A man with dark hair and glasses, wearing a dark long-sleeved shirt, is looking at a wall covered in handwritten notes and sticky papers. The wall is filled with various pieces of paper, some with blue borders, and a red lightning bolt symbol is visible on one of the papers. The scene appears to be a workshop or a public consultation session.

**QUELLE
PARTICIPATION
DES CITOYENS DANS
LA CONSTRUCTION DE
L'ACTION PUBLIQUE ?**

**LES CITOYENS
DÉBATTENT ET
RÉPONDENT**

EDITO

QUELS RÔLES LES CITOYENS DEVRAIENT PRENDRE DANS LA CONSTRUCTION ET LE PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE ?

L'actualité de cet hiver, marquée par le mouvement des gilets jaunes, **interroge notre fonctionnement démocratique**. Ce phénomène, agrégation de revendications diverses et de modes d'engagements pluriels, nous surprend par sa spontanéité, son indépendance, mais aussi par ses revendications comme le Référendum d'Initiative Citoyenne.

Or si les causes environnementales, sociales et économiques sont défendues de manière structurée et militante par des groupes organisés (lobbys, syndicats, associations, partis politiques...), il est difficile de trouver qui, dans la société civile, se charge de défendre la cause démocratique, au sens originel de « pouvoir par les citoyens ». Aujourd'hui, la participation citoyenne constitue un « terrain » pour les chercheurs, un « métier » pour les professionnels, ou encore un « projet politique » pour les élus, mais que représente-elle aux yeux des principaux intéressés ?

C'est là le fondement de notre démarche : **demander aux citoyens s'ils souhaitent être associés à l'élaboration de l'action publique, et si oui selon quelles modalités**. Pour y répondre, nous avons choisi une démarche qui ne vise pas à recueillir un grand nombre d'avis individuels, mais à conduire une réflexion collective, permettant l'échange et la maturation des idées. Notre objectif était de donner aux citoyens les moyens d'aborder cette question complexe dans de bonnes conditions.

Cette brochure constitue une synthèse des résultats de cette démarche **participative** - puisque son résultat a été produit par des citoyens - et **délibérative** - puisqu'elle leur a donné un espace et des moyens pour débattre. Son contenu repose uniquement sur les contributions de citoyens lors des différents ateliers menés.

A noter qu'il s'agit d'une démarche amorcée depuis début 2018, sans lien intentionnel avec l'actualité.

- impact participatif

- le ne...

Cette brochure présente les principaux résultats de forums citoyens organisés dans le cadre du projet **E-débat**, piloté par l'Université Paul Valéry Montpellier 3 en partenariat avec l'IRSTEA, Lisode & CartoDébat, et financé par la Région Occitanie. Ce projet visait à collecter les attentes d'une variété d'acteurs (institutions publiques, élus, citoyens...) sur de futurs dispositifs participatifs pour les projets littoraux en Occitanie. Nous ne présentons ici que les résultats obtenus auprès des citoyens.

Les forums citoyens ont été coordonnés par **IRSTEA** G-EAU (Nils Ferrand) avec le soutien méthodologique de la **Scop Lisode** (Clémence Souid-Poncelin, Mathieu Dionnet, et Jean-Emmanuel Rougier). La méthodologie utilisée est issue des travaux menés au sein de IRSTEA avec le groupe CoOPLAaGE (Hassenforder & al). La prise de notes, la production des comptes rendus et une analyse détaillée des résultats ont été assurées par Audrey Richard-Ferroudji, consultante indépendante.

Les comptes rendus des différents forums sont consultables ici : <http://forumcitoyen.lisode.com/>



DU TEMPS ET DES RESSOURCES POUR DÉBATTRE ET FORMULER DES RECOMMANDATIONS COLLECTIVES

Qu'est ce qu'un FORUM CITOYEN ?

L'ambition était de donner le temps et les ressources nécessaires permettant à un panel diversifié de citoyens de réfléchir à la thématique de la participation citoyenne et formuler ensemble des recommandations concrètes. Cette démarche qui est directement inspirée des conférences de citoyens, a été nommée « forum citoyen ».

Un processus en deux temps

En décembre 2018, 3 cafés-débats publics à Narbonne, Montpellier et Perpignan ont permis de dresser un état de lieux des démarches de participation citoyenne en France, et d'identifier des enjeux à approfondir pendant les weekends suivants.

