

Le citoyen : un défi pour le dialogue territorial ?



Vendredi 2 octobre 2020

Le citoyen dans le dialogue territorial, un enjeu pour les transitions environnementales et énergétiques

Trois ateliers en visioconférence, du 2 au 16 octobre 2020,
en partenariat avec le Cerdd et avec le soutien de la Fondation de France

Il y a, dans l'environnement, une longue tradition de dialogue entre groupes organisés, notamment les institutions publiques, les associations et les organisations professionnelles. Pour un-e élu-e ou un porteur-se de projet, il est d'ailleurs plus simple d'avoir en face de soi des partenaires structurés, même si les divergences sont parfois vives. Mais la participation aujourd'hui est aussi le fait de personnes ou de collectifs informels.

Cette évolution pose des questions. Comment engager un dialogue avec des habitant-e-s dispersé-e-s ou des collectifs qui n'ont parfois pas de représentant-e-s ?

Présentation de l'atelier

Cécile Malfray, Comédie, association Ifrée

Cet atelier est le premier d'une série de trois rencontres en visioconférence que nous organisons sur le thème « Le citoyen dans le dialogue territorial ». Il mobilisera l'expérience des participant-e-s et des animateur-trice-s de l'association Comédie. Il visera à identifier et comprendre les difficultés qui se posent à celles et ceux qui mènent des démarches participatives, en particulier dans le champ de la transition environnementale et énergétique, quand il-elle-s cherchent à associer des citoyen-ne-s ou quand des citoyen-ne-s cherchent eux-elles-mêmes à prendre part à ces démarches.

Il s'agit pour nous ici de lister ces difficultés, de les préciser afin de chercher ensemble des pistes de solutions. Nous souhaitons prendre le temps d'échanger sur les questions suivantes : qu'est-ce qui nous pose problème ? En quoi est-ce (vraiment) une difficulté ?

Il s'agit d'un atelier d'échange auquel chacun-e d'entre vous est invité-e à contribuer, quelque soit son niveau d'expérience.

Après une introduction sur le thème de l'atelier, nous recueillerons de premiers témoignages et nous travaillerons ensuite en sous-groupes, avant de nous retrouver pour en partager les enseignements.

Une difficulté pour les démarches de dialogue territorial ?

Pierre-Yves Guihéneuf, Comédie, association Geyser

Les publics dits "organisés" ou "les collectifs" c'est-à-dire les traditionnelles «parties prenantes» (associations, syndicats, organisations professionnelles...) sont fréquemment associées à la concertation. Une grande partie de leur activité est de défendre, d'incarner un intérêt, une position. Ces publics et leurs intérêts sont connus ce qui permet de proposer des méthodes de concertation adaptées à eux.

Nous allons peu en parler aujourd'hui, mais nous focaliser sur un public nouveau, moins organisé, parfois dit « spontané », qui se constitue au moment où un projet (ou une politique locale) émerge et vient les interpeller ou menacer leur intérêt propre. Des individus se constituent en collectifs éphémères qui agrègent parfois des intérêts différents - voire contradictoires - mais qui vont se

s'allier pour s'opposer à ce qu'il-elle-s estiment être une menace commune. On peut alors dire que c'est le projet qui crée le public. Certes, les citoyen-ne-s se mobilisent aussi "en faveur" : on le verra dans l'atelier 2. Nous allons examiner ici celles et ceux qui s'opposent. C'est le titre de l'atelier : le-la citoyen-ne, un défi pour le dialogue territorial ?

Ces nouveaux collectifs sont questionnés par les institutions ou les parties prenantes. Je vais résumer ici les principales critiques qui leur sont formulées, qui sont extraites notamment de trois ateliers que l'association Comédie a organisés à Nantes, Bordeaux et Lyon en 2019. Que dit-on de ces participant-e-s ?

