

Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne

Bilan et perspectives de la concertation et de la participation citoyenne

Atelier praticiens-chercheurs
Nantes, mercredi 4 juillet 10h-13h



Préambule

A l'initiative de Charlotte Zuckmeyer, Marine Resson et Audrey Daniel, et sous l'égide de l'Institut de la Concertation, un temps de réflexion partagé était proposé le 4 juillet 2018 aux acteurs de la participation du grand ouest.

Il s'agissait de profiter de l'événement qui fêtera les [10 ans de l'association](#) à l'automne pour rassembler pour la première fois collectivités, associations, chercheurs ou encore prestataires afin d'apporter une contribution locale au bilan à tirer des dix dernières années de pratique de la participation et de la concertation sur le territoire, et s'interroger sur l'opportunité de la création d'un groupe local de réflexion autour de cette thématique.



Près de cinquante participants ont répondu à l'invitation et nous les en remercions chaleureusement. C'est le fruit de leur travail collectif qui est restitué ici.

Ce compte-rendu viendra alimenter la rencontre qu'organise l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne à Paris le 17 octobre prochain.

10 ans de participation & concertation :

Quel bilan en tirer, à la fois en termes de pratiques démocratiques, d'évolution sociétales et de professionnalisation des acteurs ? Quels éléments du contexte national et local ont pesé sur ces évolutions ? Comment ces pratiques évolueront-elles dans les 10 prochaines années ? Comment anticiper les défis qui vont se poser à nous dans ces 10 ans... ?

Les participants ont abordé ces questions à partir des éléments de contexte nationaux et locaux en soulignant les faits marquants et les effets induits.

Faits marquants

Les évolutions législatives – nécessaires au regard des grandes évolutions urbaines et environnementales - ont impulsé une nouvelle dynamique. Elles ont imposé des concertations réglementaires, renforcé les instances existantes (conseils de quartier, conseils de développement) et imaginé de nouveaux espaces tels que les Conseils Citoyens pour la Politique de la Ville. Le Grenelle de l'environnement a impulsé une dynamique sur les questions de concertation environnementale. L'engagement de la France dans le partenariat pour un gouvernement ouvert marque également un tournant avec des valeurs fortes : transparence, co-construction, participation...

Toutefois, **l'action publique nationale et locale est mise à mal** de par la crise de la démocratie représentative, la montée des extrêmes et la défiance grandissante envers les élus et des finances locales. Si certains territoires font de la participation un simple enjeu de communication/marketing, d'autres la mettent au cœur de leur politique et la perçoivent comme une solution.

Des mobilisations citoyennes d'envergure nationales interrogent les modes de « faire projet » de l'Institution. Notre-Dame-des-Landes donne à voir la difficulté à mettre en dialogue une multitude de parties prenantes autour de projets complexes. Ces mobilisations marquent également une montée en puissance des collectifs citoyens, du pouvoir d'agir et de la capacitation citoyenne (ex : Nuit Debout).

La **culture de la participation se diffuse** et devient une spécialité dans le monde universitaire. Les recherches et théories se multiplient avec des acteurs majeurs qui diffusent les savoirs. Une **professionnalisation** émerge avec la création de formations dédiées qui permettent l'entrée d'experts dans les collectivités, associations et agences spécialisées. Les experts thématiques s'approprient également les méthodes participatives et inventent de nouvelles façons de dialoguer avec les usagers : exemple des urbanistes/architectes ou des designers qui proposent des approches par le « faire » (et non plus seulement par l'argumentaire – le délibératif).

Le numérique est aussi un élément majeur de ces évolutions (ex : plateformes en ligne de participation, réseaux sociaux) et marquera également l'avenir de la participation. Les réseaux sociaux, l'Open Data et l'émergence de Civic Tech structurent la participation sur la Toile.