En janvier 2019, 2 weekends de délibération citoyenne à Mèze et Perpignan ont amené des groupes restreints de citoyens à travailler d'une façon plus intense sur les enjeux sociaux, politiques et méthodologiques de la participation citoyenne. Grâce à différents formats de travail, les participants ont abouti à une liste de propositions consensuelles et argumentées à soumettre aux pouvoirs publics.

Un panel diversifié de citoyens

Pour privilégier la qualité du dialogue et des apprentissages, les organisateurs ont restreint le nombre de participants aux weekends, pour obtenir 2 groupes de 18 personnes. Les participants ont été sélectionnés parmi 70 volontaires ayant répondu à l'appel à candidature lancé à travers différents canaux de diffusion (réseaux sociaux, mailing, site dédié). Les groupes ont été composés pour répondre à des critères de diversité reflétant autant que possible la société (genre, âge, catégorie socioprofessionnelle, urbain/rural...).

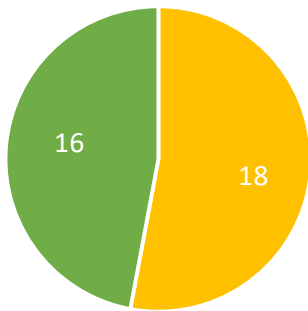
Le choix de travailler sur un week-end complet a offert la possibilité à des personnes actives de participer. Les participants étaient pris en charge en pension complète, sans autre défraiement.

Chercheurs et professionnels organisent et animent la démarche

L'organisation et l'animation des ateliers a été assurée par des chercheurs de l'IRSTEA et des professionnels de la Scop Lisode. Bien qu'experts dans le domaine, les animateurs ont conservé leur neutralité dans l'animation des débats entre citoyens.

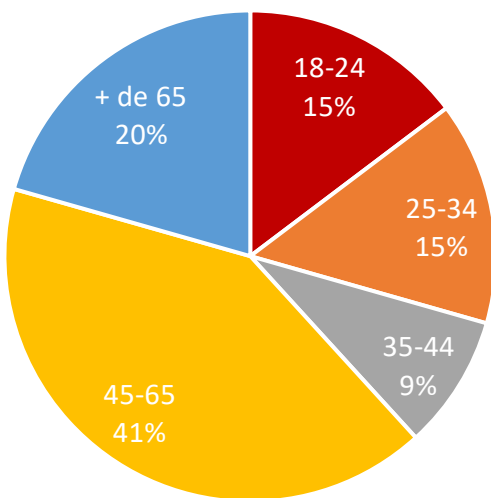
DES CITOYENS QUI NE SE RESSEMBLENT PAS ET QUI ONT APPRIS À TRAVAILLER ENSEMBLE

Répartition de genre



■ femmes ■ hommes

Répartition en âge

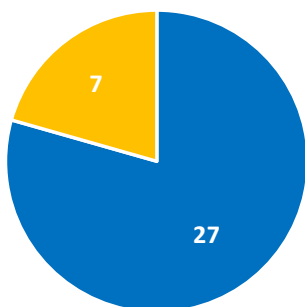


2 panels de 18 citoyens recouvrant une diversité de profils ont été constitués pour explorer les enjeux de la participation citoyenne selon différentes perspectives.

Dans chaque forum figurait une diversité d'expériences et de connaissances en termes de participation citoyenne : du participant novice au participant expérimenté.

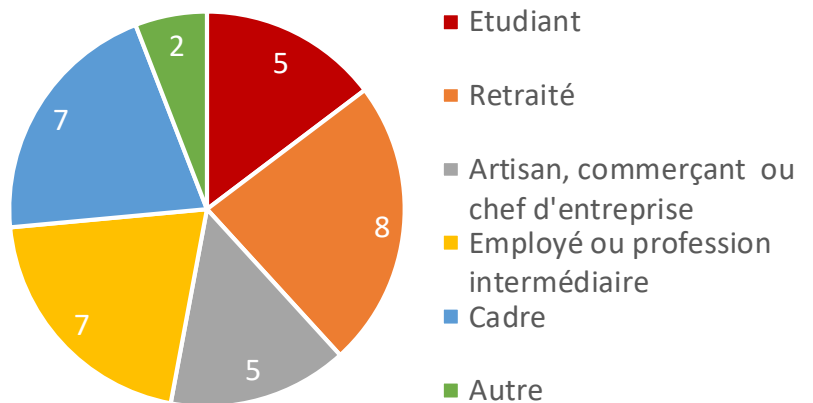
Naturellement, une grande partie des personnes volontaires pour participer étaient des personnes déjà familiarisées à la thématique, parce qu'elles y ont un intérêt personnel, associatif ou professionnel. La participation de ce type de profil a volontairement été limitée (mais rendue possible), pour ne pas faire de ces débats, une discussion entre experts.

