

# Développer la culture de la participation

Atelier du 18 novembre 2019, Faculté d'économie, Montpellier

## Compte-rendu

### Présentation de l'atelier

L'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) est un réseau national de praticiens et chercheurs engagés dans des démarches participatives, désireux de mutualiser leurs pratiques et de les faire progresser.

Le 23 mai 2018, l'Institut a organisé à Montpellier un atelier qui a réuni une vingtaine de personnes pour une réflexion partagée sur l'évolution de leurs pratiques. A la question « Qu'est-ce qu'il serait utile de faire pour développer les pratiques participatives en Occitanie ? », la notion de « culture » a été évoquée : « développer la culture du débat et les capacités à participer ; créer une culture commune par la form'action, partager des valeurs ; ouvrir les élus à la "vraie" démarche participative... ». Cet atelier vise à poursuivre ces réflexions.

Mais qu'appelle-t-on « culture de la participation » et comment la développer ? L'Institut a produit une note préalable à l'atelier (en annexe de ce compte-rendu).

Nous vous proposons, lors de cet atelier, de partager vos pratiques dans le domaine de la concertation et de la participation citoyenne et vos visions de ce qu'est une culture de la participation. Sur cette base, nous pourrions définir un programme de travail pour l'année 2020, qui pourrait se traduire par exemple par une conférence ou une rencontre sur ce sujet, ou d'autres activités à imaginer ensemble.

### Qu'est-ce que la notion de «culture de la participation » évoque pour vous ?

Un tour de table des participants a permis de recueillir des contributions que nous avons tenté d'organiser ici en plusieurs parties.

#### Ce que « participer » veut dire

- Il faut distinguer deux formes de participation : la consultation qui viserait à définir les attentes des gens et la concertation pour arriver à un consensus ou co-construire une décision. Faire remonter des choses du terrain c'est facile mais quand il s'agit d'avoir un véritable impact sur la décision, les élus sont plus frileux.

- On parle de participation octroyée, descendante ou institutionnelle quand la démarche relève de l'initiative des institutions qui sollicitent la contribution des citoyens.
- On peut très bien hybrider ces deux formes de participation, descendante et ascendante. La difficulté pour certains consultants, c'est qu'on détermine des choses qu'on peut faire et ne pas faire. Les appels d'offre sont verrouillés.
- La participation doit intervenir précocement : dans l'enquête publique le projet est déjà élaboré, c'est complètement différent de la participation lorsqu'elle commence en amont du projet.
- C'est aussi une question de format : la participation est souvent une expression ou un échange. Certains, les jeunes notamment, sont dans le faire, dans l'action.
- La participation peut être vue comme une forme de domestication ou de canalisation des contestations. Ça peut agacer, surtout si cela ne s'accompagne pas de changements sensibles dans les décisions.
- Quand des personnes viennent perturber des réunions de concertation ou des débats publics, n'est-ce pas une autre forme de participation ?
- Des gens qui refusent de débattre et se font entendre d'une autre façon, c'est une forme de participation mais quand ils empêchent les autres citoyens de s'exprimer, cela pose question.
- Est-ce que ramasser un papier par terre c'est participer à la démocratie ? On parle beaucoup de participation en termes d'argumentation, mais peut-être que participer en démocratie ce n'est pas seulement parler, ça peut être agir ou s'opposer.
- Participer, c'est peut-être contribuer à la chose publique.

## **Les obstacles à une « véritable » participation**

### Exclusion

- Le problème, ce sont les empêchés de la participation. Comment on touche les autres, les non-initiés, comment on élargit le cercle ? Il ne faudrait pas que la participation devienne un métier.
- Le jargon exclue. Il y a un travail préalable pour considérer que chaque citoyen a une compréhension égale des enjeux, déconstruire un vocabulaire qui exclue les gens. 16% des gens ne savent pas lire et même pour ceux qui savent lire, les documents d'urbanisme ne sont pas évidents à comprendre.
- Il faut sortir du savoir expert, de la soi-disant supériorité de ceux qui savent sur ceux qui ne savent pas.

### Manque de poids sur la décision

- Si la décision était participative, on se demande si les gens n'acquerraient pas tout de suite la culture de la participation.
- Pourquoi on veut faire participer ou pourquoi on veut participer, jusqu'où et pourquoi faire ? Quand on ne peut pas co-décider, est-ce qu'on doit aller jusqu'à la participation ? On risque de démobiliser les gens si les conditions ne sont pas remplies pour que la participation amène à un changement, une vraie décision.
- Les élus doivent changer leur posture, partager le pouvoir de décision.

