

PARTICIPER DEMAIN !

COMMENT FAIRE VIVRE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN FRANCE ?
JOURNÉE D'ÉCHANGES DU 13 MARS 2015

Avec la crise des finances publiques que connaissent les collectivités territoriales, avec les mesures de simplification prônées par l'Etat, avec des citoyens désabusés qui doutent de la sincérité des démarches participatives et, finalement, avec l'apparition de mouvements de contestation radicaux dans le champ de l'environnement, vit-on aujourd'hui les prémises d'une remise en cause durable de la concertation ? Ou peut-on lire au contraire, dans le contexte actuel, les signes d'un possible renouveau ? Plusieurs personnalités et les participants confrontent leurs analyses.



Le réseau des praticiens de la concertation et de la participation
www.institutdelaconcertation.org

Les collectivités territoriales constituent des acteurs majeurs de l'offre institutionnelle de participation citoyenne. Cela va-t-il durer ?

Dans les territoires, certains signaux inquiètent. **Marianne Lefort** et **Sandra Rataud** en identifient quelques uns. L'instabilité législative et réglementaire suscite une crispation des acteurs économiques et politiques qui fragilise à son tour les acteurs de la concertation. L'empilement des procédures participatives conduit à un sentiment de saturation et d'incohérence chez les citoyens. La rigidité dans l'interprétation des textes se traduit trop souvent chez les responsables politiques par un respect de la lettre plutôt que des intentions et fait perdre de vue la dimension démocratique et pédagogique de la participation citoyenne. Plusieurs participants notent que la désaffection d'une partie du public pour les procédures participatives perdure. Elle est accentuée par une mise à l'écart de certaines catégories de population touchées par la stigmatisation.

L'effondrement des budgets des collectivités se traduit par une réduction des crédits affectés à la participation. **Gilles-Laurent Rayssac** estime que depuis les élections municipales de 2014, les appels d'offre ont fortement diminué en nombre et en volume mais souvent aussi en ambition, signant une sorte de « régression assumée » de la qualité des processus démocratiques locaux. Pour **Loïc Blondiaux**, c'est aussi une conséquence directe de la déroute des listes de gauche. Pour certains

participants, c'est la persistance d'une classe politique très majoritairement masculine et âgée qui réaffirme son attachement à une vision centralisée de l'expertise et de la prise de décision.

2014, année noire de la participation ?

La crise des finances publiques laisse présager de nouvelles mesures fiscales qui privilégieront à terme l'autonomie des Régions. La compétition entre territoires, entre villes et métropoles pourra conduire à une différenciation accrue et à une montée des inégalités qui contrediront l'une des finalités du dialogue qui est dans la construction d'un « vivre ensemble ».

Le réalisme économique légitime un certain retour à la rigueur et à l'autoritarisme, ce qui alimente le radicalisme des mouvements de contestation.

Pour **Agnès Popelin**, les mouvements zadistes, de Notre Dame des Landes à Sivens, échappent au contrôle des associations, créent des clivages profonds au sein des populations locales et laissent des traces délétères dans les territoires ruraux.

De leur côté, certains maîtres d'ouvrage alimentent ces réactions par la brutalité dans la mise en place de leur projets, notamment ceux qui n'ont pas une longue expérience du dialogue avec les acteurs des territoires.

Ces signaux négatifs brossent un panorama sombre de la concertation pour les années à venir. Cependant,

plusieurs invités et participants invitent à les considérer comme des opportunités de changement. En outre, d'autres signaux sont plus positifs.

Les signaux faibles d'un renouveau

Au registre des éléments encourageants : la diffusion des pratiques de concertation. C'est ce que note un participant pour qui dans certains domaines, comme la gestion des déchets, il n'est plus concevable aujourd'hui de procéder autrement que de façon participative. Un autre fait état de pratiques de concertation chez des acteurs comme les bailleurs sociaux.