Répartition géographique



■ zone urbaine ■ zone rurale

Catégorie socio-professionnelle



DÉROULÉ DES WEEKEND : DIVERS FORMATS...



1

Pour que les participants apprennent à se connaître et travaillent ensemble

Le format participatif du weekend a été pensé pour favoriser la cohésion de groupe et permettre aux participants d'échanger les idées dans un espace bienveillant.

Un jeu de rôles simulant un projet local a permis aux participants de vivre une expérience commune de participation citoyenne, et d'en explorer la complexité.

Les lieux ont été choisis dans cet esprit de convivialité.

2

Pour approfondir des thématiques et formuler des recommandations

Le travail en sous-groupes a permis une bonne écoute mais aussi d'aborder un grand nombre de questions différentes et d'aboutir à des recommandations précises.

Pour ancrer les discussions dans le réel, les participants ont pu réfléchir et proposer collectivement un processus participatif sur un cas d'étude.



3

Pour échanger avec des professionnels de la participation citoyenne

Cet échange en format « speed-dating » a permis de donner un aperçu du champ du possible en termes d'outils et méthodes participatives présentes et numériques : toutes les 3 minutes, on change d'interlocuteur.

Les participants ont également pu poser des questions aux professionnels présents tout au long du weekend sur les zones d'incertitude (techniques, juridiques, empiriques...) ou sur leurs propres expériences.



4

Pour argumenter les recommandations et les hiérarchiser

En plénière, les participants ont pu prendre connaissance des recommandations formulées en sous-groupe, y réagir et parfois les reformuler.

À la fin du weekend, chaque participant a pu se positionner par rapport à ces recommandations collectives. Cette évaluation a permis d'identifier quelles recommandations sont fortement portées et quelles sont celles qui font encore débat.



LES CITOYENS-PARTICIPANTS PARTAGENT LEURS EXPÉRIENCES ET FONT LE CONSTAT DES ÉCUEILS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ACTUELLE

“ Une réunion de concertation, la plupart du temps, c’est 3 heures de présentations, 5 minutes de débat et 10 secondes pour une question ”

Les participants ont souligné qu’en pratique la **participation était souvent réduite à de l’information** au détriment de la discussion ou de l’écoute du point de vue des citoyens. Quelques exemples de concertations vertueuses sont cités mais une majorité est présentée comme défectueuse ou « jouée d’avance », car arrivant trop tard dans la vie du projet



“ Il y a un problème de mobilisation pour les réunions et une participation faible ”

Selon les participants, la participation actuelle peut être caractérisée de la façon suivante :

- * Défiance générale des citoyens liée au sentiment ou au constat **de ne pas être écoutés** (absence de retour ou de suite à la participation).
- * Une impression d’inutilité puisque **les décisions seraient souvent déjà prises**.
- * Une participation organisée par des institutions qui poursuivent comme seul objectif de **mieux faire accepter les projets**.
- * Le **manque d’adéquation entre les attentes** des citoyens et la **réalité** des démarches proposées est également cité.
- * Le **manque d’intérêt** et de concernement des citoyens, corrélé à un individualisme croissant (défense de l’intérêt privé mais pas collectif).
- * La **peur de s’engager** et des responsabilités qui en découlent, mais aussi la **peur d’être jugé**.
- * Le manque de **capacité à s’engager** dans le format attendu (aisance orale, format débat...).
- * Le **manque de temps** pour participer, lié aux contraintes familiales et professionnelles.

Ces différents éléments expliquent alors que lorsqu’une démarche est proposée, on observe bien souvent un **défaut de mobilisation citoyenne**.

“ Il faudrait que les politiques fassent confiance aux citoyens ”

La plupart des participants observent un **manque de confiance réciproque** entre citoyens et politiques dans la société et le besoin de plus de proximité et de médiations entre les élus/décideurs et les citoyens. Un « **manque de culture de la participation** » a été diagnostiqué à plusieurs reprises. Il concerne l’ensemble des différentes parties prenantes : élus, administration, citoyens, entreprises, etc. La plupart des participants ont appelé à développer la participation citoyenne dans les pratiques des institutions (élus et administrations).

