

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

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

19 participants

Introduction (Pierre-Yves Guihéneuf, Comédie)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Témoignages de porteurs de processus de dialogue

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

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

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

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

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

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

2. La figure du citoyen « usager »

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

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

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

3. La figure du citoyen « acteur »

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

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

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

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

Les caractéristiques de ce projet sont les suivantes :

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

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

On a vu, dans cette situation :

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

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

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

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

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

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

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

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

Temps d'échanges avec les participants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette démarche évoque celle des centres sociaux.

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