Cette diffusion des pratiques s'accompagne d'une certaine consolidation des savoirs. Gilles-Laurent Rayssac remarque le professionnalisme croissant des services spécialisés des collectivités territoriales. Loïc Blondiaux observe la constitution progressive d'une « nébuleuse » d'organismes et de personnes issus de secteurs sociaux et de mondes professionnels divers, qui échangent à partir de leurs expériences et dont l'activisme fait progresser la culture de la participation.

Autre signe encourageant : l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération politique dans certaines collectivités. Plus jeune, plus féminine, avec des parcours politiques ou associatifs nouveaux, elle regarde avec pragmatisme et ouverture d'esprit le dialogue avec les habitants. Même si ce changement n'est pas général, il constitue un facteur d'évolution notable.

Au-delà de ces éléments optimistes, ne faut-il pas considérer aussi les difficultés actuelles comme les germes de possibles changements ?

Si la crise du politique et la défiance des citoyens envers les élus s'accroissent et se manifeste par des votes extrémistes, elle alimente également un retour vers l'action et vers l'espace local. Repli sur soi ou création de nouveaux espaces du vivre-ensemble ? De nombreux citoyens cherchent à changer leurs façons de consommer, d'échanger, de se relier entre eux. Des initiatives locales germent, des réseaux se développent, des micro-communautés, parfois virtuelles, apparaissent. Certains responsables politiques, ainsi que des acteurs de la société civile, s'interrogent sur ce qui fait citoyenneté aujourd'hui, ce qui explique la désaffection des dispositifs institutionnels de participation et l'investissement vers de nouveaux espaces d'échange et de dialogue. Quels défis pour la concertation face à cette recomposition des modes d'organisation et d'action ?

La crise des finances publiques ne pourrait-elle pas représenter une opportunité pour faire évoluer nos façons de faire ? Certains élus posent la question d'un dialogue avec les citoyens autour de la fin de la collectivité providence et de

Débat avec :

Loïc Blondiaux, professeur à l'Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne,

Agnès Popelin, vice-présidente de France Nature Environnement Ile-de-France,

Marianne Lefort, chargée de mission au Conseil de Développement Durable de Bordeaux-Métropole,

Sandra Rataud, directrice du Dialogue citoyen à la Ville de Nantes,

Gilles-Laurent Rayssac, directeur de Res Publica.

l'émergence d'un paradigme de la sobriété et de la décroissance.

Une participante remarque que dans les pays sans Etat providence, les citoyens créent des espaces de solidarité et d'entraide afin de satisfaire les besoins de la vie quotidienne.