- La participation ça peut être aussi une diversion. Les gens veulent participer à de vraies décisions. Quand les marges de manœuvre sont trop faibles, il n'y a pas d'enjeu à participer.
- Il y a aussi une demande des citoyens de reconnaissances de leurs capacités à participer, et pas seulement une demande de participer à la décision. Beaucoup de citoyens ne se considèrent pas capables de participer et beaucoup d'élus pensent que les citoyens n'en sont pas capables.

### Épuisement

- le problème c'est que les gens s'épuisent au bout d'un moment.
- La participation routinière, type conseil de quartier, ça s'essouffle vite. Les gens qui reviennent s'épuisent parce qu'on répète les mêmes choses pour les nouveaux.
- Il y a aussi la question du transfert de la culture de la participation : pour les chercheurs qui travaillent à l'étranger, au sein de communautés de pratique, et on peut se demander qu'est-ce qui est transférable et qu'est-ce qui relève des spécificités locales.

### La culture de la participation

- La culture de la participation ne doit pas se résumer à la culture de la participation institutionnelle. Ou alors, il faut aussi parler alors d'une contre culture de la participation.
- Il y a plusieurs échelles, la culture de la participation pour les citoyens, les élus, les MO, les agents de collectivité. Les MO font parfois des appels à la participation sans vraiment comprendre pourquoi, à quoi ça sert, etc.
- Pour nous (collectivités territoriales) la participation c'est beaucoup du top-down : on propose des démarches de participation aux gens et il faut qu'ils y viennent. Les expériences de Saillans ou autre montrent que les citoyens peuvent aussi être les instigateurs de la participation.
- Au sein d'une collectivité, où se mettent en place différentes formes de concertation (budgets participatifs, etc.) une direction de l'innovation se donne pour objectif de diffuser la culture de la participation, c'est-à-dire d'accompagner les maîtres d'ouvrage à la mise en place de démarches participatives sans qu'ils ne soient pas trop formatés, fixés sur un outil.
- Il y a eu un changement de culture au sein du Département. Les équipes ont été formées à la prise de conscience de l'intérêt de la participation.
- La culture de la participation passe par la capitalisation. Or les processus sont souvent « one-shoot ». Comment mieux capitaliser pour avoir quelque chose de plus collectif, de plus légitime ? Comment favoriser sur un territoire une culture commune où on capitalise et ne reparte pas tout le temps de zéro ? Comment favoriser l'apprentissage
- Il ne faut pas négliger le scepticisme envers la participation, ceux qui viennent s'opposer aux débats, ou ceux qui se lassent de la dimension discursive et se lancent dans l'action, y compris des gens qui revendiquent d'autres formes d'action publique, prônant la conflictualité plutôt que le consensus mou...
- La participation n'amène pas forcément qu'à un consensus.
- La culture ça renvoie à la diversité des manières de participer mais aussi au fait d'assurer de ne pas faire du faux, de donner la parole à différentes personnes et de permettre une vraie co-construction.
- Il faut aussi une culture des semi-échecs ou des échecs complets.

- La culture de la participation c'est un processus lent, ça prend du temps.
- La loi sur l'expérimentation législative locale, qui n'a pas encore de décret d'application, permettrait de faire les choses différemment, d'avoir plus de marges de manœuvre. Quand on est trop cantonnés dans les politiques publiques, on ne peut pas expérimenter.
- Il est utile de renforcer la confiance des citoyens dans leurs propres capacités et dans les démarches capables de les mobiliser de manière efficace

## Éléments de proposition

### Les cibles possibles

- l'éducation : introduire la notion d'échange, de participation dès l'école, infuser du participatif chez les petits ;
- les citoyens qui doivent être à l'aise pour s'exprimer, comprendre l'exercice, dans quelle démarche on les inscrit ;
- les élus territoriaux qui doivent changer leur posture, partager le pouvoir de décision ;
- les agents territoriaux qui doivent innover dans leurs pratiques avec du gagnant-gagnant, pas de la participation « pour faire joli ».

## Expériences dans la région Occitanie

- Le MOOC sur le SRADDET a été mis en place pour que les citoyens s'acculturent à la participation, et qu'ensuite des citoyens ambassadeurs aidant à l'animation des cafés débat. Ça a plutôt bien marché : près de 1000 inscrits au MOOC (sur 7,5 millions d'habitants en Occitanie), environ 250 qui ont suivi le MOOC jusqu'au bout.
- La région Occitanie a proposé un cycle de formation aux élus, avec Démocratie Ouverte et Les Innovateurs démocratiques. Elle parle aussi avec d'autres collectivités qui mettent en place des démarches participatives.
- Le Département du Gard avait créé une communauté de pratique sur la concertation et avait réalisé des guides, des formations et une réunion par mois pour diffuser en interne.
- la Communauté de Communes de Perpignan met en place des démarches pertinentes, où les services créent les conditions d'une pérennisation de la participation.