LES CITOYENS SOUHAITENT PARTICIPER DE MANIÈRE PLUS ACTIVE ET AVOIR PLUS D'IMPACT SUR L'ACTION PUBLIQUE

La production des participants aux deux weekends a été très riche en quantité. Plusieurs dizaines de recommandations ont été formulées collectivement.

Les résultats de la démarche sont ici présentés d'une façon synthétique et partielle. Ils sont organisés en 4 axes d'amélioration pour la participation citoyenne. Les propositions présentées dans les pages suivantes nous ont semblé suffisamment consensuelles pour pouvoir refléter l'avis du panel citoyen.

Ces recommandations portent d'une part sur des principes qu'il faudrait respecter lorsqu'une démarche participative est mise en œuvre et d'autre part sur des propositions d'actions ou d'outils à mettre en place pour une participation citoyenne juste et

1

DONNER UN RÔLE PLUS IMPORTANT AUX CITOYENS DANS L'ACTION PUBLIQUE

2

FAVORISER LA PARTICIPATION DE TOUS LES PUBLICS

3

MIEUX FORMER ET INFORMER SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

4

METTRE EN PLACE DES PROCESSUS PARTICIPATIFS AVEC UNE MÉTHODOLOGIE SÉRIEUSE ET ÉTHIQUE

DONNER UN RÔLE PLUS IMPORTANT AUX CITOYENS DANS L'ACTION PUBLIQUE

POURQUOI ?

La question du rôle que devraient prendre les citoyens dans l'action publique a été transversale dans les discussions du weekend. Elle fait écho à l'idée d'un manque de confiance des élus dans les citoyens, et vice versa.

La participation des citoyens, telle qu'elle est organisée aujourd'hui serait limitée : on informe les citoyens, tout au mieux ou on leur demande leur avis, individuellement. Pourtant, ce sont des rôles plus impactants et continus qui sont attendus par les citoyens, de la définition d'un projet à son évaluation.

Cette question suscite un riche débat tout au long de la démarche. Une crainte exprimée est que le politique se décharge de ses responsabilités à travers les mécanismes de participation citoyenne. L'idée d'un veto citoyen a fait également controverse. Perçu par certain comme un vrai pouvoir citoyen, d'autres y voient un dispositif qui arriverait en bout de course et serait synonyme d'échec d'un projet concerté.

PRINCIPES À RESPECTER

- # Donner plus d'occasions aux citoyens de participer en amont des projets
- # Développer un dialogue entre les citoyens et le prendre en compte dans l'action publique
- # Donner les moyens aux citoyens d'être acteurs aux différentes étapes des projets (émergence, diagnostic, orientations, évaluation...)
- # Favoriser l'initiative citoyenne et être à l'écoute de leurs propositions
- # Obliger les décideurs à rendre des comptes aux citoyens à travers des mécanismes de contrôle
- # Donner un retour, expliquer ce qui est fait de la participation

" Il faut que la population devienne partie prenante et pas administrée "

" Avoir des occasions de décision plus régulièrement au niveau local, que la décision citoyenne fasse partie du processus (...) à tous les stades, en amont jusqu'à la gestion et au suivi et évaluation "

" Aujourd'hui si on veut s'exprimer on n'a pas d'autre choix que de manifester (voire casser !) il n'y a que cela que l'on peut faire "

" Il faudrait un retour, que l'on soit tenu au courant de l'évolution du travail "

EXEMPLES D' ACTIONS A METTRE EN PLACE

- # Mise en place de **budget participatifs**
- # **Dispositif d'échanges entre les citoyens** (physique et/ou numérique)
- # Mettre en place un **espace de dialogue entre les participants et le commanditaire**
- # **Conférence de citoyens** (panel de citoyens constitué sur le modèle des jurys d'assise)
- # Mise en place de **votations citoyennes**

FAVORISER LA PARTICIPATION DE TOUS LES PUBLICS

POURQUOI ?

Qui est légitime à participer ? Les participants font remarquer que ce sont souvent les mêmes publics qui participent, et notamment les retraités et les représentants associatifs.

Sans exclure ces habitués, il faudrait alors favoriser la participation des ceux que l'on a moins l'habitude d'entendre, notamment ceux qui ne se sentent pas légitimes ou ceux qui n'ont pas le temps de participer. L'idée d'une obligation à participer fait débat parmi les participants.

La conclusion qui émerge est que tout le monde devrait pouvoir participer et que certains, directement impactés par un projet, devraient faire l'objet d'efforts particuliers du porteur de projet pour être intégrés. Une bonne participation serait alors une participation diversifiée, avec une pluralité voire une représentativité des intérêts en jeu. D'ailleurs les participants doivent connaître ces intérêts (thématiques et/ou privés).