Une transition des pratiques démocratiques

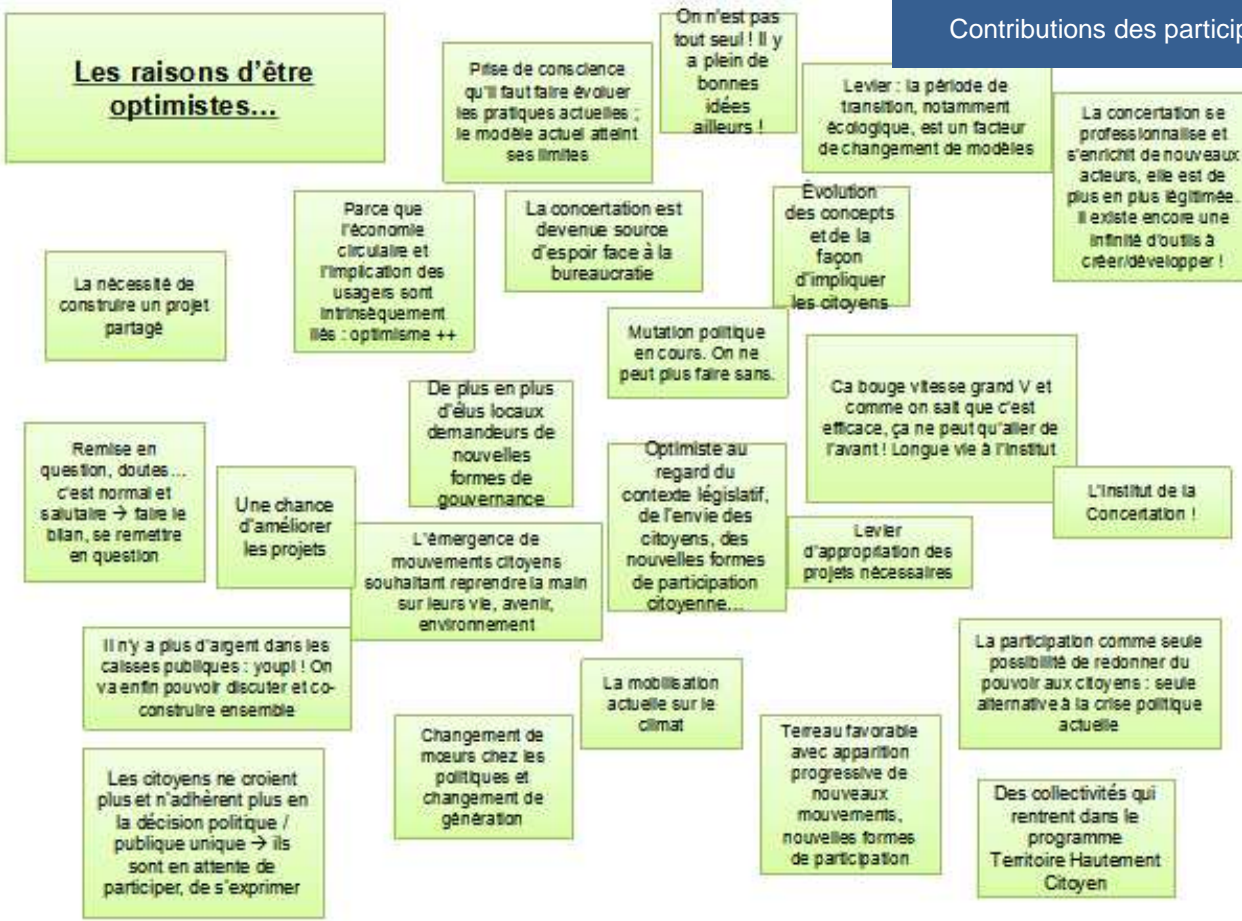
Comment faire mieux tout en faisant moins cher ? Comment simplifier les procédures sans sacrifier l'essentiel ? Comment, dans les futures grandes régions, peut-on mutualiser des moyens et engager un dialogue territorial sur des espaces plus vastes ?

Le gouvernement, en mettant en place la commission Modénaire (2014) puis la commission Richard (2015) semble avoir pris la mesure de ces défis.

