Cerema

Direction technique
Infrastructures de transport et matériaux

*Rapport d'étude*

# Approche exploratoire des pratiques de concertation à l'échelle nationale et internationale

## Acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transport

Juillet 2016

## Rédacteurs

Cécilia MATHIS (Cerema - Ouest)
Mission Évaluation et Développement durable
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 25
Mél : cecilia.mathis@cerema.fr

Marie-Pascale JAY (Cerema - Ouest)
Mission Évaluation et Développement durable
Téléphone 33 (0)2 40 12 83 85
Mél : marie-pascale.jay@cerema.fr

## Relecteurs

Serge VILLETTE (Cerema - Ouest)
Mission Évaluation et Développement durable
Téléphone : 33 (0)2 40 12 83 40
Mél : serge.villette@cerema.fr

Joel M'BALLA (Cerema - Infrastructures de transport et matériaux)
Téléphone : 33 (0)1 60 52 32 63
Mél : joel.mballa@cerema.fr

# Préambule

Cette étude « Approche exploratoire des pratiques de concertation à l'échelle nationale et internationale » est inscrite au programme de travaux sur l'acceptabilité sociale des projets et politiques de transports menés par le Pôle de Compétences et d'Innovation « Évaluation des Projets et Politiques de Transport » (PCI EPPT).

Ce programme d'études en matière d'acceptabilité sociale s'intéresse à toutes les phases et démarches de concertation qui jalonnent le déroulement des études d'un projet d'infrastructures de transports jusqu'à sa réalisation. Les phases couvertes vont du débat public aux enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique.

Dans le cadre du PCI EPPT, plusieurs rapports ont été produits ou sont en cours de production sur les différentes phases de concertation.

Le rapport relatif à l'étude de la phase débat public a été publié le 24 décembre 2013 sous le titre « Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports – Apports méthodologiques à partir de l'analyse de 15 débats publics » et est téléchargeable à l'adresse suivante http://www.infra-transports-materiaux.cerema.fr/les-debats-publics-dans-l-a5790.html.

Le rapport relatif à l'étude de la phase de déclaration d'utilité publique, a été publié le 5 février 2016 sous le titre « Acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports – Analyse de la phase d'enquête publique ». Il est disponible à l'adresse suivante http://www.infra-transports-materiaux.cerema.fr/la-phase-d-enquete-publique-dans-l-acceptabilite-a5988.html.

Le rapport « Analyse croisée des enseignements issus des rapports « débat public » et « enquête publique » » a été finalisé à l'été 2015. Il a pour objet de comparer et rapprocher les travaux des deux études citées précédemment afin d'identifier les spécificités liées à chaque phase de concertation. Il paraîtra en 2016 et sera téléchargeable sur le même site.

Un dernier rapport, qui devrait paraître également en 2016, s'intéresse à la concertation menée au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme[1] (ou concertation intermédiaire), toujours pour les projets d'infrastructures de transport, cette phase de concertation ayant lieu en amont de l'enquête publique.

Le présent rapport complète les études précédentes, en réalisant un parangonnage de différentes pratiques de concertation en France ou à l'étranger. Le terme concertation, telle qu'il est employé dans ce rapport peut être défini par « une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. ».

Ce parangonnage porte à la fois sur des projets d'infrastructures, de transport, d'aménagement du territoire ou plus largement sur des dispositifs de concertation, qui ont traité de multiples thèmes lors de diverses occasions de mise en application. Ces différents cas étudiés sont riches d'enseignements, certains par l'ancienneté de leur pratique voire leur caractère de modèle, d'autres par leurs ambitions novatrices s'inspirant, en les adaptant, de concepts déjà éprouvés. Croisés avec les analyses qui ont pu être conduites dans les rapports mentionnés ci-dessus, ils sont de nature à alimenter les réflexions sur les évolutions souhaitables en matière de démocratie participative qui font l'objet d'un chapitre de ce document.

1 Le code de l'urbanisme a été recodifié depuis l'entrée en vigueur au 1er janvier 2016 de l'ordonnance 2015-1174 et du décret 2015-1783. L'article L300-2 est ainsi remplacé par les articles L103-2 à L103-6. Dans la suite du rapport, la mention à la nouvelle codification (« articles L103-2 et suivants ») sera utilisée y compris dans la description des cas étudiés.

Page laissée blanche intentionnellement

# Sommaire

**PRÉAMBULE....3**

**INTRODUCTION....7**

**1 - SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAS....9**

1.1 - Nantes, la Loire et nous....9
1.2 - World wide views....10
1.3 - Instance régionale de débat public du Nord-Pas-de-Calais....10
1.4 - Réseau Express Grand Lille....11
1.5 - Franchissement Jean-Jacques BOSC – Communauté urbaine de Bordeaux....11
1.6 - La loi Toscane sur la participation et le débat public....12
1.7 - La conférence de consensus mise en œuvre par le Danish Board of Technology (conseil danois de la technologie)....13
1.8 - Les budgets participatifs : l'exemple de Porto Alegre....13
1.9 - Les méthodes participatives et de consultation de la population en Suisse....14
1.10 - Le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement au Québec....15

**2 - ÉTUDES DE CAS....17**

2.1 - Nantes, la Loire et nous....17
*2.1.1 - Le contexte et les objectifs....17*
*2.1.2 - Le déroulé....17*
*2.1.3 - L'analyse du débat....18*
2.2 - World Wide Views....22
*2.2.1 - Le contexte et les objectifs....22*
*2.2.2 - Le déroulé....22*
*2.2.3 - L'analyse du débat....22*
2.3 - L'Instance régionale du débat public de la région Nord-Pas- de-Calais : exemple du débat sur la gouvernance alimentaire....24
*2.3.1 - Le contexte....24*
*2.3.2 - Le déroulé du débat : « Et demain qu'est-ce qu'on mange ? »....25*
*2.3.3 - L'analyse du débat....26*
2.4 - Débat public du Réseau Express Grand Lille (REGL)....29
*2.4.1 - Le contexte et les objectifs....29*
*2.4.2 - Déroulé....29*
*2.4.3 - Analyse du débat....31*
2.5 - Franchissement Jean-Jacques BOSC – Communauté urbaine de Bordeaux....34
*2.5.1 - Le contexte et les objectifs....34*
*2.5.2 - Le déroulé....34*
*2.5.3 - L'analyse du débat....35*

2.6 - La Loi régionale Toscane sur la participation et le débat public....39
*2.6.1 - Le contexte et les objectifs....39*
*2.6.2 - Les axes de la réforme : 2 outils, 1 institution....39*
*2.6.3 - Retour sur quelques années d'exercice de la loi....41*
2.7 - La conférence de consensus mise en œuvre par le Danish Board of Technology....42
*2.7.1 - Le contexte et les objectifs....42*
*2.7.2 - Les principes de la conférence de consensus par le Danish Board of Technology....43*
*2.7.3 - L'analyse des conférences de consensus....44*
2.8 - Les budgets participatifs : l'exemple de Porto Alegre....46
*2.8.1 - Le contexte et les objectifs....46*
*2.8.2 - Un dispositif reposant sur un principe et de nouvelles institutions....47*
*2.8.3 - L'analyse du budget participatif....49*
2.9 - Les méthodes participatives d'évaluation des choix technologiques en Suisse....50
*2.9.1 - Le contexte et les objectifs....50*
*2.9.2 - Des méthodes participatives diversifiées au fil du temps....51*
*2.9.3 - Quelques exemples de sujets et d'outils mis en œuvre sur des enjeux de société....52*
2.10 - Les dispositifs de consultation de la population sur initiative populaire pour les décisions publiques en Suisse....54
*2.10.1 - Le contexte et les objectifs....54*
*2.10.2 - Le déroulé des initiatives et référendums populaires....54*
*2.10.3 - Analyse....56*
2.11 - Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec13....57
*2.11.1 - Le contexte et les objectifs....57*
*2.11.2 - Un dispositif participatif gradué de l'information jusqu'à la co-construction....58*
*2.11.3 - L'analyse des démarches participatives menées par le BAPE....60*

**3 - APPROCHE EXPLORATOIRE SUR LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES DES PRATIQUES DE CONCERTATION SUR LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES....62**

**4 - PISTES DE TRAVAIL ENVISAGEABLES....64**

**BIBLIOGRAPHIE....66**

**SIGLES ET ACRONYMES....67**

# Introduction

La participation du public est au cœur des principes du développement durable et guide aujourd'hui les méthodes d'élaboration et d'évaluation des projets. A l'international, elle est définie par la « convention d'Arrhus[2] » et en France par l'article 7[3] de la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle depuis 2005. Même si elle ne se limite pas à ces modalités, la participation du public prend en France plusieurs formes juridiques : le débat public, l'enquête publique et la procédure de concertation au titre des articles L103-2 et suivants du code de l'urbanisme.

Néanmoins, on constate lors des phases de concertation sur les grands projets, une cristallisation des contestations de plus en plus sclérosante et peu propice aux débats constructifs. Ceci amène les décideurs à s'interroger sur la rénovation du cadre de la participation. Le colloque national « Démocratie participative et modernisation du dialogue environnemental » du 5 mai 2015, ainsi que le rapport présentant les conclusions de la commission Richard « Démocratie environnementale : débattre et décider » s'inscrivent dans ce mouvement.

Dans l'esprit de ces réflexions, ce rapport analyse plusieurs exemples de concertation qui présentent un intérêt particulier, non seulement sur des projets d'infrastructures mais aussi sur d'autres projets. En France, les cas suivants ont été sélectionnés pour leur caractère novateur :

- le grand débat sur « Nantes, la Loire et nous » ;
- l'Instance régionale de débat public de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- le débat public sur le Réseau Express Grand Lille ;
- la concertation sur le franchissement Jean-Jacques BOSC à Bordeaux.

Les expériences internationales analysées sont principalement des processus mis en application depuis de nombreuses années, ce qui permet d'avoir un regard critique soulignant les points forts de chacun mais aussi les difficultés rencontrées :

- le World Wide Views, développé dans le cadre de la COP 15 ;
- les dispositifs institués par la loi Toscane sur la participation ;
- la conférence de consensus du Danish Board of Technology ;
- les budgets participatifs de Porto Alegre ;
- les méthodes participatives d'évaluation des choix technologiques en Suisse ;
- les dispositifs de consultation de la population sur initiative populaire pour les décisions publiques en Suisse ;
- le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement au Québec.

2 Convention internationale du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France le 8 juillet 2002.

3 « Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

En termes de méthodologie, chaque cas a été analysé au regard de trois grands items :

- le contexte et les objectifs : ce premier item rappelle l'origine du processus de la concertation (historique du projet, réglementaire ou non, etc.) ou du cas concret étudié ainsi que les finalités visées ;
- le déroulé : il décrit les processus de concertation et détaille, pour les cas les plus opérationnels, les différents outils d'animation utilisés pour faire vivre la concertation ;
- l'analyse : ce dernier item fait un retour sur la mise en œuvre de la concertation. Il porte à la fois sur l'objet, les finalités, les méthodes de concertation voire les suites données quand elles sont disponibles.

Ces éléments sont synthétisés pour les onze cas ou processus cités ci-dessus dans le premier chapitre de ce rapport. Pour une approche plus exhaustive, le second chapitre présente de manière détaillée chaque cas d'études. Le troisième chapitre explore les évolutions possibles des pratiques de concertation sur les projets d'infrastructures et le dernier identifie un certain nombre d'enseignements et de pistes de travail pour les maîtres d'ouvrages.

# 1 - Synthèse des études de cas

## 1.1 - Nantes, la Loire et nous

Ce débat « Nantes, la Loire et nous », organisé d'octobre 2014 à juin 2015 par Nantes Métropole, avait pour objectif de recueillir des avis sur :

- l'importance et la qualité des espaces publics, leur relation à la Loire ;
- l'aménagement des berges et des espaces de la Loire ;
- la mobilité dans la métropole et en particulier les questions de franchissements de la Loire.

L'étude de ce grand débat organisé par la métropole nantaise, hors cadre réglementaire, est révélatrice de l'**importance que revêt l'état d'avancement d'un projet au moment où on organise le débat**. Trop en amont d'un projet, sans déclinaison spécifique pour le projet, voire a fortiori sans orientation forte sur les scénarios ou options de projet ni réelle localisation géographique, on observe souvent un consensus « banalisé » d'attente. Ceci est dû au fait que les citoyens n'ont pas suffisamment d'éléments pour réagir sur le projet et cela ne permet pas d'anticiper les difficultés et questionnements qui seront rencontrés par le maître d'ouvrage dans une phase plus opérationnelle du projet. Au contraire, si le projet soumis au débat est déjà trop avancé, parfois même avec des solutions, on observe souvent un dissensus. Les citoyens ont tendance à réfuter les choix déjà effectués et à remettre en cause les hypothèses qui ont conduit à effectuer certains choix sur ce projet plutôt que d'autres.

Le premier retour sur ce débat souligne l'intérêt qu'il pourrait y avoir de questionner les citoyens raisonnablement en amont des projets mais sans rester uniquement sur une phase de planification type « plans et programmes » qui souvent ne décline pas les orientations relatives au projet. Si on fait le lien avec l'application depuis 2014 de l'instruction gouvernementale sur l'évaluation des projets d'infrastructures, cette étape pourrait s'articuler autour de l'analyse stratégique en phase amont. **En effet, selon la terminologie du référentiel relatif à l'évaluation citée ci-dessus, elle permettrait de partager les éléments issus de l'analyse territoriale tels que les besoins et les enjeux, qui ont permis de définir les objectifs du projet, mais aussi le « scenario de référence » qui alimentera les hypothèses de l'évaluation.**

On peut constater que cette phase de concertation amont a permis non seulement d'apaiser le débat en ne portant pas sur un projet précis d'infrastructures, mais aussi de discuter des hypothèses et des évolutions probables du territoire, et de partager les objectifs qui peuvent émerger des échanges avec et entre les citoyens. Elle a contribué également à une **identification plus claire des interrogations des citoyens sur leur territoire**, ainsi qu'à une **hiérarchisation des enjeux** tels qu'ils les perçoivent. De façon induite, cela favorise la montée en compétence des collectifs, associations et citoyens vis-à-vis des problématiques liées au projet.

La matière enrichie, issue de ce grand débat, peut ainsi avoir vocation à **constituer un « cahier des charges » pour le maître d'ouvrage.** Ce dernier pourra anticiper les questions et enjeux à traiter obligatoirement afin d'alimenter un futur débat métropolitain portant sur un projet précis d'aménagement du territoire.

Concernant la forme du débat (*cf.* 2.1.2), il est intéressant de noter :

- la diversité des méthodes utilisées, en présentiel ou via des outils numériques ;
- la multitude des lieux de concertation pour varier les publics et toucher notamment ceux qui sont traditionnellement éloignés de la participation.

Dans le même esprit, le non recours aux grandes réunions en vis-à-vis avec les citoyens est également de nature à apaiser et de fait, à faciliter les échanges.

## 1.2 - World wide views

La méthode World Wide Views, ou « débat mondial citoyen », a été développée par le « Danish Board of Technology », en collaboration avec la « World Wide Views Alliance » en préparation du sommet COP15 de Copenhague sur le climat en 2009. Elle a été validée et recommandée aux États signataires du protocole de Kyoto en préalable des COP. Deux COP se tiennent annuellement dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et de la convention sur la diversité biologique.

Cette méthode s'appuie sur un questionnement fermé qui ne présente **pas le côté constructif** des démarches participatives traditionnelles qui, elles, peuvent contribuer à la construction, ou co-construction du projet mis en débat, à travers la formulation de propositions voire de contre-propositions. En effet, si elle permet d'appréhender de façon satisfaisante l'opinion des citoyens sur le sujet débattu, et ce à une échelle mondiale, la forme du rendu ou de la capitalisation ne **permet pas de restituer la richesse des débats ou de capitaliser les arguments développés** qui ont pu émerger dans les discussions.

C'est donc une forme de consultation plutôt que de concertation, qui présente l'avantage de donner rapidement aux décideurs un aperçu **des problématiques clés et qui peut leur permettre d'être plus particulièrement vigilants sur les sujets de préoccupation avec notamment une visée pédagogique**. Elle peut également contribuer au travers de la phase préalable au questionnement, à **élever la conscience publique** sur les défis et opportunités en jeu, voire à homogénéiser les conditions d'appropriation du débat.

## 1.3 - Instance régionale de débat public du Nord-Pas-de-Calais

La région Nord-Pas de Calais est la première région française à se doter d'une instance dédiée au débat public, l'Instance Régionale de Débat Public, créée en mars 2012. Le débat étudié, « Et demain qu'est-ce qu'on mange ? », fut le premier débat d'ampleur régionale organisé par l'instance, qui s'est tenu entre octobre 2012 et juin 2014.

A l'instar du débat « Nantes, la Loire et nous », on observe dans le cas présent une volonté de construire un **diagnostic partagé et territorialisé** avec des acteurs reconnus comme légitimes sur le sujet mis en débat. Ce diagnostic semble avoir permis de **consolider et de partager la situation de l'existant, ainsi que ce qui peut s'apparenter au scenario de référence.** Cela a favorisé la détection précoce des points de consensus et de dissensus entre les parties prenantes. En contribuant à l'émergence des enjeux et des objectifs du territoire mais aussi des préoccupations des citoyens, ce type de débat amont permet d'établir et de légitimer le débat ainsi que de s'assurer que les projets proposés à la concertation répondent bien aux enjeux identifiés.

Cette expérience régionale souligne également l'importance d'ouvrir la concertation en amont à un panel d'acteurs diversifiés afin d'établir une vision du territoire qui soit la plus complète possible (*cf.* 2.3.3.c). Par ailleurs, il en ressort qu'une **vigilance particulière doit être apportée aux connexions entre les différentes phases de concertation.** C'est bien l'articulation entre ces différentes phases de concertation (y compris au travers d'un partage des hypothèses successives qui ont prévalu) qui donne la cohérence et permet au porteur du débat d'argumenter voire de justifier les choix effectués au regard des consultations précédentes.

Il est également intéressant d'observer l'apport de la **délocalisation des espaces de contribution vers des lieux originaux** : restaurant universitaire ou vide-grenier dans le cas étudié (*cf.* 1.3.3.d). Cette délocalisation présente l'avantage de toucher des publics traditionnellement éloignés de la participation.

## 1.4 - Réseau Express Grand Lille

Le Conseil régional Nord-Pas de Calais a saisi la CNDP en octobre 2014 pour organiser un débat public sur le projet de Réseau Express Grand Lille. Ce projet consiste en la mise en place de trains rapides et cadencés de type RER, pour relier les principales villes du bassin minier et la métropole lilloise à l'horizon 2030. Le débat public s'est tenu du 2 avril 2015 au 22 juillet 2015.

Ce débat, organisé dans un cadre réglementaire par la CNDP sous l'égide d'une CPDP, montre assez fortement que la **légitimité législative n'est pas toujours suffisante** pour assurer à une instance (ici le Conseil régional) d'être reconnue, par les citoyens, légitime à se saisir d'un projet et à le porter en tant que maître d'ouvrage. Pour conforter cette position, il peut ainsi être opportun que le maître d'ouvrage s'appuie sur les autres acteurs considérés comme plus légitimes par les citoyens, ou encore, qu'il s'attache à recontextualiser le projet dans un plan plus global sur lequel son intervention n'est pas contestable.

Les résultats de l'atelier préparatoire organisé en amont du débat public soulignent la richesse de la démarche et des échanges entre les acteurs territoriaux qui s'y sont déroulés. La confrontation des visions et les discussions entre ces différents acteurs ont permis de faire émerger des questions, points de vigilance, consensus et dissensus autour de ce projet. Les sujets identifiés lors de l'atelier préparatoire étaient d'autant plus pertinents qu'ils ont été récurrents et prégnants dans la phase du débat public. Cet atelier était assimilable, in fine, à un **condensé du débat public**, qui aurait eu probablement un impact plus important et une exploitation plus riche s'il s'était déroulé quelques mois avant le débat public, permettant alors au maître d'ouvrage de **compléter ses présentations voire d'ajuster son projet**.

Concernant le débat public en lui-même, il est intéressant de noter la diversité des méthodes de concertation utilisées qui permet par conséquent de toucher des publics très différents. Notamment, les « débats mobiles » ont été particulièrement efficaces du fait d'**un choix pertinent des lieux et horaires** de leur tenue. Les rendez-vous ont également permis d'**informer** et de **permettre l'expression de certains acteurs** – notamment les jeunes – ainsi que de les **sensibiliser à la démocratie participative**.

## 1.5 - Franchissement Jean-Jacques BOSC – Communauté urbaine de Bordeaux

La Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a soumis à la concertation un nouveau franchissement de la Garonne au sud en 2007, le pont Jean-Jacques BOSC. La concertation réglementaire (L103-2 et suivants du code de l'urbanisme) sur le projet de franchissement a duré près de deux ans, de février 2009 à janvier 2011.

Cette concertation réglementaire présente l'originalité d'avoir fait elle-même l'objet d'une concertation préalable, sorte de concertation sur la concertation, appelée « réflexion élargie » qui portait sur les modalités de concertation et sur la validation d'un projet de Charte de concertation. Cette démarche est le fruit d'une **volonté politique forte** qui souhaitait une **« concertation approfondie, novatrice et exemplaire »**. On peut cependant souligner la faible contribution des citoyens lors de la « réflexion élargie », avec seulement 27 avis recueillis et dont la majorité ne concernait pas le processus de concertation lui-même mais l'objet et la question du franchissement. Bien que la période d'ouverture ait été limitée (un mois entre fin juin et fin juillet), et malgré le fait qu'il y ait eu confusion sur l'objet de la concertation, **cette construction partagée du dispositif de concertation a accru la légitimité du porteur de projet**, au-delà de sa seule légitimité législative et électorale.

La CUB s'est entourée de façon volontariste d'un garant de la concertation ainsi que d'un Comité Permanent de Concertation (CPC), chargé de décliner les modalités de la concertation et de débattre des orientations (dont les rôles sont définis dans la Charte de la concertation évoquée ci-dessus). L'entité garant est composée de deux personnalités reconnues pour leur investissement sur la démocratie

participative et qui ont fait le choix d'agir **sous statut bénévole**, afin de **garantir leur indépendance vis-à-vis de la CUB.** Le temps long de la concertation, 18 mois, a permis au garant ainsi qu'au CPC de proposer des ajustements de la méthodologie ainsi que d'identifier les thématiques et solutions de franchissement qu'il conviendrait d'approfondir. A l'issue de la concertation réglementaire, le garant a rédigé des bilans de la concertation et émis **18 recommandations.** Validées par le CPC et à destination du maître d'ouvrage, ces recommandations portaient essentiellement sur :

- **la suite du processus de concertation ;**
- **l'approfondissement souhaitable de certains éléments du projet.**

Ces **recommandations ont été intégrées dans le programme du concours de maîtrise d'œuvre**, qui a été par ailleurs discuté avec le CPC, et notamment la vocation prononcée d'espace public de l'ouvrage. Au-delà de l'objet, l'une des autres recommandations concernait également la pérennisation d'une instance de concertation pour la suite du projet, et ce jusqu'à son achèvement en 2018, ce qui s'est concrétisé par la mise en place d'un « groupe de contact ». La concertation continue et structurée avec les citoyens a permis, sans aller jusqu'à la co-construction, de contribuer à **enrichir le projet.** Le projet a, en effet, bénéficié en retour d'une **forte appropriation par les citoyens qu'ils soient riverains ou usagers**.

## 1.6 - La loi Toscane sur la participation et le débat public

La région italienne de Toscane s'est engagée depuis les années 2000 dans une démarche d'implication accrue des citoyens dans les processus décisionnels, concrétisée par une loi en 2007[4]. Cette loi et ses compléments ultérieurs ont eu pour objet :

- **la mise en place d'un dispositif de débat public, d'abord facultatif puis rendu obligatoire pour certains projets et travaux ;**
- **le soutien aux processus participatifs locaux par des aides financières mais aussi méthodologiques et logistiques**.

L'ensemble du dispositif est **encadré par une « Autorité de garantie et de promotion de la participation et du débat public », instance créée à cet effet**.

Concernant le dispositif de débat public et l'autorité indépendante créée, la législation toscane renvoie en grande partie au dispositif français de débat public et à la CNDP. Les adaptations législatives récentes ont renforcé ce caractère, notamment en instituant l'indépendance de l'autorité au regard du pouvoir exécutif régional et la collégialité de sa direction.

**La principale originalité du dispositif toscan repose sur le soutien aux processus participatifs locaux**, qui connaît un succès évident. Depuis 2008, plus de 160 dispositifs participatifs ont été aidés. L'essentiel des dispositifs relève des collectivités locales, mais ils sont aussi régulièrement pratiqués par des établissements scolaires, des associations, des groupes de citoyens ou même des entreprises. L'obtention des aides est conditionnée par des engagements précis du porteur de projet, notamment sur les méthodes envisagées pour assurer l'expression de tous les points de vue, ainsi que sur la transparence des décisions prises au regard des expressions.

