



## **« DU POUVOIR DE CO-ELABORER AU POUVOIR D'AGIR »**

Séminaire régional du 23 octobre 2013 à Rennes

### **Synthèse des propositions issues des ateliers**

-Novembre 2013 -

Si l'association des citoyens aux stratégies et aux dynamiques de développement des territoires qu'ils habitent ou dans lesquels ils travaillent constitue aujourd'hui un enjeu de premier plan tant en termes de démocratie que de cohésion sociale, de nombreuses questions se posent encore quant au modèle même de l'offre institutionnelle de participation dans notre pays. Suffit-il d'ouvrir des espaces de participation pour que ceux-ci soient occupés ? Quels publics ces dispositifs mobilisent-ils réellement ? En quoi cette offre permet-elle de répondre aux enjeux concrets qui interpellent les citoyens ? Alors qu'une nouvelle étape de décentralisation et de modernisation de l'action publique est actuellement en débat, alors que les futures politiques publiques territoriales des collectivités sont aussi en cours d'élaboration, comment ces questions, qui ne peuvent être réduites aux seuls quartiers populaires, interpellent-elles aujourd'hui l'évolution de l'action publique et les stratégies de développement menées dans les territoires ? Quelles politiques imaginer, quelles nouvelles pratiques d'acteurs susciter pour ré-enchanter demain les processus de développement des territoires ruraux et urbains ?

C'est pour mettre en lumière l'état des réflexions autour de ces enjeux et en débattre avec les acteurs locaux, que l'Unadel a organisé le 23 octobre dernier, avec le soutien du Conseil régional de Bretagne et de Mairie-conseils - Caisse des dépôts, le séminaire: « *Du pouvoir de co-élaborer au pouvoir d'agir : Quelles sont les pratiques de la société civile ? Quelles politiques publiques territoriales* ».

Cet événement a rassemblé plus de 60 participants issus des territoires bretons et plusieurs intervenants nationaux. Voici les propositions des 3 ateliers du séminaire...



## **Atelier n°1 : Comment soutenir les démarches participatives dans l'élaboration et la cogestion des politiques publiques ?**

### **Questions abordées durant l'atelier :**

Comment mieux associer les conseils de développement ? Comment les politiques territoriales prennent en compte les propositions du Conseil de développement, ou issues d'une démarche participative ?

Comment mieux articuler les différents lieux de la participation sur le territoire et quel rôle particulier des Conseils de développement au sein de ces instances ?

- Où se place le conseil de développement (court terme/action, long terme/stratégie) ?
- Et quelle articulation entre les niveaux de territoire Pays/CC en termes de démarches participatives ?

Comment les politiques territoriales peuvent prendre en compte les pratiques et les instances participatives et s'enrichir de leurs apports ?

### **CONSTATS ET PROPOSITIONS ISSUS DE CET ATELIER :**

#### **► Comment mieux associer les conseils de développement (tant sur la stratégie que dans la mise en œuvre des actions) ?**

- **Nécessité de développer une coopération forte entre membres des Conseils de développement et élus du pays** que ces derniers soient ou non membres de l'instance<sup>1</sup>, "peu importe la forme". Cette relation est à établir, puis à maintenir et souvent à renforcer. Cela peut passer par l'identification d'un élu du Pays référent du conseil de développement, Il faut adopter un mode de fonctionnement avec les élus qui permettent de faire avancer les dossiers et de « favoriser un ce travail ensemble ».
- **Il faut aussi renforcer la lisibilité du Conseil de développement auprès de l'ensemble des élus du territoire.** Via par exemple la présentation régulière des travaux du codev<sup>2</sup> auprès des élus du conseil de Pays, mais aussi en allant à la rencontre des conseils communautaires, des commissions de travail d'élus. Faire connaître le conseil de développement dès le renouvellement des équipes municipales est un enjeu important pour l'avenir.
- **Le Conseil de développement ne devrait pas, par contre, être lié au mandat municipal pour perdurer** : son renouvellement devrait indépendant de l'agenda électoral.

