

Comédie

Le citoyen dans le dialogue territorial :
enjeu pour les transitions
environnementales et énergétique
Ateliers préparatoires

Comptes-rendus des ateliers de 2019

Le citoyen dans le dialogue territorial : enjeu pour les transitions environnementales et énergétique

Synthèse de l'atelier Praticiens-Chercheurs du 14 octobre 2019 à Lyon,
organisé pour Comédie par Geyser avec l'appui de l'URCPIE Aura

19 participants

Introduction (Pierre-Yves Guihéneuf, Comédie)

Les dynamiques de dialogue autour de projets d'environnement mobilisent traditionnellement des institutions publiques, des collectivités, des organismes professionnels et des associations, c'est-à-dire des « parties prenantes », autrement dit des collectifs organisés et structurés. Mais de plus en plus, des citoyens s'impliquent et participent à ces concertations à titre individuel, au sein de collectifs informels, ou de groupes éphémères constitués en opposition ou en soutien à un projet. La participation d'individus, aux côtés de parties-prenantes organisées, soulève de nombreuses questions méthodologiques et conceptuelles. Comédie organise trois ateliers d'échanges à Bordeaux, Nantes, et Lyon, afin d'explorer collectivement ces questions avec des acteurs de différents horizons, et de préparer à partir de ces échanges sa rencontre nationale 2020.

Si, depuis la fin des années 1990, la concertation est devenue incontournable dans les projets d'environnement et d'aménagement sur les territoires, les parties prenantes sont souvent au cœur de ces dispositifs. Les citoyens sont mobilisés en parallèle ou de façon ponctuelle, lors de réunions publiques d'information ou par des questionnaires consultatifs. Mais le contexte a considérablement évolué depuis dix ans :

- les oppositions de citoyens aux grands comme aux petits projets se sont multipliées ;
- la conflictualité suscitée par les projets est persistante et durable malgré la multiplication des procédures de concertations (à l'extrême : la ZAD, zone à défendre) ;
- le cadre réglementaire s'est élargi au-delà de l'enquête publique ;
- la mise en cause des corps intermédiaires, des gouvernants, des associations est récurrente ; ce qui est questionné est leur définition de l'intérêt général, leur indépendance supposée et la légitimité de leur représentation ;

- de nouvelles problématiques ont émergé (alimentation, liens villes/campagnes, transports, énergies renouvelables, changement climatique), à la croisée des dispositifs de concertation, de participation citoyenne et d'éducation populaire. Cela entraîne une hybridation ou une confrontation entre professionnels de la participation, avec des visions politiques différentes de la place du citoyen.

Intervention de Julie Riegel, chercheure en anthropologie politique de l'environnement

Les travaux de recherche peuvent nous donner quelques repères de réflexion et de questionnements.

1/ Les travaux en sciences sociales traitant de la concertation s'intéressent surtout aux procédures de dialogue et à leur portée en terme de démocratie participative.

Cette notion de démocratie participative se développe aux Etats-Unis puis en France dans les années 1960, dans un contexte de revendication d'une participation des citoyens à l'action publique entre deux élections, et l'affirmation que la citoyenneté ne se réduit pas au droit de vote. Les expériences de démocratie participative sont alors surtout portées par des associations – c'est un mouvement ascendant. Celui-ci s'éclipse dans les années 1980, puis un renouveau de la démocratie participative se produit dans les années 1990, mais le mouvement se fait plus descendant, plus vertical, avec une institutionnalisation de la concertation. Dans le champ de l'environnement, un cadre réglementaire émerge, avec une obligation de concertation pour les grands projets (Loi Barnier de 1995).

2/ En matière de dialogue territorial, la participation des citoyens aux côtés de structures organisées suscite des questions ; ce mélange de parties prenantes est complexe et délicat.

Alors que la concertation est entrée dans la routine des institutions, des associations et des corps intermédiaires, les citoyens ne sont pas toujours au rdv des concertations formelles : on les dit indifférents à la politique ; lassés ou ironiques ; désabusés au regard de « concertations alibis ».

Des craintes persistent au sein des élus, des services techniques, et des experts par rapport à la participation des citoyens au dialogue territorial, avec l'idée que la démocratie directe menacerait la démocratie représentative :

- Les instances de concertation peuvent être une tribune pour des opposants aux élus, qui instrumentalisent alors la concertation ;
- Les « citoyens experts » feraient concurrence à des instances représentatives déjà fragilisées, comme les associations, alors que la participation des citoyens n'est pas durable et ne permet pas de suivi des propositions ;
- Les citoyens qui participent sont des « professionnels de la participation » : ce sont finalement toujours les mêmes qui sont présents, et qui parlent.

Par ailleurs, les animateurs de concertation sont confrontés à des difficultés méthodologiques :

- Les savoirs d'usages, les savoirs profanes : comment les articuler avec les savoirs de spécialistes ?
- Les rationalités, les sensibilités propres aux citoyens peuvent s'avérer différentes des parties prenantes organisées habituelles : les critères de confiance, de reconnaissance ou de justice peuvent primer sur des critères de pertinence scientifique et technique, ou d'analyses coûts/bénéfices. Cela bouscule les méthodes classiques d'animation de dialogue territorial.

3/ Dès qu'il est question de citoyens dans le dialogue territorial, une opposition surgit entre l'intérêt général et l'intérêt particulier.

Le citoyen, entendu comme l'individu, est souvent perçu comme illégitime par les représentants de structures organisées car il défendrait ses intérêts particuliers et non l'intérêt général.

Cela renvoie à l'idée implicite très contestée que les élus, les représentants des corps intermédiaires ou des associations, ne défendent pas leur intérêt personnel, et sont indépendants, impartiaux, et plus à même de penser global.

Les travaux d'historiens du politique, ainsi que des recherches sur des expériences de concertation montrent que l'intérêt général ne peut plus se décréter et qu'il se construit en situation, en contexte, pour différents projets. Des collectifs de citoyens ont utilisé le terme d'intérêts généraux, ou d'intérêt général local, d'intérêt territorial ou d'intérêt commun.

Pour certains chercheurs, il est même important de laisser la place à l'expression des intérêts particuliers. Particulier est différent de local ! Il serait nécessaire pour toutes les parties prenantes d'identifier les intérêts particuliers des uns et des autres, de les exprimer en transparence, de les comprendre, pour construire ensuite des convergences ou bien cerner les antagonismes.

4/ Des représentations sont bien ancrées de ce qu'est un « bon » ou un « mauvais » citoyen dans le dialogue territorial.

La représentation du « *Bon citoyen* » : c'est souvent un participant actif, éclairé, personnellement désintéressé, avec des émotions bien maîtrisées, ou alors des émotions valorisées comme la spontanéité, l'empathie. Attention : le « citoyen actif », qui s'engage dans la participation, est à distinguer « de l'activiste », qui échappe généralement à la concertation, aux arènes institutionnelles !

Le « *Mauvais citoyen* » : c'est celui dont on se méfie, qu'on craint : c'est l'indifférent, le passif, ou encore l'absent. Ou au contraire le citoyen ultra-présent en tant que figure d'opposition, qui défend ses intérêts personnels. Il dérange et il est facilement décrédibilisé par l'expression d'émotions considérées comme négatives : agressivité, colère, véhémence. Souvent, de telles projections concernent les riverains concernés par un projet d'implantation d'éoliennes ou d'aménagement d'une rivière.