4 La Constitution italienne précise que le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions, certaines compétences étant exclusive à chaque collectivité, d'autres étant partagées. Les compétences régionales s'exercent essentiellement dans les domaines des transports, des travaux publics, de l'organisation hospitalière, de la culture, du tourisme, de l'urbanisme et de la police locale. Le Conseil régional exerce le pouvoir législatif dont sont investies les régions.

**Ce dispositif a permis une prise de conscience par les citoyens de la possibilité de participer à l'élaboration des politiques locales** qui les concernent ainsi que du pouvoir d'agir dont ils disposent (*cf.* 2.6.3.c). On note que leur expression sollicitée au stade du projet ne permet toutefois pas facilement de produire du consensus, et que leur participation gagnerait sans doute à intervenir plus en amont, sur la définition des politiques ou sur les sujets de société avant leurs développements en actions concrètes.

## 1.7 - La conférence de consensus mise en œuvre par le Danish Board of Technology (conseil danois de la technologie)

Le conseil danois de la technologie (DBT) est une organisation créée par le Parlement en 1986 afin **de réunir et diffuser l'information sur les technologies présentant des enjeux sociétaux, les évaluer et envisager les effets et les risques de leur usage**. Pour cela, le DBT a recours aux connaissances d'experts, mais recherche aussi l'avis des citoyens « ordinaires ». Pour recueillir l'avis de la population sur ces sujets, le DBT a développé différentes méthodes de participation. La **conférence de consensus est la plus emblématique** et a essaimé dans différents pays sous des formes proches (Etats-Unis, Allemagne, Suisse, etc.).

La conférence de consensus est une méthode d'évaluation de la technologie par **une rencontre entre un groupe d'experts et un panel de citoyen**. L'objectif est de traiter un sujet donné sur la base des connaissances disponibles, apportées par les experts. Ces connaissances sont soumises à un groupe de citoyens qui dialogue de manière ouverte avec les experts. La finalité pour les citoyens est de **produire un document présentant leur opinion sur le sujet traité et leurs recommandations à l'intention des instances décisionnelles**.

Ce dispositif porte sur des sujets potentiellement conflictuels et **exige pragmatisme et transparence** dans la démarche. C'est une approche structurée, encadrée par un comité de pilotage et alimentée en contenu par des experts. Ceux-ci sont choisis par les citoyens retenus pour participer à la conférence. Ces citoyens sont sélectionnés sur candidature motivée, pour leur représentativité au regard de la population danoise, et leur absence d'intérêt personnel dans le domaine traité. **Les documents produits par la conférence sont ensuite publiés et largement diffusés**.

L'objectif essentiel est de parvenir à un consensus sur le sujet traité. Cette recherche de consensus est représentative de la culture et du modèle politique danois. Pour y parvenir, les citoyens sélectionnés disposent d'une grande autonomie, à la fois pour sélectionner les experts qu'ils veulent entendre, et pour rédiger le document qui formalise leur avis. **Cette démarche se situe en amont des projets et mobilise des citoyens danois représentatifs. Elle contribue à l'arbitrage de choix sur les enjeux de société que les avancées technologiques soulèvent en permanence**.

## 1.8 - Les budgets participatifs : l'exemple de Porto Alegre

La ville de Porto Alegre au Brésil a instauré, à la fin des années 1980 **un dispositif novateur de budgets participatifs, qui donne aux citoyens accès à une codécision des priorités sur une partie du budget de la ville**. Cette expérience avait pour objectifs :

- d'**établir une bonne gouvernance urbaine** ;
- **de lutter contre la corruption et le clientélisme** qui sévissaient dans la gestion locale ;
- de **construire un nouveau lien social au sein de la population** notamment en direction des plus précarisés.

Le processus d'élaboration du budget local a été transformé avec la mobilisation de nouveaux acteurs dans le cadre d'une pyramide participative :

- au niveau des quartiers, les citoyens sont invités à s'exprimer directement sur leurs problèmes et les solutions souhaitées ;
- les propositions des citoyens sont portées par leurs représentants dans des instances intermédiaires, qui les synthétisent et les priorisent par thème et zone géographique ;
- les propositions en résultant sont présentées au Conseil du budget participatif de la ville, où le budget est établi par les représentants des citoyens et l'administration municipale.

Le budget participatif gère environ 20 % du budget municipal de manière pérenne. L'objectif d'**associer le plus grand nombre de citoyens** a été atteint via une participation croissante, notamment des plus démunis soutenus par les associations locales. L'**objectif de redistribution** s'est concrétisé par des investissements élevés sur les secteurs où les populations résidentes avaient de faibles revenus. Enfin, le **dispositif a permis la diffusion de la culture démocratique**, avec des citoyens devenant acteurs dans leur ville. Par cet intermédiaire, ils peuvent impulser ou promouvoir les politiques, en permettant leur financement et assurant leur suivi via les rendus-comptes aux instances participatives.

Le succès incontestable au niveau local a été suivi d'une diffusion internationale après le forum social mondial de Porto Alegre en 2001. La banque mondiale a qualifié ce dispositif de **« bonne pratique de gouvernance »** et le dispositif a connu des adaptations aux contextes locaux dans sa diffusion mondiale. En Europe, les investissements ne concernent généralement plus les besoins primaires de la population qui sont déjà couverts. Ils portent plutôt sur les aménagements urbains, les politiques culturelles ou éducatives. Par ailleurs, on constate que ces dispositifs ont tendance à mobiliser majoritairement les catégories sociales moyennes à supérieures, plutôt que les plus pauvres. Enfin, les montants financiers en jeu et le caractère souvent consultatif des choix budgétaires limitent leur impact. Toutefois et ponctuellement, des budgets participatifs sont initiés localement, comme à Paris depuis 2014.

## 1.9 - Les méthodes participatives et de consultation de la population en Suisse

**Les méthodes participatives d'évaluation des choix technologiques**

En Suisse, l'évaluation des choix technologiques a été prévue dans la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche de l'innovation. Depuis 1992, un centre d'évaluation des choix technologiques – TA-SWISS – intervient sur ce champ afin de connaître les enjeux des évolutions technologiques et développer le dialogue entre science et société sur ces enjeux. Pour assurer une régulation sociale des choix technologiques, diverses méthodes participatives sont mises en œuvre.

Le PubliForum : inspiré de la conférence de consensus danoise, il donne à un groupe de citoyens l'occasion de formuler sa perception d'une question et ses recommandations, après une phase d'acculturation par des experts. Le PubliForum est un processus relativement lourd, notamment pour la disponibilité nécessaire des participants sur plusieurs jours. Même s'il est porteur de forts enrichissements, il reste utilisé de façon limitée. Face à ces contraintes, d'autres modes de participation ont été développés, moins riches que le PubliForum, mais plus souples (temps plus réduit, adaptation à un public spécifique) et répondant à une diversité de besoins. Dans un pays où la consultation des citoyens est une tradition, les méthodes participatives sont pragmatiques, cherchant le meilleur résultat pour un investissement raisonnable.

**Les initiatives de consultation de la population pour les décisions publiques**

Les attributions du corps électoral suisse sont larges, diversifiées et susceptibles d'impliquer une participation directe des citoyens à la prise de décision publique. Les objets soumis à consultation sont de natures très différentes : questions politiques sensibles et médiatiques (urbanisme, fiscalité, etc.), droits politiques (institutions), problèmes de société (logement, système scolaire, etc.).

Les conditions de la participation populaire aux décisions politiques prennent deux formes principales :

**L'initiative populaire fédérale** est un droit civique permettant à au moins 100 000 citoyens ayant le droit de vote, de faire une proposition et de la soumettre à la « votation » populaire. L'initiative déclenche le processus décisionnel et vise à l'adoption ou l'abrogation d'un acte étatique. Introduite dès 1848, l'initiative populaire fédérale s'est développée pour devenir l'un des principaux moyens d'expression des partis ou groupes d'opposition. Bien que les chances d'adoption de la proposition soient faibles (moins de 10 %), son efficacité se matérialise par le débat public provoqué et les contre-projets que le gouvernement fédéral peut lui opposer.

**Le référendum** : il intervient à la fin du processus décisionnel conduit au sein d'une autorité législative et permet au corps électoral de se prononcer sur l'acte adopté par celle-ci. **Il prend deux formes, obligatoire ou facultatif et se décline du niveau fédéral aux cantons et aux communes.**

Il est obligatoire au niveau fédéral pour les révisions de la Constitution fédérale, l'adhésion à des communautés supranationales ou des lois déclarées urgentes.

Il est facultatif pour l'introduction et la révision des lois fédérales : lorsqu'une nouvelle loi ou une loi révisée est publiée dans la Feuille fédérale, tout citoyen opposé à son entrée en vigueur dispose d'un délai de cent jours pour récolter 50 000 signatures de citoyens suisses. La loi doit aussi être soumise au référendum si huit cantons en font la demande. Si le référendum fédéral a lieu, la loi n'entrera en vigueur que si la majorité des votants se prononce favorablement.

Les cantons suisses mettent également à disposition de leurs citoyens l'outil du référendum facultatif pour l'adoption de leurs lois et/ou l'approbation de crédits affectés par exemple à la réalisation de travaux publics (référendum financier). Cette forme de référendum conduit ainsi la population à s'exprimer sur l'opportunité des projets dont le financement est demandé.

## 1.10 - Le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement au Québec

Le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE), organisme public, a pour mission d'éclairer les prises de décision du gouvernement dans une perspective de développement durable. Pour cela, **il informe, enquête et consulte la population sur des projets où la qualité de l'environnement est en jeu mais ne donne pas d'avis décisionnel.** Il produit des rapports publics.

Depuis ses débuts en 1980, le BAPE a assuré plus de 850 mandats pour différents types de missions impliquant à chaque fois la participation du public. Les principaux sont :

- des mandats pour mettre en place, auprès du public, une **période d'information et de consultation** sur un dossier : le projet est alors soumis à une période d'information et de consultation pendant 45 jours, via le site internet du BAPE, dans divers lieux ouverts au public et lors de présentations publiques ;
- **des mandats d'enquête et d'audience publique :** sur demande de tout citoyen ou organisme, le BAPE est mandaté pour organiser une audience publique en deux temps : une première phase pour l'information lors de séances publiques avec questions du public et de la commission au porteur du projet, une seconde phase où chacun peut exprimer son opinion sur le projet.

Près de 70 % des mandats exercés par le BAPE concernent les champs des transports, de l'énergie et du traitement des déchets. Ces mandats ne confèrent au BAPE qu'un pouvoir limité. Si le BAPE est un organisme indépendant, ses rapports ne sont pas décisionnels, ni même porteurs de recommandations, mais seulement informatifs. En effet, le dernier mot revient au gouvernement.

Référence internationale en matière de protection de l'environnement, il l'est aussi au titre de la participation démocratique aux processus de décision. Les principales qualités reconnues sont l'**indépendance, la neutralité, la transparence et l'impartialité**. Depuis sa création, plus de 100 000 personnes ont assisté aux audiences publiques. Le BAPE a rendu la consultation du public naturelle et nécessaire lorsqu'il s'agit de grands projets.

Ce processus formalisé a ensuite été déployé sur de nouveaux champs tels que les enquêtes génériques. Elles reproduisent le modèle des audiences publiques mais portent sur des programmes et des politiques. Il a aussi permis le développement de dispositifs participatifs amont et aval des audiences publiques ou, de manière indépendante, à des processus locaux tels que les conseils régionaux de l'environnement.

Des réflexions en cours ont pour objectif d'étendre la compétence du BAPE à l'ensemble des thèmes du développement durable, sur des sujets plus amont que les projets et sur la meilleure façon de prendre en compte les nouvelles technologies dans les relations avec le citoyen.

# 2 - Études de cas

## 2.1 - Nantes, la Loire et nous

### 2.1.1 - Le contexte et les objectifs

Fin 2010, Nantes Métropole lance la démarche participative "Ma ville Demain" qui met en exergue la Loire comme premier symbole de l'agglomération. Après deux ans de travaux, le projet de territoire est adopté en décembre 2012 et fixe des orientations pour l'agglomération à 2030. Ces orientations valorisent la Loire et ses affluents comme socle patrimonial commun et lieux de vie, envisagent un nouveau franchissement de la Loire à l'ouest de l'agglomération et à l'intérieur du périphérique, etc.

En avril 2014, Nantes Métropole décide d'organiser de grands débats autour des sujets majeurs du territoire métropolitain. « Nantes, la Loire et nous » est le premier débat proposé.

En avril 2014, le conseil de développement publie, suite à la demande de Nantes Métropole, "Un débat public ouvert à tous : principes, méthodes, outils" qui pose les grands principes du débat. En juin 2014, le conseil communautaire de Nantes Métropole approuve à l'unanimité le principe du débat autour de la Loire et de ses usages. Ce débat a pour objectif de recueillir des avis sur l'importance et la qualité des espaces publics, leur relation à la Loire, l'aménagement des berges et des espaces de la Loire, la mobilité dans la métropole et en particulier les questions de franchissements de la Loire.

### 2.1.2 - Le déroulé

Pour assurer le respect des principes démocratiques tout au long de la démarche, une commission du débat a été installée le 19 septembre 2014. Elle a rédigé la charte du débat qui assure pluralisme, transparence, équité et accès de tous au débat. La commission est composée de cinq personnalités proposées par les groupes politiques composant le conseil communautaire, ainsi que de trois élus communautaires.

Un document socle réalisé par l'agence d'urbanisme de Nantes Métropole, l'Auran, a été mis à disposition du public en octobre 2014 afin que chacun dispose d'une information équivalente sur les quatre thématiques structurant le débat : la Loire des pratiques et des usages ; la Loire, espace économique, espace écologique ; la Loire, la mobilité et les franchissements ; Loire, cœur métropolitain, attractivité et qualité urbaine.

Le débat s'est déroulé d'octobre 2014 à juin 2015 et a, conformément aux recommandations du conseil de développement, utilisé largement des outils numériques afin de permettre à tous les citoyens un accès large à l'information et à de nouvelles possibilités d'expression. Un site internet spécifique, alimenté très régulièrement, diffusait les informations et les actualités du débat et recueillait les contributions des internautes, leurs réactions, leurs avis, etc. 577 avis ont été recueillis sur ce site internet. Les citoyens pouvaient également suivre le grand débat sur Facebook ou encore Twitter.

Au-delà des contributions individuelles via ces outils numériques, d'autres formes de consultation ont été mises en place :

- un comité citoyen : constitué de 24 habitants représentatifs de l'agglomération, le comité citoyen s'est réuni au cours de 5 sessions, une pour chacun des quatre thèmes du grand débat suivies d'une session de recollement et de finalisation de l'avis ;
- le cahier d'acteurs : un format type pour permettre aux acteurs organisés (syndicats, associations, organismes privés, etc.) d'exprimer leur vision sur un ou plusieurs thèmes du débat. 115 cahiers d'acteurs ont été recueillis ;

- 14 Auditions publiques : des personnalités qualifiées sur les thèmes du débat : experts, acteurs institutionnels, entrepreneurs, chercheurs… ont été choisies et auditionnées par la commission du débat sur la base de leurs compétences, leurs savoirs, leurs expertises et leurs capacités à enrichir le débat. Ces auditions étaient ouvertes au grand public, qui ne pouvait pas intervenir directement dans les échanges durant l'audition ;
- 4 séminaires d'acteurs : des acteurs choisis et invités par la commission du débat se sont réunis pour traiter les questions posées par chaque thème et contribuer à l'enrichissement des points de vue. Des outils et des formes d'animation différents étaient mis en œuvre à chaque séminaire (table ronde, jeu de rôle, etc.) ;
- Journée citoyenne : réunion de citoyens sur une journée, le 30 mai 2015, pour débattre des 4 thèmes selon la méthode World Wide Views, sur 5 sites répartis dans différents quartiers et communes de l'agglomération pour être au plus proche des citoyens. Les participants recevaient un livret d'informations et une série de questions identiques. Après un temps d'échange collectif, les participants devaient répondre aux questions individuellement.

Le 1er septembre 2015, les membres de la commission ont remis un rapport final à Nantes Métropole, qui reprenait les contributions recueillies sous toutes leurs formes et listait 25 préconisations à destination des élus. La métropole a rendu ses conclusions le 15 décembre sous forme de 30 engagements.

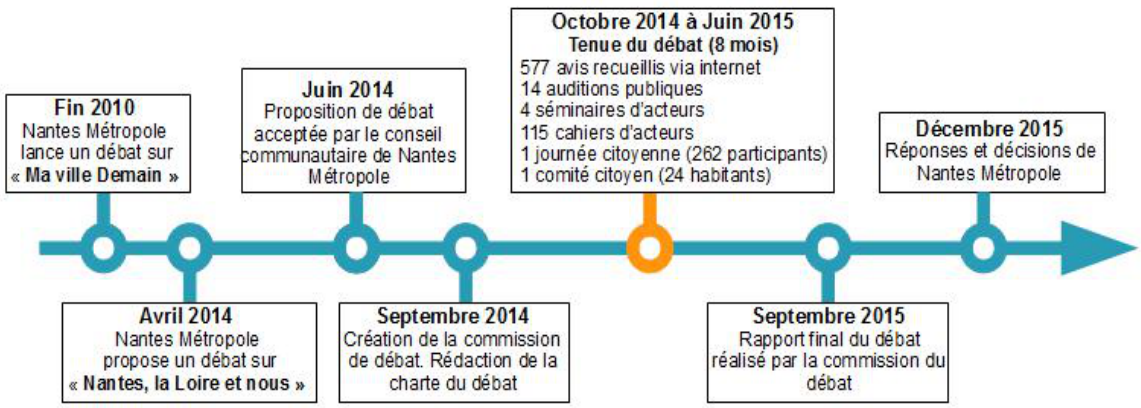



*Illustration du déroulé du grand débat « Nantes, la Loire et nous »*

## 2.1.3 - L'analyse du débat

### *a - Une légitimité à plusieurs facettes*

Ce débat a fait l'objet d'une délibération au Conseil communautaire du 27 juin 2014, approuvée à l'unanimité, ce qui lui confère de fait une **légitimité institutionnelle et politique**. Par ailleurs, les démarches engagées précédemment par la métropole, comme « Ma ville demain », tendent à montrer qu'une **véritable culture participative prend forme sur le territoire**. Enfin, la saisine par le Conseil communautaire dès 2013 du Conseil de développement, qui a une mission d'expression de la société civile, pour définir les modalités d'un futur débat public permet de **dépasser le strict cadre institutionnel et politique.** Ceci traduit probablement le souhait de donner au débat une légitimité « démocratique » ou « citoyenne », voire technique, dans la mesure où le Conseil de développement dispose d'un certain degré d'expertise, notamment via les personnes qualifiées qui le composent.

### *b - Un objet du débat original*

Le débat organisé par Nantes Métropole porte sur un élément constitutif de son territoire, qui occupe une place particulièrement importante pour ses habitants : la Loire. L'objet même du débat a suscité l'intérêt des habitants et a contribué à leur forte mobilisation.

Au-delà de cet intérêt marqué, l'innovation du débat a été de ne pas porter spécifiquement sur un projet, le tracé d'une infrastructure ou un nouveau franchissement de la Loire par exemple. Ceci a permis de dépassionner les échanges et de les apaiser.

Pour faciliter l'appropriation de l'objet du débat, un document synthétisant les études déjà menées, les projets en cours, et les réflexions sur les aménagements futurs de la Métropole a été mis à disposition du public. Ce document réalisé par l'Auran est annoncé comme étant **sans parti pris**. Il est en effet indiqué en préambule : « L'Auran n'est pas une institution décisionnaire et n'est en charge d'aucune politique publique. Elle est garante de la neutralité et de l'objectivité des propos tenus dans ce document socle. ». Une autre façon de se différencier du débat public habituel où le dossier est fourni par le maître d'ouvrage et peut être plus facilement considéré par le public comme orienté même si la Commission Particulière du Débat Public (CPDP) joue un rôle de garant de l'objectivité.

### *c - Une commission du débat semblable aux instances de la CNDP*

Une commission a été installée en amont du débat. Elle est garante d'un certain nombre de **principes et valeurs démocratiques** qui ont été formalisés dans la **charte du débat** : respect des règles du débat, impartialité et transparence des informations, pluralisme des expressions et des expertises, équité, accessibilité de tous au débat et à toutes les échelles (du quartier aux communes de l'agglomération).

Elle partage la plupart des valeurs que la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) porte et qu'elle demande de mettre en œuvre aux CPDP : indépendance, neutralité, transparence et égalité de traitement. En revanche, elle ne reprend pas la dernière valeur de la CNDP qui est la prise en compte de l'argumentation. Dans le cadre d'un débat public organisé par la CNDP, les participants doivent pouvoir en théorie apporter des arguments expliquant et justifiant leur point de vue. Ici, l'**obligation d'argumentation n'est pas une valeur à laquelle doit veiller la commission du grand débat sur la Loire** ; toutes les contributions sont acceptées. Notons, qu'en réalité c'est également souvent le cas dans un débat public organisé par la CNDP notamment sur les expressions directes des citoyens.

À l'instar de la CNDP et de la CPDP, la commission est chargée de rédiger un rapport à destination de Nantes Métropole. Il revient ensuite au conseil communautaire de décider des options qui engageront la métropole pour les prochaines années tant pour les activités liées à la Loire, la mobilité et les franchissements, le développement de la centralité, que l'aménagement des rives de Loire.

### *d - Une durée de débat conséquente*

Lancé en octobre 2014, le débat a duré 14 mois. Les réponses et décisions de Nantes Métropole ont été annoncées le 15 décembre 2015. Sur ces 14 mois, **7 mois ont été pleinement consacrés aux échanges**. Les contributions sur le site internet dédié au grand débat ont débuté le 17 octobre 2014 et se sont terminées le 30 mai 2015, à la date de clôture des échanges. 577 contributions ont été recueillies sous cette forme.

Pour mobiliser les citoyens tout au long du grand débat, une **campagne de communication** significative a été mise en place : affiches dans toute la métropole sur fond jaune, presse écrite ou radio. Les affiches, particulièrement efficaces, interpellaient le citoyen pour l'inciter à participer aux discussions : « Et si demain, on faisait du ski nautique sur la Loire ? » ou encore « Un pont transbordeur pour franchir la Loire ? ». A noter toutefois que l'affiche sur le pont transbordeur a été perçue par certains membres du comité citoyen comme un choix « préconisé » par la Métropole. C'est une interprétation à relativiser car la forte diversité des affiches et des questions posées permet de penser objectivement qu'aucun choix politique n'était *a priori* exprimé à travers cette campagne de communication.

C'est un **débat long**, notamment par rapport au temps d'un débat public habituel, qui a permis de multiplier les formes d'échanges et de débats , et ainsi de recueillir un nombre important de contributions variées. Néanmoins, et malgré la grande campagne de communication, le **risque d'essoufflement** et une **mobilisation plus difficile** par la suite des citoyens sont réels. Le dossier de presse du 17 mars indiquait 500 contributions reçues sur internet ; au 30 mai, on en comptabilise 577. De même les premiers séminaires ou auditions publiques rassemblaient environ deux fois plus de participants que les dernières réunions. Enfin, la grande journée citoyenne du 30 mai qui devait rassembler 500 personnes, a mobilisé « seulement » 262 participants.

### *e - Des formes de communication et de contributions innovantes et multiples*

Le grand débat a utilisé un panel diversifié de méthodes de contribution : individuelles ou collectives, écrites avec différents formats possibles (commentaires, tweets, cahiers d'acteurs), ou encore participatives lors des séminaires d'acteurs.

Même si Nantes a accueilli une large part des auditions ou séminaires, d'autres événements étaient organisés par et/ou dans, selon les cas, des communes de la métropole : réunion publique à Rezé, atelier citoyen à Indre, etc.

Les responsables ont eu la volonté de bien **situer le grand débat au niveau de la métropole** et d'impliquer l'ensemble des communes la constituant. Par ailleurs l'utilisation importante des outils numériques a également facilité l'élargissement de la consultation en touchant un large public.

Dans les formats utilisés dans ce grand débat, les auditions publiques sont particulièrement innovantes. Chaque audition faisait intervenir plusieurs « experts » afin de permettre à la commission de se constituer un socle de connaissances. Dans le cadre d'une audition sur les mobilités, l'une des interventions a permis de comprendre l'enjeu autour des franchissements et l'autre était consacrée à la présentation du téléphérique urbain par une société française leader sur le marche mondial. Sur la même thématique, d'autres auditions ont fait intervenir des membres de l'association de promotion du pont à transbordeur, ou encore un représentant de la communauté urbaine de Bordeaux qui a pu faire part de leur expérience pour une problématique de même nature. On peut noter que sur la question des franchissements en particulier, le débat a été volontairement et a priori resserré uniquement sur l'intérieur du périphérique, alors même, que les études de trafic montrent déjà une saturation des ouvrages situés sur le périphérique, et que le débat se voulait à l'échelle de la Métropole. Certains participants ont d'ailleurs fait part de leur **incompréhension quant à l'échelle de débat sur le thème de la mobilité.** Sans doute la volonté de promouvoir les modes alternatifs à la route et de limiter l'étalement, affichée de façon forte et constante par la métropole, n'y est pas étrangère.