---

<sup>1</sup> Les Conseils de développement sont plutôt contre; mais cela dépend des habitudes de travail propres à chaque conseil de développement, prises à leur création

<sup>2</sup> Abréviation pour Conseil de développement

- **Rappeler l'importance de la commande, c'est-à-dire de « la saisine » par les élus auprès du conseil de développement** : c'est un gage de légitimité pour le conseil de développement.
- **Les politiques publiques territoriales pourraient être plus incitatives pour les inciter à davantage saisir leur conseil de développement.**
- **Les auto-saisines sont aussi importantes** pour la dynamique propre de l'instance et pour son identité. S'autosaisir de sujets parfois « impertinents » ou en marge des préoccupations des élus, et avoir l'aval de principe des élus est nécessaire et un signe de confiance.
- **Réunir au sein des Conseils de développement l'ensemble des parties-prenantes du territoire**, notamment les jeunes et les entreprises (via les clubs d'entreprise) ce qui est souvent aujourd'hui difficile
- **Assurer la lisibilité de l'origine et de la co-construction des propositions du codev** une fois qu'elles sont reprises et mises en œuvre par d'autres organismes. Le risque est souvent de les voir trop s'étioler, et de perdre leur origine, ce qui démotive les membres des Conseils de développement. La principale finalité reste toutefois la reprise puis la mise en œuvre opérationnelle des propositions des Conseils de développement (sa capacité d'influence).

► **Comment mieux articuler les différents lieux de la participation sur le territoire et quel rôle particulier des Conseils de développement au sein de ces instances ?**

- **Dépasser les frontières institutionnelles**, travailler entre plusieurs conseils et développer l'inter-territorialité.
- **Se déplacer sur le territoire** pour faciliter les liens avec le terrain, avec la population.
- **Rechercher une bonne répartition géographique** des membres du conseil de développement.
- **Encourager le développement d'espaces de participation complémentaires aux Conseils de développement.** Les "comités de citoyens" de Communautés de communes travaillent ainsi sur des sujets différents, sur des thématiques liées aux compétences des Communautés de communes, et sur des besoins à court et moyen terme, alors que les Conseils de développement sont positionnés plutôt sur des enjeux stratégiques à long terme. Les conseils de développement peuvent impulser des démarches participatives intra-Pays.

Mais peu de Communautés de communes se sont dotées d'instance de participation, il y a donc peu de retour d'expériences sur ces questions<sup>3</sup>. Par ailleurs, est-ce que l'affirmation de projets de territoire à l'échelle des Communautés de communes, en co-construction avec des comités de suivi ne fragiliserait pas les Pays, dont c'est le rôle premier?

---

<sup>3</sup> Plusieurs participants de l'atelier ont d'ailleurs émis des réserves sur l'objet et le portage des "comités de citoyens".

## ► **Comment les politiques territoriales peuvent prendre en compte les pratiques et les instances participatives et s'enrichir de leurs apports ?**

- **Une instance adaptée pour évaluer, anticiper** : le codev a moins de contraintes de temps que les élus, et de contraintes de résultats; ses membres peuvent donc prendre du recul, réaliser des travaux d'évaluation, de la prospective territoriale.
- Le conseil de développement est aussi **un garant du projet de territoire** si les élus changent.
- Du fait de la diversité de sa composition, et du lien qu'il entretient avec les différentes composantes du territoire, le codev est **aussi une instance qui peut être utilement saisie pour contribuer à des processus de co-élaboration ou de co-évaluation de politiques publiques à l'échelle supra** (département, région).
- **La question du statut des membres des Conseils de développement** est posée par les participants. Avoir un statut clarifié permettrait par exemple de mobiliser plus facilement les actifs, et les jeunes (ex rembourser les frais de déplacement)
- Si les enquêtes publiques sont des temps potentiels de participation elles sont en fait **très peu mobilisatrices**.