" Celui qui va payer doit participer, par exemple le contribuable "

" On pourrait aussi inclure des acteurs moins locaux, car les décisions qu'on prend peuvent avoir des conséquences sur d'autres communes "

" Est-ce que se baser sur des gens qui viennent de manière volontaire est suffisant, ou faut-il procéder à un tirage au sort de la même manière que les jurys d'assise ? "

PRINCIPES À RESPECTER

- # Assurer la diversité des points de vue
- # Représenter et partager les différents intérêts en jeu
- # Permettre à d'autres publics que les habitués de participer en allant activement les chercher et en les libérant de leurs contraintes (enfants, garde-malade)
- # Donner les moyens aux citoyens de participer, avoir une cohérence entre les moyens et la cible
- # Intégrer les intérêts à court et à long terme

EXEMPLES D'ACTIONS A METTRE EN PLACE

- # Un panel de citoyens tirés au sort bénéficiant d'un « congé citoyen »
- # Garde d'enfant sur place lors des réunions
- # Développer des formes plus informelles de participation et d'expression (que les réunions publiques)
- # Permettre la participation à distance
- # Défrayer voire indemniser les citoyens pour leur participation

FORMER ET INFORMER SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

POURQUOI ?

Les participants soulignent l'importance de l'information sur l'action publique en général, et sur les démarches de participation citoyenne en particulier (savoir ce qui se passe et où l'on peut participer). Le constat qui est partagé est que, bien souvent, cette information existe mais elle est morcelée, technique et peu accessible. Difficile de s'y retrouver pour les citoyens et d'avoir l'information recherchée dans cette nébuleuse d'informations.

La formation des citoyens est jugée nécessaire : à la fois sur le fonctionnement des institutions, sur les mécanismes de démocratie et méthodes de communication en groupe, mais aussi sur le contenu technique des projets, en amont de la participation.

Si les participants revendiquent une formation des citoyens, en amont de leur participation pour leur permettre de « bien » participer, ils indiquent que les élus et technicien doivent, eux aussi, se former.

"Garantir la transparence, la neutralité, la sincérité de l'information"

"Souvent les gens disent, on n'était pas au courant et on n'a pas pu participer !"

"Il faut former les gens à la participation citoyenne, aux mécanismes liés à la discussion et à la prise de décision collective"

PRINCIPES À RESPECTER

- # Rendre l'information (autour des projets) plus accessible, compréhensible et transparente
- # Encourager l'éducation populaire pour monter les citoyens en compétences
- # Former autant les citoyens que les élus et techniciens aux principes et méthodes de participation

EXEMPLES D'ACTIONS À METTRE EN PLACE

- # Multiplier les supports d'information et innover
- # Mettre en place un **portail en ligne unique** sur les démarches de participation citoyenne
- # Introduire la thématique et les pratiques de la participation à l'école
- # Organiser une **journées du citoyen** pour informer et former d'une manière informelle
- # **Former les élus** et les acteurs locaux à construire les projets sous forme participative

DES PROCESSUS PARTICIPATIFS AVEC UNE MÉTHODOLOGIE SÉRIEUSE ET ÉTHIQUE

POURQUOI ?

Ces weekends ont été pensés par des professionnels de la participation avec l'intention d'offrir un espace propice à l'échange et à la production de recommandations pour un groupe d'individus se rencontrant pour la première fois. La méthode utilisée pour ces échanges a souvent été une nouveauté pour les participants et a naturellement fait l'objet de comparaisons avec les arènes de participation auxquelles ils et elles avaient été confrontées.

Cette préoccupation pour la méthode a été renforcée le deuxième jour à travers un exercice de planification d'un processus participatif. Les échanges autour de la manière dont on participe/ dont on fait participer se sont développés autour de l'idée qu'une participation juste et utile doit se faire avec un certain cadre et sous certaines conditions, gages de sincérité, d'efficacité et de transparence.

PRINCIPES À RESPECTER

- # Sur chaque projet, réserver un budget à la participation selon le modèle des études d'impact obligatoires
- # Définir clairement les espaces de participation en amont des projets et leurs objectifs
- # Être transparent sur les marges de manœuvre, le budget disponible, les incertitudes, le processus participatif, les participants...
- # Permettre la discussion et l'empathie entre les participants
- # Co-construire le diagnostic entre experts et citoyens
- # Avoir une animation du processus par des personnes formées et qui ne soient pas les promoteurs du projet

"Il faut un objectif du processus participatif clair et expliqué..."