Le **grand public** était invité à participer aux auditions en tant qu'**observateur**, mais il ne lui était pas permis de prendre la parole pour interroger directement les experts invités. De ce fait, **la prise de parole n'était pas accaparée par une minorité d'acteurs**. Il est néanmoins impossible de mesurer la part du public assistant aux auditions qui contribue effectivement au débat via par exemple des commentaires sur le site internet ou sur les réseaux sociaux. **La connexion audition-débat paraît fragile.** On peut néanmoins penser que ces auditions ont pour objet la montée en compétence ou pour le moins en pertinence du public sur certains sujets un peu complexes afin de lui permettre de mieux se forger un point de vue lors d'échanges à venir sur le sujet (via l'expression en ligne par exemple), voire une montée en compétence sur la « culture du débat public », quel que soit le sujet mis en discussion.

Les séminaires d'acteurs qualifiés, invités par Nantes Métropole, relèvent de **techniques classiques de concertation**. Les participants étaient répartis en sous groupes visant à mixer au maximum leur origine et donc leurs points de vue. Sur l'ensemble des quatre séminaires, les acteurs étaient invités à se **positionner sur les enjeux pré-identifiés par le comité citoyen** ou la commission du débat, puis à **s'exprimer sur des questions plus ouvertes**. Par exemple, ils ont décrit des propositions d'actions répondant à l'enjeu « La découverte et la connaissance du fleuve, de son patrimoine », en imaginant la mise en œuvre d'un parcours contemplatif de la Loire et de ses affluents, ou encore la création d'un centre international du patrimoine maritime et fluvial populaire. Si ces questions ouvertes ont suscité l'intérêt des participants et engendré des discussions passionnées, elles seront néanmoins plus difficilement exploitables sauf à être reprises pour certaines sous forme de préconisations dans le rapport final.

Le grand débat a cherché avec différents outils à atteindre un public le plus diversifié possible : grand public, membres d'associations environnementales ou de consommateurs, institutions, acteurs économiques, etc. Les participants aux auditions publiques ou aux séminaires sont néanmoins des « habitués », ceux qui sont déjà largement engagés dans des associations notamment et que l'on retrouve « en fil rouge » tout au long de la démarche. **La mise en place du comité citoyen, la journée citoyenne et les commentaires via le site internet dédié sont les outils qui ont favorisé l'expression du citoyen « lambda ».**

### *f - Des objectifs à affirmer*

La question du ou des objectifs de ce grand débat a été plusieurs fois posée par les participants. Il est d'ailleurs assez difficile de trouver sur le site du grand débat ou dans les documents publiés, des objectifs clairement explicités. On peut toutefois lire dans le document socle produit par l'Auran, que ce débat « doit permettre de renforcer le lien des habitants à la Loire, d'organiser le territoire dans sa relation au fleuve, et de faire de celui-ci un lieu majeur d'animation. ». **Le document l'indique, si certains choix ont déjà été faits, d'autres choix et d'autres décisions restent à prendre, sous-tendant que ce débat va aider les politiques dans les scénarios mis à l'étude puis dans leurs choix futurs.**

Ce grand débat volontairement ouvert ne peut pas et n'a pas vocation à être conclusif. En revanche, **il fournit une matière enrichie à de futurs débats** qui porteront sur des sujets plus précis. En filigrane, on pressent qu'un débat public sur les modalités de franchissements de la Loire à l'intérieur du périphérique se dessine. Ce débat sur la Loire a également permis une **identification** plus claire **des questionnements des citoyens** ainsi qu'**une hiérarchisation des enjeux** tels qu'ils les perçoivent. Ces questionnements et enjeux identifiés dans cette phase de grand débat public pourraient constituer un « cahier des charges » des questions à traiter obligatoirement dans un futur débat métropolitain.

Néanmoins, certains habitants restent **sceptiques** quant à la démarche. On a pu ainsi entendre : « à quoi cela va servir ? » ou encore « les décisions sont déjà prises ». Les citoyens qui se sont mobilisés autour de ce débat expriment des **attentes fortes quant aux suites** qui seront données. Ainsi dans les commentaires sur le site internet dédié au débat, on peut lire celui de Robert, posté le 30 mai 2015 :

« Et après…

Le grand débat sur la Loire se termine. Ce fut un beau débat avec de nombreuses contributions toutes très intéressantes et pertinentes.

**Et maintenant ?**

Notre jeune maire nous promet, en octobre, une réponse aux conclusions de la commission. Conclusions que nous découvrirons en juillet.

En tant que citoyen j'attends deux choses à l'issue de ce débat :

- certes des décisions d'orientations qui mettront du temps à être visibles. C'est le temps des aménageurs ;
- Mais le temps des citoyens est beaucoup plus court et il faudrait que des réalisations tangibles et visibles arrivent dans un délai de quelques mois : du même ordre de grandeur que la durée du débat.

Ces attentes concernent bien évidemment Nantes et la Métropole mais également, Pacte Métropolitain oblige, les petites et grandes communes qui bordent la Loire sans oublier le Port Autonome.

**J'ai participé donc j'espère.** »

Comme elle s'y était engagée, la Métropole a présenté ses décisions le 15 décembre 2015. Trente engagements pour l'avenir ont été pris et ils vont se traduire par des actions concrètes à l'échelle des 24 communes de la Métropole.

# 2.2 - World Wide Views

## 2.2.1 - Le contexte et les objectifs

La méthode World wide views (WWViews), ou débat mondial citoyen, a été développée par le « Danish Board of Technology »[5], en collaboration avec la « World Wide Views Alliance » en préparation du sommet COP15 (conférence des parties) de Copenhague sur le climat en 2009. L'alliance regroupe un réseau mondial de partenaires, tels que des organisations non gouvernementales, des universités, des instituts de recherche, des institutions publiques, des organismes de réflexion (think-tank), etc.

L'objectif affiché est de réduire le « déficit démocratique entre les citoyens et les décideurs politiques » quant à l'élaboration de politiques concernant l'échelle mondiale (lutte contre le changement climatique ou protection de la biodiversité par exemple).

## 2.2.2 - Le déroulé

Environ cent participants sont recrutés par site. Les participants sont choisis pour refléter la diversité des caractéristiques démographiques de leur pays ou leur région. Ils débattent simultanément sur les mêmes questions, le même jour, depuis plusieurs sites, avec le même dispositif. Préalablement à la consultation, chaque participant reçoit des informations qui sont les mêmes et qui se veulent être les plus exhaustives possibles du sujet en débat.

La journée est divisée en 4 à 5 sessions thématiques. En amont de chaque session thématique, une vidéo résumant les informations fournies, est diffusée, puis les participants sont réunis en groupe de 4 à 8 personnes. Accompagné d'un médiateur, chaque groupe débat d'une série de questions sous forme de questionnaire à choix multiples. A l'issue de la session, qui peut durer entre 30 minutes et une heure et demie, chaque participant répond individuellement aux questions.

Les questions posées aux participants sont élaborées suite à la consultation préalable de décideurs et de parties prenantes à l'échelle du monde. Ces questions ainsi que les informations préalables sont soumises pour validation à un conseil scientifique indépendant et à un panel de citoyens.

Les réponses individuelles sont recueillies et enregistrées sur le site WWViews, où les résultats peuvent être consultés tout au long de la journée. Ces résultats sont ensuite analysés et présentés aux décideurs, au niveau local ainsi qu'au niveau international lors des conférences des Nations Unies relatives aux thèmes abordés.

## 2.2.3 - L'analyse du débat

### *a - Une légitimité institutionnelle inexistante*

Le WWViews ne repose, à ce jour, sur **aucune armature législative** et il n'a donc pas de réelle légitimité institutionnelle de fait. Il repose sur l'action d'organisations non gouvernementales qui ne sont que rarement des parties prenantes des décisions politiques internationales.

On constate souvent qu'il y a de la part des organisateurs, une **volonté de lobbying auprès des décideurs politiques**, et qu'ils considèrent qu'ils pourront peser d'autant plus qu'ils arriveront à réunir un nombre important de citoyens.

### *b - Une échelle de débat planétaire adaptée localement*

Le WWViews est une initiative unique qui permet une **consultation mondiale simultanée des citoyens**. Le jour, le format, les questions posées sont les mêmes dans tous les sites participants. Néanmoins, les citoyens sont **recrutés de façons différentes** selon les sites et les cultures (plusieurs méthodes de recrutement pouvant même être combinées) : en envoyant des lettres de « candidatures », lors de recrutement en face à face, par téléphone, en faisant de la publicité dans différents médias ou via

5 Le DBT est une organisation danoise supervisée par le ministre danois des sciences, des technologies et du développement. Il fait l'objet d'une fiche de cas spécifique présentée en 1.7.

l'échantillonnage boule de neige où l'on demande à trois personnes invitées de donner des invitations à trois personnes qu'elles connaissent, qui feront alors de même. **Pour pouvoir atteindre l'objectif affiché du WWViews de fournir un aperçu de l'opinion des pays participants sur les sujets complexes débattus et négociés dans le cadre d'instances internationales comme l'ONU, les méthodes de recrutement utilisées doivent garantir et assurer la représentativité des participants sélectionnés.**

### *c - Une organisation millimétrée qui repose sur des volontés locales*

L'organisation du WWViews fonctionne grâce à un réseau de partenaires qui partagent l'ambition de faire de la participation du public une partie intégrante de la gouvernance mondiale. Ce sont ces **partenaires qui se chargent localement de l'organisation de la concertation sur leur site** (recrutement des participants, des animateurs, location de salle, restauration, traduction des documents fournis, synthèse des résultats). Pour **garantir une fiabilité des résultats**, le Danish board of technology veille à ce que les partenaires retenus soient impartiaux, désintéressés (ne cherchent pas à réaliser de profit sur la journée) et aient les capacités nécessaires à l'organisation du débat. Des volontés locales fortes sont donc indispensables à la bonne mise en œuvre du WWViews ainsi que la mobilisation de financements provenant de diverses sources (institutions, fondations, entreprises privées, etc.). Le succès de ce débat repose sur sa **capacité à fédérer un nombre toujours plus important de partenaires** pertinents. Le débat du 6 juin 2015 sur le réchauffement climatique dans la perspective de la COP21 s'est ainsi tenu sur 97 sites, soit 75 pays alors que celui sur la biodiversité en 2012 avait mobilisé 25 pays. La CNDP est co-fondatrice de cet événement mondial, et a organisé avec différents partenaires cette journée, qui a abouti à la tenue de 14 débats, soit environ 1400 citoyens, sur l'ensemble de la France y compris en outre-mer.

Néanmoins, au-delà de ces aspects « logistiques » délégués dans chaque pays, c'est bien le Danish Board of Technology en tant que responsable du WWViews qui est chargé de la rédaction du livret d'information et des questions thématiques. Il s'appuie sur un Conseil scientifique, créé spécifiquement selon la thématique, pour s'assurer que les informations fournies sont exactes, appropriées et équilibrées. Ce **Conseil scientifique a un rôle de « garant » du WWViews**. Par ailleurs, les **animateurs locaux des débats sont formés** à la méthode et aux modalités d'organisation du débat en assistant à des formations en « présentiel » et/ou à des sessions de formation en ligne (« webinars »).

### *d - Une participation cadrée voire orientée*

La méthode de participation est fondée sur un travail collectif en groupe réduit accompagné d'un animateur qui invite les participants « à se mettre dans la peau des décideurs mondiaux » avant qu'ils ne répondent individuellement. Le WWViews ne s'appuie volontairement pas sur des outils numériques, notamment plate-forme internet, qui permettraient certes une participation encore plus importante des citoyens mais qui serait limitée à une stricte expression d'avis individuels sans prise de connaissance des éléments nécessaires au travers des échanges préalables et capables de vraiment nourrir le débat.

Les participants sont face à un cadrage fort des questions débattues notamment environnementales mais aussi des possibilités de réponse. Ainsi, dans le cadre du débat mondial du 6 juin 2015, l'une des questions portait sur la taxe carbone :

« Soutiendriez-vous une taxe carbone ?

a. Oui pour tous les pays

b. Oui pour tous les pays mais avec une augmentation progressive des coûts pour les pays qui ne diminueraient pas leurs émissions

c. Oui adaptée selon le niveau de développement des pays

d. Non, je ne soutiendrais pas une telle taxe

e. Ne sait pas, ne souhaite pas répondre »

Ce format qui n'appelle **pas une libre expression des participants**, peut déjà être considéré comme orienté au travers des propositions de réponse et surtout **ne permet pas de restituer la richesse des débats ou de capitaliser les arguments développés** qui ont pu émerger dans chaque groupe. Cet outil n'a **pas le côté constructif** des démarches participatives qui contribuent, à travers la formulation de propositions voire de contre-propositions, à la construction ou co-construction du projet mis en débat. En revanche, c'est un mode d'information **homogène**, qui présente l'avantage de pouvoir être exploité efficacement et **obtenir rapidement des résultats.**

Par ailleurs, dans une étude coordonnée par Laurence Monnoyer-Smith[6], qui a été Vice-présidente de la CNDP de mars 2013 à mai 2015, il ressort que les acteurs interrogés ont eu le sentiment d'avoir appris sur le sujet débattu grâce à leur participation au WWViews. Néanmoins, il est peu fréquent d'observer des changements d'avis suite à une seule journée de débat ; un participant qui soutiendrait la mise en place d'une taxe carbone avant les débats, la soutiendra encore à la fin de la journée. Ce rapport note également que le manque de visibilité sur le lien entre le débat et les décisions politiques peut engendrer une « forme de démobilisation civique ».

#### *e - Des résultats aux multiples portées*

Le fait d'appliquer la même méthode dans tous les pays participants permet de rendre les **conclusions comparables** (ou pour le moins cohérentes) et utilisables par les décideurs. Elle permet également d'exploiter les résultats aux différentes échelles même si c'est avec les limites du questionnement fermé évoqué ci-dessus : ceux des pays développés et des pays en voie de développement ou encore les résultats de l'Europe et ceux de l'Amérique du Nord.

La méthode du WWViews a été validée et **recommandée aux États en préalable de chaque COP**. La synthèse des résultats est donc remise préalablement à la tenue de la COP au Secrétariat des Nations Unies concerné par la thématique. Ce débat offre aux acteurs politiques « une capture instantanée crédible des opinions publiques » et permet aux décideurs d'**identifier les problématiques clés** sur lesquelles les citoyens souhaitent voir les pouvoirs politiques s'engager plus particulièrement. Pour le Danish board of technology, le WWViews est également l'opportunité, en miroir, d'**élever la conscience publique** et d'acculturer le citoyen sur les défis et opportunités en jeu. Le WWViews peut aussi être perçu comme un sondage d'opinions auprès d'un échantillon éclairé et au niveau mondial.

Il est toutefois possible de le décliner à d'autres échelles de territoire, comme l'a montré le débat « La Loire et nous » en organisant une journée citoyenne de débat sur plusieurs sites de Nantes métropole selon les mêmes principes que le WWViews.

Au-delà des résultats propres et de leur exploitation dans le cadre d'un débat planétaire ciblé, la méthode WWViews contribue également à construire un réseau relationnel et à **renforcer considérablement la collaboration entre des partenaires** ayant des objectifs communs au sein du réseau WWViews Alliance.

## 2.3 - L'Instance régionale du débat public de la région Nord-Pas-de-Calais : exemple du débat sur la gouvernance alimentaire

### 2.3.1 - Le contexte

La région Nord-Pas de Calais est la première région française à se doter d'une instance dédiée au débat public, l'Instance Régionale de Débat Public (IRDP), créée en mars 2012. Cette instance, mentionnée dans le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire de 2006, a fait l'objet d'une délibération de la Commission permanente du 26 mars 2012. Elle fonctionne selon un modèle inspiré des pratiques de débat public en

6 Monnoyer-Smith Laurence, 2012, Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne.

France (de la CNDP et d'autres régions), et à l'étranger, notamment en Toscane. Son fonctionnement a vocation à évoluer suite aux évaluations des dispositifs participatifs qui seront mis en place. Un service interne « Débat Public » au Conseil régional l'appuie et contribue à son bon fonctionnement.

L'IRDP peut être saisie par la Région, une collectivité territoriale, une association ou un maître d'ouvrage sur les sujets suivants :

- un équipement d'intérêt régional dont le coût est inférieur à 150 millions d'euros (ce qui correspond au seuil bas d'éligibilité au débat public des procédures pilotées par la CNDP) ;
- un projet financé de façon significative et déterminante par le Conseil régional ;
- un éclairage sur un sujet de société qui pourrait nécessiter la mise en œuvre d'une politique régionale ou infrarégionale ;
- un soutien méthodologique à l'organisation d'un débat public infrarégional.

### 2.3.2 - Le déroulé du débat : « Et demain qu'est-ce qu'on mange ? »

Ce débat est le premier débat d'ampleur régionale organisé par l'IRDP. Il s'inscrit dans une démarche globale de démocratie participative autour de la gouvernance alimentaire, opération de développement portée par la Région, qui s'est déroulée en deux étapes.

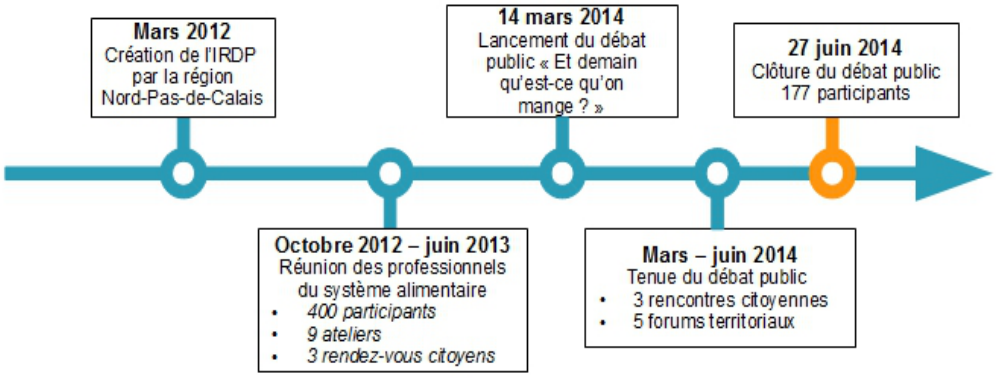



*Illustration du déroulé du débat « Et demain qu'est-ce qu'on mange ? »*

La première étape a été organisée entre octobre 2012 et juin 2013, et a réuni des professionnels du système alimentaire. Plus de 400 participants ont travaillé dans le cadre de neufs ateliers de pairs (ateliers dédiés aux distributeurs, aux agriculteurs, aux transformateurs, aux associations, aux « mangeurs », aux acteurs de santé, aux collectivités territoriales, aux acteurs de la formation et aux restaurateurs/artisans), puis un atelier de regards croisés a permis de confronter les visions des acteurs. Ces ateliers ont été complété par 3 rendez-vous citoyens afin de construire un pré-diagnostic et ont permis d'identifier deux questions qui ont été ensuite portées au débat « Manger des produits de ma région ou d'ailleurs : ai-je le choix ? » et « Manger bien et bon, c'est l'affaire de tous ? ». Ces deux questions ont été déclinées en cinq thèmes : plaisir, qualité, santé, territoire et gouvernance.

La seconde étape, le débat public proprement dit, a été lancée le 14 mars 2014. Pour le suivre, un garant du débat a été nommé en mars 2014 de même qu'une commission spécifique, composée de six membres. Un cabinet d'études avait été missionné par la région pour assurer l'animation neutre des réunions. Le forum de lancement a été suivi de trois « rencontres citoyennes » dans des lieux communs (galerie commerciale, restaurant universitaire et vide-grenier), et de cinq forums territoriaux et thématiques. Les rencontres citoyennes ont pris la forme d'enquêtes de terrain basées sur une consultation directe de citoyens et ont permis de recueillir l'avis de plus de 100 consommateurs à travers un questionnaire balayant les deux questions et traitant des cinq thèmes du débat.

Chacun des cinq forums territoriaux interrogeait, quant à lui, les deux questions du débat et l'un des cinq thèmes. Sur une durée de 3 heures, quinze minutes étaient consacrées à la présentation du dispositif, quinze minutes à une intervention d'expert, choisi par la commission spécifique, et le reste du temps laissé au débat. Les participants pouvaient s'exprimer en prenant la parole directement en séance, mais également sous forme de post-it collectés et exploités en direct par l'animateur.

En complément de ces formats, les citoyens pouvaient rédiger des cahiers d'acteurs, ou encore utiliser les outils numériques mis en ligne par la Région sur un site dédié : www.participons.net.

Un forum de clôture organisé le 27 juin 2014 a réuni 177 participants et a permis de restituer les expressions recueillies.

### 2.3.3 - L'analyse du débat

#### *a - Un débat doté d'une armature régionale*

Les statuts et le fonctionnement de l'IRDP sont définis dans la délibération du 26 mars 2012 du Conseil régional. Cette délibération dote l'IRDP d'un **cadre institutionnel** formel et **légitime sa saisine et sa fonction**. Au-delà de la légitimité institutionnelle, ce dispositif s'appuie sur un **garant**, qui veille au bon déroulement du débat, ainsi que sur une **commission spécifique**, constituée d'experts qui apportent leurs connaissances au débat.

Le rôle du garant tel qu'il est défini dans les statuts de l'IRDP, est plutôt celui d'un **observateur** que d'un modérateur. Son avis doit notamment porter sur la qualité des débats et leur capacité à contribuer à une réponse aux questions initialement posées. Par ailleurs, l'IRDP en tant que telle est une **instance d'organisation des débats constituée de membres du Conseil régional**. C'est bien la Commission Permanente du Conseil régional qui valide l'objet du débat, son organisation, et la composition de la commission spécifique sur proposition du Président du Conseil régional. On peut aussi noter qu'il y a bien un distinguo entre l'organisation et la décision et que les commentaires de la commission ont été partiellement pris en compte.

Enfin la commission, nommée tardivement, n'a pas pu être associée à l'élaboration des questionnaires et outils utilisés lors des rencontres citoyennes ou forums territoriaux, ceux-ci ayant été préparé par les services techniques du Conseil régional. La question de la gouvernance est essentielle et a permis que la commission spécifique puisse apporter une réelle plus-value au débat public.

#### *b - Un objet du débat source de tensions*

Le débat organisé par le Conseil régional porte sur l'alimentation. Or tout citoyen est concerné par le sujet et a un vécu alimentaire, voire des convictions alimentaires. Ceci explique la **remise en cause par certains de la légitimité d'un acteur ou d'un autre**, en l'occurrence du Conseil régional, **à s'emparer d'une telle question**, d'autant plus qu'il est politisé et donc partial. Ainsi, malgré le cadre institutionnel mis en place, la légitimité du Conseil régional à s'emparer du sujet de l'alimentation a été remise en question dès le forum d'ouverture puisque près de 150 agriculteurs ont manifesté devant le siège de Région. Cette manifestation s'inscrivait dans un contexte de relations tendues entre la profession agricole et le Vice-Président en charge de l'Agriculture qui déclarait dans une interview un mois avant le débat que « le système alimentaire [avait] été confisqué et notre modèle agricole [avait] atteint ses limites. »

C'est, par ailleurs, un thème vaste et complexe qui fait intervenir une multitude d'acteurs professionnels ou non, et également de réglementations.

Tout ceci explique que l'objet du débat qui est passionnel a pu conduire à des échanges vifs entre participants.

#### *c - Une phase de diagnostic en amont du débat*

Le travail réalisé avec les professionnels du système alimentaire réunis de façon cohérente entre pairs (réunion entre professionnels du milieu agricole ou encore rencontre avec les acteurs de santé par exemple) a favorisé la **participation** et l'expression d'**acteurs généralement en retrait** notamment les représentants des distributeurs ou transformateurs qui sont rarement présents en réunions publiques car

souvent « pointés du doigt », voire stigmatisés. Ce travail avec des acteurs professionnels a aussi contribué à faire émerger les réalités auxquels ils étaient confrontés dans l'exercice de leurs métiers. Néanmoins, on note l'absence d'atelier dédié aux acteurs institutionnels des services de l'État qui ont la responsabilité de décliner les politiques en lien avec l'alimentation. Cette absence a très probablement **appauvri le débat**, certains éléments émergeant du diagnostic n'ayant, de fait, pas pu être discutés avec l'ensemble des parties prenantes.

Toutefois, l'atelier de regards croisés a quant à lui permis de construire un **diagnostic partagé** avec les acteurs présents de l'état actuel du système alimentaire régional qui a permis de mettre en évidence les premiers axes prioritaires pour la construction d'une politique régionale de l'alimentation.