## **Atelier n°2 : Comment mesurer la valeur ajoutée des démarches participatives ?**

### **Questions abordées durant cet atelier :**

Aux yeux de certains élus, de techniciens et parfois pour les acteurs de pratiques participatives eux-mêmes, la valeur ajoutée de ces démarches et leur utilité sociale ne sont pas toujours évidentes, ce qui peut constituer un facteur de démobilité. Comment mieux appréhender leur capacité d'influence ? Quelles méthodes et quels indicateurs pourrions-nous proposer?

**Animation** : Stéphane Loukianoff, délégué général de l'Unadel

### **CONSTATS ET PROPOSITIONS ISSUS DE CET ATELIER :**

- **L'existence de saisines ainsi que leur nombre** constituent pour les conseils de développement un premier indicateur important leur permettant de situer l'état de leur relation aux élus : les saisines témoignent d'une reconnaissance. Les saisines sont toutefois plus répandues dans les agglomérations que dans les pays car cet exercice « d'expertise citoyenne » demande souvent un appui technique et financier que les codev de pays n'ont pas toujours (aide à l'animation, appui dans la rédaction, logistique pour organiser des auditions, aide à la valorisation des productions...). Il faut aussi faire attention à un équilibre « saisines / auto saisines », car certains

codev d'agglomération<sup>4</sup> peuvent à l'inverse se sentir « noyés » par trop de saisines.

- **L'élaboration de grille d'évaluation et de suivi de leurs contributions** permet aux conseils de développement de mieux évaluer le degré de prise en compte de leurs avis par les élus. Car il y a souvent un manque de « feedback » vis-à-vis des avis rendus. Au minimum, il est nécessaire de mettre en place (par exemple en le précisant dans une charte de partenariat) **une forme de « rendre compte régulier et réciproque ».**
- **Mais faut-il vraiment communiquer sur la paternité réelle d'un projet ?** Certains membres de conseils de développement estiment que la véritable récompense est bien de constater la prise en compte par les élus des recommandations émises et non que de communiquer sur le rôle joué par le codev.
- Réclamer la paternité d'un projet n'est sans doute pas prioritaire, mais il serait utile de **replacer les projets dans un récit.**
- **Créer une commission pérenne d'auto-évaluation** au sein de l'instance peut aussi permettre de travailler de façon fine sur cette évaluation de la valeur ajoutée des travaux et le degré de leur prise en compte par les élus.
- Par ailleurs, de plus en plus de conseils de développement de pays s'orientent **vers une fonction d'animation territoriale**, de façon complémentaire de celle du rôle de production d'avis, ce qui induit d'autres critères d'évaluation de leur action.
  
- Dans certains territoires il existe déjà des méthodes expérimentées pour réaliser cette évaluation :
  - **Réalisation d'un état des lieux de l'existant** (par exemple via un bilan annuel),
  - **Définition d'indicateurs pour chaque action** en relation direct avec la formulation des objectifs poursuivis pour chaque public distinct (ex : élus, conseil de développement, habitants du territoire)
  
- Cela dit, il est important de faire la **distinction entre la mesure des actions et des productions d'un codev et l'évaluation de sa dynamique globale** (avec de critères de type : diversité des acteurs qui le compose, capacité à mobiliser autour d'actions, de commissions...).
  
- Enfin, au-delà des conseils de développement, **il existe des questions clefs communes aux démarches participatives qui pourraient aussi être utilisée comme base d'évaluation :**
  - Comment cette démarche contribue-t-elle au bien être des participants ?
  - Comment cette démarche contribue-t-elle à l'amélioration du cadre de vie ?
  - Comment cette démarche contribue-t-elle à l'amélioration de la qualité de l'action publique ?
  - Comment cette démarche contribue-t-elle à favoriser l'engagement citoyen ?
  - Comment cette démarche améliore-t-elle l'éducation tout au long de la vie ?
  - Comment cette démarche améliore-t-elle à la cohésion sociale ?