Des travaux montrent qu'il y a en fait un processus d'acquisition des attributs du « bon citoyen ». Un apprentissage sur la façon d'affirmer ses préférences, d'exposer ses préoccupations personnelles afin qu'elles soient bien acceptées, qui s'acquiert par la pratique de la participation. En particulier l'apprentissage collectif de règles coutumières et anciennes de courtoisie, de civilité (être poli, ne pas couper la parole..).

Mais c'est aussi les procédures qui font le « bon » ou le « mauvais citoyen » : quels modes d'expression sont sollicités, quels arguments sont valorisés, comment l'espace est organisé pour donner confiance à certains plus qu'à d'autres ? Le critère de l'authenticité de l'expression peut par exemple prévaloir sur l'exposé d'arguments.

5/ Quels citoyens sont sélectionnés ? Qu'est-ce qu'on attend d'eux ?

Les qualificatifs qui décrivent des citoyens sollicités pour des concertations sont variables. On peut ainsi repérer :

**Les usagers* auxquels on délivre des services. C'est une catégorie courante dans les politiques publiques, qui est liée à une approche managériale ayant pour objectif d'évaluer et d'améliorer une offre de services. On fait alors appel à des savoirs d'usages ou à une expertise d'usage bien précise du citoyen.

**Les habitants* sont des citoyens localisés, habilités à délibérer à l'échelle circonscrite d'un quartier, d'un territoire. À l'habitant est associée la légitimité de l'expérience locale, de l'ancrage. C'est l'habitant permanent qui est généralement recherché, pas l'occupant d'une résidence secondaire. Cette catégorie plutôt consensuelle présente un risque d'enfermement de la concertation à une échelle locale.

**Les riverains* : au sens de riverains d'un projet, dans un périmètre et sur un sujet précis. C'est donc le projet qui crée le riverain. Les riverains sont des citoyens mal identifiés. Ils sont concernés par les projets, donc légitimes à prendre place dans les concertations, mais on les qualifie de « bavards », « d'opposants ». En pratique, dans les concertations, le riverain est sollicité ponctuellement, pour exprimer ses intérêts locaux et particuliers ou négocier des compensations.

**Rarement le citoyen est désiré comme sujet*, et invité à s'exprimer sur l'opportunité des projets, à monter en généralité, à changer d'échelle dans la discussion, bref à faire de la politique.

**Certains types d'individus semblent difficiles à classer par les porteurs de concertations, et à intégrer dans un dialogue* : les occupants de résidences secondaires ; les sportifs et promeneurs en espaces naturels, les usagers « insaisissables » des friches industrielles ou d'espaces ruraux adeptes de sports motorisés, de rave parties...

**Les dispositifs participatifs font en outre mention de « citoyens ordinaires », « citoyens lambda », « citoyens muets »* (qui désigne une majorité silencieuse), utilisées quand on souhaite justement ne pas enfermer les individus, les personnes dans des catégories préétablies et être le plus inclusif possible.

On constate donc que le « citoyen » dans le dialogue territorial n'est pas une notion stable, un état ou un statut intangible. Qu'il y a une « fabrique » du citoyen en contexte, dans des situations de concertation singulières. Et que les individus eux-mêmes peuvent jouer avec cette notion pour construire leur légitimité, porter des revendications, ou refuser et décrédibiliser un processus de dialogue.

Témoignages de porteurs de processus de dialogue

Anne-Laure Garcin – Chargée de mission participation citoyenne & politiques publiques, Grand Lyon

La métropole de Lyon souhaite développer la prospective sociétale pour éclairer les décisions des élus. Différentes modalités de dialogue sont déployées : études prospective pures, expérimentations de marketing d'usages, évaluation, participation citoyenne.

Une équipe apporte des principes méthodologiques et des conseils sur la participation citoyenne aux services de la métro, sur différentes politiques publiques comme la stratégie alimentaire, le plan santé environnement, le plan pauvreté. Cette équipe donne des conseils sur la place du citoyen, quand l'impliquer dans les politiques publiques...

Trois expériences et autant de manières d'impliquer les figures du citoyen :

1. La figure du citoyen « porteur d'initiatives »

Avec par exemple l'accompagnement du conseil de développement qui rassemble 200 membres (toutes les têtes de réseaux société civile + citoyens volontaires). C'est une instance indépendante, qui ne fonctionne pas comme un *think tank* : le conseil citoyen repère les porteurs d'initiatives sur une problématique donnée, fait du lien entre eux, les écoute pour ensuite faire des propositions. Les propositions sont souvent bien reçues et reprises par les élus/les directions. Il fonctionne en saisine autonome ou demandée.

2. La figure du citoyen « usager »

C'est le cas par exemple dans un projet de réaménagement d'une place à la Croix-Rousse. La question était la suivante : peut-on avoir d'autres usages sur cet espace qu'un parking ?

Une approche design a été adoptée, avec des aménagements temporaires à tester pour ne pas être dans la confrontation binaire des pro/contre la voiture. Exemples d'aménagements « place à manger, à animer, à changer sans voiture ». Des temps informels de débats ont eu lieu sur cette place publique. Cela a permis de diversifier le public, qui ne serait pas forcément venu dans des réunions formelles, et de faire changer les perceptions/attentes sur l'usage possible de cette place.

Des panneaux expliquaient la démarche et soulignait notamment le fait qu'il s'agissait d'une phase de diagnostic et non de concertation : importance de bien communiquer sur l'objet exact de la participation. La restitution s'est faite en ligne et par envoi mail. La synthèse a été présentée en salle avec les élus.

3. La figure du citoyen « acteur »

C'est le cas dans la Stratégie alimentaire : on démarre le projet avec ceux qui font, qui vivent la problématique au quotidien, puis on met en débat citoyen les pistes proposées par ces acteurs.

David Chabanol – Facilitateur indépendant, anciennement chargé de mission concertation au CPIE Savoie Vivante/AGATE

Deux exemples de projets avec des implications citoyennes et des postures d'accompagnement contrastées :

- **La commune de La Motte-Servolex** voulait modifier son Agenda 21 suite à une première version très technique, qui n'avait pas été validée par le Comité 21 car elle n'impliquait pas de démarche de concertation. Un élu et un technicien très moteurs :
 - L'élu souhaitait avoir la reconnaissance/le soutien des instances de labellisation de l'agenda. Il a finalement été très content de la démarche participative même s'il n'a pas obtenu le label.
 - Un technicien environnement très engagé mais peu d'expérience en termes d'animation de réunions et de démarches participatives et peu de connaissance des citoyens au-delà de ses animations nature.

Les caractéristiques de ce projet sont les suivantes :

- Des conditions favorables pour faire participer : des moyens, du temps pour construire et accompagner la démarche.
- Différentes phases ont pu être conduites, avec des ateliers thématiques, des modalités d'expression riches, de la montée en compétence du technicien
- Une soixantaine de personnes ont participé en présentiel / une centaine par plateforme participative en ligne
- De nombreux liens établis entre la strate citoyenne et la strate politique : entre chaque étape, passage en délibération en conseil municipal. Ceci s'est avéré très important pour mobiliser les autres élus, ce qui a permis une appropriation du travail des citoyens par les élus et une confiance de la part des citoyens que leur travail allait aboutir à quelque chose.
- Accompagnement de la strate technique : deux séminaires élus/techniciens organisés sur le développement durable dans ses aspects techniques : l'un en amont pour clarifier les limites du projet, un second au milieu pour que les équipes techniques s'approprient les propositions des citoyens et puissent dire sur quelles propositions ils pouvaient/voulaient faire quelque chose.