Focus : contexte ligérien et nantais

- La culture de la participation émerge dans les années 1990, en premier lieu à la Ville de Nantes et à l'échelle intercommunale avec la conférence consultative créée en 1996.
- L'élection de Johanna Rolland en 2014 a été déterminante : nouvelle génération d'élus, affirmation du territoire nantais sur les questions de participation et concertation, inscription dans la durée.
- La métropole nantaise développe l'offre de participation et s'empare de nouveaux processus (budgets participatifs, plateforme participative, 15 lieux...) et concepts (innovation publique, évaluation participative, design des politiques publiques...)
- Le développement de l'Île de Nantes a favorisé de nouvelles expérimentations, aux côtés d'aménagements urbains emblématiques sur le reste du territoire.
- L'écosystème numérique nantais soutient la diffusion et l'appropriation de ces outils par les citoyens.
- La montée de l'économie et des pratiques collaboratives (dans les entreprises, les associations...) ou encore le développement de la politique culturelle (VAN) créent un contexte favorable à la fabrique de la ville concertée.

- Les démarches participatives sur le territoire se diffusent, en particuliers sur les « petites » communes (Rezé, Saint-Sébastien-sur-Loire,...). Certains territoires sont encore peu acculturés (ex : Pays de Retz).

Effets induits

Les changements législatifs, culturels, générationnels et autres ont amené de nombreuses évolutions dans le paysage démocratique français à l'échelle nationale et locale.

Les participants ont souligné le **changement de posture de la part des élus, induit par un renouvellement fort de la classe politique et une ouverture à la Société civile**, qui se poursuit encore aujourd'hui. Ce changement permet une plus grande confiance des administrés envers leurs représentants.

La législation, qui renforce les instances de participation et règlemente les concertations obligatoires, connaît des limites. Parmi les conséquences évoquées : des élus qui ont le sentiment de perdre du pouvoir et prendre davantage de risques ; et des participants qui ont parfois dû mal à comprendre leur rôle à s'engager dans la durée (Conseil de développement, Conseils citoyens,...).

On note une **évolution des pratiques professionnelles** des services de collectivités, davantage acculturés aux méthodes participatives (plus ou moins vrai selon les thématiques). On constate également une **mise en réseau de praticiens, chercheurs** autour d'événements, de partages d'expériences, de coordinations, etc. visant à renouveler les pratiques pour répondre aux problématiques émergentes. Plus globalement, **les outils se sont diversifiés et spécialisés** pour accompagner ces modes de faire, des croisements s'opèrent entre les disciplines (participation/innovation publique ; civitech ; design,..) et permettent le renouvellement des pratiques. Parfois, cette tendance à multiplier les dispositifs et les « formes innovantes » de dialogue est perçue comme du simple **marketing territorial**. Ainsi, certains soulignent le passage d'une concertation autrefois militante à une **concertation actuellement communicante** : on se préoccupe davantage de l'outil que de la finalité. Vigilance donc à garder du sens, une éthique et des valeurs propres à la participation, notamment dans un contexte d'accroissement de la concurrence dans le domaine (offres d'emploi, appels d'offre,...).

Le développement de l'offre de participation a contribué à une **meilleure appropriation des citoyens de leur environnement / espace public**. Ils souhaitent de plus en plus s'engager et deviennent exigeants quant à la qualité des dispositifs proposés. Mais cette injonction participative a pour effet de rendre de plus en plus illisible l'offre de dialogue, de **sur-solliciter les publics**, et de créer une lassitude grandissante chez les habitants ; alors même que certains profils peinent encore à participer. Ces évolutions peuvent également avoir pour effet de créer une violence symbolique entre participants eux-mêmes (ceux qui ont l'habitude de participer et les profanes). *A contrario*, cette dynamique permet de voir se multiplier les collectifs de citoyens sur le pouvoir d'agir et de contestations, notamment sur des enjeux environnementaux.

Quelles perspectives pour les 10 prochaines années ?

À cette question, plusieurs perspectives se sont dégagées même si celles-ci sont parfois interdépendantes. Il s'agit moins d'une projection de ce qui pourrait se passer dans les dix prochaines années que de préconisations pour accompagner la montée en puissance de la participation et de la concertation dans la démocratie.

À noter, les participants ont pris le parti d'aborder ce sujet sans se focaliser sur l'échelle locale. En effet, leurs réflexions sont généralisées à un contexte national et parfois inspirées d'une situation locale.