---

<sup>4</sup> Exemple du Codespar pour le Pays de Rennes.

## Atelier 3 - Comment transformer l'offre de participation en partant des préoccupations concrètes des habitants ?

### Questions abordées durant cet atelier :

L'offre institutionnelle de participation s'adresse à un public averti laissant de côté une part importante de la population. Comment éviter la construction des « entre soi » ?

Comment adapter les méthodes à la diversité des publics et des enjeux pour développer un « mieux vivre ensemble » ?

**Animation** : Vincent Chassagne, expert associé à Mairie-Conseils, Caisse des Dépôts.

### CONSTATS ET PROPOSITIONS ISSUS DE CET ATELIER :

#### ► Des méthodes pour éviter l'entre soi

- **Aller vers** : profiter du temps de refondation des Pays pour élargir la diversité des membres des conseils de développement en allant à leur rencontre.
- **Élargir les cercles** : ne pas hésiter à élargir les cercles quand on travaille sur une question. On peut travailler avec « un petit noyau » de personnes, proposer des temps spécifiques à un plus grand cercle, et aller avec (des outils adaptés) vers un public encore plus large...
- **S'ouvrir à d'autres formes de langage et d'expression** : sortir du langage trop institutionnel, proposer d'autres formes d'expression que le seul écrit : dessin, maquettes, vidéos, enregistrement, scénettes de théâtre, etc...
- **Connaître les « ailleurs »** : faire des visites ailleurs (c'est-à-dire hors du cadre formel de la réunion en salle) et aussi au sein du territoire, il faut aller voir les gens là où ils vivent.
- **Utiliser le tirage au sort** : les tirages au sort permettent de favoriser la participation de publics habituellement peu présents dans les instances. On organise un tirage au sort dans le cadre d'un processus participatif, puis, lors d'un entretien, il est proposé aux personnes tirées au sort de participer dans un cadre précis : exemple : une consultation, un débat autour d'un sujet conflictuel... Toutefois, il ne faut pas s'attendre, à l'issue du tirage au sort, à une mobilisation quantitativement importante de la part de gens non informés ni volontaires au départ.
- **Intégrer de la progressivité** : l'implication se construit « pas à pas » au gré « de petites victoires » qui sont rassurantes pour les participants, via des avancées concrètes. Pour certains publics on peut commencer par les solliciter autour de choses concrètes et courtes. Par exemple, on propose à des enfants de choisir les couleurs d'un équipement). Et ces petites choses que l'on peut multiplier, vont donner le goût et l'habitude aux personnes de participer. On pourra proposer après des participations plus approfondies. Un petit projet peut être support d'une réflexion partagée, d'une éducation partagée, avec des enjeux plus complexes et qui demanderont davantage de temps
- **Organiser des débats publics de citoyens** : organiser des débats publics avec une assemblée citoyenne<sup>5</sup>, le tout avec un cadre et une méthode d'animation précise.

<sup>5</sup> Le terme « assemblée citoyenne » est aujourd'hui très lié à celui des débats organisés dans les territoires par le Front de Gauche.

- **Rencontrer les associations avec les élus** : constituer des binômes « élu municipal – membre du conseil de développement » et aller à la rencontre des associations et de leurs membres pour les écouter et parler du territoire et de la participation.
- **Rencontrer la population avec les élus** : au côté des élus, nous pouvons investir des lieux et des temps de la vie publique pour communiquer avec les habitants (exemple, organiser une remise des cartes d'électeur aux jeunes, utiliser les vœux de manière décalée, organiser avec eux un temps pour l'accueil des nouveaux habitants, participer autrement à la fonction d'accueil) ;
- **Rites, célébrations** : Notre société locale a besoin de réinventer des rites locaux qui permettent de se sentir en communauté,... Allons chercher les idées, proposons, participons.
- **Réseaux sociaux** : Investir les réseaux sociaux pour communiquer et échanger. On peut aussi en créer facilement (exemple plateforme collaborative) et ils peuvent être ludiques pour mieux « faire le buzz » ; il y a des outils accessibles à tous, et même des outils destinés aux personnes qui maîtrisent mal la langue.