- on dit que leur position est centrée sur des intérêts personnels (souvent déconsidérés au regard des enjeux de la transition). Leurs positions sont souvent ramenées à l'expression « pas dans mon jardin » considérant qu'il-elle-s ne sont pas capables de voir au delà de leur environnement personnel. On leur reproche de ne pas prendre la mesure des enjeux de la transition, de l'urgence climatique...
- les parties prenantes, qui ont une habitude de la négociation et une connaissance des acteur-trice-s locaux-les, peuvent trouver là des allié-e-s, mais ce n'est pas toujours le cas. Elles sont parfois accusées d'être complices, trop liées aux institutions, dirigées par des notables, tentées par des compromis ; elles se font parfois déborder par des personnes inconnues, qu'elles n'avaient pas identifiées comme concernées par le projet. Elles se sentent elles-mêmes remises en cause ;
- ces parties prenantes disent que ces collectifs citoyens n'ont pas toujours la connaissance des sujets que peuvent avoir des associations ou organisations spécialisées ;
- il-elle-s ne sont pas toujours ancré-e-s sur le territoire, il-elle-s peuvent venir de loin... On trouve cela chez les zadistes, les mouvements anti-éoliens... Aux yeux d'élu-e-s ou de décideur-se-s, cela leur enlève toute légitimité. A l'inverse, certain-e-s participant-e-s ont une vision très locale alors que les enjeux de la concertation sont vastes (un bassin versant, par exemple). La question des échelles de mobilisation et des échelles des projets, qui ne se superposent pas toujours, a donc plusieurs variantes ;
- enfin, on leur reproche de ne pas être représentatif-ve-s de la majorité de la population.

Du coup, les porteur-se-s de projet ou les élu-e-s locaux-ales ont souvent tendance à les discréditer (on parle de "quelques excité-e-s"), à ne pas prendre en compte leurs attentes (on les qualifie d' "opposant-e-s à tout"), à penser qu'il-elle-s ont mal compris et qu'il-elle-s sont "intoxiqué-e-s" par les réseaux sociaux, qu'il-elle-s importent sur le territoire des combats qui viennent d'ailleurs. Le mépris et le manque de considération confortent ces collectifs dans une logique du rapport de force et de l'auto-justification.

Ce public d'individus ou de collectifs de circonstance est également difficile à appréhender pour les animateur-trice-s de concertation ainsi que les maître-esse-s d'ouvrage, pour plusieurs raisons :

- les représentant-e-s ne sont pas toujours bien identifié-e-s, il-elle-s sont remis-es en cause par les membres eux-mêmes (comme chez les gilets jaunes) car le principe même de la représentation est contesté. De ce fait, il est parfois compliqué d'engager un dialogue avec eux-elles ;
- Il est également compliqué d'imaginer des solutions qui correspondent à la diversité d'intérêts qu'il-elle-s représentent, à la différence des acteur-rice-s organisé-e-s qui eux-elles se sont constitué-e-s autour d'un intérêt commun à défendre ;

- Il-elle-s ont leur propre calendrier, préparent des dossiers avant de se découvrir... On considère que leurs stratégies sont peu compatibles avec les démarches de dialogue qui s'inscrivent dans le temps long, qui font appel à la rationalité des acteur-ric-e-s, à une capacité de coopération ;
- on dit que ces collectifs sont tentés par l'action violente ou au moins l'action spectaculaire car ils cherchent à obtenir une visibilité dans les médias (puisqu'ils n'ont pas de réseau ou d'adhérents). De ce fait, l'organisation de réunions publiques peut se révéler périlleuse car ces événements sont vus par ces individus ou ces collectifs comme des moyens de se rendre visibles.

Faut-il chercher à nouer un dialogue avec eux-elles et si oui, comment faire ? Il me semble que ces acteur-ric-e-s posent des questions de deux ordres : une question de légitimité (faut-il dialoguer avec eux-elles ?) et une question de méthode (comment faire ?).

Ce portait qui est fait des participant-e-s à titre individuel correspond-il à la réalité de la mobilisation citoyenne sur les territoires ? Nous avons demandé à Sabine Girard, ancienne élue à Saillans et chercheuse à l'Inrae, de nous en donner sa vision. Michel Carré, de l'association Energies Citoyennes en Pays de Vilaine devait également apporter un témoignage, malheureusement les intempéries en Bretagne ont rendu impossible la communication avec lui.

Témoignages et discussion

Retrouvez l'intégralité des échanges en plénière sur la vidéo de l'atelier.

Sabine Girard a été élue pendant six ans, à la mairie de Saillans, qui a mis en place une gouvernance collégiale et participative issue d'une liste citoyenne. La situation de Saillans était très différente de celle décrite précédemment car la municipalité avait pour objectif d'informer les habitant-e-s, de les former et de leur proposer de participer à la vie de la commune. Pendant les six ans de mandature, il y a eu plus de 640 événements participatifs organisés par la municipalité, ce qui a permis à un-e habitant-e sur deux en moyenne –enfants compris – de participer à au moins un événement.