- **Conseil de développement d'une petite agglomération** : un groupe de citoyens du conseil de développement voulait travailler sur la question alimentaire : relocaliser l'alimentation et l'agriculture.

On a vu, dans cette situation :

- Une commande/mandat auprès du CPIE peu précis : à qui on rend des comptes (les citoyens/la collectivité ?). Le groupe de citoyens ne savait pas trop quelle était leur demande mais ils voulaient gagner en efficacité et être plus écoutés par les élus, qui considéraient au contraire que « chacun doit être à sa place » : l'élu prend les décisions et « le citoyen profite des politiques publiques ».
- Accompagnement du CPIE sur la préparation/animation des réunions participatives et aide pour identifier quelle était leur marge de manœuvre, sur quoi ils pouvaient avoir du pouvoir, plutôt que de rester sur une confrontation stérile avec les élus. Appui à la clarification de leur

position et contribuer à ce qu'ils retrouvent du pouvoir d'agir en agissant notamment avec d'autres citoyens.

Chargé de mission dans syndicat de gestion de bassin versant animant un SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau)

La structure intercommunale en charge du SAGE est passée de 5 à 15 salariés. C'est une structure reconnue comme exemplaire en termes de gestion intégrée : elle a le statut d'EPTB (Etablissement public territorial de bassin) et a été une des premières à mettre en place la taxe GEMAPI en France (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

La place du riverain au sein de cette structure a évolué au cours du temps.

Entre 2000 et 2010, les citoyens y sont perçus comme des freins, on négocie avec eux les aménagements, des procédures de DUP (déclaration d'utilité publique) avec des expropriations. Le discours attribué au citoyen est du registre NIMBY (*Not in my backyard* : pas dans mon jardin) : le citoyen défendrait surtout son intérêt particulier et les problèmes viennent des riverains. Les rapports sont alors compliqués entre syndicat et riverains, fortement marquées par des actions en justice. Des aménagements sont réalisés pour des usagers (hydrauliques, chemin en bord de rivière) mais le temps d'appropriation de ces derniers, relativement long, ne correspond pas à la temporalité du conflit entre l'aménageur et les riverains qui se font face.

Entre 2010 et 2015, les relations s'améliorent entre élus et représentants des usagers, notamment grâce à la démarche d'élaboration du SAGE qui instaure un dialogue, mais elles restent encore distantes vis-à-vis des citoyens : syndicat de troisième rang (syndicat de syndicats de rivières ou d'assainissement) donc pas de démocratie directe ; les riverains ont tendance à être vus comme irresponsables ou comme de simples consommateurs ; quand des ateliers plus ouverts sont organisés, c'est avec peu de participation. Les préoccupations des citoyens qui se rendent en réunion publique paraissent en décalage avec les priorités du syndicat (échelle domestique vs. planification à plus grande échelle).

Depuis 2015, le contexte de la GEMAPI et l'entrée du SAGE en phase de mise en œuvre ont dégradé la qualité de dialogue entre représentants d'usagers et élus : une vision selon laquelle « celui qui paie, c'est celui qui décide » tend à restreindre le cercle des discussions aux seuls élus, les usagers n'étant généralement consultés que ponctuellement, souvent par contacts bilatéraux et hors d'instances de concertation pérennes. Le grand public, quant à lui, reste à la périphérie de la participation. Le syndicat s'approprie la rivière par des déclarations d'intérêt général et s'en tient aux obligations réglementaires pour la participation du public. Le citoyen est plutôt vu par une partie des sphères techniques et des élus comme déconnecté des problèmes à gérer, comme un contribuable qui doit consentir au paiement de la taxe GEMAPI, voire comme une menace pouvant questionner les logiques d'actions. Les liens entre syndicat et citoyens se font par des événements ponctuels grand public et par les réseaux sociaux.

Temps d'échanges avec les participants

Le représentant de l'association « Toits en Transition » fait part de son expérience de participation à la rédaction du plan Climat Energie Territorial du Grand Lyon : **il s'est senti à sa place car la démarche visait à s'appuyer sur des citoyens et des associations pour enrichir le plan, et une place avait été faite pour eux.**

Il est nécessaire de distinguer les projets initiés par des citoyens, habitants d'un territoire, de ceux proposés de l'extérieur au territoire : dans le cas des projets citoyens, on ne parle d'ailleurs pas de concertation. Les relations avec les collectivités se font plus facilement car les citoyens vont d'eux-mêmes à la rencontre des élus, notamment car ils ont besoin de leur appui (foncier, juridique, etc.) pour que leurs projets décollent. Le citoyen est ici **en action/veut s'impliquer et n'est pas en réaction** face à un projet amené dans leur territoire.

Il existe tout un gradient de participation entre des projets portés par de gros développeurs et des projets entièrement citoyens.

L'expérience d'une chargée de concertation pour une entreprise (EDF renouvelables) est la suivante : la clé est de présenter à la concertation un projet pas encore complètement ficelé. Le but est de faire évoluer le projet en réponse aux apports des citoyens. Or ce type de démarche suscite de la méfiance : les citoyens ne croient pas en la réalité d'un projet non ficelé.

Comment susciter une réaction positive/une implication dans les territoires pour les projets d'énergie renouvelable qui ne mette pas le territoire en tension ?

Il faut que les zones de développement soient définies en prenant en compte les initiatives citoyennes déjà existantes. Des groupes comme Toits en Transition cherchent à s'associer avec des développeurs et des collectivités pour accroître l'échelle de leur impact.

On compte 300 projets citoyens d'énergie renouvelables (photovoltaïques surtout). C'est encore en émergence en France par rapport à l'Allemagne ou aux pays nordiques.

Les élus doivent ouvrir la question de la contribution énergétique d'un territoire aux citoyens mais un gros passif de monopole énergétique en France est un frein : les élus ne savent pas comment impliquer les citoyens.

Le représentant du CIVAM de Dijon témoigne du rôle de la recherche dans la mobilisation des acteurs (habitants/acteurs économiques) du territoire sur la question des énergies (est-ce qu'il faut se focaliser sur les modes de production d'électricité ou sur la consommation).

Le groupe constate un discours plutôt positif autour du citoyen dans le domaine de l'énergie, alors que celui-ci semble être une gêne dans le domaine de l'eau.

- La marge de manœuvre est différente : les politiques publiques de l'eau laissent peu de place pour qu'un groupe citoyen s'approprie l'espace, l'eau étant une ressource stratégique en partie domaniale, en partie privée. La gestion de l'eau est très cadrée d'un point de vue réglementaire, alors que les aménagements sur les toits, par exemple, sont initiés par des particuliers. Dans le domaine de l'eau, l'institutionnalisation de la gestion est forte (par des outils comme les SAGE) : ce cadre ne laisse pas de place aux citoyens, mobilise un jargon technique et réglementaire particulier, qu'on ne retrouve pas dans d'autres thématiques comme l'énergie ou la qualité de l'air.
- L'eau/les cours d'eau sont gérés par des syndicats de rivières, ce qui implique des élus et des techniciens, ce qui n'est pas directement le cas dans le domaine de l'énergie. Les élus

peuvent se sentir menacés à la fois par des procédures, directives et contraintes règlementaires venues du haut, par un discours ambiant de remise en cause de leur légitimité et par un accroissement de leur responsabilité, notamment juridique. La participation du public peut être perçue comme une perte supplémentaire de leurs marges de manœuvre et de leurs pouvoirs. Les techniciens ont du mal à ne pas se mettre en posture de sachants mais certains commencent à comprendre l'expertise d'usage que peuvent avoir les citoyens. La société civile est parfois également déroutée d'être sollicitée pour apporter des propositions. Gros rôle d'acculturation au dialogue de la part de l'animateur. La gouvernance partagée est une question importante.