### ► **Aller vers les jeunes, les établissements scolaires, les organismes de formation ?**

- **Développer l'éducation citoyenne** : utiliser des espaces éducatifs partagés, profiter de la réforme scolaire pour encourager les projets éducatifs locaux et l'ouverture à des intervenants pouvant parler de ce que signifie la citoyenneté (conjugaison des droits, des devoirs et du pouvoir de changement).
- **Proposer des modules pour les établissements scolaires** : Les conseils de développement peuvent préparer des modules et les proposer aux établissements scolaires présents sur le territoire en impliquant les enseignants volontaires dans cette démarche (primaires, collèges, lycées d'enseignement général et technique, formation supérieure...).
- **Encourager des espaces d'initiatives des jeunes** : services civiques
- **Rencontrer les jeunes avec les élus** : leur proposer des jeux de rôles par petits groupes entre eux pour les faire réfléchir et s'exprimer, puis organiser une rencontre avec les élus (à Nantes ce sont les têtes de listes mais ce peut être hors élections et des Volontaires du service civique ont aidé pour cela).

### ► **Appréhender les envies de participation, de revendication et les conflits**

- **Du courage politique** : On ne sait pas toujours ce qui va sortir des démarches participatives, cela suppose une posture d'accueil courageuse pour les élus (exemple du SDF qui a construit une cabane en bois sur une place bordelaise pour y jouer de la musique... Les élus ont accepté et encouragé, puis la cabane améliorée est devenue un lieu d'échange et de culture...).
- **Ne pas fuir le conflit** : Il ne faut pas confondre conflit et dispute. Le conflit est un élément fondamental. Les habitants doivent pouvoir exprimer ce qui pose problème, revendiquer, poser un conflit. Le conflit fait aussi sens. C'est aux acteurs impliqués dans des débats et pratiques participatives générateurs de conflits de proposer des cadres qui permettent de mettre au jour les tensions en présence, de rassurer et de sécuriser, pour parvenir à l'écoute, au dialogue et aux consensus productifs.

- **Organiser « des randonnées des mécontents » ?** C'est un exemple d'idée originale et sympathique qui peut être facilitée par les conseils de développement via quelques prérequis et qui permet à un groupe de personnes, d'exprimer un mécontentement de manière ludique et créative.
- **Aborder les sujets sensibles :** et utiliser des outils et méthodes de types « médiateurs » pour parler de sujets conflictuels ou délicats (exemple le théâtre inter actif, théâtre forum...).

### ► Commencer par des « mini » démarches

- **Partir des préoccupations de la vie quotidienne :** mener avec les gens des « petites démarches » qui se traduisent rapidement par des avancées. Par exemple, en travaillant sur l'habitat de centre-ville où il existe souvent un gros problème : le manque de jardin, on peut vite déboucher sur un projet de jardin partagé puis le mettre en place collectivement.
- **Améliorer la connaissance du territoire local :** via des visites en groupe, des diagnostics « en marchant ».
- **Des moyens qui doivent être prévus à l'avance :** Avoir pour cela des mini budgets votés à l'avance (« budgets flash ») ainsi que du temps d'accompagnement et un peu d'accessibilité au matériel et aux lieux...
- **Gouvernances thématiques :** organiser des gouvernances précises en associant des personnes concernées autour de problèmes vécus : par exemple les problèmes de crèche, de bus...