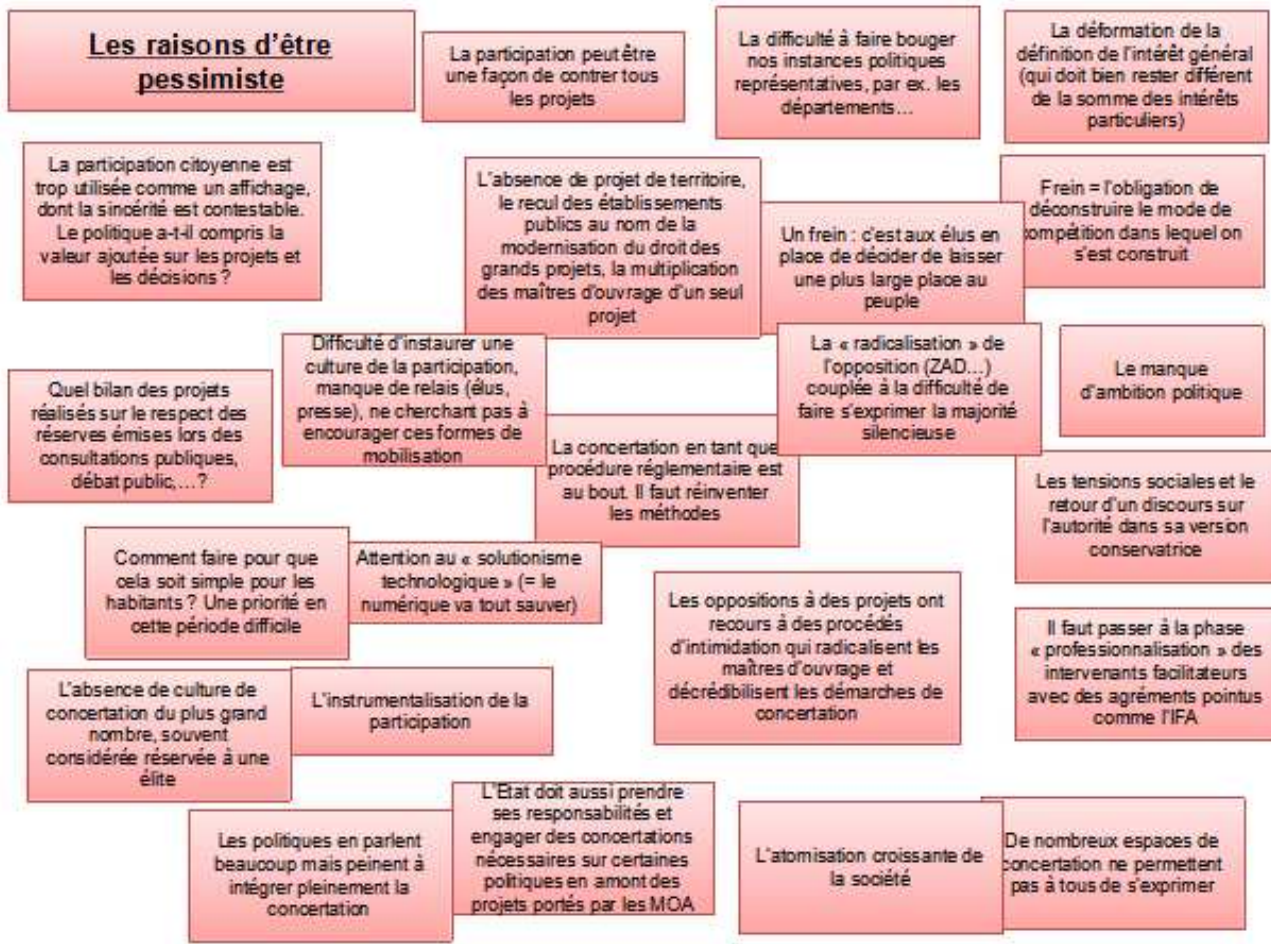
Espérons que leurs travaux déboucheront sur des propositions à la mesure des enjeux actuels.

Mais le sursaut n'est pas à attendre seulement de l'Etat ou des collectivités territoriales. C'est la communauté des praticiens et des chercheurs qui est invitée à faire preuve d'innovation. Dans un contexte de transition, nos outils doivent être adaptés aux enjeux des recompositions politiques et sociales et aux nouvelles attentes des citoyens. C'est d'innovation et d'écoute dont nous avons besoin.

Les raisons d'être optimistes...



Les raisons d'être pessimiste



QUE FAIRE ENSEMBLE ?

QUELS PROJETS POUR L'INSTITUT DE LA CONCERTATION ?

Quelles priorités pour un réseau comme l'Institut de la Concertation ?

Nos membres et partenaires ont été invités à participer à cette journée d'échanges du 13 mars 2015 pour construire ensemble les activités à venir dans le cadre de l'Institut de la Concertation. Que devons-nous faire pour répondre à vos attentes et nourrir nos projets de chantiers collectifs ? Comment nous organiser pour que le programme de l'Institut réponde au mieux aux enjeux d'aujourd'hui ? Comment faire connaître et poursuivre nos actions menées en 2014 ?