- Le bassin versant, territoire de gestion biophysique de l'eau, n'est pas un bassin de vie identifié, et les espaces ruraux inhabités donnent l'impression qu'on n'a pas besoin d'impliquer les citoyens.

Expérience d'une citoyenne citadine : ça demande beaucoup d'énergie de s'impliquer dans la vie de la Cité (par exemple dans les conseils de quartier). On est un peu conditionné à métro boulot dodo et on tend à laisser les autres (la Ville, la Métro) agir sur ce qui nous permet de vivre. L'impression d'être un pion parmi tant d'autres en ville, alors qu'à la campagne il y aurait plus de relations avec les voisins ou que, si on était propriétaire, on aurait plus envie de s'impliquer. Au quotidien il y a une tension entre le désir de s'impliquer et ce qu'on a le temps de faire.

Beaucoup d'habitants ne connaissent pas leur pouvoir d'agir : comment faire qu'ils puissent s'impliquer ?

- La responsabilité et la confiance sont des leviers pour comprendre pourquoi les gens se mobilisent, souhaitent coopérer avec d'autres ou pas.
- Certaines concertations ne servent à rien car les décisions ont déjà été prises d'avance.
- Donner le pouvoir de s'impliquer à chacun : exemple du réaménagement de la place Grand Clément : chaque citoyen était habilité à apporter une réponse.
- C'est important d'être clair sur l'éthique de la démarche : il faut être honnête sur la marge de manœuvre possible. Les gens pensent souvent que la concertation ne change rien, que leur avis ne sera pas pris en compte.

Expérience de l'Atelier FICA : une participante pensait que mobiliser les citoyens de son bassin de vie prendrait beaucoup plus de temps, mais les gens ont beaucoup d'envies et acceptent bien les suggestions pour se structurer. Les facteurs clés :

- Partir des envies de chaque individu et de celles qu'ils veulent mettre en lien avec les autres (en utilisant l'outil Bulloterie).
- Etre en proximité sur un bassin de vie.
- S'attaquer aux sujets sur lesquels il y a déjà des choses en place, des décideurs qui souhaitent faire des choses.
- Une disponibilité pour être à l'écoute des envies des gens (autour d'un café...), sans obligation d'engagement, de régularité.
- Diversifier les moments, les activités organisées pour capter plusieurs types de personnes ; créer des conditions pour donner une place aux citoyens et qu'ils s'y sentent bien.

Cette démarche évoque celle des centres sociaux.

Les élus sont eux-mêmes des citoyens engagés. Mais des citoyens peuvent être amenés à se mobiliser lorsqu'ils ne se reconnaissent plus dans leurs élus.

Le citoyen dans le dialogue territorial : enjeu pour les transitions environnementales et énergétique

Synthèse des échanges de l'atelier Praticiens- Chercheurs du 29 novembre 2019 à Nantes

Animation : Marie Eraud, Ifrée - Comédie

Intervention de cadrage par Alice Mazeaud

Alice Mazeaud est enseignante chercheuse en science politique à La Rochelle Université, elle travaille depuis longtemps sur les questions de concertation et de participation et notamment depuis quelques années sur la professionnalisation de ce type d'activités.

Par rapport à la thématique de l'atelier « le citoyen dans le dialogue territorial », Alice Mazeaud propose de déplacer légèrement la focale et d'aborder « les publics du dialogue territorial » pour mieux comprendre la question de la place du citoyen.

Le premier constat qu'elle fait est celui **d'une offre de participation qui n'a jamais été aussi importante et sophistiquée**. Quels que soient les secteurs d'activités, les 30 dernières années ont connu une inflation continue du nombre de dispositifs de participation. Au-delà de la quantité, le processus de professionnalisation en œuvre conduit à des méthodes toujours plus élaborées et sophistiquées.

Mais – et c'est le deuxième constat partagé – ce développement de **l'offre de participation n'a pas vraiment facilité la mise en œuvre des projets**. Ceux-ci sont toujours aussi compliqués à mener. Pour la thématique qui nous intéresse ici, on identifie deux motifs de difficulté :

- une mobilisation contre l'impact environnemental des projets et
- une mobilisation contre des projets à visée environnementale.

La première forme de mobilisation concerne par exemple les projets industriels ou d'aménagement, et leur oppose la défense de l'environnement. C'est une configuration classique dans les années 1980. Mais depuis plus d'une dizaine d'années, nombre de projets se développent précisément pour rendre possible la transition écologique (notamment les projets d'énergie renouvelable) et ces projets-là ne sont pas plus faciles à mener que les autres, alors même qu'a priori ils sont conduits au nom de la protection de l'environnement et de l'intérêt général.

Face à cette situation, on peut faire le constat d'une offre de participation qui a du mal à trouver son public. C'est pourquoi l'entrée par le public du dialogue territorial semble intéressante.

Si l'on se pose la question de savoir quels sont finalement les publics du dialogue territorial, on voit que cela soulève un certain nombre de problématiques, qu'on va considérer ici en trois temps.

1^{er} temps : Qui veut participer et pourquoi ?

Contrairement à ce qu'on peut entendre parfois, il n'y a pas de demande massive de participation. Il n'est pas exact de dire que les citoyens « veulent participer ». Ce qu'ils veulent c'est « avoir la possibilité de participer s'ils le souhaitent ». C'est un soutien diffus à la participation citoyenne, comme étant une exigence minimum en démocratie. En tant que consommateur, usager, et aussi par l'offre de participation publique, on est habitué à pouvoir donner son avis sur tout, tout le temps. Cela produit des effets dans le comportement du public, qui n'est plus dans une attitude de déférence, de respect, de « remise de soi » vis-à-vis des experts et des institutions.

Le deuxième élément à prendre en compte concernant la demande de participation est la distinction entre les publics « organisés » et les publics « spontanés ».

Les publics dits organisés correspondent aux traditionnelles « parties prenantes » : les associations et autres structures que l'on a l'habitude d'associer à la concertation. La participation constitue parfois presque leur raison d'être car une grande partie de leur activité est de défendre un intérêt, une position. Ces publics-là sont donc régulièrement sollicités voire sur-sollicités (certaines associations disent avoir du mal à répondre à toutes les demandes de participation qui leur sont faites).

Les publics dits spontanés sont ceux qui se constituent au moment où le projet émerge et vient les interpellier ou menacer un intérêt pour eux. Des groupes se constituent en public actif, en collectifs où leurs intérêts, ou leurs idées, seraient attaqués ou menacés. On peut alors dire que c'est le projet qui fait le public.

Il y a donc des motifs de participation variables en fonction de la nature du public : des individus ou des collectifs peuvent participer parce qu'ils estiment que c'est leur devoir ou que c'est le moyen de défendre l'environnement ou encore parce que c'est la condition de la protection de leur intérêt.

La conséquence de cette hétérogénéité de la demande de participation, et des difficultés à mettre en œuvre des projets en concertation, est un désenchantement procédural. Aujourd'hui on sait qu'une concertation même bien menée ne suffit pas à faire disparaître le conflit. Cela ne veut pas dire que ça ne fonctionne pas dans certaines configurations, mais qu'on est conscient que la procédure à elle seule ne peut pas garantir la mise en œuvre du projet dans de bonnes conditions.