### ► Former les acteurs institutionnels à une pédagogie d'intervention adaptée

- **Former :** les services des collectivités et EPCI devraient utiliser et tester les outils et méthodes d'animation participatives, il faut développer les formations en ce sens.
- **Adapter le langage :** adapter le vocabulaire territorial et administratif souvent incompréhensible pour les habitants. Cette « traduction » peut être aussi un rôle des conseils de développement.
- **Eduquer au territoire :** les acteurs institutionnels devraient faire des efforts pédagogiques pour rendre plus compréhensible l'organisation administrative et institutionnelle du territoire. Mais attention, peut-être ne faut-il pas en attendre trop car cette organisation restera toujours complexe...

### ► Donner des règles et des cadres à la participation publique

- **Droit au rêve :** Attention mettre aussi dans les cadres le droit au rêve, à la créativité, à l'ailleurs et aussi aux escapades « hors cadre », nécessaires pour innover (tout ne doit pas être trop et tout le temps rationnel). Créer, c'est oser imaginer sortir des chemins battus, cela ne signifie pas qu'à terme on ne sache pas choisir ce qui est à la fois « souhaitable et réalisable »
- **Boite à fantasmes :** Rassurer à propos de l'idée qui consiste à dire que d'ouvrir la participation c'est ouvrir « la boite à fantasmes » et que cela fera des déçus et retombera sur les élus qui, bien entendu, ne peuvent pas répondre à tout faute de moyens.
- **Accepter le droit à l'erreur et à l'expérimentation :** les projets « recevables » par les pouvoirs institutionnels sont souvent contraints par une obligation de

résultats sur des objectifs trop précis. Ne pourrait-on pas procéder par étapes, pour favoriser l'implication ?

- **Proposer des cadres** : Donner (ou mettre au point ensemble) pour chaque processus de participation, le cadre correspondant (objectifs, règles du jeu, limites) et toujours donner le retour aux participants (donner à voir que l'on a pris en compte leur travail), pouvoir évaluer après coup un résultat et évaluer toujours la satisfaction des participants.
- **Engagement institutionnel et reconnaissance des idées des habitants** : l'institutionnel doit laisser une vraie marge de manœuvre aux réalisations issues des idées des habitants.
- **Interlocuteur interface** : Il serait intéressant d'avoir un interlocuteur interface entre l'institution et la société civile participante, pour des réponses claires sur la prise en compte des propositions (il ne faut pas de discours compliqués, administratifs, pleins d'hypothèses, hachés entre renvois à d'autres instances ou d'autres temps ... sous peine de fuites et déceptions rapides des gens qui ont participé).

### ► Renouveler les outils et formes de rendez-vous

- **Ne pas limiter au cadre de la réunion** : aller chercher les gens là où ils sont sans nécessairement proposer de réunion (l'expression en réunion est très dure pour beaucoup...).
- **Convivialité** : ne pas rater le convivial un peu décalé (une forme de rencontre et un lieu sympathique, du café ...).
- **Originalité** : se lâcher sur les modes d'animation, d'entrée en connaissance inter-personnelle (exemple, speed-dating colères/envies...).
- **Dépassez les étiquettes** : savoir gommer les statuts pour se connaître et se reconnaître autrement (et ainsi mettre les nouveaux participants en confiance).
- **Outils d'expression variés** : trouver notamment des formes d'expression variées pour les participants (photo langage, forum ouvert...).
- **Adaptation aux publics, à leur culture** : adapter les formes de participation aux publics pour installer la confiance (exemple NTIC pour les jeunes).
- **Invitations « accrocheuses »** : revoir les formes et les outils d'invitation (on peut utiliser les réseaux sociaux, la rue, des flyers, des messages radio, des animations « porteurs de parole... ) ; revoir les titres des rencontres proposées (sur les titres, c'est difficile pour un habitant de comprendre ce que c'est, et cela ne donne pas envie).
- **Rassurer** : mettre en confiance, prévenir la peur légitime d'être jugé.

« Les innovations sont les désobéissances qui ont réussi » disait Albert Einstein