Pour autant, des individus et des groupes se sont constitués en opposants et ont participé en dehors des cadres proposés. Ils étaient porteurs d'intérêts individuels et critiquaient l'institution, mais pas plus que ceux qui participaient. Finalement, celles et ceux qui participaient dans les cadres proposés par la municipalité et celles et ceux qui participaient en dehors de ces cadres ne se distinguaient pas fondamentalement, ni par leur degré d'information ni par leurs demandes. Quels qu'ils soient, les dispositifs participatifs font l'objet de critiques, de peurs et de suspicions de manipulation.

Une animatrice, qui travaille pour un réseau de territoires ruraux accompagnant les projets de transition énergétique, rapporte le cas d'un projet éolien dans le cadre de la France, pour lequel il n'y a eu de concertation très poussée ni d'opposition locale, qui a ensuite été contesté par des personnes de l'extérieur du territoire qui l'ont bloqué pendant un moment. C'est un cas classique des projets éoliens ou de méthanisation, où la concertation est parfois insuffisante.

Une nouvelle élue d'une commune du Calvados, ressent dans le conseil municipal des craintes vis-à-vis de la participation citoyenne. Ces peurs sont issues du tableau précédemment dressé, c'est ainsi

que sont vus ces collectifs d'habitants par certain-e-s élu-e-s. Mais d'un autre côté, il y a aussi des réflexions sur la participation citoyenne, qui se rapprochent plus de la situation décrite par Sabine Girard. Finalement, elle se retrouve dans ces deux panoramas.

Question : qu'est-ce qu'un-e citoyen-ne ? Réponses apportées par des participant-e-s :

Un-e citoyen-ne est une personne qui participe à la vie publique en travaillant à définir un intérêt général local. Cela n'exclut pas la défense de ses intérêts privés. La défense des intérêts particuliers est un moteur de la mobilisation. Il est indispensable de les connaître pour construire un intérêt local commun.

Un-e citoyen-ne, c'est un-e habitant-e qui a des droits.

Question à Sabine Girard : pourquoi certain-e-s habitant-e-s ne participent-ils pas dans le cadre proposé ?

Il s'agit principalement de personnes qui ne trouvent pas leur place dans les dispositifs participatifs proposés, qu'ils les aient essayés ou non. Il s'agit aussi d'une indifférence à certains groupes sociaux : certains de ces groupes participent, d'autres non, en fonction de l'idée qu'ils se font du public à qui s'adressent ces dispositifs. Les habitant-e-s peuvent aussi considérer que le projet porté par la commune s'inscrit dans une orientation politique qui n'est pas la leur. La municipalité avait deux objectifs : un objectif gestionnaire (mener à bien les projets, faire une bonne politique publique...) et un objectif politique (susciter la participation des habitants, les faire monter en compétence...). Ces objectifs ont parfois été contradictoires. La montée d'une opposition à la municipalité, qui a débouché sur la création d'une liste d'opposition, était cohérente avec son objectif politique qui était de renforcer la démocratie locale. Certes, les oppositions ne sont pas toujours agréables, elles peuvent faire appel à la manipulation, aux « *fake news* », mais les opposant-e-s sont les garant-e-s du fait qu'il n'y ait pas de pensée unique, même si elle est participative. Il-elle-s poussent à s'améliorer, à renforcer les arguments, à anticiper les enjeux de demain.

Certain-ne-s font état des craintes que génère la participation de la part des élu-e-s, alors que Sabine Girard voit celle-ci, y compris quand elle sert une opposition, comme une invitation à s'améliorer. Cette différence d'état d'esprit tient-elle à une maîtrise différente des démarches participatives ? A un objectif politique différent ? Y a-t-il d'autres raisons ?

Synthèses des travaux des groupes

Les participant-e-s se sont réparti-e-s en trois groupes de discussion, cette synthèse résume leurs propos.

Les citoyen-ne-s différemment perçu-e-s

L'apparition de collectifs citoyens ou d'individus dans les espaces de concertation est une évidence pour certain-e-s participant-e-s mais pas pour tous et toutes. Les situations sont contrastées.

