les enjeux d'un projet doit être faite à tous les niveaux hiérarchiques et citoyens.

Innover en emportant l'adhésion

L'innovation est indispensable pour se départir des modèles historiques, voire s'opposer à la frilosité de certaines hiérarchies. Le besoin de nouveaux outils est criant pour contrebalancer le pouvoir régalien, souvent trop distant du terrain. « *Il faut rassurer les agents et le public quant au fait que l'État n'est pas qu'un gendarme.* » Reste à développer, adapter et intégrer des méthodes d'intelligence collective répondant aux besoins. Cependant, introduire de nouvelles manières de travailler ensemble peut créer des résistances. Pour pallier cela, il faut créer un environnement de création et d'expérimentation, dans des espaces dédiés aux agents hors les murs de leur administration. Cela suppose également de composer entre le volontariat des agents et le mandat qui leur est donné par leur hiérarchie. « *Un fondamental est l'obtention de l'adhésion avant la participation.* » Enfin, il est important de revenir vers des citoyens qui souhaiteraient participer à des tests, ou au moins de communiquer largement sur les suites de la concertation.

Capitaliser sur les acquis pour mieux évoluer

Face à ces changements, les agents de l'État ne doivent pas faire table rase de leurs compétences : « *Face à la volonté d'accompagner et de faire ensemble, les services de l'État peuvent être désarmés, mais ils ont plusieurs forces : la connaissance territoriale, l'endossement du rôle d'accompagnant, la capacité d'assembler et de mobilisation.* »

Coopération de pairs à pairs autour des évolutions de posture de l'agent de l'État

Un exemple avec la mobilité durable : comment accompagner le changement de comportements des citoyens ? Comment se déplacer autrement ?

L'objectif est de réduire le nombre de voitures sur les routes afin de fluidifier la circulation. De cela découlent des conséquences positives en termes économiques, écologiques et sanitaires. Seul dans son bureau, l'agent peut difficilement trouver les bonnes solutions, sauf à imposer des visions personnelles. Faire évoluer les comportements passe par un rapprochement avec les usagers du quotidien et du territoire. Les écouter permet de comprendre ce qui empêche de recourir à un autre mode de déplacement que la voiture (discontinuité des modes de déplacement doux, manque de dessertes de transports en commun, etc.) et d'étudier des aménagements favorisant des déplacements multimodaux.

Une autre solution consiste à réduire le besoin de mobilité et de déplacement en incitant entreprises et administrateurs à favoriser le télétravail. L'argument pécuniaire est important pour les citoyens : leur proposer des primes s'ils utilisent moins leur véhicule ou leur imposer des taxes en cas d'usage fréquent peut motiver des changements de comportement. L'agent de l'État peut aussi solliciter des associations ou des acteurs-relais, comme des chercheurs ou des experts. L'important est évidemment d'impliquer la population dans toute sa diversité et de ne pas se limiter à la parole de certains lobbys.

3 principes fondamentaux de la mise en œuvre de la participation citoyenne

- ⚙️ L'agent de l'État ne cherche pas à convaincre par le débat, mais doit accueillir la diversité de la pensée, sans craindre les tensions et les divergences.
- ⚙️ Plutôt que convaincre, l'agent doit donner envie aux citoyens de prendre part à la réflexion pour coconstruire le projet qui bénéficiera au bien commun.
- ⚙️ Du désordre collectif peut surgir l'ordre commun et la solution partagée.

La journée en quelques mots...