Enfin, on peut également noter que, cette démarche a en partie **décloisonné les relations entre les acteurs,** qui ont réussi à **dépasser leurs postures institutionnelles.**

Cette étape préalable entre professionnels a également servi à identifier les deux questions du débat public, qui de fait acquièrent une légitimité à être soumise plus largement aux discussions citoyennes.

#### *d - Des méthodes de débat usuelles*

La participation du grand public avait pour objectif affiché de confirmer ou d'infirmer les propositions recueillies auprès des professionnels. Pour le lancement du débat public, de multiples outils de communication ont été mis en place : site web dédié, affiches dans les Transports express régionaux (TER), spot radio, annonces dans la presse régionale et la presse spécialisée (agriculture, gastronomie, cuisine).

Mise à part la phase préalable au débat public, qui en soi et dans la construction du résultat est plutôt inédite, les forums territoriaux ou les rencontres citoyennes ont fait appel à des techniques de concertation habituelles.

Les rencontres citoyennes ou plutôt avec les citoyens se sont appuyées soit sur un événement, soit sur un lieu spécifique, parfois original, (centre commercial, restaurant universitaire ou vide-grenier). Elles ont eu l'avantage de **toucher des publics traditionnellement éloignés de la participation** : jeunes et publics non avertis sur le sujet de l'alimentation. Une centaine de questionnaire ont été renseignés. La nature du questionnaire a permis d'avoir une **approche qualitative mais aussi quantitative** des questions posées.

Les forums territoriaux ont mobilisé chacun entre 80 et 100 personnes. Si le nombre de participants est relativement élevé, on note cependant un **problème de représentativité**. Certains acteurs ont participé aux cinq forums, la plupart apparaissaient porteurs d'un « mandat ». Ainsi, les producteurs ont été fortement représentés de même que les citoyens dits « engagés » ; les acteurs des circuits longs et notamment de la grande distribution étant quant à eux absents. Une faible participation directe des élus locaux a également été observée.

On peut relever que la possibilité offerte d'une expression à travers la rédaction de post-it a été favorable à la participation des participants les moins à l'aise avec la prise de parole en public. Ce sont ainsi, au total, près de 230 post-it qui ont été recueillis lors des cinq forums.

Certaines interventions d'expert en préambule des forums ont pu paraître en en décalage, soit car elles étaient complexes et abstraites, soit car elles manquaient d'objectivité.

Les acteurs organisés et les structures ont également pu s'exprimer de manière collective grâce aux cahiers d'acteurs. Ce sont 22 carnets qui ont été produits pour le débat. Certains se présentaient plus comme un bilan d'activités, que réellement comme une source d'arguments, de recommandations ou de propositions sur le sujet débattu.

Enfin, le site internet mis en place a été très peu utilisé, moins de 140 contributions, du fait a priori de la complexité de sa structuration et son ergonomie.

Les **forums de lancement et de clôture n'étaient pas des lieux du débat**. Le forum de lancement a servi à présenter la démarche du débat public engagé par le Conseil régional, le rôle du garant et de la commission publique. Cette fonction n'avait pas été explicitée et il y a eu une vraie incompréhension, voire une frustration des participants à ne pas pouvoir s'exprimer. Des prises de paroles « sauvages » par les professionnels agricoles ont d'ailleurs été observées. Le forum de clôture a été l'occasion de revenir sur les 3 mois de débat, les premiers enseignements et les suites du débat.

#### *e - Des suites politiques qui se font attendre*

Dès l'ouverture du débat en mars 2014, la Vice-Présidente en charge de la démocratie participative l'avait clairement annoncé : « Le débat public ne décide pas, il enrichit le regard du Conseil régional et de tous les acteurs rassemblés en recueillant des éléments de construction d'une politique publique régionale durable de l'alimentation. »

Sur la forme, le rapport du garant formule des propositions concrètes ou des **recommandations quant à la poursuite de la démarche**, visant notamment à impliquer l'ensemble des acteurs clés du système alimentaire, y compris les consommateurs. Le rapport de la commission spécifique note que sur le fond, les apports du débat régional restent limités. Les enjeux détectés, ont déjà été identifiés aux niveaux européens et nationaux, et des actions ont été engagées. Il souligne néanmoins que les enjeux de la région rejoignent ceux des niveaux supra. Le **manque de propositions en lien avec le contexte local** est également observé, ce qui appelle deux questions : une **expertise contextualisée** et régionalisée en préambule des forums territoriaux aurait-elle permis de faire émerger de telles propositions ? L'**échelon régional est-il adapté** à traiter le sujet mis en débat ?

Le débat a toutefois permis de recueillir les avis, d'entendre les positionnements, d'identifier des consensus et les controverses. Le Conseil régional a identifié six priorités et quatre enjeux partagés, piliers de sa future politique régionale relative à l'alimentation.

On peut analyser que les démarches engagées depuis 2013 avec les acteurs professionnels et poursuivies en 2014 auprès du grand public sont complémentaires car elles peuvent permettre d'alimenter toutes deux la construction de la politique régionale de l'alimentation. Néanmoins, l'absence de connexion pour le citoyen entre les deux étapes est ressortie de façon assez flagrante ; la première étape ayant été limitée au simple rôle de faire émerger les questions soumises au débat sans y contribuer.

Par ailleurs, les professionnels qui ont participé à la première phase de concertation, ont été sollicités et se sont pour la plupart mobilisés pour être présents à nouveau (ou représentés) lors de la phase de débat public. Cette non-connexion affichée, et la non explicitation des conditions de prise en compte de la première phase, ont abouti à une **sur-sollicitation de certains acteurs voire à des redondances**, qui ont engendré un sentiment de **lassitude** et de longueur quant à la durée de la démarche (près d'un an et demi pour eux).

Depuis le forum de clôture du 27 juin 2014, la politique régionale de l'alimentation n'a pas encore vue le jour. Il faut souligner que le contexte de réforme territoriale et d'élections régionales dont les dates ont fait longtemps l'objet de spéculations, ne favorise pas la mise en place d'une politique régionale ambitieuse. D'autant plus qu'il existe de fait une incertitude sur le titulaire de la Vice-Présidence de l'agriculture après les élections de décembre 2015.

L'exploitation du vécu de la démarche et du matériau disponible a l'issue du Débat a néanmoins fait l'objet d'une valorisation et l'IRDP a publié un **guide des bonnes pratiques qui recense un certain nombre de préconisations à mettre en œuvre dans les futurs débats publics** : on peut citer « mettre en place des dispositifs de participation spécifiques pour les jeunes, les publics précaires » ; « favoriser une expertise régionale ou locale » ; « diversifier et expliciter les modes de contributions » ou encore « poursuivre la décentralisation des lieux de débats ».

# 2.4 - Débat public du Réseau Express Grand Lille (REGL)

## 2.4.1 - Le contexte et les objectifs

En 2012, le Conseil régional Nord-Pas de Calais initie les premières études liées à la création du projet ferroviaire Grand Lille appelé aujourd'hui Réseau Express Grand Lille. Ce projet consiste en la mise en place de trains rapides et cadencés, type Réseau express régional (RER), pour relier les principales villes du bassin minier et la métropole lilloise à l'horizon 2030. Le tracé envisagé pour le REGL longe l'autoroute A1, qui est de manière récurrente congestionnée aux entrées/sorties de la métropole lilloise.

Les objectifs du projet affirmés par la Région sont de fournir aux habitants une liaison rapide et fiable entre les pôles urbains, de favoriser les échanges entre ces pôles, ainsi que de répondre de façon satisfaisante à un besoin croissant de déplacements. La Région affiche également le souhait de proposer une alternative durable à l'usage de l'automobile.

Le Conseil régional a saisi la CNDP une première fois le 13 janvier 2014 sur ce projet. La saisine a été rejetée par la CNDP le 5 mars 2014 au motif que le Conseil régional ne pouvait pas « être reconnu comme maître d'ouvrage du projet ou personne publique responsable du projet ».

Suite à la promulgation de la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014, et donnant notamment compétence aux Régions de créer ou d'exploiter des infrastructures de transport ferré ou guidé d'intérêt régional, le Conseil régional a saisi une nouvelle fois la CNDP le 23 octobre 2014 en arguant du caractère non national du projet et de son lien non conditionné au réseau structurant de SNCF Réseau. La CNDP a approuvé en séance du 5 novembre 2014 la saisine, et a désigné le 3 décembre 2014 une CPDP en charge de l'organisation du débat.

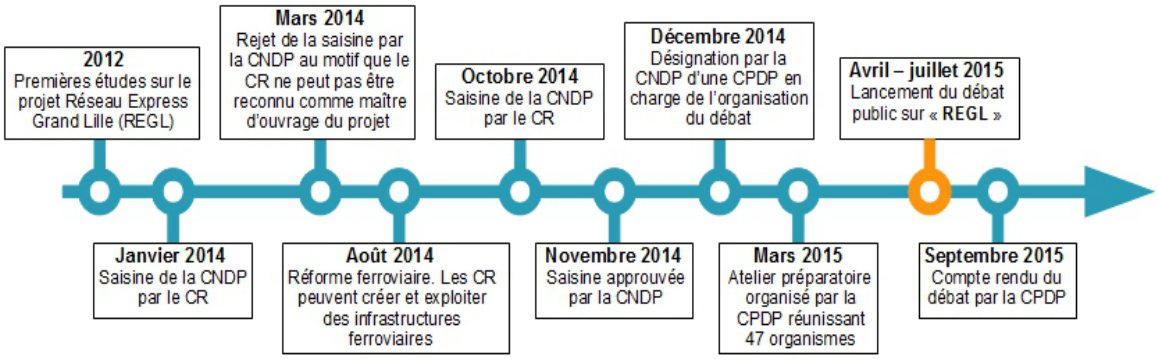



*Illustration du déroulé du débat public du Réseau Express Grand Lille*

## 2.4.2 - Déroulé

Le débat public s'est tenu du 2 avril 2015 au 22 juillet 2015. Il a été précédé d'un atelier préparatoire organisé par la CPDP qui a réuni, le 11 mars 2015, 69 personnes représentant 47 organismes : associations de protection de l'environnement, usagers des transports collectifs, représentants des acteurs agricoles, services de l'État, autorités organisatrices des transports ou encore acteurs de l'aménagement du territoire. L'objet de cet atelier était, à travers les échanges entre les différents acteurs, de faire émerger les thèmes et questions clés du débat.

Dès l'ouverture du débat le 2 avril, différents espaces d'information et d'expression ont été mis à disposition du grand public :

- 9 réunions publiques dans des villes concernées par le REGL, dont une réunion d'ouverture et une réunion de clôture, ainsi que trois réunions organisées à l'initiative de collectivités. Chaque réunion s'est déroulée en soirée et a été divisée en deux parties, l'une étant réservée à une présentation générale sur le projet (la même pour toutes les réunions même si le support de présentation a évolué légèrement pour améliorer la lisibilité de certaines diapositives) et l'autre étant plus spécifiquement consacrée aux impacts locaux. Ainsi, lors de la réunion publique de Roubaix, le lien avec la Belgique a été au cœur de la seconde partie, alors qu'à Armentières, ce sont plutôt les dessertes vers la côte qui ont été abordées ;

- 40 « débats mobiles » : les membres de la CPDP se sont déplacés à la rencontre des citoyens. Ils se sont notamment installés dans les gares situées sur le tracé du REGL, dans les centres commerciaux ou encore sur les marchés ;

- 5 auditions publiques thématiques : la Commission a souhaité auditionner des experts sur certaines questions soulevées notamment lors de l'atelier préparatoire. Ces auditions étaient ouvertes au grand public, mais seuls les membres de la Commission pouvaient questionner les experts. Deux auditions ont porté sur « Les mobilités et les systèmes de transport », une sur « Les systèmes de transport et l'aménagement du territoire », et les deux dernières sur « L'organisation du service et le financement ». Les experts auditionnés étaient des acteurs économiques de la région (Comité Régional de Tourisme Nord-Pas de Calais ou encore Direccte Nord-Pas de Calais), des universitaires, des élus, ou encore des représentants des services de l'Etat ;

- 11 « rendez-vous » : ces rencontres ont été organisées par typologie d'acteurs, en lien étroit avec des organismes représentatifs. 7 « rendez-vous » ont ainsi été consacrés aux acteurs du développement économique, aux usagers des transports, aux acteurs de la protection des patrimoines, des paysages et de l'environnement, aux acteurs de la vie sociale et solidaire, aux commerçants et artisans, aux acteurs de l'aménagement des territoires, de l'architecture et de la ville et aux agriculteurs. 4 « rendez-vous » ont été spécifiquement dédiés aux jeunes et se sont déroulés dans 3 lycées ainsi qu'à l'Université de Lille 3 ;

- 7 « fabriques de propositions » : la CPDP a souhaité approfondir l'ensemble des scénarios alternatifs et/ou complémentaires présentés par le Maître d'ouvrage, voire en faire émerger de nouveaux. Elle a ainsi organisé ces 7 séances ouvertes au grand public : 3 ont été consacrées à « S'entendre sur le diagnostic et les calendriers » et 4 aux « Scénarios alternatifs et complémentaires ». Ces séances ont été éclairées par différentes interventions : la Direction interrégionale des Routes du Ministère en charge de l'écologie, la SNCF, des collectivités territoriales, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), etc ;

- l'ouverture d'un forum destiné à recueillir les contributions individuelles : 225 contributions individuelles ont été publiées sur le site internet du débat ;

- la possibilité de produire des cahiers d'acteurs : la Commission a établi un format type pour ces documents qui permettent de recueillir le point de vue des personnes morales. 67 cahiers d'acteurs ont été reçus et publiés sur le site internet. Ils ont pu également être édités, sur le budget du débat public, sous forme papier et mis à disposition lors des réunions publiques et débats mobiles ;

- une foire aux questions : 114 questions ont été publiées sur le site internet. Le maître d'ouvrage s'était engagé à répondre dans un délai maximum de 15 jours. La CPDP a veillé à ce que « les réponses apportées soient claires, précises et complètes ».

La réunion de clôture s'est déroulée sous forme d'atelier participatif le 22 juillet 2015 et a réuni une petite centaine de personnes. Des premières observations ont été exposées par la Commission, ainsi que la présentation de la contribution d'un panel de citoyens à la démarche d'évaluation du processus. L'atelier a ensuite permis aux participants, regroupés par petites tables, de lister une série de propositions concrètes pour la suite du projet.

La CPDP a présenté le 22 septembre 2015 à Lille son compte rendu, à travers une triple analyse : celle des acteurs et du grand public ; celle des arguments échangés ; celle des points plutôt consensuels, des zones de dissensus, et les sujets qui lui semblent à approfondir.

Le maître d'ouvrage rendra en 2016 sa décision sur la poursuite ou non du projet.

### 2.4.3 - Analyse du débat

#### *a - La légitimité du porteur de projet remise en cause*

Il est apparu à plusieurs reprises dans les comptes-rendus des réunions publiques, dans les archives de presse ou sur le forum de discussion, un **questionnement des citoyens sur la légitimité du Conseil régional à se constituer maître d'ouvrage d'un tel projet de transport** même si la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014 lui octroi une légitimité législative.

On peut raisonnablement penser que la nouveauté introduite par cette loi très récente est déjà une première barrière à l'assise de la légitimité du Conseil régional ; les rôles traditionnels de l'État ainsi que de la SNCF étant souvent mentionnés par les participants. Par ailleurs, il semblerait qu'il y ait pu avoir un **manque de coordination entre le Conseil régional, et l'État ou la SNCF**, qui transparaît dans le dossier de présentation du projet et qui **affaiblit la légitimité du positionnement de la région.** Ainsi, à titre d'exemple, le dossier ne fournit pas des données précises sur le réseau ferroviaire existant et n'aborde pas ses marges d'amélioration ; point largement repris par les opposants du projet qui souhaitent que soit privilégiée une amélioration du réseau existant.

Enfin, la **question de la gouvernance de cette nouvelle infrastructure et de sa cohérence avec les autres réseaux de transport est récurrente** et de nombreuses interrogations, sans doute exacerbées dans un contexte de fusion avec la région Picardie, sont soulevées : quelle avenir pour ce projet, quelle place au regard des réseaux déjà existants (TGV, TER mais également réseau de transports en commun des villes), quel statut, etc.

#### *b - Un constat partagé mais des objectifs questionnés*

Le constat de l'engorgement de la métropole lilloise n'est pas contesté par les participants qui se sont exprimés. L'objectif principal du Conseil régional lié au projet de REGL, « favoriser les mobilités vers les pôles urbains », est, lui, interprété par une part des acteurs dans le sens de favoriser les mobilités uniquement vers et depuis le pôle métropolitain de Lille, accentuant ainsi les déséquilibres entre les territoires aux différentes échelles (notamment à celle des bassins de vie). Il apparaît qu'il y a eu une difficulté, dans le cas de ce débat, à assurer aux citoyens que les objectifs annoncés sont ceux effectivement poursuivis par le maître d'ouvrage et qu'il n'y a pas d'objectifs « cachés ».

Par ailleurs, on constate, comme pour la majorité des projets soumis au débat aujourd'hui, que **le projet de REGL est régulièrement repositionné par certains acteurs dans les enjeux plus globaux de son territoire**. Ainsi, pour eux, la question de la mobilité ne devrait pas être dissociée de celle de l'emploi et des activités, « la mobilité ici n'[étant] que le reflet d'une organisation territoriale déséquilibrée. ». Un certain nombre de participants souhaitent **voir le REGL intégré à « un véritable projet de développement territorial, susceptible d'adapter la région aux mutations socio-économiques présentes et futures sur le plan européen et international »** (développement d'activités à proximité des bassins de vie et notamment dans le bassin minier, non-accentuation du rôle de métropolisation de Lille, etc.).

De manière analogue, les participants demandent également à avoir **une vision globale des impacts du projet sur leur territoire**, et questionnent le fait que le projet présenté n'aborde pas les questions de changement de comportement, de maintien et développement des activités économiques, de connexions avec les réseaux existants, etc.

#### *c - Un atelier préparatoire riche en enseignements*

L'atelier préparatoire organisé en amont du débat public a réuni un **panel diversifié d'acteurs régionaux**. Suite à la présentation du projet par le Conseil régional, les représentants des 47 organismes présents, sélectionnés le plus largement possible, ont travaillé ensemble par petits groupes. **La confrontation des visions et les discussions entre ces différents acteurs ont notamment permis de faire émerger des questions, points de vigilance, consensus et dissensus autour de ce projet qu'il convenait de traiter ou du moins d'aborder.**

Ainsi, trois points de vigilance ont émergé de ces travaux :

- l'importance de construire un diagnostic partagé des mobilités actuelles, de leur évolution et des besoins à venir ;
- la nécessité d'un partage des différentes visions de l'aménagement du territoire à l'horizon 2030, associées aux hypothèses retenues ;
- l'identification des leviers à mobiliser pour favoriser les reports modaux et les changements de comportement des usagers.

Enfin, les participants interpellent le maître d'ouvrage sur l'intérêt d'examiner les scénarios proposés au regard d'une analyse multicritères : l'offre de services, les impacts sur les territoires et les espaces urbains et ruraux, les coûts d'investissement, de fonctionnement et le financement, les effets économiques et sociaux, les enjeux écologiques.

Par ailleurs, la **question de la gouvernance et de la mise en cohérence** des projets de transports collectifs sur les territoires a été soulevée à travers l'articulation avec les réseaux existants et leur évolution, la connexion avec l'opérateur historique SNCF ou encore le statut d'une telle infrastructure et de son personnel d'exploitation.

L'analyse des synthèses des réunions publiques ou débats mobiles montre que les **sujets déjà identifiés lors de l'atelier préparatoire ont été récurrents et prégnants dans la phase du débat public**. Le **faible intervalle de temps**, moins d'un mois, entre l'atelier préparatoire et le lancement du débat public **n'a pas permis matériellement au maître d'ouvrage de s'ajuster** et de réaliser les études complémentaires nécessaires à la compréhension du projet, voire de compléter son dossier de présentation.

#### *d - Des formes d'expression innovantes*

Au-delà des méthodes utilisées habituellement dans les débats publics, d'autres formes de concertation particulièrement novatrices ont été mises en œuvre à l'occasion de ce débat.

Pour favoriser l'expression citoyenne, et aller au plus près des usagers potentiels du REGL, la Commission a choisi de tenir 40 « débats mobiles ». Les lieux retenus sont situés sur le tracé du REGL et sont susceptibles d'accueillir un public important et concerné : marchés de villes, gares, centres commerciaux, etc. Les horaires ont été choisis, là aussi, pour **maximiser l'accès aux citoyens :** mercredi et samedi pour les centres commerciaux, fin d'après-midi/soirée pour les gares, etc. Au total, 3300 plaquettes d'information ont été distribuées, avec une estimation de 6600 personnes touchées, et près de 1200 avis ont été recueillis (écrits ou oraux). À titre comparatif, environ 1000 personnes, dont certaines ont participé à l'ensemble des réunions, ont assisté aux 12 réunions publiques en soirée. Cette nouvelle forme de dialogue est un **format dynamique** qui contribue aussi bien à l'**information qu'à l'expression** des citoyens qui sont directement concernés par le projet. Par ailleurs, en se déplaçant sur les lieux de vie des citoyens et au plus près d'eux, et en permettant une expression individuelle, écrite ou orale, des citoyens-passants, cette méthode favorise l'expression de ceux qui sont moins à l'aise à prendre la parole en réunion publique.

Les 5 auditions ont réuni **20 experts invités par la CPDP** et représentant une **grande diversité de milieux** : économique, universitaire, scientifique et technique, politique. Chaque personnalité sollicitée disposait d'une heure comprenant un temps de présentation et un temps de discussion avec les membres de la Commission. Ces auditions étaient ouvertes au grand public sur inscription préalable. En réalité, les informations recueillies semblent montrer que **peu de participants ont assisté à ces auditions**. Cette faible présence du grand public peut être attribuée à de multiples raisons : les dates et horaires étaient peu adaptés au grand public (en journée), la nécessité d'une inscription préalable, et probablement un déficit de communication associée (l'accent ayant été mis sur les réunions publiques ou débats mobiles). Néanmoins, toutes les auditions ont été filmées et sont disponibles sur le site internet du débat public. Un comptage des consultations internet des vidéos pourrait se révéler intéressant pour mesurer la diffusion des auditions. Par ailleurs, ces auditions ont apporté aux membres de la Commission des **éléments de compréhension des besoins et enjeux du territoire ainsi que du projet**.

Les « rendez-vous » organisés avec les acteurs ont, eux, **favorisé l'expression de certains participants qui naturellement se tenaient en retrait** lors des réunions publiques. Ils ont ainsi un **rôle de rééquilibrage de la parole** par rapport à certains participants qui peuvent parfois être sur-représentés dans l'expression. Ces rencontres ont réuni des acteurs par catégorie et n'ont pas cherché à les décloisonner ou à leur faire dépasser leurs postures institutionnelles en leur faisant confronter ou partager leurs visions. Elles ont toutefois permis des **échanges approfondis** et pointus entre les acteurs et le maître d'ouvrage, et contribué ainsi à alimenter une **analyse fine** et un **questionnement poussé du projet** au regard des domaines de compétence et d'expertise des organismes représentés. **Les « rendez-vous » dédiés spécifiquement aux jeunes et aux jeunes adultes, au-delà de l'opportunité de recueillir l'expression de citoyens souvent éloignés de la participation, peuvent contribuer à leur sensibilisation aux démarches de concertation.**

Les 7 « fabriques de propositions », bien que destinées au grand public, ont surtout mobilisé des **acteurs organisés et des citoyens engagés**. Elles ont porté sur des **questions pré-identifiées lors de l'atelier préparatoire** et regroupées par thématiques. Différents intervenants ont participé à ces moments en apportant leur éclairage ou leur vision du projet. Le contenu des échanges n'est pas disponible sur le site internet du débat public. Ces rencontres ont sans doute **enrichi des cahiers d'acteurs**, et elles serviront probablement à **alimenter le rapport de la CPDP.**

## 2.5 - Franchissement Jean-Jacques BOSC – Communauté urbaine de Bordeaux

### 2.5.1 - Le contexte et les objectifs

Dans la continuité de la concertation sur le pont levant Chaban-Delmas au nord de Bordeaux, qui a été initiée en 2000 et dont l'inauguration a eu lieu en 2013, la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a soumis à la concertation un nouveau franchissement de la Garonne au sud en 2007, le pont Jean-Jacques BOSC. Ce franchissement est inscrit dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) approuvé en septembre 2001 ainsi que dans les documents cadre de la politique de la CUB comme le plan de déplacements urbains (PDU) ou le plan local d'urbanisme (PLU).

Les objectifs de ce projet de franchissement sont de protéger le centre de l'agglomération, en bouclant les boulevards rive droite et en réduisant le trafic rive gauche, de mettre en valeur le fleuve en se réappropriant notamment les quais, et de permettre la desserte des quartiers en cours de mutation.