Diversifier les échelles de dialogue pour étendre la participation aux territoires

- Dialoguer à l'échelle pertinente selon le sujet, dépasser les frontières administratives. Exemple : Échelle d'un bassin d'emploi, 3 communes voisines (sans nécessairement être dans la même intercommunalité, département...), une partie des communes d'une intercommunalité, les pôles de proximité pour la métropole nantaise, etc.
- Nécessité du suffrage universel direct pour les intercommunalités et interrogation du rôle des communes pour demain.
- Développer la participation pour les territoires intercommunaux.
- Imaginer un/des accompagnements pour les territoires sans moyens et expertises en matière de participation.
- Multiplier des expérimentations micro dans des petites communes sur des partages du pouvoir plus horizontal.
- Diffuser les pratiques de participation et à tous les échelons territoriaux.

Être vigilant aux pratiques et la professionnalisation des démarches participatives

- Laisser une part d'inconnu, sans tout contrôler et techniciser, pour favoriser la créativité des citoyens et parties prenantes diverses.
- Croiser les enseignements issus des recherches scientifiques et ceux issus des pratiques professionnelles.
- Favoriser la recherche-action.
- Hybrider et croiser les démarches en présentiels et celles en distancielles.
- Être vigilant à la fragmentation des concepts (participation, innovation publique, design, évaluation) pour faire commun.
- Éviter une sectorisation des métiers de la participation.
- Capitaliser les expériences.
- Changer les postures et pratiques des professionnels pour « aller vers » de nouveaux profils de participants et récolter autrement (ex. : travail de reporters de terrain).
- Assurer une éthique dans l'analyse des contributions citoyennes et écoute des signaux faibles.

Savoir adapter les démarches aux changements sociétaux

- Émergence de logiques individuelles et communautaires : comment décloisonner ? Introduire de la mixité ? Diversifier les profils ?
- Éviter les « communautés d'opinions » : des groupes de citoyens professionnels de la participation !
- Complexité forte pour faire avec une grande diversité des parties prenantes.

- Monter en compétence sur de nouvelles formes d'intelligence collective moins pyramidales dans toutes les sphères (pro, perso, citoyennes). Nous passons d'un modèle concurrentiel à un modèle plus coopératif.
- Intégrer de nouvelles pratiques participatives dans des sphères moins habituées, par exemple avec les promoteurs pour co-construire des cahiers des charges.

Renouveler la posture de l'institution/collectivité au profit de nouvelles démarches :

- Sensibiliser les acteurs et changer les postures des élus, managers, services techniques...
- Renouvellement de la société et notamment de la classe dirigeante avec la fin des baby-boomers.
- Favoriser le rôle facilitateur de la collectivité, être ouvert aux initiatives et interpellations extérieures et copiloter des démarches participatives.
- Être vigilant à ne pas reproduire le mille-feuille administratif par un mille-feuille participatif.
- Assurer un droit de suite à une production, issue de réflexions citoyennes, par les élus afin qu'elles soient intégrées dans les décisions politiques.
- Revisiter le contrat municipal pour assurer une légitimité à un projet non connu dans un programme politique sur lequel les élus ont été choisis, s'il ressort d'une démarche participative et/ou ascendante.
- Être vigilant à l'institutionnalisation des pratiques et la multiplication des dispositifs (exemple : garants de la concertation).
- Favoriser les expérimentations.
- Reconnaître les nouvelles formes de participation.
- Donner une place à la contestation : éviter la recherche du « consensus mou » ou de l'acceptabilité à tout prix.
- Développer les pratiques de coportage / codécision.

Le droit à l'interpellation et aux initiatives citoyennes :

- Faciliter et accompagner les projets portés par les citoyens, les collectifs (multiplication de collectifs divers).
- Soutenir les mouvements ascendants.
- Définir un modèle de financement pour les initiatives citoyennes et l'échelle de financement.
- Légiférer pour le droit à l'interpellation.
- Développer le principe de saisine.
- Avoir un socle de valeurs et éthique commun (attention au populisme que l'on peut retrouver sur des plateformes numériques d'expression telle que change.org).