Une soixantaine de personnes sont venues échanger et co-construire le programme de travail de l'Institut de la Concertation, témoignant d'une grande diversité de profils :

- Diversité géographique : Ile de France, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, PACA, Corse, Aquitaine, Rhône-Alpes, Lorraine, Pays de Loire...
- Diversité de professions : agents de la fonction publique, consultants en communication, cadres d'entreprises, urbanistes, chercheurs, consultants en concertation, journalistes, associatifs,...
- Diversité de proximité à la concertation : nouveaux venus dans ce champ professionnel, personnes gravitant autour de celui-ci, sans pour autant que la concertation soit leur principal cœur de métier, citoyens intéressés et ayant une pratique de la concertation, mais dont l'activité professionnelle est tout autre, "concertants" aguerris...

Les Groupes d'échange de pratique

L'Institut organise des groupes d'échange de pratique (GEP) ; ce sont des temps de rencontre et de débat entre pairs, avec la volonté partagée de discuter en toute transparence. Il y a en général un ou deux animateurs, et parfois des invités qui apportent des repères sur une question, en tant que personnes ressources. L'Institut organise une dizaine de GEP par an, dans plusieurs villes de France (Fontaines, Montpellier, Paris, Marseille, Bordeaux, Echirrolles en 2014). Il y a entre 10 et 20 participants par GEP. Un compte-rendu est rédigé par l'animateur, envoyé aux participants, puis, après accord de ceux-ci, mis en ligne sur le site internet de l'Institut de la Concertation. Tout membre de l'Institut peut demander à organiser des GEP dans le cadre de l'IC, sous réserve de l'acceptation de ces principes, d'une validation préalable du dispositif et des thèmes par l'équipe de coordination et d'une rencontre avec au moins un membre de cette équipe.

Une forte demande de GEP « virtuels »

Les membres de l'Institut de la concertation viennent de partout en France, et malgré l'organisation de quelques GEP en régions, un certain nombre sont dans l'incapacité d'assister à cause de leur éloignement géographique. Une des idées qui ressort de cet atelier sur les GEP est la possibilité d'être présent

virtuellement à ces moments d'échange, via des outils tels que Skype ou autre.

Doit-on faire payer les GEP ?

La possibilité de faire payer ces GEP a été discutée pendant cet atelier. Car ces GEP peuvent être considérés comme des moments de travail professionnels ; de plus des bénévoles de l'Institut donnent de leur temps pour organiser ces GEP en journée, sur des heures de bureau, afin de favoriser la venue des professionnels.

La mise en place de Groupes d'Analyse de Pratiques

Les groupes d'analyse de pratiques, ou GAP, se distinguent des GEP car ce sont des groupes de travail autour d'un ou plusieurs « expert(s) » du sujet qui présente un projet, une expérience, un outil autour duquel/de laquelle les participants réagissent. Ils peuvent ne pas être ponctuels et se transformer en rendez-vous régulier.

Un congrès des GEP ?

L'idée a aussi émergé d'organiser annuellement ou une fois tous les deux ans un congrès des GEP afin de réunir les organisateurs et participants aux GEP, de faire un bilan des GEP passés et de préparer les GEP futurs.

Les idées de thèmes à traiter :

- Poser une question de concertation
- Evaluer la concertation
- Utiliser les bons termes en matière de concertation/enquête publique/débat public...
- Evaluer les objectifs en amont d'une concertation.



Garantir la concertation

L'Institut de la Concertation est à l'origine d'un processus collectif, engagé de 2013 à 2015, sur les garants et les dispositifs de garantie de la concertation. Sous la conduite d'un comité de pilotage pluri-acteurs, ce processus a mobilisé une centaine de personnes : représentants d'associations, citoyens, maîtres d'ouvrage, institutions publiques et garants. Ils ont tenté de réfléchir et d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Comment établir un niveau de confiance suffisant entre les participants aux concertations publiques pour que, en dépit de leurs divergences, s'organise entre eux un véritable dialogue
- Comment s'assurer que le cadre de la concertation soit suffisamment solide pour que les critiques à son égard ne remettent pas en cause le produit des échanges ?
- Qui doit s'en charger, de quelle façon et dans quelles conditions ?