2^e temps : Quels sont les publics visés et quels sont les publics réels ?

Une des pistes qui semblent intéressantes à creuser est la distinction entre les publics visés tels que l'organisateur de la concertation se les représente plus ou moins consciemment (il y a parfois mais c'est rare une étude de contexte permettant de caractériser les publics) et les publics qui participent réellement à la concertation finalement. Si la méthode devrait être le résultat d'une réflexion sur le public visé, on s'aperçoit qu'il est souvent peu pensé et qu'on reste la plupart du temps sur des routines d'organisation avec les mêmes.

De plus, le public réel n'est que rarement celui que l'organisateur imaginait. D'une part parce que son comportement n'est pas souvent celui qui a été anticipé ou qui est attendu – on anticipe parfois quelque chose de très conflictuel et on se trouve étonné par la capacité de dialogue des participants ou au contraire on n'avait pas vu venir le conflit et il éclate... – et même s'il existe des savoir-faire qui visent à contrôler ces éléments, ils restent pour autant une difficulté à gérer. D'autre part, les parties prenantes traditionnelles ne sont pas les seules à participer. Même si l'on peut maîtriser les

invitations et le ciblage du public, il est toujours possible de se faire déborder car des personnes que l'on n'avait pas identifiées comme concernées par le projet vont se mobiliser. Cette dynamique de débordement est assez fréquente, au moins pour deux raisons : soit parce qu'on n'a pas bien appréhendé toutes les dimensions, toutes les fonctions, tous les enjeux d'un projet et que ces dimensions vont se révéler avec la constitution du public ; soit parce que le projet va servir de prétexte à une autre mobilisation.

Le public réel n'étant jamais le public visé il faut d'emblée accepter qu'il peut y avoir des débordements. Et notamment, l'irruption d'individus, de citoyens peut s'apparenter à un tel débordement.

Dès lors on peut interroger le rôle que l'on assigne au citoyen, à l'individu dans la concertation à travers différentes entrées :

- Quelle est sa légitimité ? Qu'attend-on de lui : bon sens, savoir d'usage, défense d'intérêt ?
- Quelle difficulté génère le fait d'avoir face à soi des individus plutôt que des collectifs ? En quoi est-ce plus difficile à gérer ? Est-ce que cela pose un problème de représentativité, d'orientation vers l'intérêt général ?

Enfin on peut aussi poser la question dans l'autre sens : les publics organisés avec lesquels on a l'habitude de travailler sont-ils forcément plus « représentatifs » et gages d'un dialogue plus efficace que ce public spontané de citoyens qui font irruption dans le projet ?

3^e temps : Quelles méthodes pour quel public ?

Il faut tout d'abord se méfier du fétichisme procédural car il n'y a ni méthode magique ni méthode tout terrain, mais des méthodes et des solutions spécifiques à chaque nouveau problème. Bien comprendre quel est le problème auquel on est confronté est donc la première étape nécessaire.

Il faut également réfléchir le lien entre la méthode et le public, à la fois celui auquel on va être confronté mais aussi celui que l'on souhaiterait faire participer. On peut alors se demander s'il faut déployer une méthode qui consiste à « aller vers » : aller chercher des publics qui ne viendront pas spontanément mais qui sont nécessaires à la démarche menée ; si l'on reste dans une démarche classique du « faire venir » : j'invite, je sollicite, j'accueille ; ou enfin, si l'on est dans une optique du « laisser venir » et « on verra bien »...

Ces éléments sont importants à formaliser car c'est bien le projet et la méthode qui feront le public. Chaque nouveau projet dans chaque nouveau territoire va générer un nouveau public. Mais la méthode de concertation va cadrer les contours de ce public. En effet, la décision de partir sur un tirage au sort des participants par exemple ne donnera pas le même résultat qu'une invitation des parties prenantes traditionnelles.

Il y a donc une rencontre difficile à organiser entre un public aux contours fluctuants, un projet qui est toujours spécifique dans un territoire donné et une méthode qui conduit à le façonner, à le cadrer. Et c'est cette rencontre qui fait le projet, ses fonctions, son acceptabilité, sa légitimité... la réflexion méthodologique doit de ce fait s'élaborer chemin faisant.

Questions débattues

À la suite de l'apport de cadrage, deux témoins présentent leur expérience d'un projet qui a mobilisé une participation des citoyens : un projet de renouvellement de charte de Parc Naturel Régional (PNR) élaboré avec de nombreux ateliers citoyens, un projet d'éolienne citoyenne qui a mobilisé les habitants d'une commune rurale. Au fil et à la suite de ces deux présentations, des questions ont été soulevées et débattues par les participants.

Quelques points ont été seulement évoqués par un ou deux participant(s) :

Les associations sont-elles des « parties prenantes traditionnelles » ?

Une participante s'interroge sur l'opposition entre citoyens et parties prenantes traditionnelles en se demandant si les associations sont réellement considérées comme telles et si ce n'est pas assez récent qu'elles le soient (ou bien si elles seraient davantage du côté des citoyens : vérifier). Alice Mazeaud considère que sur la très grande majorité des sujets c'est le cas, mais qu'il y a en effet une différence entre les grosses associations nationales connues et établies de longue date qui vont être sollicitées sur tous les sujets même si cela sort de leur champ de compétence, alors que les associations plus petites, moins connues, qui interviennent sur des champs plus précis, seront moins sollicitées. Elle pense qu'il s'agit davantage d'une forme de routine que de discrédit à leur égard. L'exemple donné par la participante est celui d'une association de défense des locataires qui n'est jamais sollicitée pour des concertations sur la destruction de logements, Alice Mazeaud se demande si ce n'est pas plutôt un indicateur du fait que les concertations sont peu nombreuses dans ce domaine.

Une autre participante souligne le fait que les associations sont souvent invitées aux concertations sur des projets contre lesquels elles pourraient s'élever, dans la visée de faire taire la contestation en les associant à la réflexion. Marie Eraud évoque ici l'évaluation de la capacité de nuisance d'un acteur comme critère d'invitation à la concertation. Elle précise que même si les associations sont constituées de citoyens réunis autour d'une cause et représentés par les membres qui prendront part à la concertation, elles ne sont plus garantes aujourd'hui que la position qu'elles pourront prendre dans la concertation soit suivie par les citoyens porteurs de cette cause et qu'elles ne se feroient déborder par un mouvement citoyen incontrôlé.

Identifier les publics citoyens à mobiliser

Le deuxième témoin qui présente un projet d'éolienne citoyenne explique qu'ils ont vite réalisé qu'il y avait plusieurs sous-groupes très différents sous le terme de « citoyens », ils ont ainsi distingué : les agriculteurs qui possèdent les terrains sur lesquels les éoliennes pourraient être installées, les riverains du champ d'éoliennes, les habitants qui souhaitent devenir financeurs du projet. Ils ont ensuite adapté les actions mises en place en fonction de ces catégories.

Qui est le porteur du projet ?

La question du porteur du projet et de son identification par le public est importante. Le porteur peut être plus ou moins connu, il peut aussi avoir une image plus ou moins positive auprès du public qu'on cherche à mobiliser dans la concertation. Concernant le PNR, il s'agit d'une collectivité souvent peu repérée par les habitants, sauf au travers des actions de terrain qu'elle mène, qui lui donnent plutôt une bonne image.