Réseau ligérien des praticiens et chercheurs

Opportunités et objectifs d'un réseau local

La première question soulevée à l'occasion des échanges sur l'opportunité de créer une dynamique locale est celle des objectifs poursuivis par le réseau. Il est nécessaire de s'entendre collectivement sur les finalités et le cadre de travail, notamment le périmètre géographique : Loire-Atlantique, Pays de la Loire, Bretagne, Grand ouest ?

Parmi les finalités citées, un premier axe se dessine autour de **l'échange de pratiques et de méthodologie** (réflexivité/ouverture sur les outils, modes de faire, évolutions des contextes nationaux et locaux).

Le réseau est vu comme **espace de co-développement**, d'échange sur les difficultés pour améliorer les pratiques de concertation, prendre du recul et apprécier de manière plus qualitative les résultats ou encore se ressourcer, s'inspirer pour rester créatif. A ce titre, le site internet de l'ICPC constitue une ressource et mériterait d'être renforcé.

Le réseau aurait également une **fonction de veille et de distanciation** en partageant notamment ce qui se passe hors formats (identifier les formes de participation qui sont hors cadre) et en croisant les regards : collectivités, chercheurs, acteurs privés... sur ces évolutions.

La seconde finalité évoquée invite à faire du réseau un levier pour **la diffusion d'une culture de la coopération et du faire ensemble** (pédagogie et récit) :

→ auprès des élus avec la création d'une forme de « lobby », influenceur de la participation :
- questionnement des manières de faire dans les collectivités, réflexion sur la posture des élus : comment la faire évoluer ?
- valorisation du travail fait : pour montrer le sens, pour générer la confiance et soutenir la mobilisation, au travers du droit du suite, en faisant la pédagogie/le récit de ce qui a été produit ou encore en évaluant l'utilité sociale des démarches.

→ auprès des citoyens, en faisant la preuve comme pour les élus mais aussi dans un mode éducatif, pour accompagner la montée en compétence des citoyens qui n'ont jamais eu l'occasion de discuter, de débattre. En particulier les jeunes.

Enfin, il s'agirait de développer les **coopérations concrètes entre acteurs**, notamment entre les collectivités et les professionnels (coordination, action collective). L'idée d'un annuaire local est évoqué. A ce titre, la question de la place donnée au réseau local sur le site internet de l'Institut de la concertation est évoquée (page et annuaire dédié).

Ce réseau serait **ouvert à tous** : quelque soit la position, la posture et le prisme (politique, citoyen...), toutes les opinions dans les offres de participation sont légitimes à être représentées. Attention néanmoins à bien identifier les réseaux qui existent déjà sur le territoire pour ne pas démultiplier (ex : réseau local des innovateurs publics).

Enfin, sa viabilité nécessite la constitution d'un noyau dur pour la mise à l'agenda et le suivi. Pour autant, l'animation pourrait être tournante.

A privilégier en termes d'animation : des formats créatifs pour éviter l'écueil habituel du groupe de parole et d'échanges de pratiques. Pourquoi de pas s'autoriser parfois à produire des choses inutiles (ex : hackacon' certation) et faire venir des intervenants de l'ICPC à Nantes (Alice Mazeaud, David Prothais, Clément Mabi...).

Les sujets d'échanges prioritaires

Les participants étaient amenés à définir les 3 premiers sujets qui pourraient être traités dans le cadre d'un groupe local de réflexion. En gras, les propositions citées sur plusieurs tables :

- **le numérique** : un enjeu professionnel de la participation
- **aller chercher d'autres publics** : les leviers pour mobiliser (sujets, formats,...)
- **la créativité dans la concertation** : prospective et futur souhaitable, ouvrir le champ des possibles
- **participation et gouvernance des territoires : quel curseur ?** (débat du partage du pouvoir, de la valeur) ;
- politique de l'offre ou politique de la demande
- articulation des échelles de la concertation : complémentarité, lisibilité ? modèles de participation et échelle (même chose à 1 000 qu'à 100 000) ?
- diversité des expressions/place de la contestation : développements d'outils, de méthodologie, comment créer de l'altérité ?
- quand concerter : s'interroger sur l'opportunité, les conditions, les moyens de la concertation
- design de process : comment se prend la décision avec les parties prenantes ? (cf. illustrations présentées à l'occasion du [festival make the city better d'Amsterdam](#))
- le rôle du tiers
- comment favoriser l'empowerment et le pouvoir d'agir ?
- transparence totale
- participation et... culture, communication, santé, urbanisme : creuser les interactions
- les moyens, aides financières de la concertation...
- se raccrocher à des thématiques nationales ?