Ce processus a consisté en :

- Trois ateliers qui ont permis de préciser des questions sur la base de l'expérience concrète de chacun (2013-2014).
- Un travail collectif d'élaboration de propositions qui ont été présentées publiquement le novembre 2014 à l'Assemblée Nationale et au travers de publications.
- Un séminaire scientifique international qui permettra de recueillir la vision de chercheurs étrangers sur le rôle des tiers dans les concertations (novembre 2015).

Pendant la table de travail dédiée à ce projet, les participants se sont prononcés essentiellement sur trois volets des propositions issues du travail collectif décrit ci-dessus.

La formation des garants

L'idée serait de mettre en place des formations qui s'apparentent à des échanges de pratiques et du compagnonnage et de définir un socle minimum de **connaissances** à acquérir pour pouvoir exercer efficacement les fonctions de garant.

Comment ? D'une part, en partenariat avec la Commission nationale du débat public (CNDP). D'autre part, en partant des besoins de garants : a été évoquée la possibilité pour l'Institut de lancer un travail avec des garants afin d'établir un cahier des charges pour une formation complète

La rémunération et la nomination des garants

L'intervention d'un tiers est utile pour éviter le soupçon de partialité dû au fait que le garant soit nommé ou rétribué par le maître d'ouvrage. A notamment été évoquée l'idée de la création d'un **fond d'indemnisation** afin d'éviter que le garant soit payé directement par le maître d'ouvrage, ce qui peut questionner sa neutralité.

La création d'un vivier de garants

L'Institut pourrait constituer et animer (peut-être avec d'autres, comme la CNDP) un vivier de garants. De manière plus générale, les participants à la table de travail ont insisté sur la nécessité que l'Institut organise des **sessions de travail** sur ce thème (GEP, ateliers, conférences).

Un travail en partenariat

Le processus collectif « Garantir la concertation » qui a été coordonné par l'Institut a associé des institutions publiques, des collectivités territoriales, des entreprises, des associations, des chercheurs, des garants et des citoyens.

Un séminaire scientifique international viendra clore ce processus à Paris en novembre 2015.



Les rencontres

Les Rencontres Nationales des Professionnels de la Démocratie Participative

Le Conseil Général du Nord a accueilli en novembre 2014, après le Conseil général du Val de Marne en 2011, cet événement à destination des agents de la fonction publique territoriale, qui dans leurs fonctions pilotent et animent des concertations, des instances, ou des démarches participatives.

Cette deuxième édition, organisée en partenariat avec le CNFPT et l'Institut de la Concertation, a permis de poursuivre le partage d'expériences, d'outils, et de réflexions amorcés en 2011, en les replaçant dans le contexte et les interrogations de 2014 : réforme territoriale, évolution du cadre réglementaire, montée en puissance de démarches participatives non institutionnelles, maturation des outils numériques, renouvellement des projets municipaux...

Les participants à la table de travail dédiée à ce projet ont souligné la nécessité afin de structurer le champ de la concertation d'organiser de façon régulière un rendez-vous à la manière de la SFE ou Cap'Com, afin de permettre un retour d'expérience et une certaine objectivation de la figure du praticien de la concertation ; en effet, le groupe a souligné l'hétérogénéité des agents qui travaillent dans le champ de la concertation. Si l'objectif est de

diffuser les pratiques, et de convaincre en interne à la fois les élus et la hiérarchie, alors il faut se structurer et avoir une force de « lobby ».

Pour cela, un **grand événement annuel**, thématique permettrait de se poser en véritable acteur et d'avoir une véritable visibilité.

La question est celle de l'organisation : par qui ? Comment ? Avec quelles ressources ? Deux possibilités sont évoquées :

- Une organisation par l'IC seul, ce qui semble pour l'heure très lourd. Cette journée pourrait être financée par des cotisations.
- Une organisation par un consortium de réseaux : IC, Décider Ensemble, Démocratie Ouverte...