Un porteur de projet qui n'a pas d'entrée privilégiée pour aller vers les publics qu'il souhaite mobiliser peut s'appuyer sur des acteurs relais. Dans le cas d'une collectivité qui veut mobiliser autour d'un projet d'éoliennes citoyennes sur des terrains agricoles il y a sans doute un relais à chercher auprès des associations agricoles.

Articulation entre place des citoyens et des élus

Dans l'exemple de la mobilisation autour de l'écriture de la nouvelle charte d'un PNR, les élus se sont peu investis. Ils souhaitaient que ce soient les habitants qui s'investissent dans les groupes de travail, et pensaient que leur temps de parole viendrait après. Au final la différence n'était pas tant dans les publics visés que dans la nature du travail proposé : les groupes de travail correspondaient au temps des propositions, auxquelles les élus en tant qu'habitants du territoire pouvaient participer également. Ils n'avaient pas mesuré que le temps suivant était celui de la décision, certes réservé aux élus dans leur rôle de décideurs, mais qu'il serait trop tard pour faire des propositions à ce moment-là.

Quid de l'implication et de la légitimité des structures associatives nationales et des mobilisations extra-territoriales ?

Parfois les opposants à un projet arrivent à mobiliser des associations nationales pour venir résister avec eux, ce qui peut apparaître comme hors sol. Le témoin qui porte le projet d'éolienne citoyenne précise que malgré tout, les associations extra-territoriales ont besoin d'une légitimité locale pour intervenir et que c'est à ce niveau que l'on peut agir.

Marie Eraud évoque le fait que plus on travaille avec les gens localement pour qu'ils se retrouvent dans le projet, plus il sera difficile pour des associations nationales structurées hors du territoire d'avoir une légitimité à intervenir.

Quelle place pour les intérêts particuliers versus l'intérêt général

Certains participants ont le sentiment qu'un discours autour du bien commun ne porte pas dans les situations de concertation et que c'est toujours l'intérêt particulier qui anime les personnes.

Alice Mazeaud précise que c'est l'existence d'un projet concret menaçant certains intérêts particuliers qui les fait forcément ressurgir et qu'il n'est pas illégitime de les revendiquer.

Quelques questions ont été débattues de façon plus conséquente :

Gérer les opposants

Sur le projet d'éolienne citoyenne on a vu que 3 opposants déterminés ont réussi à fédérer autour d'eux un mouvement de 19 personnes pour porter un recours contre le projet. Une concertation n'aurait pas fait changer d'avis ces 3 personnes, mais elle aurait peut-être pu éviter qu'on ait l'impression que c'était tout le village qui ne voulait pas du projet. (Ces 3 personnes ont organisé une réunion un vendredi soir pour demander aux gens de joindre à eux pour porter recours le lundi matin, ils ont avancé des arguments biaisés comme les hauteurs des éoliennes exprimées en altitude au-dessus du niveau de la mer et non en hauteur physique de mât. Ils ont emporté l'adhésion sur le moment, mais la plupart des personnes qui ont signé le recours en sont pas plus investies que ça contre le projet et disent qu'elles ne feront pas appel si le recours n'est pas accepté).

Pour le 3^e projet porté par l'association qui développe ces projets d'éoliennes citoyennes, l'idée est mettre en place une permanence pour pouvoir prendre le temps de discuter avec les personnes qui ont des craintes dans un contexte serein. (Le témoin donne le chiffre de 82% des projets d'éoliennes qui sont en recours actuellement, et précise que les éoliennes citoyennes n'y échappent pas)

Marie Eraud précise que si les personnes viennent avec des aprioris et qu'elles sont prêtes à écouter des explications il est alors possible de les démontrer...mais quand on est face à quelque chose qui n'est pas négociable pour certaines personnes, la question est de savoir si on peut définir ensemble quelque chose de négociable ou pas.

Mobiliser les indécis

Pour gérer les situations de conflits, certains évoquent la possibilité d'avoir des stratégies d'alliance. Il s'agit notamment d'identifier les personnes qui ne sont ni pour ni contre et de les intégrer aux groupes de réflexion, pour que les avis soient plus partagés en termes de composition du groupe. Ces personnes ne seront pas dans une démarche de blocage et elles peuvent apporter un entre deux, une vision différente, qui peut faire évoluer le débat.

C'est ce qui a été noté par les animateurs du groupe de travail sur l'agriculture dans la démarche du PNR. C'est un thème à fort enjeu, avec des conflits latents, des fortes personnalités qui sont sur le mode de l'accusation vis-à-vis du monde agricole. La présence de quelques habitants lambda, neutres sur la question a parfois permis de faire un pas de côté pour voir les choses autrement.

Différenciation et articulation entre « concertation » et « planification territoriale faisant une place aux initiatives citoyennes »

Plusieurs participants évoquent la possibilité de travailler en amont des projets avec des citoyens investis positivement, dans l'idée de « pouvoir faire avec », de coopération et non dans la dynamique du « pouvoir dire » avec des opposants réfractaires, autour d'un conflit déjà là. Ils voient là une opportunité d'un travail plus positif.

Alice Mazeaud fait le constat que le discours de citoyens qui disent « on fait déjà des choses dans ce domaine, on ne vous a pas attendus » est souvent un des ressorts de l'irruption de publics non attendus dans les concertations.

Elle précise ensuite que le fait d'impliquer des personnes dans des projets de transition (idée de faire avec) et le fait d'organiser des concertations qui visent à prendre en compte les problématiques des gens sont deux choses de natures différentes. Dans le premier cas cela relève davantage de la planification territoriale. Les collectivités ont toujours fait de la planification territoriale, et jusqu'à il y a 15 ans elles le faisaient seules. Aujourd'hui elles doivent mener ces opérations avec un public plus hétérogène, en y associant la population.

Alice Mazeaud fait la distinction entre des modes d'élaboration d'un projet qu'on peut vouloir le plus coopératifs possibles et la discussion autour du projet, une fois élaboré, au moment de son déploiement. Dans la stratégie on peut se mettre d'accord sur les idées, mais quand on entre dans le concret il y a forcément des intérêts particuliers qui vont être touchés et des oppositions qui vont naître.

La présentation de l'élaboration participative d'une charte de PNR avec un grand nombre d'ateliers citoyens va dans le sens de la mobilisation POUR une stratégie collective. Dans la discussion qui suit, la représentante du PNR précise que le document ainsi produit, traduit par les techniciens et adopté constituera un document opposable, qui pourra donc être utilisé dans le cas de mobilisation CONTRE des projets. Sa seule existence peut même éviter qu'un projet n'émerge réellement tant les recours seraient sûrs d'aboutir (ça a été le cas d'un projet de Center Parc sur une zone à fort potentiel écologique, qui n'a pas été très loin avant d'être abandonné par les porteurs).

Certaines prises de parole montrent que les conflits émergent même dans le cas où la discussion a été positive en amont.

Plusieurs exemples ont été donnés où des personnes qui étaient d'accord sur le principe se sont retrouvées opposées une fois le projet concret élaboré.

- Un propriétaire de château consulté sur un projet d'éolienne citoyenne s'est montré très ouvert et intéressé avant de rentrer en négociation serrée demandant que cela lui paie la rénovation de sa toiture, soit 600 000 euros, et pour finir par catalyser un mouvement d'opposition allant jusqu'à porter recours contre le projet.
- Une personne ayant porté des positions en faveur de l'accueil des gens du voyage dans sa commune, a soudain trouvé de nombreux prétextes pour s'opposer à la localisation du projet concret qui devait se mettre en place sur un terrain proche de chez lui.