La délibération du 26 octobre 2007, approuvée à l'unanimité par le conseil de la CUB, acte le lancement des études préalables du projet de franchissement ainsi que l'ouverture de la concertation préalable, conformément aux articles L103-2 et suivants du code de l'urbanisme, qui se poursuivra durant toute la durée de l'élaboration du projet.

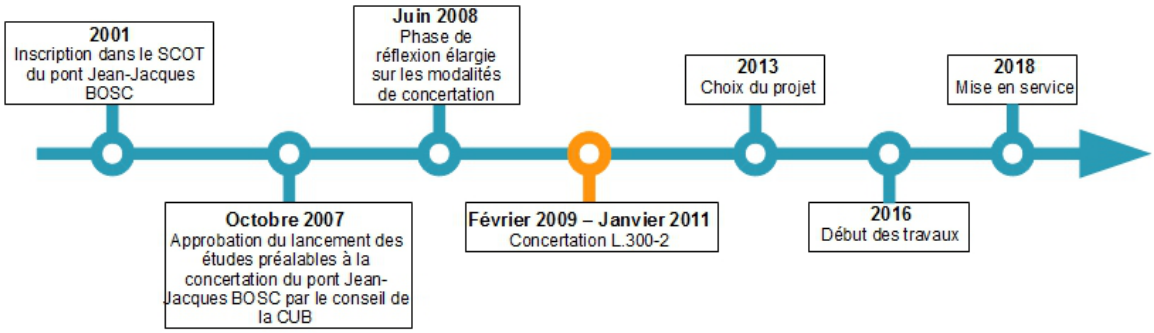



*Illustration de la concertation sur le franchissement Jean-Jacques BOSC*

### 2.5.2 - Le déroulé

La concertation réglementaire sur le projet de franchissement a duré près de deux ans, de février 2009 à janvier 2011. Elle a été précédée d'une **phase de « réflexion élargie », sorte de concertation sur la concertation**, qui a permis aux citoyens de s'exprimer sur le projet de Charte de concertation élaboré par la CUB et qui définissait les modalités du débat. Elle prévoyait notamment l'accompagnement du processus par un garant et un comité permanent de la concertation (CPC), qui regroupait des associations, des citoyens, des représentants des services techniques communautaires en charge du projet et des élus des communes concernées par le franchissement. L'animation du processus de concertation (CPC, réunions publiques) a été confiée au cabinet « Médiation et Environnement » associé à « l'Association pour la Démocratie et l'éducation Locale et Sociale ».

A l'issue de cette phase préalable, qui s'est déroulée pendant 1 mois entre juin et juillet 2008, la CUB a lancé la concertation réglementaire en s'appuyant sur la publication d'un « livre blanc ». Ce document a servi de socle à la concertation et a alimenté les débats. Il a été rédigé afin de dépasser une approche uniquement thématique des études et a été mis à disposition du public en deux temps correspondant aux deux étapes de la concertation.

La première phase de la concertation s'est tenue de février 2009 à janvier 2010. Le premier tome du livre blanc publié en février 2009 présentait les enjeux et objectifs d'un nouveau franchissement. A l'issue de cette première phase, un bilan intermédiaire de la concertation a été réalisé par le garant pour préciser les objectifs du projet et les différentes solutions envisagées, ainsi que les modalités de la poursuite de la concertation préalable.

La seconde phase de la concertation s'est déroulée au cours du second semestre 2010. Elle a été alimentée par le second tome du livre blanc qui distinguait les différentes solutions de franchissement envisageables analysées au regard de 6 critères, qui résultaient eux-mêmes de la traduction des objectifs précédemment identifiés dans le tome 1.

La concertation s'est achevée en janvier 2011. Un bilan final a été réalisé par le garant, et un certain nombre de recommandations ont été adressées au maître d'ouvrage. Le Conseil communautaire de la CUB a intégré certaines de ces recommandations dans le projet. Le projet a été choisi fin 2013, les travaux débuteront en 2016 pour une mise en service en 2018.

## 2.5.3 - L'analyse du débat

### *a - Un cadre réglementaire solide*

La concertation sur ce projet de franchissement est dotée d'une **légitimité, à la fois législative et électorale, solide**. Elle est organisée conformément aux articles L 103-2 et suivants du code de l'urbanisme. Le lancement de la concertation a par ailleurs fait l'objet d'une délibération approuvée à l'unanimité par le conseil de la CUB en 2007. **L'ensemble de la démarche de concertation autour de ce projet a été rythmé par des délibérations de la CUB.**Le processus a ainsi été conforté par une délibération du 19 décembre 2008, là aussi approuvée à l'unanimité (comme toutes les délibérations mentionnées ci-après), qui **valide le bilan de la « réflexion élargie »** et approuve la charte de la concertation.

La délibération du 25 juin 2010 **prend acte**, quant à elle, d'un certain nombre **d'éléments émergeant de la première phase de concertation réglementaire**, que ce soit sur les modalités de concertation ou sur les préférences affichées quant au projet de franchissement. Elle précise certains des objectifs assignés au projet et **acte également la poursuite du processus de concertation en suivant les recommandations du garant**, et notamment en organisant des ateliers thématiques.

La délibération du 29 avril 2011 approuve le bilan de la concertation suite à la clôture de la deuxième phase de débat et apporte des précisions aux objectifs du projet.

Enfin, deux délibérations du 27 mai 2011 arrêtent le dossier définitif du projet du franchissement qui liste les caractéristiques du projet de franchissement et définissent les modalités de réalisation du pont (coût, calendrier, mode de réalisation, etc.).

### *b - Une phase de débat préalable pour nourrir la concertation réglementaire*

Cette **consultation préalable** s'est tenue en 2008, du 21 juin au 21 juillet, et portait sur la validation d'un projet de charte de concertation proposée par la CUB **pour définir les modalités de concertation** sur le projet de franchissement en amont de la Garonne. Elle est le fruit d'une **volonté politique forte** qui souhaitait une **« concertation approfondie, novatrice et exemplaire »**.

Cette « réflexion élargie » s'est déroulée **exclusivement par internet** et le projet de Charte était consultable sur le site internet. La communication autour de l'ouverture de la consultation s'est déroulée par communiqués de presse, par plaquettes du projet de charte déposées en libre distribution dans les mairies concernées par le projet (Bègles, Bordeaux, Koulibiac, Floirac, et à l'hôtel de la CUB), par affiches annonçant l'ouverture du site internet (disposées dans les mairies ainsi qu'à l'hôtel de la CUB) ainsi que via un courrier envoyé aux associations identifiées.

Sur la période d'ouverture, 27 participations individuelles ont été enregistrées. **La majorité des avis portait sur le franchissement en lui-même**, seule une petite dizaine de participants se sont réellement exprimés sur les modalités de concertation. Deux possibilités peuvent expliquer ce fait : **soit le projet de Charte convenait aux participants, soit la question posée n'était pas suffisamment claire pour les participants.**

Certains ont, par ailleurs, fait des remarques sur le **manque de publicité autour de cette consultation** ; remarques accréditées par le faible taux de participation. Si aucune critique n'a été réalisée sur le choix de la période de « réflexion élargie » et sur sa durée, on peut cependant constater que c'est une **période peu propice pour toucher le plus grand nombre de citoyens.**

La « réflexion élargie » menée sur le projet de Charte **n'a pas exprimé de nécessité d'apporter des modifications à ce projet.** En conséquence, la Charte a été adoptée par délibération du 19 décembre 2008.

### *c - Un garant de la concertation indépendant*

La CUB s'est entourée de façon volontariste d'un garant de la concertation. Le rôle du garant est défini dans la Charte de concertation : le garant devait garantir l'**impartialité de la concertation**, la transparence de l'information, l'expression de tous et l'écoute mutuelle.

Il ne devait pas émettre d'avis sur le fond du projet. A l'issue des deux phases de débat, il a rédigé des bilans de la concertation et émis des **recommandations**, à la fois **sur le processus de concertation mais également sur l'approfondissement de certains éléments du projet**, à destination du maître d'ouvrage.

Le garant a également assisté aux réunions du Comité de Pilotage du projet, organe de pilotage réunissant des élus et des agents des différents services techniques concernés chargé de piloter les étapes du projet et d'arbitrer le cas échéant entre les différentes solutions, ainsi qu'à celles du CPC qui fait l'objet du point 3.4.Le garant de la concertation a été désigné par la CUB. Il est composé de deux personnalités, Loïc Blondiaux et Jean Lafont, qui ont des expériences en termes de démocratie participative ainsi que de grands projets. Dans leur bilan, ils soulignent qu'ils ont fait le choix de ne pas être prestataires de la CUB et qu'ils agissent **sous statut bénévole**, afin de **garantir leur indépendance vis-à-vis de la CUB.**

A l'issue de la première phase du débat, le garant a listé les solutions de franchissement qui avaient émergées de la concertation (pont urbain, navette fluviale, et tunnel) et a recommandé à la CUB de les approfondir dans la deuxième phase du débat. Il **préconise également la mise en place d'ateliers thématiques**, portant sur « le pont en tant qu'objet urbain », « les impacts environnementaux, sociaux et sur la qualité de vie », et enfin « la mobilité, la place de la voiture et l'étalement urbain ». Le garant laisse au CPC la responsabilité de définir les modalités et formats des ateliers thématiques.

Dans son rapport final publié lors de la clôture de la seconde phase de concertation, le garant note une **forte solidité démocratique des éléments issus de la concertation.** En effet, les 18 recommandations finales qu'il a formulées à la CUB ont été construites et approuvées par consensus au sein des ateliers thématiques. **Il souligne que l'accueil positif de la CUB envers ces recommandations permet de créer de la confiance entre les différentes parties prenantes de la concertation.**

#### *d - Le comité permanent de la concertation*

Comme prévu dans la Charte de concertation, un Comité Permanent de la Concertation a été formé lors de l'été 2009. Il est constitué d'un président représentant le maître d'ouvrage, de représentants des 4 communes concernées par le projet, du Président du Conseil du développement durable de la Cub, du directeur de l'agence d'urbanisme A'Urba, des associations identifiées par le garant, des administrations identifiées par la CUB (État, Conseil Général, Conseil Régional, Chambres consulaires…), et des agents des services de la CUB en charge du projet. **Le garant est intervenu auprès de la CUB afin que le CPC soit dotée d'une vice-présidence issue de la société civile.** La demande a été acceptée, et un membre de la SEPANSO, association de protection de la nature affiliée à France Nature Environnement, a été désigné vice-président.

Le CPC est chargé de décliner les modalités de la concertation, de débattre des orientations et propositions destinées à enrichir le projet, de demander si nécessaire des études complémentaires. Il s'est réuni formellement 7 fois au cours de l'ensemble de la démarche. Au-delà de ces réunions formelles, le comité a également travaillé lors de 4 ateliers préparatoires, notamment pour structurer la démarche de concertation, rédiger la lettre du débat ou encore approfondir des éléments techniques du dossier.

Le regroupement d'acteurs issus de différentes sensibilités et porteurs de différents enjeux, présentait l'intérêt de **favoriser la compréhension mutuelle** des points de vue et **réduire les écarts** entre les parties prenantes.

Au-delà de leur montée en compétence sur le processus de concertation, les membres du CPC ont par ailleurs acquis une connaissance approfondie sur le projet, jouant ainsi, comme l'indiquait le garant, un rôle de « médiation technique citoyenne » sur leur territoire.

Le garant soulignait également dans son bilan, l'**articulation de qualité entre le CPC et le Comité de pilotage**, ce qui témoignait de la **sincérité des démarches engagées**.

### *e - Des objectifs affirmés pour la concertation réglementaire*

Dès la délibération de 2007, il est indiqué que **la concertation ne porte pas sur l'opportunité du franchissement** mais bien sur les objectifs du projet, sur le type d'ouvrage, et sur ses fonctionnalités. Cette question a cependant été naturellement l'objet de certaines interventions lors des débats tout en restant ponctuelle. Par ailleurs, l'opportunité de réaliser ce franchissement a été confirmée, puisque près de 90 % des contributions sur ce sujet y étaient favorables.

Les citoyens étaient alors invités à s'exprimer sur :

- le mode de franchissement (pont, tunnel, téléphérique, etc.) ;
- les utilisateurs qui seront concernés (voiture, piéton, vélo…) ;
- l'intégration du projet de franchissement dans le tissu urbain ;
- les fonctionnalités attendues ;
- les moyens pour minimiser les impacts négatifs sur l'environnement.

La formulation et l'explicitation de ces objectifs dès le lancement de la concertation ont permis aux participants de **rationaliser leurs attentes quant à la démarche de concertation**.

### *f - Des outils classiques mis en œuvre sur une durée de débat importante*

Concernant les différents outils de concertation, ils ont été proposés par les membres du CPC qui ont **co-construit le dispositif de débat public.** La concertation ayant duré sur un **temps long de près de 18 mois, ceci** a permis au garant ainsi qu'au CPC d'**ajuster la méthodologie de concertation** ainsi que les thématiques et solutions de franchissement à approfondir.

Des **registres**, ainsi que les documents relatifs au projet, ont été **mis à disposition des citoyens dans les 4 mairies du territoire du projet et à l'hôtel de la CUB**. Sur le temps du débat, seuls 62 avis ont été déposé dans les registres. C'est un chiffre relativement faible qui peut s'expliquer par la **difficulté des collectivités à maintenir une publicité suffisamment forte** quant à la présence de ces documents dans leurs locaux. Par ailleurs, la lourdeur de ce dispositif et son manque de lisibilité ont probablement contribué à sa **faible utilisation**.

En parallèle au format papier présent en mairie, un espace dédié au projet a été ouvert le 9 février 2009 sur le **site internet** de participation de la CUB (www.concertations.lacub.fr). Cet espace contenait les mêmes documents que ceux disponibles en mairie, et permettait également le dépôt de contributions qui ont la même valeur légale que celles effectuées sous format papier. **Plus de 110 contributions** ont été déposées et le site a reçu en moyenne 2600 visites mensuelles. On note une plus forte **appétence des citoyens pour le format numérique** que pour le format papier.

En mars 2010, une exposition, synthétisant l'ensemble du projet de franchissement et notamment les tomes 1 et 2 du livre blanc, a été installée dans les 4 mairies et à l'hôtel de la CUB. Une plaquette, réalisée à la même occasion, a été également diffusée dans ces mêmes lieux, ainsi que lors des réunions publiques et envoyées aux associations du territoire identifiées. Le CPC a également rédigé et publié une lettre d'information, « la lettre du débat », en mars 2010, portant essentiellement sur la concertation, le processus et les outils mis en œuvre. Ces différents outils avaient une **vocation d'information du public**.

Lors de la première phase de débat, **3 réunions publiques** (à Bordeaux le 31 mars 2010, Bègles le 8 avril 2010 et Floirac le 12 avril 2010), d'une durée de 2 heures, se sont déroulées selon un **format identique**. Tout d'abord, des interventions introductives pendant 35 minutes par le maire de la ville d'accueil et les élus de la CUB, un représentant du CPC et enfin le garant. L'animateur présentait ensuite le projet pendant 25 minutes, puis laissait la parole aux citoyens durant 50 minutes. À la fin de la réunion, 10 minutes étaient réservées aux réactions « à chaud » du garant et des intervenants.

Les échanges avec les participants se sont fait soit directement par question posée et réponse des intervenants ou par regroupement de questions et fléchage de l'animateur vers les intervenants concernés. Les participants disposaient également sur chaque siège de papier pour formuler des questions écrites qui étaient collectées toutes les 10 minutes et regroupées par thème ou enjeu. Le traitement des questions se faisait en périphérie de la salle, puis elles étaient données à l'animateur qui se chargeait de les ventiler aux intervenants. Enfin, les participants avaient également à leur disposition des registres à l'entrée de la salle. **Ces deux derniers modes, sous forme écrite, ont favorisé l'expression de citoyens moins à l'aise avec la prise de parole en public.**

Ces trois réunions ont réuni en moyenne 200 participants chacune et ont **permis d'identifier les éléments de consensus, les enjeux autour de ce projet de franchissement ainsi que les questions récurrentes**. Elles ont conduit le garant à préconiser l'approfondissement de 3 solutions de franchissements et de mettre en œuvre des ateliers thématiques.

La deuxième phase de la concertation a été constituée d'ateliers sur 3 thématiques, comme le préconisait le rapport intermédiaire du garant. Les ateliers « mobilité, place de la voiture et étalement urbain » ainsi que « impacts environnementaux, sociaux et sur la qualité de vie » ont été décliné chacun en trois réunions publiques. L'atelier « le pont en tant qu'objet urbain » a été traité sous la forme d'un forum. Chaque réunion a rassemblé environ 60 participants et s'est déroulée sous la forme de tables rondes parallèles réunissant chacune 10-15 participants débattant autour d'un certain nombre de questions transversales ayant été identifiées préalablement par le CPC. Les échanges dans les tables rondes ont ensuite été restitués en séance plénière. **Ce travail en atelier thématique s'est achevé par la rédaction, la discussion et la validation, en réunion publique de travail, de recommandations faites au maître d'ouvrage.**

Enfin, la dernière réunion publique du 6 janvier 2011 était à la fois une réunion de restitution des travaux des ateliers sous forme de recommandations à la CUB, mais également l'occasion pour les élus présents de réagir sur la production du dispositif de concertation. Le garant souligne que **« les recommandations ont été portées dans l'espace public par les associations et citoyens ayant pris part aux ateliers, ce qui marque leur appropriation au débat et invite les élus à prendre leurs responsabilités vis-à-vis de cette production. »**

#### *g - Un projet qui a évolué suite à la concertation*

La concertation, continue et structurée, a ici permis, sans aller jusqu'à la co-construction, d'**enrichir le projet** qui a ainsi en retour bénéficié d'une **forte appropriation par les citoyens**, qu'ils soient riverains ou usagers.

A l'issue de la concertation réglementaire, le garant a rédigé des bilans de la concertation et émis **18 recommandations, qui ont été intégrées dans le programme du concours de maîtrise d'œuvre.** Ce programme a également été discuté avec le CPC, et la vocation prononcée d'espace public de l'ouvrage a notamment été intégrée.

Au-delà de l'objet, l'une des recommandations concernait également la **pérennisation d'une instance de concertation** pour la suite du projet, et ce jusqu'à son achèvement en 2018 ; ce qui s'est concrétisé par la mise en place d'un « groupe de contact ». La composition de ce groupe est similaire à celui du CPC. Ses missions sont multiples et ont vocation à être évolutive pour suivre l'avancement du projet. Il doit permettre de **conserver en phase de construction les principes d'enrichissement du projet et de transparence** qui ont émergé lors de la concertation initiale.

# 2.6 - La Loi régionale Toscane sur la participation et le débat public

## 2.6.1 - Le contexte et les objectifs

L'article 117 de la Constitution italienne précise que le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions. L'État dispose de compétences exclusives (la politique étrangère, la défense nationale, le système fiscal, etc.), les compétences régionales s'exercent essentiellement dans les domaines des transports, des travaux publics, de l'organisation hospitalière, de la culture, du tourisme, de l'urbanisme et de la police locale. Le Conseil régional exerce le pouvoir législatif dont sont investies les régions.

Face au constat d'une crise de légitimité des institutions de la démocratie représentative, et à l'absence de moyens de communication efficaces avec la société, la Région Toscane a choisi en 2007 de redéfinir le rôle ainsi que les formes de la participation.

Lors de la remise des prix du concours international 2012 de la participation publique, le Conseil Régional de Toscane et l'autorité régionale de garantie et promotion de la participation ont reçu le prix de l'organisation pour leur dossier intitulé : « Promouvoir la participation civique en Toscane : la loi 69/07 et l'Autorité régionale de la participation ». La motivation expliquant la démarche était la suivante : « *Nous devons trouver des réponses solides à la défiance croissante des citoyens envers le champ politique, aussi bien en ce qui concerne ses valeurs que ses capacités d'action. Ce phénomène […] se trouve renforcé par une crise économique profonde et durable. Le défi est complexe, mais une implication accrue des citoyens dans les processus décisionnels représente sans aucun doute une partie de la solution. » (*déclaration de M Lewanski).

Les objectifs sont mentionnés dans l'article 1 de la loi du 27 décembre 2007 « Normes sur la promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales »: l'objectif déclaré est de « contribuer à la rénovation de la démocratie et de ses institutions en l'intégrant à des pratiques, des processus et des outils de la démocratie participative », et de contribuer ainsi à la création « d'une cohésion sociale plus élevée, grâce à la diffusion d'une culture de la participation et de l'appréciation de toutes les formes d'engagement (article 1 de la loi du 27 décembre 2007).

Ainsi, la loi régionale sur la participation et le débat public a eu pour objet la mise en place d'instruments innovateurs afin de **promouvoir et diffuser de nouvelles formes et de nouvelles méthodes de participation.**

Elle a par ailleurs institué une nouvelle autorité **: l'Autorité Toscane de la garantie et la promotion de la participation et du débat public**.

## 2.6.2 - Les axes de la réforme : 2 outils, 1 institution

La loi instaure le débat public régional et la participation aux processus participatifs locaux. Elle met en place une institution chargée d'encadrer l'ensemble du dispositif.

### *a - Le débat public régional*

Il s'agit d'instituer « un processus d'information, de débat public et de participation » pour des travaux, des projets ou des interventions qui ont une importance particulière pour la communauté régionale, sur les champs environnementaux, territoriaux, de l'aménagement paysager, social, culturel et économique.

Il est prévu que le débat suive des règles précises, qu'il ait une durée de six mois et qu'il soit organisé et conduit sous la responsabilité d'un organe « tiers », indépendant et neutre.

Ce modèle de débat public, fortement inspiré du dispositif français, préconise la recherche de la plus grande transparence au cours de la phase de définition des raisons du projet, des solutions et des alternatives possibles. Rythmé par différentes phases, il pourra recourir à une pluralité d'instruments de participation : la diffusion d'une documentation technique importante, la consultation d'experts et d'hommes de science, la tenue de forums thématiques ou autres moyens de discussion entre les citoyens pour vérifier la formation et l'évolution de leurs opinions et de leurs préférences.

#### *b - Les processus participatifs locaux*

La loi a également prévu une action de **soutien aux processus locaux de participation.** Ainsi, une collectivité locale mais aussi un groupe de citoyens, une association, un établissement scolaire ou même une entreprise, peuvent présenter un projet de processus participatif sur un ou plusieurs objets définis avec précision, d'une durée maximum de six mois, en indiquant les méthodes et les instruments qu'ils envisagent. La recherche de l'expression de tous les points de vue, à chance égale, est essentielle dans les méthodes et instruments envisagés.

**Après l'évaluation de la pertinence du projet, l'examen des aspects méthodologiques et organisationnels, un soutien régional peut-être accordé. S'il est le plus souvent réalisé sur le plan financier, il peut aussi prendre d'autres formes telles que l'assistance ou le conseil méthodologique, le support logistique (informatique, organisation de réunions, documents de communication)…**

#### *c - L'Autorité toscane de la garantie et la promotion de la participation et du débat public*

La loi de 2007 a également institué une autorité de garantie qui a reçu les attributions suivantes :

- évaluer et valider les propositions de débats publics ;
- élaborer des lignes directrices pour la gestion des processus participatifs ;
- définir les critères et les modalités de soutien aux processus participatifs locaux (financier, méthodologique, communication, informatique) ;
- évaluer la performance et les effets des processus participatifs ;
- veiller, par des moyens électroniques, à la diffusion des connaissances et de la documentation sur les projets et expériences effectués, y compris les rapports.

L'autorité créée en 2007 a connu en 2013 un changement de nature et de structure : **la nouvelle Autorité est collégiale**, composée de trois personnes nommées par le conseil régional, choisies parmi des personnalités d'expérience dans les méthodes et pratiques de participation. L'autorité actuelle a été composée le 16 avril 2014 pour une durée de 5 ans.

**L'Autorité relève en outre de la catégorie des autorités administratives indépendantes** qui constituent des exceptions au modèle traditionnel basé sur la dépendance de l'administration par rapport à l'exécutif. La référence à la CNDP française (devenue autorité indépendante en 2002) est plus significative depuis cette réforme de 2013.

### 2.6.3 - Retour sur quelques années d'exercice de la loi

#### *a - Une absence de mise en œuvre des débats publics définis par la loi*

Depuis la nouvelle législation, on ne dispose pas encore de débat public mené sous l'égide de la nouvelle Autorité. Toutefois, la loi de 2013, contrairement à la législation précédente, rend désormais obligatoire le débat public pour certains types de travaux et de procédures, sur la base des seuils selon la nature publique ou privée des interventions.

Le débat est ainsi nécessaire pour les travaux qui dépassent le seuil de 50 millions d'euros. En dessous de ce seuil, il incombe à l'Autorité d'évaluer l'importance régionale du projet et l'existence des conditions qui rendent possible ou utile de procéder à un débat.