Quelques un·e·s parmi les participant·e·s à l'atelier ne perçoivent pas de changement dans leur contexte et travaillent principalement avec des groupes organisés « traditionnels ». D'autres remarquent de plus en plus de velléités des habitant·e·s à participer à la vie politique locale avec parfois des phénomènes de radicalisation des attitudes qui mettent les élu·e·s en difficulté. En effet, la radicalité suscite des craintes chez les décideur·se·s et les empêche d'entendre les silencieux·se·s. Cela se sent dans l'affrontement entre les citoyen·ne·s d'un côté, les élu·e·s et les technicien·ne·s de l'autre, ces dernier·e·s manifestant parfois des crispations et des soucis de contrôle assez dommageables.

Mobilisation positive

La mobilisation de collectifs citoyens provoque un effet d'entraînement, y compris quand elle s'exprime contre un projet. Elle donne envie aux autres de s'engager dans le débat. Si cette participation est encadrée dans des dispositifs participatifs efficaces, c'est positif pour le territoire.

Discussion en ligne (extraits)

« Dans notre commune de 2500 habitant·e·s, plusieurs sujets mobilisent des collectifs spontanés ou des "citoyen·ne·s en colère" (fermeture d'une piscine ou d'une déchetterie). Les informations arrivent souvent par bribes et par "on dit". Dans les villages, ça discute, les gens ont leurs propres sources et se sentent menacés par de (potentielles) stratégies politiques. Exemple : réduire petit à petit le service pour finir par le faire disparaître ».

« L'enjeu est « comment » [associer les collectifs peu organisés] plutôt que « est-il légitime » de le faire. Le fait de trouver des méthodes d'association de ces groupes permet de rassurer les élu·e·s et les technicien·ne·s ».

« C'est souvent le manque d'information qui fait que des habitant·e·s viennent avec de l'agressivité ».

« Dans les collectivités, l'expérimentation en interne des méthodes participatives réduit le niveau d'appréhension des élu·e·s ».

Niveaux d'engagement

Il peut exister des interactions entre un enjeu local et un agenda politique national, certains groupes poursuivant des stratégies à ces deux niveaux à la fois. Comment traiter ces différentes échelles d'engagement ?

Non participation

Attention à ne pas juger trop vite celles et ceux qui ne participent pas. L'absence de participation peut tenir au fait que ces personnes ne peuvent pas participer, qu'elles ont des préoccupations autres par exemple. Les animateur·trice·s sont soucieux·ses d'une participation la plus large possible, à juste titre, mais de ce fait, la non-participation peut créer chez eux·elles des incompréhensions et des tensions.

Canaux « non officiels »

Un·e élu·e local·e soucieux·se d'écouter les citoyen·ne·s peut avoir des difficultés à le faire lorsque ces citoyen·ne·s ne s'expriment pas dans le cadre des dispositifs participatifs mis en place à cet effet, mais en dehors d'eux. Pour un·e élu·e, comment faire remonter cette parole sans se transformer en porte-parole ? Comment trouver la bonne posture ?

Medias

Les mouvements citoyens ont souvent les honneurs des médias mais les messages diffusés sont parfois réducteurs, clivent les relations et sont défavorables à la mise en place d'un climat de dialogue.

Manque de reconnaissance

Il y a un manque de reconnaissance des décideur·se·s vis-à-vis des collectifs citoyens mais aussi de ces collectifs eux-mêmes vis-à-vis des autres acteur·rice·s.

Modalités de participation

Le choix des modalités de participation peut poser problème : les instances de participation sont monopolisées par quelques personnes, ou les personnes n'en acceptent pas les règles. De ce fait, elles ne sont pas véritablement participatives et elles se font déborder.

Ne faut-il pas dépoussiérer les instances de participation, qui rassemblent souvent un public à la moyenne d'âge élevée ?

Pistes de solutions

Plusieurs pistes ont été évoquées :

- L'animation des échanges par un tiers pour éviter la confrontation entre élu·e·s/agent·e·s et habitant·e·s
- Des entretiens bilatéraux préalables pour « déminer » les tensions et participer à créer un climat de confiance
- La diffusion d'information, pour éviter les rumeurs et le sentiment que les décideur·se·s cachent des choses
- L'identification des besoins, au-delà des positions individuelles
- La création de la confiance
- Un cadre de dialogue sécurisé pour permettre une expression libre
- Des marges de manœuvre effectives du côté des décideur·se·s
- Un engagement à rendre compte de la décision de façon argumentée
- La capacitation des habitant·e·s : les collectifs d'opposants sont souvent des entre-soi peu ouverts. Comment leur permettre de gagner en impact, d'être davantage pris en compte ?