Un participant souligne à quel point le projet peut faire consensus tant qu'il n'est pas localisé et comme le choix du terrain peut devenir le motif de toutes les oppositions.

D'autres montrent qu'on peut améliorer les choses en travaillant en amont

Une participante rapporte une expérience de projet de méthanisation dans une zone résidentielle portuaire. Elle évoque la grosse résistance des riverains dans un premier temps à l'évocation du projet, avec un sentiment d'être toujours le lieu choisi pour les activités à impact négatif sur leur environnement (« dès qu'il y a quelque chose de dégueu, c'est pour nous ! »). Elle explique ensuite que des moyens importants ont été déployés pour expliquer le projet durant une année complète en amont de sa mise en œuvre : articles dans la presse, exposition à la mairie, visites de sites... Et que cela a permis à la population de relativiser les impacts : il y a déjà des usines qui ont des émanations olfactives importantes, la méthanisation sent un peu comme un centre équestre, est-ce vraiment gênant dans ce contexte ? etc. Elle conclut en indiquant qu'aucun recours n'a au final été tenté contre ce projet.

Marie Eraud souligne l'importance de différencier l'explication et la pédagogie qu'il peut y avoir autour d'un projet et le fait de mettre des éléments en discussion (concertation). Lors d'une concertation il est essentiel que le porteur du projet ait défini ce qu'il est prêt à mettre en discussion. Le moment de la concertation doit aussi être choisi pour que des choses soient encore négociables.

Le témoin qui a présenté le projet d'éoliennes citoyennes apporte une illustration sur ce point : la concertation a notamment permis de travailler finement la forme, la hauteur du socle, l'orientation des plates-formes des éoliennes pour qu'elles aient le minimum d'impact possible sur les pratiques de culture de chaque parcelle d'implantation.

Production des groupes de travail

4 groupes travaillent à partir de la consigne suivante : à la lumière des apports et des témoignages, selon vous, que faudrait-il creuser ? Qu'est-ce qui a conforté votre vision ? Qu'est-ce que cela ouvre comme perspectives ?

GROUPE N°1 :

- Être vigilant sur qui anime la concertation : est-ce qu'un du territoire ? qui fait partie du projet, de la maîtrise d'ouvrage ? faut-il un tiers neutre ?
- Qu'entend-on par « le citoyen » ? D'où l'importance de la phase amont qui permet de décrypter ce qu'on met derrière ce terme et de réfléchir au cadrage qui est souvent trop vite réalisé (le cahier des charges ne suffit pas).
- Derrière les catégories (les citoyens, les élus, les techniciens...) on met des stéréotypes qu'on ne déconstruit pas et cela biaise le dialogue car en fonction de la catégorie où on est placé on n'a pas la même légitimité.
- Généraliser l'« aller vers », mettre en place des dispositifs plus efficaces pour cela. Question : est-ce que cette démarche est compatible avec une société individualiste comme celle dans laquelle on est ? et vers qui on va, c'est-à-dire va-t-on vers les bons profils ? Est-on capables d'aller vers le conflit ?
- Quelle reconnaissance et quelle valorisation de la participation ?

- Où ne est-on de la construction de la culture de la participation ?
- Comment on crée du collectif et du commun pour que les démarches de concertation soient plus que la somme d'avis individuels ?
- Besoin de partager nos expériences comme aujourd'hui

GROUPE N°2 :

- Oppositions intérêt général et intérêt individuel sur les projets de territoire : la somme des intérêts individuels ne font pas l'intérêt général, mais les engagements individuels peuvent aboutir à une démarche d'intérêt général
- Impliquer les citoyens dans la gouvernance
- Privilégier des lieux neutres, des sachants neutres et s'appuyer des méthodes d'éducation populaire
- Aller davantage vers le citoyen (par exemple dans le projet d'éolienne citoyenne)

GROUPE N°3 :

- Perspectives :
 - Créer des communautés de travail comme ça a été fait au PNR par exemple, on a trouvé que c'était un outil puissant porteur de dialogue constructif
 - Aller chercher davantage la majorité précoce et tardive, ceux qui n'ont pas d'avis, qui sont « au milieu » et constituent la majorité des personnes finalement. Comment aller les chercher ? Connaître les bénéfices secondaires pour les faire venir à travers des intérêts qu'ils repèrent pour eux : certaines personnes participent avant tout pour la convivialité ou pour des avantages autres : santé, argent....
 - En lien avec l'idée précédente : la place des citoyens neutres qui peuvent être des citoyens passerelles pour un dialogue entre opposants et partisans du projet qui soit moins conflictuel
 - Faire l'exercice de bien identifier ses publics visés en amont du projet, avant de se lancer dans la concertation
 - Co-construire le plus possible la méthode avec différents cerveaux !
- Conforté :
 - Les opposants sont impossibles à convaincre, il faut peut-être juste faire avec et réussir à soit questionner le projet, soit le mener avec l'idée qu'il y aura toujours des opposants
 - Atteindre un apaisement à défaut d'un consensus
- A creuser :
 - Comment travailler la reconnaissance du besoin de l'autre (notamment celui qui s'oppose au projet) en ménageant des temps d'écoute
 - Intéressant de travailler en tête à tête aussi, même si la parole n'a pas la même puissance que celle qui est portée dans un groupe (cette puissance peut constituer un levier ou un frein selon les situations)
 - Comment repositionner le projet au niveau local, court-circuiter des dynamiques nationales qui seraient en opposition

- Cet aller-retour entre national et local nous a amenés à nous interroger aussi sur le lien entre Bien Commun Global et Ingérence sur un territoire... A quel moment est-on dans l'un ou dans l'autre ?
- De là on s'est dit qu'il était intéressant d'avoir une dynamique nationale ou internationale aussi mais qu'elle n'est pas forcément accessible à tous. Tous les acteurs n'ont pas la même mobilité à la fois physique et intellectuelle là-dessus : certains peuvent se projeter sur le Bien Commun à l'échelle internationale (comme l'Amazonie), alors que pour d'autres c'est plus difficile. Cela pose donc la question sociale en même temps que la question environnementale.
- Comment passer à la participation effective des personnes éloignées. Comment capter les personnes qui ne viennent pas forcément sur les temps de concertations et qui ont pourtant une parole à porter tout aussi intéressante.

GROUPE N°4 :

Globalement il nous semble que le travail à mener va au-delà d'un travail ponctuel sur un projet et qu'il s'agit d'un processus de long terme pour amener une culture de la participation sur un territoire, une dynamique collective, une écoute.

- Se doter d'une vision partagée qui donne envie de s'engager sur le territoire, pour que les habitants soient plus faciles à mobiliser ensuite et qu'ils entrent plus facilement dans une appropriation des projets
- Favoriser l'interconnaissance des groupes sociaux sur un territoire. Il faut notamment associer au projet les leaders d'opinion, qui peuvent lever des opposants.
- Créer un espace tiers (où chacun vient parler avec un cadre et des règles neutres et de bienveillance) et un co-portage du projet (entre différentes parties prenantes).
- Réfléchir à la gouvernance du projet et repérer les différents acteurs visibles ou non visibles : place de l'expert, du facilitateur ? Quel système d'acteurs gravite autour du projet ?
- Posture de fond à avoir : l'habitant n'est pas forcément mauvais
- Il peut y avoir des citoyens facilitateurs sur le territoire, qui vont venir en soutien, et qu'il faut mobiliser ceux-là aussi
- Ecouter les peurs, les craintes avec bienveillance, elles font partie du projet qui doit prendre en compte les intérêts des uns et des autres.
- Offrir une part de gagnant-gagnant pour les citoyens, même si ç doit être financier
- Comment garder de la pédagogie et de la vulgarisation autour des projets ?