Evaluation de la matinée

37 participants ont répondu au questionnaire d'évaluation en fin de séance. Parmi eux, 30 % n'avaient encore jamais participé à un événement proposé par l'ICPC.

A l'exception d'une personne, l'animation de la matinée a été appréciée par les participants. Le sentiment est partagé que la vision produite à Nantes viendra nourrir les réflexions de l'Institut même si les constats partagés sur les dix ans passés sont, pour la moitié des participants, déjà connus.

Les quelques réserves évoquées portent sur la mixité dans certains groupes et le besoin fort d'interconnaissance (faire tourner les groupes, prendre le temps d'échanger/se présenter, laisser plus de place à l'informel et la convivialité par rapport à la production...). Pour trois quarts des participants, cette séance a été l'occasion d'échanger avec des personnes qu'ils n'ont pas l'habitude de rencontrer. Tous souhaitent prendre part aux futures rencontres.



Au plaisir de vous retrouver, donc :)

Participants inscrits à la journée

Une feuille d'émargement s'étant égarée, sont nommées ci-dessous les personnes s'étant inscrites à l'événement (toutes n'ont pas participé).

AIRIAUD Claire
ALBERT Emmanuelle, Ville de Couëron
AUGER Mathieu, Conseil de Développement de Loire Atlantique
BAOUALI Jasmine, Mairie de Rezé
BARRE-VILLENEUVE Marielle, Nantes Métropole
BARTHELEMY Léo, Département Loire Atlantique
BERTAUD Géraldine, Cerema Ouest
BRAZEAU Marie, Conseil de Développement Erdre et Gesvres
BROSSAUD Sophie, Département de Loire Atlantique
CAMUS Yannis, Alter Ego, activité d'Oxalis
CHARLES Ségolène, Atelier du Lieu / Laboratoire LET Ecole d'Archi. Paris la Vilette
DANIEL Audrey, Nantes Métropole
DAVID Rémy, Nantes Métropole
DE VASSON Florence, Ville d'Orvault
DECAUX Amélie, AD Consultant
DENIS Annaïg, Département de Loire-Atlantique
FOUCHER Jacky, Grrr
GARREAU Marie, Ville de Nantes
GERARD Cécile, CARENE
GINEAU Lucie, Collectivité territoriale
GRASLAND Brigitte, Conseil de développement Estuaire & Sillon
GUERRY Marion, M au Carré
GUILLEMOT Chloé, Conseil départemental de Loire-Atlantique
GUITTON Marie, Samoa
HAMON Nolwenn, Conseil Régional de Bretagne
HAMON Claire, Conseil de développement Pays d'Ancenis
HENRIQUE Virginie, Département de Loire-Atlantique
IBANEZ Manuel
IBANEZ Clémentine
JESTIN Antoine, iD CITY
JOHNSON Anne, AJ Projets & Formation
JOUANNEAULT Claire, Ekogone et Université Rennes 2
KERSPERN Bastien, Casus Ludi / Design Friction
LE BARS Lenaïc, SAMOA
TENET Laura, Traitclair
LE MARTELOT Nathalie, Ville de Nantes
LEBOEUF Sonia
LEFEVRE Jean-Philippe, Département de Loire-Atlantique
LEHURE Tiphaine, Département d'Ille-et-Vilaine
NAVARRO Corine, adVolution atp
PATTE Nicolas, Cap Collectif
PERRICHET Eric, Mairie de Saint-Jean-de-Boiseau
QUATREVAUX Simon, iD City
RATAUD Sandra, Nantes Métropole
RESSON Marine, CARENE
ROCHER Chloé, Traitclair
ROUSSEL Marion, Traitclair
SIVY Marion, C&S Conseils
VALCKE Céline, Traitclair
VEYRAT-DUREBEX Catherine, Nantes Métropole
VITRE Gabriel, Conseil de développement de Nantes métropole
ZUCKMEYER Charlotte, SCOPIC