## Pistes de proposition

- Comment faire pour que les commanditaires acceptent de partager le cadre, les objectifs de la participation ? Est-ce qu'on ne pourrait pas percevoir la participation comme un contrat social qui unirait les différentes parties-prenantes ?
- Les élections municipales arrivent, c'est le moment parfait pour discuter de ça.
- En période électorale, il y a un risque d'être vus comme partisans. Viser la période post-électorale, quand de nouvelles équipes se mettent en place.
- Comment réfléchir en amont le cadre des appels d'offres ?
- Nous pourrions réaliser des entretiens avec les élus ou des candidats aux prochaines élections pour savoir comment ils voient la participation.
- L'ICPC pourrait organiser une journée plus largement ouverte sur la culture de la participation.

- Pourquoi ne pas organiser le faux-procès de la participation, comme SupAgro Florac avait fait le faux procès du loup ? Un débat contradictoire entre des gens qui pensent que la participation ne sert à rien et ceux qui pensent le contraire permettrait de montrer si – ou à quelles conditions - la participation a une utilité pour la démocratie. Autre outil intéressant : le théâtre forum.
- Sonder/enquêter les élus en amont avant de les inviter à cette journée.
- Faire témoigner des collectivités, par exemple Nantes qui a une culture de la communication ancienne, des collectivités qui ont fait fusionner des services de concertation et communication, des MO qui ont mis en place des démarches, des citoyens qui ont participé.
- Il faudrait structurer la journée en fonction des cas de figure (quel type de concertation, sur quoi ça portait, etc.). Est-ce qu'il y a un apprentissage possible ? Quels sont les effets de cet apprentissage ?
- On pourrait faire des ateliers réflexifs si on arrive à faire venir plusieurs personnes d'une même équipe et qu'on les fait réfléchir sur leur propre culture de la participation au sein de leur institution ou organisation et qu'on le met en miroir avec d'autres pratiques.

**Les suites à donner à cet atelier seront définies prochainement avec les participants.**

## Participants

Sofia	ALIAMET	Eclectic Expérience
Karine	BUSSONE	Conseil Départemental de l'Hérault
Jean-François	COUMEL	Compagnie des Commissaires-enquêteurs-LR
Davia	DOSIAS PERLA	Artistes atelier
Patrice	GARIN	IRSTEA
Pierre-Yves	GUIHENEUF	ICPC
Emeline	HASSENFORDER	Cirad
Hélène	JOLY	Cirad
Julie	LIGNON	Conseil Départemental de l'Hérault
Sabrina	MATELET HARDIAL	Chargée de mission Conseil Citoyen
Laura	MICHEL	Univ. de Sciences Politiques de Montpellier
Claire	OLLAGNON	CartoDEBAT
Michel	PIEYRE	Département de l'Hérault
Hélène	REY-VALETTE	Univ. de Sciences Economiques de Montpellier
Audrey	RICHARD-FERROUDJI	Consultante
Camille	RICHEBOURG	EHESS
Jean-Emmanuel	ROUGIER	Lisode
Clémence	SOUID-PONCELIN	Eclectic Experience
Laurène	STREIFF	Région Occitanie
Ludovic	TEMPLE	Cirad



## Développer la culture de la participation

Note de travail introductive à l'atelier du 18 novembre 2019

Qu'est-ce que l'ICPC ?

L'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) est un réseau national de praticiens et chercheurs engagés dans des démarches participatives, désireux de mutualiser leurs pratiques et de les faire progresser.

Le 23 mai 2018, l'Institut a organisé à Montpellier un atelier qui a réuni une vingtaine de personnes pour une réflexion partagée sur l'évolution de leurs pratiques. A la question « Qu'est-ce qu'il serait utile de faire pour développer les pratiques participatives en Occitanie ? », la notion de « culture » a été évoquée : « développer la culture du débat et les capacités à participer ; créer une culture commune par la form'action, partager des valeurs ; ouvrir les élus à la "vraie" démarche participative... » (extraits du compte-rendu). Cet atelier vise à poursuivre ces réflexions.

Pourquoi la « culture de la participation » ?

Qu'appelle-t-on « culture de la participation » et comment la développer ?

Pour certains (voir plus loin), il s'agit d'une sorte de « culture du thème » qui permet de se comprendre en s'accordant sur les mots et de disposer d'une base de connaissances commune (une connaissance des outils ou de la réglementation, par exemple).