Conclusion par Alice Mazeaud

Alice Mazeaud propose en conclusion d'opposer deux aspects en forçant volontairement le trait.

- *Le citoyen que l'on va chercher dans la co-construction*

On cherche alors à mobiliser l'individu au-delà des parties prenantes pour nourrir la réflexion dans le dialogue en amont des projets. Celui-ci bénéficie d'un apriori positif. C'est l'habitant qui a un savoir d'usage, qui connaît son territoire, le citoyen qui est orienté vers l'intérêt général, etc.

On peut travailler pour aller vers ce nouveau public et cette mobilisation suppose des méthodes adaptées à chaque type de public...

Cela produit un certain nombre d'effets positifs en termes d'appropriation du projet, de mise à l'agenda de ce projet, de reconnaissance symbolique, d'enrichissement, etc.

Sur ce volet, les questions qu'on peut se poser sont :

- Jusqu'où va cette inclusion, et notamment quand il s'agit d'arbitrer, de négocier, de décider ? Et comment on fait le lien entre le dialogue et la décision ?
- Et qu'est-ce que cette inclusion produit quand on rentre dans le concret : est-ce que cela permet d'éviter le conflit ? de délégitimer des opposants ?

- *Le citoyen qui s'invite dans un projet qu'on voudrait pouvoir mener tranquillement*

Celui-ci est crédité d'un apriori plutôt négatif. C'est le citoyen qui perturbe et qu'on ne sait pas comment gérer.

On peut aller chercher des gens qui sont POUR le projet, mais ils sont rarement mobilisés d'emblée au contraire de ceux qui sont CONTRE. Les individus qui sont contre le sont pour deux raisons principalement :

- Parce qu'ils se représentent leurs intérêts personnels comme menacés (que ce soit fondé ou non)

Si ce n'est pas fondé, on peut penser que l'information permettra de déconstruire cette opposition. Si c'est fondé, l'opposition est légitime. La question que cela pose est : sous prétexte qu'un projet est d'intérêt général, comment négocier l'acceptation des nuisances individuelles qui peuvent être réelles ? On n'est plus alors dans une problématique de co-construction mais sur de la négociation en face à face.

- Parce qu'ils sont porteurs de causes plus larges (opposition de valeurs), et parfois « instrumentalisés »

Il faut se méfier d'une vision schématique qui présupposerait le projet comme forcément du côté de l'intérêt général, et la mobilisation comme forcément porteuse des intérêts particuliers des participants. Il existe aussi beaucoup de situations où des projets d'intérêts particuliers sont mis en cause grâce à la mobilisation citoyenne. La rencontre du projet et de ses opposants n'est donc pas toujours à lire comme celle de l'intérêt général contre les intérêts particuliers. C'est d'ailleurs l'objectif même de la co-construction que de co-construire cet intérêt général.

Il est important de rappeler que l'intérêt général ne se présume pas. En effet, l'intérêt général immanent dont se prévaut l'Etat jusque dans les années 1970 n'a plus vraiment de sens aujourd'hui.

L'intérêt général d'un projet est une combinaison entre une orientation politique et une distribution la plus juste possible des nuisances et des aménités.

L'accès au juge constitue la voie du dernier recours, la dernière forme de participation du public. Ce droit de recours est parfois considéré comme problématique car il peut entraver et retarder la mise en œuvre des projets, même lorsqu'il y a eu concertation. C'est pourquoi il y a beaucoup de débats aujourd'hui sur la possibilité d'articuler un renforcement de la participation en amont des projets avec éventuellement une limitation du droit de recours en aval.

Mais rappelons que l'intérêt général peut fluctuer dans le temps et que ce qu'on croit être d'intérêt général à une époque ne l'est peut-être pas vu d'une autre. C'est donc parfois le recours (même porté par une minorité) qui permet de maintenir le cap de l'intérêt général.

Le dialogue territorial a vocation à agir sur ces deux volets : co-construction et concertation, qui sont de natures très différentes, mais la co-construction de projets globaux, d'orientations générales, peut aussi faire place à la discussion autour des projets concrets qui s'y inscrivent.

LES PUBLICS DU DIALOGUE TERRITORIAL

Alice Mazeaud, MCF, La Rochelle Université

Comédie Atelier praticiens-chercheur Nantes, 29 novembre 2019

UN CONSTAT RÉCURRENT

- + Une offre de participation toujours plus importante et toujours plus sophistiquée.
 - + Mais des projets toujours plus compliqués à mener...
 - > Mobilisation contre l'impact environnemental de projets
 - > Mobilisation contre des projets à visée environnemental
 - + Et des critiques contre l'offre de participation
- ➡ L'offre de participation ne semble pas trouver son public

Comédie Atelier praticiens-chercheur Nantes, 29 novembre 2019

QUELS PUBLICS POUR LE DIALOGUE TERRITORIAL ?

- + Une demande de participation ?
- + Publics visés / publics réels ?
- + Quelles méthodes pour quels publics ?

Comédie Atelier praticiens-chercheur Nantes, 29 novembre 2019

QUI VEUT PARTICIPER ? (ET POURQUOI ?)

- + Pas de demande massive de participation ... Mais une demande d'offre de participation ; les individus sont habitués à pouvoir donner leur avis.
- + Des publics organisés (sur-sollicités) vs des publics spontanés (c'est le projet qui fait le public)
 - > Des motifs de participation variables : sens civique, militantisme environnemental, défense d'un intérêt
- + Conséquence : un désenchantement procédural. Une concertation même bien menée ne fait pas disparaître le conflit

Comédie Atelier praticiens-chercheur Nantes, 29 novembre 2019

PUBLICS VISÉS / PUBLICS RÉELS

- + Publics visés :
 - > l'organisateur de la concertation a une représentation (plus ou moins consciente) de son public...
 - > Et la méthode devrait être le résultat d'une réflexion sur le public
 - > Mais souvent, le public est peu pensé.. (Routines)
- + Publics réels :
 - > Le public réel n'est que rarement celui qu'il imaginait.
 - Son comportement n'est pas celui attendu/anticipé
 - Les parties prenantes traditionnelles ne sont pas les seules à participer

Comédie Atelier praticiens-chercheur Nantes, 29 novembre 2019

PUBLICS VISÉS / PUBLICS RÉELS

- + Des questions à se poser :
- + Quel rôle pour le citoyen (l'individu) ?
 - > Quelle légitimité ? Bon sens, savoir d'usage, défense d'intérêt..
 - > Quelle difficulté ? Représentativité, orientation vers l'intérêt général
- + Les publics organisés sont-ils forcément plus « représentatifs », gages d'un dialogue plus efficace ?

Comédie Atelier praticiens-chercheur Nantes, 29 novembre 2019

QUELLES MÉTHODES POUR QUELS PUBLICS ?

- + Attention au fétichisme procédural : ni méthode magique ni méthode tout terrain
- + Aller vers / faire venir / laisser venir ? A quels publics s'adresse t'on ?
- + C'est le projet (et la méthode) qui font le public, et le public qui fait le projet ..