**Les principes fixés auxquels devront répondre les débats publics organisés dans les prochaines années se rapprochent du dispositif français**. Ainsi, pour initier un débat, L'Autorité, sur sa propre initiative ou à la demande d'autres parties, doit par décision motivée :

- définir les modalités et les instruments du débat, afin d'assurer une participation maximale, l'impartialité, l'égalité et l'inclusion de tous ;
- déterminer les dates et la durée du débat ;
- nommer un responsable du débat public, à choisir parmi les experts dans les méthodes et les pratiques de participation ; l'autorité elle-même peut décider de gérer directement le débat.

À la fin du débat, l'Autorité reçoit le rapport final qui est rendu public et envoyé au Conseil Régional.

### *b - Une activité importante de financement des processus participatifs locaux*

**Contrairement aux débats publics, l'Autorité régionale a connu depuis 2008 une activité importante au titre de son rôle de garantie et de promotion des dispositifs participatifs locaux.**

La loi énonce une série d'exigences et de critères de priorité pour l'admission à l'aide régionale : la définition du stade du projet, le temps consacré à la participation et les règles définies, la possibilité pour tous de s'exprimer. Et la prise en compte de tous les points de vue et positionnements exprimés.

L'Autorité a également défini quelques lignes directrices pour la présentation des demandes d'aides. En particulier, il est important que les coûts du processus participatif ne soient pas disproportionnés par rapport aux coûts de l'objet de la procédure ; En outre, l'autorité locale qui propose un processus participatif doit préciser le calendrier et les ressources financières déjà affectés à l'exécution des opérations.

L'organisme qui organise la participation a une obligation de transparence suite au processus de participation. Il s'engage, au début du processus, à « tenir compte » de ses résultats et à fournir publiquement, les raisons qui le conduiraient à adopter partiellement ou à repousser les résultats.

Le soutien régional à un projet peut s'exprimer sur le plan financier, mais aussi méthodologique ou logistique.

Depuis son entrée en vigueur, la loi a permis le financement de plus de 160 projets, présentés à 80 % par des autorités locales, mais aussi par des écoles, des entreprises, des citoyens. 10 000 citoyens ont ainsi assisté à des réunions publiques et se sont impliqués dans l'élaboration des politiques locales.

### *c - Quelques éléments de bilan*

**Selon les propos recueillis auprès d'Ilaria Casillo, vice-présidente de l'Autorité toscane de la garantie et la promotion de la participation et du débat public, lors du colloque « Démocratie participative et dialogue environnemental » du 5 mai 2015, la loi de 2007 a permis une prise de conscience par les citoyens de la possibilité de participer qui leur est ouverte.**

Les participations menées ont permis de dépasser les expériences passées qui ne produisaient pas d'effets continus, pour aller vers un « empowerment », c'est-à-dire l'**octroi de plus de pouvoir aux individus ou aux groupes, pour agir sur les enjeux et projets qui les concernent.**

Les expériences menées, quelle que soit leur qualité et leur réussite, ne parviennent pas toujours à produire du consensus sur un sujet donné. Il faudrait sans doute **recourir au débat plus en amont que ce qui est fait aujourd'hui, sur les grands sujets et non sur les projets.**

## 2.7 - La conférence de consensus mise en œuvre par le Danish Board of Technology

### 2.7.1 - Le contexte et les objectifs

#### *a - Le Danish Board of Technology*

Le Danish Board of Technology ou « **Conseil Danois de la Technologie »** est une organisation danoise supervisée par le ministre danois des sciences, des technologies et du développement. Afin de prendre ses décisions à bon escient concernant les utilisations de la technologie, le parlement danois a créé le Danish Board of Technology (DBT) en 1986[7].

**Le but du DBT est de réunir et diffuser de l'information technique et scientifique sur des domaines technologiques présentant des enjeux sociétaux importants**. Il évalue de manière indépendante les technologies, analyse les options ou alternatives technologiques dont il a connaissance. Il donne des avis sur les conséquences connues ou possibles de nouvelles technologies (risques technologiques…). Les questions dont il traite portent sur l'utilisation ou le développement de techniques et technologies qui sont controversés et risquent de provoquer des conflits et de rendre difficile la prise de décision.

Pour cette mission, **le DBT met en œuvre des connaissances d'experts mais recherche aussi les avis et recommandations de « citoyens ordinaires »** (non-élus, non-experts) concernant les grandes questions de société. Il s'agit mieux connaître et suivre les priorités du grand-public et les idées et solutions qu'il peut proposer (après avoir assuré son information pour qu'il puisse donner un avis éclairé). Le DBT vise ainsi à favoriser et éclairer le débat et la discussion sur la technologie entre les décideurs et les citoyens.

#### *b - Les missions du Danish Board of Technology*

Ses missions définies par le parlement danois sont les suivantes.

- il met en œuvre 5 à 10 projets annuels sélectionnés, généralement sur des évaluations technologiques jugées importantes ;
- Il coopère avec les commissions parlementaires pour l'examen et l'évaluation des enjeux sociétaux liés aux technologies ; il organise des auditions publiques et parlementaires ;
- il communique les résultats de ses travaux au Parlement danois, ainsi qu'à l'opinion publique danoise, pour favoriser le débat public et la connaissance de la technologie par les citoyens et pour informer les politiciens et les décideurs sur les opinions des citoyens à l'égard des nouvelles technologies ;
- il a l'obligation d'informer les citoyens ainsi que les élus politiques quant aux enjeux et risques des nouvelles technologies, ce qui est principalement fait via un magazine trimestriel et deux bulletins.

Pour veiller à ses missions d'information et de participation du public, le DBT utilise diverses méthodes spécifiques, élaborées en interne ou empruntées auprès d'autres institutions internationales ou danoises. Parmi ces méthodes de participation citoyenne, la conférence de consensus est la plus emblématique.

7 Certains rapprochent cet organisme de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) existant en France (rattaché au Sénat).

## 2.7.2 - Les principes de la conférence de consensus par le Danish Board of Technology

### *a - Définition de la conférence de consensus*

Une des méthodes de participation des citoyens les plus connues mise en œuvre par le DBT est la **conférence de consensus**. Le DBT a organisé environ 20 conférences de consensus sur des sujets tels que les cartes d'identité électroniques, les aliments génétiquement modifiés, la technologie éducative, les aliments en libre-service dans les établissements publics ou les changements technologiques à l'école.

**Une conférence de consensus est une méthode d'évaluation de la technologie par une rencontre entre un groupe d'experts et un panel de citoyens.** Une conférence de consensus obéit à un ensemble de règles, connues de tous ceux impliqués dans la conférence.

L'objectif est de combler le fossé entre le public, les experts et les politiciens et vise un processus idéal dans lequel un sujet donné est traité sur la base des meilleurs connaissances disponibles et examiné par un panel de citoyens dans un dialogue ouvert et impartial. La conférence de consensus assure que le public et les experts engagent un dialogue l'un avec l'autre.

Les citoyens impliqués dans la conférence évaluent les développements technologiques controversés. Ils produisent lors de la conférence un document qui exprime leurs attentes, leurs préoccupations et recommandations. Le document final qu'ils rédigent est destiné aux parlementaires, aux autres décideurs politiques et au grand public. Bien que les travaux ne débouchent pas toujours sur des recommandations, les évaluations identifient les points de vue communs, les points de conflits et les options dont le législateur dispose.

### *b - L'expression d'une culture du consensus*

« Le Danemark est une des plus vieilles monarchies dans le monde, une monarchie dont l'histoire remonte à l'ère Viking aux alentours de l'An mille. La société danoise est régie par la Constitution de 1849, qui a engendré **un système caractérisé par la recherche d'un consensus par-delà toutes les divergences politiques** ».[8]

Cette présentation issue du site internet officiel du Danemark se réfère à la notion de « consensus » qui est ainsi reconnue comme un des emblèmes de cette monarchie millénaire.

La référence au consensus est multiple dans la démarche. Elle a trait tant à la sélection du panel, à la méthode mise en œuvre qu'au résultat attendu.

Ainsi, la sélection des participants au panel de citoyens renvoie au concept de « citoyens intéressés » qui, en plus de se référer à l'intérêt affiché, signifie également que les personnes sélectionnées seront ouvertes et désireuses de parvenir à un consensus. Cet objectif commun sera prioritaire par rapport à celui de convaincre les autres participants (il n'est pas question de « gagner » ou « perdre »).

Par ailleurs, les principes d'organisation de la conférence de consensus, les modes de faire et règles de fonctionnement sont discutés par le panel de citoyens.

Enfin, après les phases d'information, de discussion et de recueil des opinions, **il s'agit d'aboutir de manière concrète à un document qui est l'expression d'un consensus entre participants**. La préparation du document final est un processus dans lequel, à travers une discussion ouverte, tous les efforts sont faits pour atteindre le plus grand consensus entre les membres du panel sur les actions à recommander. Les opinions minoritaires ne ressortent que lorsque le processus révèle de très grandes différences d'opinion et sont finalement assez rares.

8 Extrait de la présentation de la société danoise réalisée sur le site http://denmark.dk/fr/societe/.

### 2.7.3 - L'analyse des conférences de consensus

#### *a - Des démarches pragmatiques et transparentes*

Les sujets soumis aux conférences de consensus sont des sujets contemporains, qui sont dans l'actualité de la société danoise. Ils ne sont pas trop abstraits et ont un champ limité, permettant leur appréhension par le panel de citoyens dans un temps modeste. Ces démarches restent concrètes, car si les sujets dépendent pour leur clarification de la contribution d'experts, il est indispensable que la connaissance et l'expertise nécessaires sur le sujet soient disponibles.

Ce sont des **sujets potentiellement conflictuels, qui demandent une clarification des objectifs et des positionnements** : le parlement, en préparation du processus législatif, anticipe par l'organisation de telles démarches le recueil des positions majoritaires des citoyens.

Dans le déroulement des conférences, le processus est transparent et documenté. Ainsi, une fois le thème de la conférence choisi, l'équipe du DBT en charge de la conférence sélectionne les données qui permettront de familiariser le panel avec le thème de la conférence. Le document présente le sujet en termes généraux et décrit l'état des connaissances, les tendances, les conflits dans le domaine. L'écriture doit être impartiale. Ce document est approuvé par le comité de pilotage.

#### *b - Des démarches très structurées*

Des rôles respectifs fixés précisément :

- **un comité de pilotage** ayant une connaissance approfondie du sujet de la conférence (la gamme de l'expertise des membres fournit une couverture complète du sujet) garantit la pluralité des présentations et expressions lors de la conférence. Il peut choisir d'élaborer des questions-clés obligatoires dont il veut que le panel traite. Un chef de projet est désigné pour l'organisation et le suivi matériel de la conférence ;
- **le panel de citoyens** se compose de **citoyens sélectionnés sur la base de leur candidature motivée**. Les conférences sont annoncées dans les journaux régionaux et nationaux qui couvrent tout le Danemark. Les personnes intéressées présentent une courte description d'eux-mêmes, de leur connaissance du sujet et de la raison pour laquelle ils souhaitent participer. Sur la base des demandes présentées, un panel de 10-14 personnes est sélectionné. Une diversité socio-démographique est recherchée ( âge, sexe, éducation, profession et région de résidence). **Aucun membre du panel ne doit être un expert dans le sujet ou représenter des intérêts particuliers dans le domaine**. Le panel est assisté d'un animateur, professionnel expérimenté en communication et en méthodes de coopération. Le panel de citoyens devra acquérir les connaissances de base de l'objet de la conférence (par lecture de documents et participation aux week-ends de préparation), élaborer les questions-clés de la conférence, proposer une composition du groupe d'experts et les interroger à la conférence, évaluer les informations et se mettre d'accord sur les positions et les recommandations sur les questions-clés, formalisées dans un document final qu'il rédige ;
- **les experts** sont choisis sur la base des souhaits exprimés par les membres du panel sur le premier week-end de préparation, ou suite à des auditions. Le terme «expert » est large : Il recouvre des experts scientifiques mais aussi des experts d'opinion (représentants de lobbys, personnes reconnues dans leur domaine), c'est-à-dire une personne dont les connaissances dépassent les connaissances générales. La tâche des experts est de présenter leurs connaissances du sujet, de répondre aux questions du panel, de compléter de leurs propres points de vue ce qui n'aura pas été abordé, de produire un document qui sera inclus dans rapport final.

Un déroulé précis :

**La conférence de consensus dure généralement trois jours et est ouverte au public**. Avant ces trois jours, le panel de citoyens sélectionné participe à deux week-ends de préparation et consacre du temps à lire divers documents qui lui ont été communiqués sur le sujet. Le panel formule un certain nombre de questions-clés, principalement basées sur les discussions et les connaissances acquises lors de ces deux week-ends.

**jour 1**

Les experts invités répondent à chacune des questions-clés du panel par le biais de courtes présentations (20-30 minutes) suivies de questions. Différents types d'expertise ainsi que des avis d'experts contradictoires sont juxtaposés. Le soir, le panel de citoyens se réunit et décide quels aspects des questions clés ont été bien expliquées et quels domaines doivent recevoir plus de précisions. Sur cette base, ils compilent les questions qui devront être posées aux experts de la deuxième journée.

**jour 2**

Le panel de citoyens pose les questions supplémentaires aux experts, puis le panel prépare le document de restitution. En utilisant les questions-clés comme base, des argumentaires sont présentés ainsi que les mesures préconisées dans les différents domaines couverts par le sujet. L'écriture et la discussion du contenu du document final sont effectuées dans des groupes alternant avec des séances plénières. Tout le monde doit être d'accord sur les résultats.

**jour 3**

Le panel présente le document final à la conférence. Les experts et le panel ont la possibilité de répondre à des questions et de discuter les conclusions avec le public.

### *c - Une formalisation détaillée et une diffusion large*

Immédiatement après la conférence, un document final préliminaire est diffusé auprès des membres du Parlement danois. Le document est publié dans la série des rapports du DBT. Les documents d'experts de la conférence et le document d'information initial du panel sont inclus dans le rapport final. En outre, une synthèse est écrite, avec une brève description de la conférence de consensus, du sujet, la liste des membres du panel, des experts et les principales conclusions de la conférence.

Après la fin d'un projet, le DBT peut décider que le sujet mérite d'être développé au niveau local, il peut alors fournir une aide financière pour des événements locaux, des matériaux éducatifs pour des débats et des ressources telles que de la littérature et des films sur le sujet.

**Une fois par an, un rapport au Parlement résume les résultats des différentes conférences et est mis la disposition du public sur le site du DBT**. Le DBT produit aussi des publications en vue d'informer le public sur les questions technologiques dont des informations à l'échelle internationale sur les méthodes d'évaluation de la technologie.

Les conférences de consensus jouissent généralement d'une excellente couverture par les médias. L'influence de la conférence, son efficacité pour attirer l'attention sur une technologie particulière, dépendent de l'intérêt manifesté par les médias et le public, notamment si des décisions doivent prises dans ce champ.

#### *d - Une forme d'outil qui se développe au niveau international*

Les méthodes développées par le DBT telles que la conférence de consensus[9] ont depuis été adaptées dans le monde entier, sous des formes diverses, avec par exemple :

- l'opération « World Wide Views on Global Warming » (Opinion mondiale citoyenne sur le réchauffement climatique), organisée dans le cadre du « Sommet de Copenhague sur le climat » (Conférence des Nations unies sur le changement climatique - COP15 réunie à Copenhague en décembre 2009) ;
- l'opération « World Wide Views on Biodiversity » (WWVB) : Cette consultation, assez similaire à la précédente concerne 4000 « simples citoyens » (de 16 ans et plus) choisis à l'échelle planétaire. C'est l'un des projets officiel de la Décennie des Nations unies pour la biodiversité ;
- divers projets internationaux associant le DBT, dont un avec le Réseau européen parlementaire d'évaluation des technologies (European Parliamentary Technology Assessment Network).

**Avec le modèle de la conférence de consensus en matière de participation du public, le DBT offre des possibilités de répondre à un enjeu démocratique actuel : comment les citoyens ordinaires peuvent-ils s'exprimer sur des questions technologiques complexes et en constante évolution ? L'expression du point de vue d'un groupe représentatif de citoyens, informé sur le sujet, permet à la société de se donner l'opportunité de réfléchir avant d'agir.**

## 2.8 - Les budgets participatifs : l'exemple de Porto Alegre

### 2.8.1 - Le contexte et les objectifs

La ville de Porto Alegre au Brésil a mis en place en 1989 un dispositif totalement novateur de budget participatif. Cela s'est traduit par la mise en place d'**un mécanisme à la fois complexe et innovant, « par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles** ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation ».

#### *a - Une origine dans le processus de démocratisation*

Cette expérience trouve sa source dans des transformations politiques et un contexte local difficile.

En premier lieu, la vie associative s'est fortement développée à partir de la fin des années 1970 en parallèle du processus de démocratisation du pays, avec une multiplication des associations de quartiers, fortement politisées. Par ailleurs, une législation sur le droit à la participation et à la délibération dans le processus d'élaboration de la constitution a été adoptée à la fin des années 1980. Le texte constitutionnel reconnaît que **la souveraineté populaire peut être exercée non seulement à travers le vote, mais aussi à travers l'initiative populaire**. La participation de représentants des associations à l'élaboration des politiques locales, au contrôle des politiques de santé et de sécurité sociale, est exigée par la constitution.

9 Le DBT met également en œuvre d'autres outils tels que l'atelier de scénarios C'est un outil permettant aux citoyens de se projeter dans le futur et de construire des solutions à long terme. Le principe de cette méthode est de faire réfléchir différents types d'acteurs autour de scénarios du futur liés à un sujet, un projet ou une problématique. Pour cela, des ateliers de travail regroupant chacun différentes catégories d'acteurs sont formés (des élus, des experts, des représentants du monde socio-économique, des citoyens). Contrairement à la conférence de consensus, une des particularités est le choix d'acteurs initialement concernés par le sujet. L'hétérogénéité des ateliers est essentielle à la confrontation des intérêts. Chacun des groupes va formuler un scénario sur une problématique donnée qui sera ensuite comparé avec celui des autres ateliers. L'objectif est d'échanger expériences, connaissances, vision afin de mettre en place un plan d'action commun à long terme. Les groupes de travail des ateliers de scénarios s'organisent en trois phases :

**Phase critique** au cours de laquelle les participants débattent et échangent afin de prendre connaissance des scénarios puis de réviser chacun d'entre eux.

**Phase visionnaire :** sur la base des connaissances acquises, les participants utilisent ces scénarios retravaillés pour développer leurs propres visions sur la thématique.

**Phase de mise en œuvre :** cette phase a pour objectif de transformer les visions en réalités. À cette étape, des obstacles à la mise en œuvre doivent être alors identifiés. Les participants élaborent un plan d'action stratégique en proposant des suggestions d'action.

Localement, dans les années 1980, la ville de Porto Alegre était en proie à une gestion difficile des finances publiques, l'administration publique était bureaucratique et inefficace, et les services élémentaires manquaient dans les parties les plus pauvres de la ville.

**Le budget participatif a proposé aux citoyens une codécision des priorités budgétaires de la ville**. La démarche était portée à la fois par les autorités locales, montrant une forte volonté de faire aboutir le processus, et par la société civile locale, très dynamique, en particulier en matière de gouvernance urbaine. Le budget participatif de Porto Alegre est donc né de la conjonction de ces deux approches ascendante et descendante, dans une vision pragmatique de résolution des problèmes.

#### *b - Des objectifs diversifiés*

Le processus visait à répondre à plusieurs objectifs :

- les premiers étaient politiques : **l'établissement d'une culture démocratique** nouvelle ainsi que d'**une bonne gouvernance urbaine**, comprenant l'éradication de la corruption et l'amélioration de l'efficience des politiques publiques. Cela devait passer par la participation et la mobilisation des plus pauvres, traditionnellement exclus du système politique brésilien où sévissaient la corruption et le clientélisme ;
- les suivants étaient sociaux : il s'agissait de **construire un lien social** au sein de la population, et de **réorienter les politiques publiques en faveur des populations les plus précarisées**, et en particulier celles vivant dans les quartiers périphériques, grands oubliés du développement urbain ;

### 2.8.2 - Un dispositif reposant sur un principe et de nouvelles institutions

#### *a - Le principe du budget participatif*

Le principe du budget participatif tel que pratiqué à Porto Alegre repose sur un processus de délibération et de décision publique sur les questions budgétaires, au cours duquel **l'attribution d'une partie du budget de la ville est confiée directement aux citoyens, qui discutent et décident de l'affectation des fonds**, selon l'orientation qu'ils auront décidée pour les politiques publiques.

Pour mettre en application le budget participatif, quatre éléments sont nécessaires :

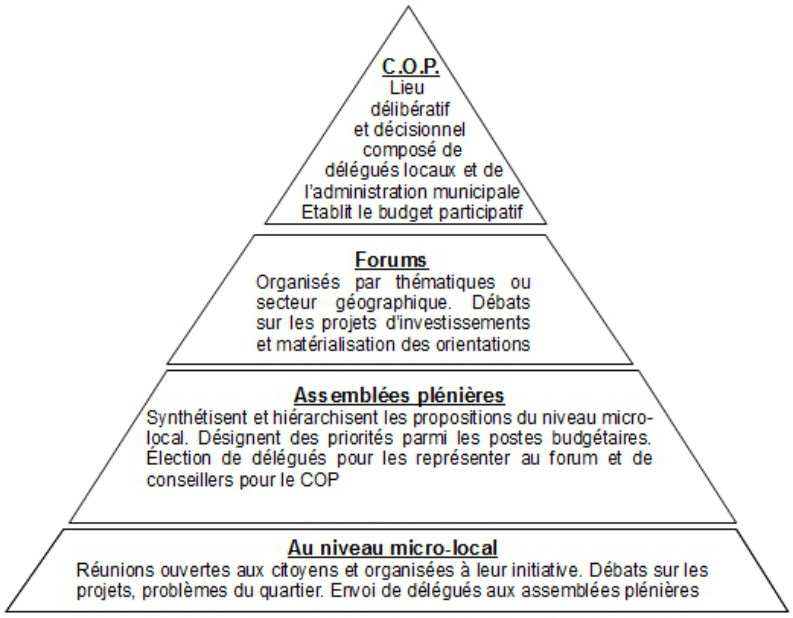
- une délégation de souveraineté des élus à des assemblées sectorielles et thématiques dans lesquelles tout citoyen a le droit de participer et de voter sur les questions budgétaires ;
- des principes de participation soit directe, soit par l'élection de représentants ;
- une autorégulation : les règles de participation, de délibération et de décision sont définies par les participants eux-mêmes et peuvent être adaptées chaque année ;
- l'acceptation de changement des priorités de distribution des fonds publics à travers des décisions techniques.

#### *b - Une « pyramide participative » : instrument de la participation*

Le budget participatif a complètement transformé le processus d'élaboration budgétaire local, avec l'introduction de nouveaux types d'institutions.

**L'acteur essentiel, outre l'exécutif local qui est le garant de la politique budgétaire, est la « pyramide participative »** à travers laquelle les citoyens font valoir les choix qu'ils entendent voir mis en œuvre. Trois grands niveaux interviennent dans le dispositif : le niveau micro-local, le niveau sectoriel et thématique, et enfin le Conseil du Budget participatif (C.O.P.).

- **au niveau micro-local**, les réunions sont ouvertes à tous les citoyens et **organisées à leur initiative**, de manière à débattre des projets et problèmes des quartiers. Les revendications et projets d'investissements souhaités sont ensuite portés à un niveau supérieur par l'envoi de délégués dans des assemblées plénières ;
- **les assemblées plénières** prennent le relais pour synthétiser et hiérarchiser les propositions émises au niveau micro-local. Sont désignées des priorités parmi les postes budgétaires (éducation, habitat, voirie, etc.), afin de répartir les investissements par service de l'administration municipale. Les assemblées plénières élisent en leur sein des délégués qu'elles envoient dans les forums, et des conseillers au budget participatif pour décider dans l'organe du C.O.P ;
- **les forums** sont constitués, soit par secteur géographique, soit par thème pour les problématiques qui impliquent une politique à l'échelle de la ville (circulation et transports, Santé et assistance sociale, culture, éducation et loisirs, développement urbain et social , etc.). Au sein de ces forums, il s'agit de débattre des projets d'investissements du secteur ou du thème, et de matérialiser les orientations choisies selon des critères formalisés ;
- **En haut de la pyramide, le conseil du budget participatif** est un espace délibératif et décisionnel. Il est composé de conseillers par secteurs géographiques, par assemblées thématiques ainsi que de représentants de l'administration municipale. C'est un corps délibératif avec deux types de discussions : entre les habitants eux-mêmes concernant leurs diverses priorités, et entre les habitants et l'administration municipale sur la définition du budget. **Il constitue le lien avec l'exécutif**, il synthétise à l'échelle municipale les attributions budgétaires par secteurs et par postes. Il débat aussi des autres postes budgétaires (dépenses de fonctionnement). C'est au niveau du C.O.P. qu'est établi un budget que l'exécutif devra avaliser.