Pour d'autres, il s'agit d'une vision, non pas des dispositifs ou des règles visant à susciter la participation des citoyens, mais de ce qu'est la participation citoyenne dans et en dehors de ce cadre. Il s'agit alors d'appréhender toute la diversité de ses manifestations et notamment de prendre en considération les besoins, les formes nouvelles ou spontanées de mobilisation des citoyens.

Pour d'autres enfin, il s'agit d'un ensemble de valeurs et de principes qui donnent « du sens » aux actions menées et qui permet de mettre des objectifs partagés derrière des démarches. Dans cette perspective, la question des finalités est importante. C'est ce qui fait que les pratiques participatives ne se réduisent pas à de simples procédures, parfois dévoyées, souvent sans effet réel sur les décisions à prendre.

Les enjeux

Depuis les années quatre-vingt-dix et jusqu'à une période récente, la participation des citoyens à l'action publique a été inscrite dans la loi, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, au point de faire de la France un des pays où l'appareillage réglementaire est probablement le plus fourni dans ce domaine. Depuis les années deux-mille, des efforts ont été engagés par la communauté des praticiens et des chercheurs pour développer et évaluer des outils et des démarches. Enfin, un marché de prestations s'est développé, qui a provoqué une professionnalisation des acteurs historiques du domaine et l'apparition de nouveaux acteurs.

Du fait de ces évolutions, les dispositifs participatifs se sont certainement améliorés, les niveaux de professionnalisme se sont accrus, les outils se sont perfectionnés. Pour autant, le risque de

dévolement du terme de « participation » dénoncé par l'Institut lors de sa création en 2008, a-t-il disparu ? Les citoyens sont-ils satisfaits de l'effectivité des démarches qui leur sont proposées ? Les décideurs publics sont-ils convaincus de l'intérêt de la participation citoyenne ? Rien n'est moins sûr.

Aujourd'hui, des voix s'élèvent pour dire que nous sommes peut-être au bout d'un cycle. Certes, il faut continuer d'améliorer les outils et les pratiques. Mais au-delà de cela, se pose la question de « valeurs partagées » ou d'objectifs communs aux citoyens, aux élus, aux praticiens ou aux chercheurs, qui peuvent ancrer durablement ces pratiques, les adapter aux attentes de la société d'aujourd'hui et contribuer à de meilleurs choix publics.

Pourquoi cet atelier ?

Nous vous proposons, lors de cet atelier, de partager vos pratiques dans le domaine de la concertation et de la participation citoyenne et vos visions de ce qu'est une culture de la participation. Sur cette base, nous pourrions définir un programme de travail pour l'année 2020, qui pourrait se traduire par exemple par une conférence ou une rencontre sur ce sujet, ou d'autres activités à imaginer ensemble.

La culture de la participation, c'est...

... des connaissances partagées

Dans leur rapport paru en 2019, les députés *Émilie Chalas* et *Hervé Saulignac* formulent des propositions visant à "développer une **culture de la participation**". Il s'agit d'abord de "renforcer l'information et la formation des élus et des citoyens". Exécutifs, assemblées délibérantes et agents se verraient "présenter les différents dispositifs et un éventail de modalités de consultation, plus ou moins contraignantes pour permettre à chaque élu de fixer le degré de participation qui lui semble le plus opportun". L'information des citoyens pourrait passer par un encart obligatoire, dans le bulletin municipal, sur les consultations à venir, les initiatives en cours et les leviers dont disposent les habitants. *Émilie Chalas* appelle en outre à une réflexion sur l'instruction civique qui actuellement ferait défaut.

<https://i-cpc.org/document/mission-flash-sur-la-democratie-locale-et-la-participation-citoyenne/>

... une base commune et un moyen d'ancrer durablement les pratiques

« La charte de la participation de la Ville de Paris contient 10 engagements pour garantir une participation de tous, libre et inclusive, accessible et lisible dans la construction des politiques municipales, et pour faire vivre la **culture de la participation** dans la durée ».

<https://www.lagazettedescommunes.com/540720/paris-revise-sa-charte-de-la-participation/>

... la conjonction de valeurs, de principes et de règles

« Les valeurs et principes énoncés par la charte de la participation du public ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la **culture de la participation** ».

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>

... une vision de ce qu'est la participation

« Sait-on ce que participer veut dire ? Rien n'est moins certain. [...] La participation bien comprise s'identifie à cette subtile articulation entre prendre part, apporter une part (contribuer) et recevoir une part (bénéficier). Bref, à l'idéal démocratique lui-même. »

Extrait de la présentation du livre de Joëlle Zask "*Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*" (2011).