La rencontre "Qui fait quoi pour améliorer la démocratie ?"

Cette rencontre organisée en partenariat avec le collectif Pouvoir d'Agir et le département de la Drôme, avec le soutien de la Fondation de France et du GIS Démocratie et Participation, a réuni 206 personnes le 23 septembre 2014 à Valence.

L'objectif était de travailler collectivement à partir de nouvelles expériences démocratiques croisant initiatives institutionnelles et initiatives citoyennes de participation.

La rencontre s'est organisée autour d'interventions introductives, de la

présentation d'une dizaine d'expériences et d'un espace forum où les participants ont pu rencontrer des porteurs de projets.

Elle se poursuivra par un processus de recherche-action multi-acteurs de plusieurs mois dont les modalités précises restent à définir avec les participants.

C'est ce sur quoi les participants à la table de travail ont travaillé le 13 mars. La principale idée ressortie de ce groupe de travail a été l'importance de sortir de ce genre de rendez-vous avec du **concret**, afin de pouvoir repartir chez soi avec des outils, appliquer ce qu'on a vu ailleurs.

L'idée serait de promouvoir des expériences, au sein d'un espace d'intelligence collective, et d'élaborer une sorte de grille d'évaluation, avec des critères collectivement construits.

Une piste avec le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a été évoquée, mais il est nécessaire de trouver des énergies bénévoles capables de porter le projet avec les coordinateurs de l'Institut de la Concertation.

La nécessité d'un travail sur **l'évaluation** partagée des dispositifs de concertation est apparue comme centrale.

Les autres projets

Les liens avec la recherche

L'Institut de la Concertation travaille régulièrement avec le Groupement d'Intérêt Scientifique "Participation du public, décision, démocratie participative" ; plusieurs coordinateurs de l'Institut sont d'ailleurs également membres actifs du GIS. Il nous est souvent demandé d'organiser des rencontres, des temps de travail entre les praticiens et les chercheurs, afin de rapprocher ces deux mondes. Dans ce cadre, nous avons par exemple mis en place un dispositif de groupes d'échange de pratiques afin de préparer un certain nombre de praticiens volontaires à être discutants-praticiens lors du colloque du GIS de 2015 intitulé "Chercheur.es et acteur.es de la participation : Liaisons dangereuses et relations fructueuses".

Quels liens entre l'Institut et la recherche ? Une demande de **formation** est ressortie de cet échange, formation par des chercheurs à destination d'un public mixant élus, agents des services et citoyens. Ces formations pourraient aussi être à destination du grand public, sous forme de MOOC (*Massive Open Online Course*, ou Formation en ligne ouverte à tous), dans un souci de vulgarisation, démocratisation de la recherche. L'idée est de sortir de l'incompréhension ressentie entre chercheur.es et acteur.es en expliquant et en donnant à voir ce qu'il se passe au sein de chacun de ces mondes.

Des thèmes de **groupes d'échange de pratiques** mixant les chercheur.es et les acteur.es ont été proposés, avec l'idée d'une forte thématisation afin d'entre dans le concret, ne pas rester dans un discours généraliste (participation des habitants dans les logements sociaux, participation des habitants dans les projets culturels, participation dans les grands projets, diversité des modalités, des réglementations).

Le développement de l'Institut de la Concertation

Un groupe de travail a établi un panorama des axes de développement de l'Institut de la Concertation.

- Avoir une activité de **lobbying**, de lanceur d'alerte
- Lancer un chantier sur **l'évaluation** des dispositifs de participation citoyenne
- Faire de la **formation**, à la fois vers les MOA et vers les autres acteurs, avec des niveaux différents (notamment un pour les débutants). Comment travailler alors avec le CNFPT ?
- Renforcer l'activité de mise en **réseau**, notamment avec les chercheurs.
- Améliorer la communication et la diffusion de ce qui existe, développer des **partenariats**
- Renforcer la légitimité de l'IC, en continuant à s'entourer de professionnels, ce qui permet d'avoir une véritable vocation de **professionnalisation** du métier.