*Organisation de la pyramide participative de Porto Alegre*

### 2.8.3 - L'analyse du budget participatif

#### *a - Un processus auto-régulé et pérenne*

Si la municipalité détermine initialement les règles de fonctionnement, le C.O.P. a la faculté de modifier les règles qui le régissent à partir de la deuxième année. On peut donc considérer que **le C.O.P. est un organisme qui porte ses propres règles de régulation**, **tant au niveau de sa composition que de ses règles de délibération et de décision.**

Le budget participatif est un **outil pérenne** calé sur le cycle budgétaire annuel et qui a vocation à se répéter les années suivant sa mise en place. Ainsi, c'est un **processus continu et cyclique**. Si les pratiques des budgets participatifs ne sont pas figées et ont beaucoup évolué pour s'adapter aux différentes situations, plusieurs étapes sont incontournables pour la mise en place d'un budget participatif :

**1. Phase de sensibilisation** de la population à la mise en place d'un budget participatif, mise en place d'outils de présentation du budget.

**2. Phase d'identification** des priorités et des contraintes avec les habitants. Des réunions participatives sont organisées afin de recueillir les points de vue des habitants. Sont également désignés ou élus par les habitants leurs délégués dans les instances de niveau supérieur où est définie la programmation du budget participatif.

**3. Phase de vote et d'exécution du budget**. La proposition de répartition du budget résultant des priorités définies et hiérarchisées dans les instances participatives est affinée puis soumise au vote de l'exécutif.

**4. Suivi d'exécution du budget**. Pour appliquer le principe de transparence, tout au long de l'exécution du budget, les décideurs rendent régulièrement des comptes aux instances de suivi qui vérifient que le plan d'action est respecté.

#### *b - Un dispositif local qui a connu un succès incontestable*

La participation au budget participatif de Porto Alegre a évolué très rapidement : de moins de 1 000 participants en 1990 à 26 000 en 2003. Le budget participatif s'est installé dans les mentalités et ses effets redistributifs de lutte contre la corruption et de cohésion sociale ont contribué à faire en sorte qu'il soit reconduit chaque année pendant près de 20 ans.

En termes de montant, c'est 20 % de son budget total que Porto Alegre consacre à son dispositif de budget participatif.

L'objectif d'**intégrer l'ensemble de la population au processus démocratique** est également assuré : si la plupart des participants gagnent entre deux et cinq fois le salaire minimum, le niveau de participation des plus pauvres est assez élevé, notamment en raison de l'implication des associations qui impulsent et soutiennent ces populations.

En termes de redistribution des ressources publiques, on constate enfin que la majorité des délibérations profite aux plus pauvres, avec une forte corrélation entre le niveau d'investissement élevé et de faible niveau de revenus des populations des secteurs géographiques.

L'évolution de la culture politique est aussi un effet constaté du budget participatif, avec une démocratisation développée par la négociation entre les acteurs sociaux et les politiciens. **Les citoyens deviennent acteurs dans leur propre ville**, ils bénéficient d'une réelle traçabilité des engagements financiers de la ville, sur le long terme.

#### *c - Une diffusion internationale de l'expérience de Porto Alegre*

**Le dispositif de budget participatif a largement été diffusée dans le monde** après le premier Forum social mondial qui s'est tenu à Porto Alegre en 2001. De plus, la Banque mondiale a permis la reconnaissance de cette nouvelle forme de démocratie en la promouvant au rang de « best practice » (bonne pratique de gouvernance).

Le budget participatif a été adopté dans plusieurs centaines de municipalités latino-américaines dans des configurations différentes, pour ensuite s'exporter vers les pays d'Amérique du Nord (dans la province de l'Ontario au Canada, aux États-unis), en Asie (Corée du Sud, Japon, Chine), en Afrique à l'initiative des organisations internationales en recherche de transparence budgétaire)… Actuellement, on dénombre 1500 à 2500 expériences de budgets participatifs dans le monde. En Europe, la méthode a vu le jour en Espagne (Séville, Malaga), puis en Italie (Bologne), en Belgique, en Allemagne et en France. La méthode a été appliquée en France à l'échelle de lycées (Poitou-Charentes, Nord pas-de-calais), mais aussi de villes (Saint-Denis, Bobigny, certains arrondissements de Paris, etc.).

#### *d - Mais des limites dans le contexte européen*

En traversant l'Atlantique, le budget participatif tel que mis en œuvre à Porto Alegre a été **adapté aux contraintes et nécessités locales**. Les collectivités locales en Europe ont moins de problèmes en termes de lutte contre la corruption ou de satisfaction des besoins primaires de la population. **En Europe, ce sont les questions d'aménagement urbain, de planification et d'aménagement urbain** qui sont au cœur des expériences de budgets participatifs, ainsi que les politiques culturelles ou éducatives.

D'autre part, alors que dans les pays comme le Brésil, ce sont les couches les plus exclues de la population qui ont bénéficié du dispositif, en Europe, le résultat est inverse avec **une mobilisation majoritaire des catégories sociales moyennes à supérieures**. Il s'agit d'un écueil significatif dans la diffusion de cette pratique, que l'on constate dans la majorité des dispositifs de participation.

De plus, les compétences des échelons locaux tels que définis dans les pratiques européennes sont souvent moindres qu'au Brésil. Dès lors, l'impact du processus s'en trouve parfois limité, avec **des budgets qui sont plus souvent consultatifs que décisionnels**, ce qui a généré des déceptions après des attentes fortes. **Néanmoins, de nouvelles initiatives apparaissent également, comme celle de Paris qui a lancé en 2014 une expérience de budget participatif avec 426 millions d'euros discutés sur 6 ans. Cela augure peut-être d'un regain d'intérêt et d'expérience pour ce mode de gestion de collectivités, dans un contexte où les citoyens réclament un rôle plus important dans les choix qui influent sur leur vie quotidienne.**

## 2.9 - Les méthodes participatives d'évaluation des choix technologiques en Suisse

### 2.9.1 - Le contexte et les objectifs

En Suisse, le programme d'évaluation technologique mis en œuvre dès 1992 consiste, en premier lieu, à accumuler du savoir sur les enjeux des évolutions scientifiques et technologiques. À cette fin, de nombreuses expertises et études sont commandées, avec des champs prioritaires tels que la biotechnologie, la médecine, les nanotechnologies, ainsi que les technologies de l'information et de la communication.

En second lieu, il s'agit de structurer le débat social, en proposant des procédures et des institutions permettant la rencontre permanente entre science et société. Depuis 1998, date de la première conférence de consensus en Suisse, TA SWISS a développé diverses méthodes participatives.

Le Centre d'évaluation des choix technologiques TA-SWISS est l'institution porteuse de ce programme et un centre de compétences dépendant des Académies suisses des sciences.

#### *a - Un dispositif d'origine législative*

L'évaluation des choix technologiques (TA) est une tâche ancrée dans la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI). Son article 11 prévoit que l'association Académies suisses des sciences doit :

*« a. assurer et encourager la reconnaissance précoce de thèmes importants pour la société dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation ;*

*b. renforcer l'exercice d'une responsabilité fondée sur l'éthique dans l'acquisition et l'application des connaissances scientifiques ;*

*c. contribuer au dialogue entre science et société et promouvoir des études sur les chances et les risques liés aux innovations et aux technologies. »*

#### *b - Une diversité d'outils pour des objectifs variés*

Pour répondre aux objectifs législatifs de régulation sociale des choix technologiques et dans une approche globale, des outils diversifiés ont été développés :

- des outils d'observation pour savoir ce qui se passe, une veille technologique (fonction de documentation) ;
- des outils de débat pour que les porteurs d'innovations et les citoyens communiquent, afin d'augmenter la compétence des citoyens et d'obliger les chercheurs à rendre compte de leurs travaux ;
- des outils d'évaluation, afin de confronter l'existant avec ce qui est souhaitable ;
- des outils de régulation, enfin, pour promouvoir les innovations souhaitables et d'encadrer les effets négatifs détectés, en fonction de principes fixés au préalable.

### 2.9.2 - Des méthodes participatives diversifiées au fil du temps

Une particularité de la Suisse en matière de méthodes participatives relatives aux choix technologiques, est le développement d'une palette d'outils adaptés aux objectifs recherchés

#### *a - Le PubliForum*

Le PubliForum est le premier outil développé par le programme TA-SWISS, inspiré des conférences de consensus danoises.

En effet, le **PubliForum** vise à donner à un groupe de citoyens l'occasion de se pencher sur un thème scientifique ou technologique donné, et de **formuler sa perception de la question ainsi que ses recommandations éventuelles**. Après une préparation lors de week-end en amont du PubliForum, les citoyens posent leurs questions à des spécialistes qu'ils ont eux-mêmes choisis, puis rédigent un compte rendu faisant état de leur appréciation de la problématique traitée et de leurs recommandations à l'intention des personnes appelées à assumer la responsabilité politique du traitement de la question.

Le publiForum n'est pas un processus de prise de décision, mais une aide à la décision, **une forme de « jury populaire »** ne représentant aucun intérêt spécifique, qui se forge une opinion sur une question qui lui est soumise.

Le PubliForum étant un processus lourd à mettre en place et demandant aux participants une disponibilité importante, d'autres modalités de participation ont été développées par TA-SWISS. Certaines ont aussi pour objectif de cibler des catégories de citoyens précises.

#### *b - Les méthodes alternatives ou complémentaires au PubliForum*

Le PubliFocus

Il consiste à **organiser une série de tables rondes** (regroupant au plus une quinzaine de personnes) **en vue de connaître les différentes opinions, leurs nuances et divergences au sein de la population concernant une problématique donnée**. Un de ses avantages est de pouvoir être mené assez rapidement et d'exiger des participants un investissement en temps nettement moindre que le PubliForum (absence de préparation en amont, pas de rédaction par les citoyens, encadrement des discussions).

Les citoyens retenus (au hasard ou intéressés au sujet selon les groupes) débattent d'un sujet sous la conduite d'un modérateur veillant au respect d'une trame de discussion préétablie. Les organisateurs résument ensuite les opinions émises par chaque groupe de discussion, de manière à permettre des comparaisons entre les différents groupes.

Lors d'un PubliFocus, aucune recommandation n'est formulée, le consensus n'est pas recherché. **Les apports du PubliFocus sont d'ordre qualitatif**, à travers les argumentations développées lors des interventions individuelles. Le PubliFocus permet de connaître les éléments d'une problématique qui sont sources d'incompréhension ou de malentendus dans la population. Il donne une idée de la diversité des opinions et des conceptions qui existent dans la population relativement à un sujet.

Le PubliTalk

Il s'agit d'une forme de PubliFocus **spécifiquement adapté à une population donnée : celle des élèves et des jeunes en formation.** Il se déroule sur une demie-journée avec des discussions entre des jeunes en formation et des personnes concernées par le sujet. Après des exposés présentant le sujet (par exemple un patient et un médecin en cas de sujet sur la recherche médicale) et une première discussion générale, les jeunes débattent par groupes. Les réponses apportées sont examinées en séance plénière et résumées dans un rapport.

L'atelier-scénario

Cette méthode participative vise à **susciter une discussion sur l'avenir et à mettre en évidence des options politiques possibles dans différents contextes**.

Différents scénarios, variantes possibles de développements, sont examinés dans le cadre d'un atelier. Les participants à ces ateliers sont des « stakeholders », c'est-à-dire des acteurs qui jouent et joueront à l'avenir un rôle dans le sujet traité (par exemple des représentants des intérêts des personnes âgées et de leurs proches, des personnels du secteur de la santé, de la recherche, des associations...) La participation de ces acteurs permet d'élaborer des décisions politiques plus robustes et socialement plus acceptables.

Ce type de démarche a pu être développé en parallèle dans différents pays européens dans le cadre du projet PACITA « Future ageing : avenir de la téléassistance aux personnes âgées », qui a associé neuf pays (Danemark, République Tchèque, Hongrie, Espagne, Norvège, Belgique, Suisse, Autriche et Bulgarie). Les mêmes scénarios ont été utilisés dans les ateliers de tous les pays participants pour traiter du défi posé par nos sociétés vieillissantes en termes de prise en charge et l'assistance des personnes âgées (besoin en personnes et réponses technologiques).

Les cafés scientifiques peuvent également être comptés au nombre des méthodes participatives. Ils visent à **améliorer l'échange d'informations entre le monde scientifique et le grand public**. Dans ce cas, des spécialistes du thème traité se tiennent sur un podium à la disposition du public pour s'entretenir avec lui et répondre à ses questions.

### 2.9.3 - Quelques exemples de sujets et d'outils mis en œuvre sur des enjeux de société

Situés à l'interface de la technique et de la démocratie, ces différents processus participatifs permettent l'expression des citoyens en prise avec les enjeux actuels. Ainsi, ils préparent la société de demain**.**

#### *a - PubliForum – la « Recherche impliquant des êtres humains » 2004*

Le PubliForum a eu pour but de mettre en lumière les opinions et les jugements de valeur de la population face aux chances et aux risques associés aux recherches impliquant des êtres humains. Ce PubliForum a permis d'associer la perspective des citoyens aux réflexions et aux avis d'experts concernant l'élaboration de la loi fédérale sur la recherche impliquant des êtres humains.

#### *b - PubliTalk « Les jeunes débattent de la recherche impliquant des êtres humains » 2004*

En complément de la consultation générale, la thématique de la recherche médicale sur l'enfant et l'adolescent était un sujet en soi, elle devait être traitée en tenant compte de l'avis des premiers intéressés potentiels. C'est pourquoi une méthode de participation, un PubliTalk, fut développée à cette intention.

Des élèves et des jeunes en formation (à différents niveaux et de diverses régions) ont débattu en groupe des questions en relation avec la thématique. Les réponses apportées résumées dans un rapport ont été remises aux membres du panel de citoyens du PubliForum « Recherche impliquant des êtres humains » en tant que matériel d'information complémentaire.

#### *c - PubliFocus « Recherche sur les cellules souches embryonnaires » 2002*

Fin mai 2002, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de loi relatif à la recherche sur les embryons. TA-SWISS a profité des travaux menés lors de son élaboration pour réaliser un PubliFocus visant à cerner l'opinion des citoyens à ce sujet.

Ce PubliFocus a compté six soirées de discussion, trois ont réuni des personnes choisies au hasard, en Suisse alémanique, en Suisse romande et au Tessin, les trois autres groupes étaient composés de personnes sélectionnées, notamment de patients concernés par les résultats attendus de la recherche. En tout, cinquante personnes ont pu ainsi s'exprimer.

#### *d - Le PubliFocus « péages routiers » 2004*

Le PubliFocus sur le péage routier visait à recueillir les avis des citoyens à l'égard de l'instauration de péages routiers, selon leurs habitudes de déplacement et leur lieu de vie. **Il illustre bien le soin apporté par les organisateurs à la constitution des groupes de discussion, ce qui conditionne fortement les résultats de la démarche**.

Afin de refléter la diversité des citoyens, les soirées ont été organisées :

- avec des participants de zones géographiques diverses ;
- différents par leurs habitudes de déplacement (citadins, résidents de banlieues) ;
- représentant des propriétaires de commerces au centre-ville de Berne ;
- ne possédant pas de voiture ou ne s'en servant que très occasionnellement.

Ces deux derniers groupes, composés au regard d'une profession et d'un comportement personnel de déplacements, permettaient d'évaluer l'influence de ces facteurs sur l'attitude face au péage routier.

Pour le recrutement des participants aux différents groupes de discussion, un courrier fut envoyé à 2 000 personnes habitant à ou aux alentours des villes ciblées. Les propriétaires de commerces en centre-ville furent ciblés par une entreprise spécialisée. Les adresses nécessaires furent fournies par une entreprise spécialisée.

Pour constituer le groupe de discussion entre personnes ne circulant pas ou peu en voiture, l'appui d'autres interlocuteurs fut recherché, notamment une communauté voulant construire un quartier sans voiture ou une association locale qui soutient les moyens de transport favorables à l'environnement, qui informèrent leurs membres de l'organisation du PubliFocus. La communauté d'intérêts « Vélo Suisse » et une entreprise d'auto-partage donnèrent également l'information sur leur site Internet.

Les candidats furent sélectionnés selon leur l'âge, formation, profession ainsi que leur attitude face à la mobilité, afin de former des groupes de discussion représentatifs de la population. Cette exigence reste difficile à remplir pour les plus jeunes et les plus âgés.

**Après avoir reçu une brochure informative préalable, les soirées de discussions se déroulèrent toutes selon le même schéma : après un exposé du déroulement prévu, un économiste et spécialiste des transports amorçaient le débat en présentant le fonctionnement du péage routier, ses objectifs et des expériences étrangères. Après une session de questions-réponses, les participants débattaient avec un modérateur professionnel notant leurs expressions avant d'en faire la synthèse.**

## 2.10 - Les dispositifs de consultation de la population sur initiative populaire pour les décisions publiques en Suisse

### 2.10.1 - Le contexte et les objectifs

#### *a - Une histoire ancienne*

Les attributions du corps électoral suisse sont larges, diversifiées et susceptibles d'impliquer une participation directe des citoyens à la prise de décision publique.

Ces dispositions sont anciennes puisque c'est en 1874, lors de la première révision de la Constitution de1848, que fut instauré le droit de référendum facultatif qui permettait à la population de contrebalancer le pouvoir politique en place.

Les objets soumis à consultation sont de natures très différentes : questions politiques sensibles et médiatiques, droits politiques, problèmes de société, etc. Certaines questions apparaissent très techniques alors que d'autres relèvent de problèmes familiers.

Cette diversité dans les objets soumis à consultation est doublée d'une multiplicité des niveaux de consultation. De niveau fédéral pour des textes modifiant la constitution helvétique principalement, elles sont aussi menées au niveau des cantons qui ont instauré dans leur fonctionnement les référendums facultatifs sur de nombreux sujets, notamment touchant aux financements de projets et travaux.

#### *b - Les formes de l'initiative et de la participation populaire aux décisions publiques*

La participation populaire aux décisions politiques prend deux formes principales :

- l'initiative populaire déclenche le processus décisionnel. Elle consiste en une proposition émanant d'une fraction du corps électoral et visant l'adoption ou l'abrogation d'un acte étatique ;
- le référendum : il intervient à la fin du processus décisionnel conduit au sein d'une autorité législative et permet au corps électoral de se prononcer sur l'acte adopté par celle-ci. Le scrutin peut être obligatoire, facultatif, extraordinaire. C'est le dispositif le plus pratiqué, car il existe tant au niveau fédéral que cantonal.

### 2.10.2 - Le déroulé des initiatives et référendums populaires

#### *a - Au niveau fédéral*

**L'initiative populaire fédérale** est un droit civique permettant à au moins 100 000 citoyens ayant le droit de vote, de faire une proposition et de la soumettre à la « votation[10] » populaire pour modifier la Constitution.

10 Terme suisse désignant l'opération par laquelle les électeurs appelés aux urnes expriment leurs suffrages; son résultat. La votation peut être cantonale, fédérale ou populaire.

Introduite dès 1848, l'initiative populaire fédérale s'est développée pour devenir l'un des principaux moyens d'expression des partis ou groupes d'opposition. Bien que les chances d'adoption des propositions soient faibles (moins de 10 %), son efficacité se manifeste dans le débat public suscité et les contre-projets que le gouvernement fédéral peut lui opposer.

**Le référendum est obligatoire** au niveau fédéral en vertu de l'article 140 de la Constitution qui soumet au vote du peuple et des cantons :

- les révisions de la Constitution fédérale ;
- l'adhésion à des organisations de sécurité collective (ex : OTAN) ou à des communautés supranationales (ex : UE) ;
- les lois fédérales déclarées urgentes, dépourvues de base constitutionnelle et dont la validité dépasse une année (sorte de procédure d'urgence), etc.

**Le référendum facultatif** : lorsqu'une nouvelle loi ou une loi révisée est publiée dans la Feuille fédérale, tout citoyen opposé à son entrée en vigueur dispose d'un délai de cent jours pour récolter 50 000 signatures de citoyens suisses. La loi doit aussi être soumise au référendum si huit cantons en font la demande. Si les conditions de sollicitation du référendum sont remplies, le texte n'entrera en vigueur que si la majorité des votants se prononce favorablement.

#### *b - Au niveau cantonal*

L'initiative populaire fédérale trouve son pendant au niveau cantonal, concernant les modifications de la constitution locale. Tous les cantons doivent toutefois soumettre la révision de leur Constitution à cette procédure.

Certains cantons soumettent aussi toutes les lois cantonales au référendum obligatoire, ainsi que les dépenses dépassant un certain montant (référendum « financier »).

Les cantons suisses mettent également à disposition de leurs citoyens l'outil du référendum facultatif, avec des règles de sollicitation du référendum adaptée au contexte local. Certains cantons suisses lui soumettent également l'approbation de crédits affectés par exemple à la réalisation de travaux publics (référendum financier).

Il faut encore mentionner le référendum constructif, existant à Berne et à Zurich par exemple, qui permet de ne pas s'opposer catégoriquement à une loi, mais de proposer une alternative aux points contestés du texte voté. Les deux variantes de texte sont alors soumises au vote populaire qui permet de trancher laquelle est retenue.

#### *c - Des remises en question*

Diverses critiques concernant ces différents processus sont formulées.

- la « faiblesse » de la participation effective aux scrutins (en moyenne seulement 40 % du corps électoral) ;
- le faible pourcentage de validation des initiatives populaires et le retrait de certaines d'entre elles suite à des contre-propositions émanant des autorités politiques ;
- des critiques sur la lenteur que cette démocratie directe provoquerait, conduisant à « paralyser » l'action gouvernementale ;
- un certain dévoiement des dispositifs, conçus pour associer le peuple aux décisions les plus importantes, et aujourd'hui utilisés des objets de plus en plus spécialisés, en introduisant un veto des intérêts particuliers au détriment des réformes nécessaires.

Ces critiques débouchent sur des propositions de certains visant à restreindre l'exercice des droits populaires en augmentant le nombre de signatures, en fixant un quorum de participation ou en limitant les objets sur lesquels ces droits peuvent porter. Pour d'autres toutefois, il ne faut pas restreindre ces instruments de démocratie directe mais les étendre et de les nuancer.

### 2.10.3 - Analyse

#### *a - L'initiative populaire« Pour un financement équitable des transports »*[11]

Déposée par des représentants des importateurs d'automobiles et des organisations routières en 2014, l'initiative populaire « Pour un financement équitable des transports » a pour but de résoudre les difficultés prévisibles de financement des tâches liées au trafic routier. En vertu de l'art. 86 de la Constitution, ces tâches comprennent notamment la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales, le transfert du trafic de la route au rail ainsi que le versement de contributions aux cantons. L'initiative demande que la totalité de l'impôt sur les carburants soit affectée à ces tâches afin de garantir à l'avenir les ressources nécessaires à leur financement.

Aujourd'hui, la moitié du produit de cet impôt, soit près de 1,5 milliard de francs par an, est affectée à ce but, l'autre moitié étant mise à la disposition de la Confédération pour financer d'autres tâches.

Sans opposer de contre-projet, le Conseil Fédéral propose dans un arrêté du 19 juin 2015, de rejeter cette initiative en invoquant comme principal argument les répercussions de celle-ci sur les finances fédérales. En effet, d'autres actions fédérales seraient remises en cause par la non-affectation de cette recette, sachant que la hausse d'autres impôts n'est pas envisagée. La compensation, si elle avait lieu, ne serait pas à la charge des usagers de la route. Le dispositif financier proposé est donc jugé inéquitable et déséquilibré.

#### *b - Les référendums dans le canton de Genève*[12]

Le canton de Genève pratique les référendums facultatifs de manière régulière. Dans la liste des référendums disponible sur le site internet, on relève une moyenne de 5,6 votations populaires par an entre 2010 et 2014, avec des écarts allant de 3 à 9.

***Des thèmes de référendums variés***

Les thèmes de ces votations sont variés. Sur les 5 dernières années, pour les dossiers achevés, on relève les thèmes suivants :

- **l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les transports :** densité et utilisation du sol en zone de développement, participation au financement de 5 parcs relais d'intérêt transfrontalier, financement complémentaire pour une tranchée couverte dans un village, financement complémentaire en vue de la réalisation d'une liaison ferroviaire par les Chemins de fer fédéraux ;
- **les institutions :** organisation des institutions de droit public, dons aux partis politiques, dispositions transitoires pour l'organisation judiciaire, contrôle de la Cour des comptes sur l'Assemblée constituante, réforme de l'organisation judiciaire ;
- **le logement** : renforcement du Tribunal des baux et loyers, conciliation en matière de baux et loyers, fonds pour la construction de logements d'utilité publique ;
- **la fiscalité** : droits d'enregistrement, déductibilité des impôts fonciers, amnistie fiscale cantonale, impôt sur les chiens ;
- **des sujets de société** : horaires scolaires, structures d'accueil de la petite enfance, manifestations sur le domaine public, heures d'ouverture des magasins.