"Il ne s'agit pas d'amener à faire penser d'une certaine façon, mais donner les moyens pour murir une réflexion. C'est amener les gens à réfléchir et à proposer "

"Il faut des médiateurs pour formaliser les idées des gens qui sont pas forcément du milieu ni experts "

"La transparence du processus de participation est essentielle, il faut une volonté politique derrière "

EXEMPLES D'ACTIONS À METTRE EN PLACE

- # Utiliser des **techniques d'animation** pour que les citoyens se sentent à leur place et puissent travailler effectivement
- # **Fixer des règles** pour la participation
- # Utiliser des **outils participatifs** : photographie participative, cartographie participative, cartographie mentale, prospective participative, jeux de rôles
- # **Partager les méthodes** participatives dans des guides en libre-accès

RETOUR DES PARTICIPANTS : UNE DÉMARCHE CONVIVIALE ET UN RÉEL DIALOGUE

Les participants ont répondu à un questionnaire d'évaluation de manière anonyme. Les avis exprimés à la fin des weekends insistent notamment sur le caractère cordial et constructif des échanges dans le respect et l'écoute mutuelle.

Plusieurs participants soulignent qu'ils ont beaucoup appris sur la thématique. Plusieurs notent également le caractère original de l'exercice auquel ils ne s'attendaient pas.

La quantité et la qualité de travail fournie par le groupe est mise en avant par plusieurs participants.

Le bémol exprimé par les participant porte sur la composition du panel qui aurait mérité d'être plus diversifié, notamment vis-à-vis de l'origine socio-culturelle des participants.

" Un vrai travail réalisé mais de manière conviviale et ludique. Chacun est considéré écouté "

" Très constructif et beaucoup de partage et de débats dynamiques "

" Le week-end a été un enseignement sur la participation citoyenne "

" 2 jours, cela peut paraître long. Mais c'est très enrichissant et ça laisse le temps de creuser les sujets et de "maturer" les connaissances apprises le premier jour pour les remobiliser le deuxième "

" 17h par 34 personnes, cela revient à 578h de travail collectif j'espère que la région appréciera le don que l'on a fait "

" Là on est tous différents, mais quand même, on se ressemble beaucoup. Par exemple, on est tous blancs... "

| | Mauvais | Insuffisant | Bon | Excellent | Sans avis |
|-----------------------------------|---------|-------------|-----|-----------|-----------|
| Animation | | | 5 | 28 | |
| Organisation, Logistique | | 1 | 13 | 19 | |
| Matériel, docs | | | 20 | 12 | |
| Utilité pour vous | | | 11 | 19 | 3 |
| Echanges avec les autres | | | 10 | 22 | 1 |
| Apprentissage de la participation | | | 13 | 19 | |



REMERCIEMENTS

À tous les participants des cafés-débats et des weekends de réflexion pour la convivialité, l'enthousiasme et l'effort critique dont ils et elles ont fait preuve.

Nous sommes à l'écoute de vos retours quant à ce document de synthèse.

Merci aussi à tous les intervenants, professionnels de la participation, qui nous ont appuyés dans l'organisation de ces forums ou sont venus livrer leurs témoignages (Nicolas Paget, Claire Olagnon, Sylvain Pioch, Séverine Durand, Raphaëlle Ducrot, Davia Dosas-Perla, Laura Seguin, Lionel Scotti D'Appolonia, Patrice Robin et Camille Richebourg).

Pour toutes remarques ou questions sur la démarche :

forumcitoyen@lisode.com

Réalisation :

Clémence Souid-Poncelin,
Mathieu Dionnet et
Jean-Emmanuel Rougier

Lisode

2512 Route de Mende

34090 Montpellier

France

contact@lisode.com

+33 (0)9 84 49 40 96

Ce document est mis à disposition
selon les termes de la Licence Creative
Commons CC BY-NC-ND 3.0 FR



Lisode est une société coopérative spécialisée dans l'ingénierie de la concertation. Nous travaillons depuis 2008 pour des structures publiques afin de concevoir, faciliter et évaluer tous types de projets intégrant de la concertation, qu'il s'agisse de projets de gestion des territoires, des ressources naturelles ou des organisations. Notre expertise est alimentée par nos travaux de recherche qui nous permettent d'améliorer, d'adapter et de questionner continuellement notre pratique de la concertation.

www.lisode.com