11 https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis439.html

12 http://www.ge.ch/votations-elections/initiatives-et-referendums/welcome.asp

***Déroulement d'un processus aboutissant à un référendum facultatif***

Ce processus est dénommé de la façon suivante : Loi 11 115 ouvrant un crédit au titre de subvention d'investissement de 3 129 406 F pour les années 2013 à 2015 pour participer au financement de la construction, sur territoire français, de cinq parcs relais (P+R) d'intérêt transfrontalier.

Le 10 septembre 2013, la feuille d'avis officielle N° 71 a présenté le texte d'une loi à adopter par le Grand Conseil de Genève, ouvrant des crédits pour plus de 3 millions de francs suisses, à destination d'aménagement de parcs relais d'intérêt transfrontalier, sur le territoire français.

Cet investissement devrait permettre l'amélioration des infrastructures de transport qui concourent à la qualité de vie sur le territoire du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Le Conseil d'État a défini que cette loi était soumise au référendum facultatif et que le nombre de signatures exigé était de 3 % des titulaires des droits politiques. Le Mouvement Citoyens Genevois-MCG a informé le Conseil d'État du lancement du référendum contre la loi. L'échéance du délai de collecte des signatures a été fixé au 21 octobre 2013.

Le 29 novembre 2013, un arrêté a constaté l'aboutissement du référendum cantonal du fait du dépôt de la liste de signatures dans le délai prescrit et de la vérification du nombre de signatures validées (7253) au regard du minimum exigé de 7232 signatures.

**La votation cantonale s'est déroulée le 18 mai 2014. Sur les 243 676 électeurs inscrits, 134 419 bulletins ont été déclarés valables, avec une légère majorité pour le non (51,1 %).**

## 2.11 - Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec[13]

### 2.11.1 - Le contexte et les objectifs

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), organisme public relevant du Ministère du Développement Durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, a reçu pour mission d'éclairer les prises de décision du gouvernement dans une perspective de développement durable. Pour cela, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement. Il produit par la suite des rapports d'enquête qui sont rendus publics.

***a - Un dispositif précurseur…***

Dès l'émergence des conflits environnementaux au Québec dans les années 1960-1970, notamment sur les impacts écologiques des projets tels que les centrales hydroélectriques ou les infrastructures routières, la participation publique a été au cœur des revendications. En réponse à ces préoccupations, l'Assemblée nationale a d'abord adopté en 1972 la Loi sur la qualité de l'environnement, qui exige une autorisation gouvernementale préalable à la construction d'une infrastructure pouvant causer des dommages environnementaux.

Cette loi a été modifiée en 1978 afin d'introduire plusieurs réformes importantes, dont la création du BAPE : **les grands projets d'infrastructure feront dorénavant l'objet d'un processus d'évaluation d'impact environnemental qui prévoit la tenue d'audiences publiques à la demande des citoyens, avant d'être soumis à l'approbation du gouvernement.** En activité depuis 1980, le BAPE intervient sur la base de mandats donnés par le ministre pour l'éclairer ainsi que le gouvernement dans le développement de politiques ou l'établissement d'orientations par rapport à une question environnementale.

13 http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/index.htm

*…de la participation du public*

Ainsi, les droits des citoyens à l'information et à la consultation étaient affirmés et leur participation sollicitée pour les décisions ayant une incidence sur l'environnement. Ce faisant, la loi reconnaissait la valeur et la pertinence de la contribution de la population au processus d'évaluation environnementale, en raison de l'expertise concrète qu'elle a de son milieu de vie.

*…du développement durable*

**L'action du BAPE s'est inscrite d'emblée dans la perspective du développement durable.** Dès sa création, le BAPE a adopté une définition large de la notion d'environnement, devant contenir les dimensions biophysiques, sociales, économiques et culturelles. A partir des années 1990, le développement durable deviendra le cadre de référence pour analyser les projets. Par ailleurs, la montée des enjeux mondiaux (les gaz à effet de serre, la mondialisation et la biodiversité) lors des débats a été constatée dans la dernière décennie. Outre les évolutions relatives à l'environnement, l'acceptabilité sociale des projets est relevée comme de plus en plus importante, avec des porteurs de projets tenus d'en diminuer les effets négatifs, mais aussi de maximiser les incidences positives et de compenser les effets résiduels.

#### *b - Des activités diversifiées*

Depuis ses débuts, le BAPE a assuré plus de 850 mandats impliquant la participation du public, pour différents types de missions :

- des mandats de période d'information et de consultation du dossier par le public (64 %) ;
- des mandats d'enquête (4 %) ou d'enquête et d'audience publique (26 %) : l'audience publique est un moyen permettant au public de s'informer et d'exprimer son opinion sur un projet ;
- des mandats d'enquête et de médiation (6 %).

**Ces différents mandats ne confèrent au BAPE qu'un pouvoir limité : si le BAPE est un organisme indépendant, ses rapports ne sont pas décisionnels, ni même porteurs de recommandations, mais seulement informatifs, le dernier mot revenant au gouvernement.**

#### *c - Sur des champs assez restreints*

**Près de 70 % des mandats exercés par le BAPE concernent les champs des transports, de l'énergie et du traitement des déchets.**

D'autres secteurs concernés à titre moindre sont les projets de dragage, remplissage et remblayage des cours d'eau, les projets industriels majeurs, les projets d'épandage aériens de pesticides, les projets d'aires protégées.

### 2.11.2 - Un dispositif participatif gradué de l'information jusqu'à la co-construction

#### *a - Un premier niveau d'information du public*

Les projets qui entrent dans le champ de compétences du BAPE sont en préalable soumis à des exigences légales, notamment celle de fournir une étude d'impact.

Cette exigence remplie, l**e dossier est d'abord soumis à une période d'information et de consultation du dossier par le public pendant 45 jours. Cette phase permet de diffuser toute l'information concernant le projet sur le site internet du BAPE et dans divers lieux ouverts au public et d'assurer la présentation du projet en réunion publique**. Un compte-rendu finalise cette phase.

C'est pendant cette période que toute personne, tout groupe, tout organisme ou toute municipalité a le pouvoir de requérir par écrit après du Ministre, un examen public d'un projet par une audience publique. La demande doit expliquer ce qui la motive et en quoi le projet concerne le demandeur.

### *b - Un second niveau de débat participatif : l'enquête et l'audience publique[14]*

Le ministre peut confier au BAPE le mandat d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement et de lui faire rapport de ses constatations et de son analyse.

En outre, s'il est saisi d'une demande dans ce sens, il mandate le BAPE pour qu'il organise une audience publique qui se déroule en deux temps. Une commission d'enquête est désignée par le BAPE ; elle complète l'information déjà disponible et prépare le déroulement de l'enquête et de l'audience avec les parties prenantes.

Le déroulement des audiences publiques est le suivant *:*

Une première phase consacrée à l'information donne lieu à des séances publiques où le projet est présenté et où il est répondu aux questions du public et de la commission par le porteur du projet ainsi que par des experts. La documentation et les transcriptions des séances publiques sont rendus publics, puis les personnes qui souhaitent exprimer leur opinion sur le projet disposent d'au moins 21 jours pour préparer leur intervention sous forme de mémoire écrit ou de présentation verbale.

**La deuxième phase consacrée à l'expression permet à toute personne et organisme d'exprimer son opinion sur le projet, en termes d'approbation, d'objections ou de modifications**. Cette expression peut se faire à l'oral, par écrit ou de façon mixte.

L'audience publique terminée, la commission d'enquête rédige son rapport sur la base des différents éléments recueillis. Le ministre le rend public et donne ses recommandations au Conseil des ministres qui pourra autoriser le projet, éventuellement avec modifications ou sous conditions, ou de le refuser.

Au cours des années 1980, à peine le quart des projets admissibles faisaient l'objet d'une demande d'audiences publiques, aujourd'hui, la proportion a grimpé à 85 %.

### *c - Des outils particuliers pour atteindre le consensus*

Au sein de la procédure d'audience publique, une action particulière de « facilitation » peut être mise en œuvre afin de trouver des pistes de compromis ou de solutions pour des enjeux particuliers.

**Le BAPE définit la facilitation comme étant « une démarche qui consiste à consacrer une période particulière de discussion, au cours de la première partie d'une audience publique, entre les participants, le promoteur et les personnes-ressources, afin d'échanger sur des pistes de bonification et de solution ».**

Cette procédure peut être mise en œuvre lorsque les citoyens ne remettent pas en cause le bien-fondé du projet, qu'ils ont des propositions précises à soumettre à son promoteur et que celui-ci est disposé à en discuter en séances publiques de l'audience. La commission d'enquête organise alors des séances publiques où les expressions de citoyens sur des points très précis pourront se faire et où le promoteur pourra accepter d'adapter son projet sur ces points, aboutissant ainsi à un consensus. Cette procédure en fonctionne que sur accord des parties, dans un esprit de réalisme des adaptations du projet et de non remise en cause globale.

Dans certains cas, le ministre confie au BAPE un mandat d'enquête avec médiation en environnement, hors du processus d'audience publique. **La médiation est un processus de règlement des conflits faisant appel à une négociation menée par un membre du BAPE qui cherche à rapprocher les parties**. Ce processus peut s'appliquer lorsque la justification d'un projet n'est pas fondamentalement remise en question et que les différends paraissent pouvoir être réglés de façon satisfaisante par la conciliation des points de vue respectifs du promoteur et des requérants.

14 Un mandat particulier, en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, concerne la mise en place d'aires protégées représentatives de la biodiversité du territoire. Le BAPE peut assurer une consultation du public avant que ne soit proposé un statut permanent de protection pour un territoire, au titre de réserve aquatique, de biodiversité ou de paysage humanisé projeté.

### 2.11.3 - L'analyse des démarches participatives menées par le BAPE

#### *a - Un dispositif devenu un modèle au plan international*

Au cours de ses 35 ans d'existence, le BAPE s'est distingué à plus d'un titre, tant par l'originalité de la procédure d'audiences publiques que par la sensibilisation environnementale qu'il a contribué à susciter. **Modèle international en matière de protection de l'environnement, il l'est aussi au titre de la participation démocratique aux processus de décision. Il a su prouver son importance, son utilité et ses effets.**

Cet instrument détermine en partie les ressources et les expertises pertinentes, organise les relations de pouvoir et structure le processus décisionnel. Les audiences publiques du BAPE représentent une pratique incontournable de participation dans le secteur de l'environnement et ont influencé les pratiques de participation dans plusieurs autres domaines, au Québec et ailleurs. Si le BAPE est parfois remis en cause, personne n'ose trop y toucher, de peur de perdre une institution emblématique.

#### *b - Des évolutions au fil de ses 35 ans d'existence*

Au fil du temps, des innovations ont été introduits au niveau du BAPE, notamment les enquêtes génériques.

**Les enquêtes génériques portant sur des politiques environnementales reproduisent le modèle des enquêtes et des audiences publiques sur les projets, mais à l'échelle des programmes et des politiques.** À ce titre, ont été traités notamment les thèmes de la gestion écologique des déchets dangereux, des matières résiduelles, des forêts, de l'énergie, de l'eau, de l'élevage porcin et des gaz de schiste.

**On assiste par ailleurs au développement de dispositifs participatifs en amont et en aval de l'intervention du BAPE**. En amont, les porteurs de projets prennent l'initiative d'organiser des démarches de participation (consultation préalable) en préparation des audiences publiques. En aval, le recours aux comités de suivi et de vigilance fait dorénavant partie des recommandations du BAPE et des décisions gouvernementales, ce qui conduit à la poursuite de la concertation a posteriori des audiences publiques.

#### *c - La diffusion au niveau local : les comités de suivi environnemental et les conseils régionaux de l'environnement*

Depuis les années 1990, des innovations souvent à l'échelle locale sont apparues.

Au niveau des projets, on relève la **multiplication des comités de suivi environnemental, établis suite à l'approbation d'un projet d'infrastructure ou d'exploitation de ressources naturelles.** Les porteurs de projets, en négociant directement avec les citoyens de la localité affectée par leur projet, peuvent entretenir des relations harmonieuses avec eux.

À un niveau plus global, les premiers Conseils régionaux de l'environnement ont été mis sur pied au début des années 1970 dans 2 régions. Par la suite, la création de ces organismes a été encouragée par la loi de 1978, et ils ont été reconnus officiellement en tant que partenaires du gouvernement en 1995. **Leur mandat consiste à susciter la concertation des entrepreneurs, des groupes communautaires et les organismes publics d'une région autour des questions environnementales**. Leur dynamisme et leurs actions varient d'une région à l'autre, se matérialisant dans le développement de services à la population ou aux entreprises, dans des domaines très diversifiées touchant l'environnement. Dans certaines régions, l'action des CRE comprend aussi des prises de position publiques ou des campagnes de sensibilisation.

### *d - Le BAPE : un apprentissage pour une démocratie participative plus étendue*

**Les principales qualités que l'on reconnaît au BAPE sont habituellement l'indépendance, la neutralité, la transparence et l'impartialité**. Depuis sa création, le BAPE a produit plus de 200 rapports d'enquête et d'audience publique, et on estime à plus de 100 000 le nombre de personnes ayant assisté aux séances d'audience. Alors que ses activités ont considérablement augmenté, l'essentiel du modèle de participation du public qu'il a développé demeure inchangé.

Avec ce recul, on constate que **le BAPE n'a que très rarement bloqué complètement un projet.** Par contre les porteurs ont été nombreux à devoir changer quelques éléments ou ajouter des mesures de réduction des effets négatifs. Les audiences générales sur les grandes questions comme l'eau, les forêts ou la gestion des déchets ont eu une influence importante sur les politiques.

Les innovations en termes de participation, développées d'abord par le BAPE puis au niveau local, découlent bien des apprentissages tirés part les acteurs des expériences de participation publique formalisées.

Certaines critiques s'élèvent toutefois. **Pour certains, une lacune tient au moment où le BAPE procède à l'examen des projets : il devrait agir à la fois plus en amont et plus en aval, les audiences publiques intervenant trop tardivement, à une étape où les grands choix stratégiques ont déjà été faits par le porteur du projet**. Ce dernier est donc réticent devant les demandes de changement, parce qu'il s'est déjà engagé publiquement et financièrement. Cela place également le public devant l'alternative suivante : ne discuter que de simples mesures d'atténuation ou devoir se battre pour l'abandon total du projet.

On déplore également le peu de suivi effectué après le dépôt des rapports du BAPE. Un tel suivi permettrait au public de savoir dans quelle mesure ses recommandations ont été prises en compte.

**L'une des principales contributions du BAPE à la société québécoise est d'y avoir rendu la consultation publique normale et nécessaire lorsqu'il est question de grands projets. La présence de cette institution durant trente années a créé une sorte de réflexe dans la population, et toute tentative d'évitement des audiences publiques du BAPE condamne le promoteur et son projet à plus d'attention la part des médias et des citoyens.**

# 3 - Approche exploratoire sur les évolutions possibles des pratiques de concertation sur les projets d'infrastructures

Ces différents cas étudiés, croisés avec les analyses qui ont pu être conduites par le PCI EPPT sur les différentes phases de concertation pour des projets d'infrastructures de transport, permettent d'alimenter les réflexions sur les évolutions envisageables en matière de démocratie participative.

Les tensions, observées fréquemment lors des récents débats publics, semblent étroitement associées à une remise en cause des hypothèses et des entrants qui ont défini les projets soumis à la concertation. Même s'il ne faut pas sous-estimer la part du « NIMBY » dans ces remises en cause, il ressort que même en tant qu' « arme » de contestation, la pertinence de l'analyse préalable, la cohérence avec les politiques publiques et le territoire sont utilisées fréquemment pour remettre en cause les projets.

De fait, il semble qu'il pourrait donc être pertinent d'anticiper cette stratégie des opposants en précédant la phase de concertation sur les options de projet par une concertation autour et sur les entrants (contexte du territoire local, objectifs du projet, aspects réglementaires, etc.) qui conditionnent les options de projet envisagées par le maître d'ouvrage.

Cette phase pourrait se situer en aval des démarches de concertation réglementaire sur les plans et programmes qui définissent les grandes lignes des politiques publiques sur le territoire. Elle s'inscrirait dans une illustration de leur prise en compte dans les objectifs du projet et des enjeux, notamment environnementaux, relatifs aux territoires concernés.

Cette approche préalable sur les projets d'infrastructures en amont de la définition des options et de leur évaluation est d'ailleurs tout à fait cohérente avec les recommandations de l'instruction gouvernementale de 2014 sur les évaluations des projets d'infrastructures de transport. Si l'on se réfère au vocabulaire de cette instruction, on peut considérer que cette concertation pourrait avoir comme objet le résultat et la formalisation de l'analyse stratégique.

En effet, le cahier méthode rappelle, de façon précise, que l'analyse stratégique, qui doit être progressive et proportionnée, confirme le lien entre les hypothèses retenues pour le projet, le territoire, les politiques publiques et le contexte macro-économique.

L'analyse stratégique pourrait ainsi reprendre l'analyse territoriale prospective partagée. L'analyse territoriale permet de définir les besoins et les enjeux associés au territoire et elle conduit à l'option de référence et aux objectifs ainsi qu'au scénario de référence retenu.

Cette analyse stratégique serait croisée avec les politiques publiques reprises dans les plans et programmes et portées par les acteurs du territoire. Le maître d'ouvrage pourrait ainsi expliciter les hypothèses, présenter et faire partager les objectifs auxquels le projet a vocation à répondre et les enjeux qu'il convient de respecter.

L'intérêt de placer le débat dès la phase d'analyse stratégique formalisée favoriserait des échanges suffisamment en amont afin d'arriver à un partage sur les objectifs fonctionnels et territoriaux et les enjeux, notamment environnementaux. Cela permettrait également d'évoquer le choix des réponses proposées au niveau du projet. L'appropriation de l'évaluation multi dimensionnelle serait favorisée, tant au niveau de l'atteinte des objectifs (au travers d'indicateurs pré-définis) que sur la prise en compte satisfaisante des enjeux thématiques du développement durable.

Par ailleurs, cette phase de concertation, qui s'inscrirait dans un continuum entre la phase « plans et programmes » et la phase « projets » devrait favoriser l'appropriation et la contextualisation du projet dans le territoire et la cohérence avec les politiques publiques. Une articulation accrue entre l'ensemble des phases de concertation du projet et surtout le dialogue préalable sur les objectifs serait particulièrement pertinente. Elle pourrait permettre de lever, lors de la phase projet, certaines oppositions sur les options qui s'appuient souvent sur une remise en cause des entrants (dont les objectifs et les enjeux) et sur l'absence de cohérence avec les politiques publiques sur le territoire.

Cette approche conforte l'intérêt d'anticiper la phase sur les options de projets, en veillant à expliciter le lien entre évaluation et concertation, avec le souci d'exposer clairement les hypothèses, les enjeux et les objectifs des projets et leurs liens avec le territoire.

# 4 - Pistes de travail envisageables

Au-delà de cette première approche, d'autres enseignements, à destination des maîtres d'ouvrages, peuvent être retenus de ce travail. Ils sont repris ci-dessous sous forme de questions synthétiques :

- **l'acculturation préalable** à une phase de concertation est-elle souhaitable, nécessaire et indispensable à la qualité de la consultation ? Si oui, doit-elle être systématique, quelle forme doit-elle prendre, sous contrainte de temps et de moyens et avec qui ?
- dès lors que des **sujets de controverses** reviennent régulièrement, comment faut-il les traiter et à l'instar des débats ou consultations sur les sujets de société ou sur les nouvelles technologies, doivent-ils faire l'objet de consultations du public spécifiques pour construire un socle partagé avec le citoyen ? Comment faut-il poser la question (notamment l'articulation avec l'approche projets), à quel niveau des acteurs, dans quel cadre et comment s'assurer d'une bonne appréciation du questionnement par le citoyen ? on peut citer pour exemple :
  - les orientations en matière de mobilité en lien avec l'aménagement du territoire,
  - les conditions de financement des infrastructures en lien avec l'imputation du coût à l'usager ou au contribuable (et lequel), ou encore les conditions d'accès aux services (péage, prix du billet, etc.),
  - les conditions d'élaboration de l'évaluation socio-économique notamment sur les valeurs de référence et leur contenu ou sur les conditions de monétarisation ou non des externalités,
  - etc.
- jusqu'où faut-il aller dans **les relations avec le citoyen dans les phases de concertation** ? comment fixer clairement les règles du jeu (sur la nature du questionnement, la latitude associée, les suites, etc.) pour éviter les malentendus et les frustrations et quel formalisme donner au résultat de la concertation ?
- quelle est **la bonne place et quelle forme de concertation** est souhaitable en fonction du projet et de l'étape dans le processus décisionnel ?
- y a-t-il des règles de **bonnes pratiques possibles sur les contenus** à soumettre à la concertation pour les **projets d'infrastructures et de transport**, et lesquelles ?

Ces interrogations sont autant de pistes de réflexions que de cadres de travaux qui pourraient être engagés.

# Bibliographie


### Articles, ouvrages, rapports

*Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, 2005, Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative.*

*Monnoyer-Smith Laurence, 2012, Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne.*

*Participation citoyenne – cahier octobre 2014 n°33 sous la direction de Denis Stokkink le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes*

### Sites internet

Le Grand Débat La Loire et nous, http://www.nanteslaloireetnous.fr/ (visité régulièrement de mars à septembre 2015)

World wide views, http://www.wwviews.org/ (visité le 6 août 2015)

Débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie, http://climateandenergy.wwviews.org/ (visité le 6 août 2015)

Plate-forme participative en région Nord-Pas-de-Calais, http://debatpublic.participons.net/ (visité le 10 août 2015)

Plate-forme participative en région Nord-Pas-de-Calais sur le débat relatif à la gouvernance alimentaire, http://alimentation.participons.net/ (visité le 10 août 2015)

Débat public Réseau Express Grand Lille, http://regl.debatpublic.fr/ (visité le 26 août 2015)

Plate-forme participative de la Communauté urbaine de Bordeaux, http://participation.bordeaux-metropole.fr/ (visité le 4 septembre 2015)

Site du Conseil régional de Toscane, http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47 (visité le 3 juillet 2015)

Site PARTECIPA TOSCANA de l'autorité régionale pour la garantie et la promotion de la participation, http://open.toscana.it/web/partecipa (visité le 7 juillet 2015)

Site PARTICIPEDIA Board of Technology, http://participedia.net/en/cases/board-technology-denmark (visité le 9 juillet 2015)

Site de la confédération suisse, constitution fédérale, https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html#a141 (visité le 23 juillet 2015)

Site de la république et canton de Genève, votations et élections, http://www.ge.ch/votations-elections/initiatives-et-referendums/welcome.asp (visité le 23 juillet 2015)

Site du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement de Québec, http://www.bape.gouv.qc.ca/

(visité le 3 septembre 2015)

# Sigles et acronymes

| | |
|---|---|
| AURAN | Agence d'urbanisme de la région nantaise |
| BAPE | Bureau d'Audiences Publics sur l'Environnement (Québec) |
| COP | Conférences des Parties |
| C.O.P. | Conseil du Budget Participatif (Porto Alegre) |
| CNDP | Commission Nationale du Débat Public |
| CPC | Comité Permanent de Concertation (Bordeaux) |
| CPDP | Commission Particulière du Débat Public |
| CUB | Communauté Urbaine de Bordeaux |
| DBT | Danish Board of Technology |
| FNAUT | Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports |
| IRDP | Instance régionale du Débat Public |
| NIMBY | Not in my backyard |
| PCI | Pôle de Compétences et d'Innovation |
| PDU | Plan de Déplacements Urbains |
| PLU | Plan Local d'Urbanisme |
| REGL | Réseau Express Grand Lille |
| RER | Réseau Express Régional |
| SCOT | Schéma de Cohérence Territoriale |
| TER | Transport Express Régional |
| WWViews | World Wide Views |

## Résumé

Ce document a été élaboré par le Cerema Ouest sous le pilotage de la DTecITM dans le cadre du pôle de compétence "Évaluation des projets et politiques de transport ".

Ce pôle a pour objet de contribuer à améliorer les pratiques de l'évaluation des projets et politiques de transport.

Les méthodes et procédures d'évaluation dans ces domaines doivent s'appuyer sur une évaluation objective et partagée par les milieux scientifiques et accessible aux citoyens.

**Aménagement et développement des territoires, égalité des territoires - Villes et stratégies urbaines - Transition énergétique et changement climatique - Gestion des ressources naturelles et respect de l'environnement - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Gestion, optimisation, modernisation et conception des infrastructures - Habitat et bâtiment**

*Document consultable et téléchargeable sur le site http://www.setra.developpement-durable.gouv.fr*

*Ce document ne peut être vendu. La reproduction totale du document est libre de droits.*
*En cas de reproduction partielle, l'accord préalable de l'auteur devra être demandé.*
*Référence : 1637w – ISRN : CEREMA-DtecITM-2016-037-1-FR*

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Direction technique infrastructures de transport et matériaux - 110 rue de Paris, 77171 Sourdun - Tél. : +33 (0)1 60 52 31 31
Siège social : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. : +33 (0)4 72 14 30 30

Établissement public - Siret 130 018 310 00016 - www.cerema.fr