

Quand une intercommunalité s'empare des enjeux de la Participation citoyenne & de la co-construction

Etude du renouvellement de la gouvernance du Sicoval.



Réalisation : Elisa Desqué
Master 1 Aménagement
et Projets de territoires,
2017 /2018
Université Toulouse Jean
Jaurès

Directeur de mémoire :
Cécile Jebeili, Maître de
conférence en droit public
à l'Université Toulouse
Jean Jaurès

Maître de stage : Cédric
Vandaele, chargé de
mission évaluation et
concertation au sein de la
direction prospective et
évaluation du Sicoval

Septembre 2018

«Eclairez les dupes, il n'y aura plus de fripons.»

ROBERT-HOUDIN, Magicien

«C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...] Une classe d'experts est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé ce qui, sur des matières qui concernent la société, revient à un non-savoir.»

John Dewey, 1920

« La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. »

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, Art. 6, 1789

Remerciements

Avant toute chose, je tiens à remercier l'équipe de la Direction Prospective et Évaluation qui m'a accueillie de manière si chaleureuse et m'a dit au revoir avec tant d'affection, merci à tous et pour tout. Merci Cédric Vandaele pour ta confiance, ton ouverture d'esprit et ta positivité, sûrement le meilleur maître de stage que je n'aurai jamais. Merci Stéphanie De Meslon, directrice du service, pour ces trois mêmes qualités et les discussions philosophiques de nos pauses en plein air, merci encore à vous deux pour m'avoir permis de découvrir tant de choses et pour m'avoir embarquée avec vous à la découverte de nouveaux horizons. Merci également à Sabine Faure, assistante de direction qui m'a accueillie et accompagnée avec la douceur et l'attention d'une mère. Je n'aurais pu mieux tomber.

Je tiens à remercier également Cécile Jebeili, ma Directrice de mémoire, pour ses conseils d'une finesse toujours avérée et sa patience, je n'ai pas dû être la plus évidente des élèves à suivre.

Parce que j'ai toujours rêvé de pouvoir le dire, je tiens à remercier mes parents, merci pour votre soutien, votre présence et la motivation que vous avez pu m'apporter. Sûrement la plus efficace de tous.

Enfin, merci à vous les amis, APTERiens, APTERiennes, Toulousains et Toulousaines, merci pour votre soutien, merci pour ces temps de pause houblonnés, comme respiration salvatrice venant s'immiscer entre deux rédactions et merci à toi Léna pour ses heures d'appels échangés. Le stress, c'est comme tout, c'est meilleur partagé.

Remerciements	2
Introduction générale	6
1. Présentation de la structure du stage	7
2. Contexte de la mission	9
3. Les enjeux de la participation citoyenne	11
A. Démocraties et Gouvernance de l'action publique	15
1. Enjeux du système démocratique	15
a. La démocratie représentative	16
b. La démocratie participative, un processus d'institutionnalisation	19
c. Enjeux de la participation citoyenne comme instrument de l'action publique	25
2. La Gouvernance et l'Action publique	28
a. Définition générale de la gouvernance	28
b. Gouvernance et proximité	29
c. Gouvernance intercommunale	30
d. Gouvernance participative : le cas de la commune de Kingersheim (68)	32
B. Quand une communauté d'agglomération "s'engage" pour une action publique participative : une démarche sur le temps long et co-construite	37
1. Le Sicoval : un nouveau cycle de gouvernance créant les conditions de participation pour tous ceux qui le souhaitent	37
a. Gouvernance et fonctionnement interne : Un travail d'évaluation et de diagnostic co-construit	38
La participation citoyenne au Sicoval, retour sur le travail de diagnostic du CODEV	42
2. Mise en place des recommandations... place à l'action !	46
a. Nouvelle gouvernance pour la participation Citoyenne	47
Composition et organisation du COTECH PC :	49
Composition et organisation du COPIL PC :	49
Déroulement et organisation des réunions :	52
b. Développement et co-construction des documents cadres :	55
Rédaction de la Charte, un comité en interaction constante :	57
Emergence du Guide de la Participation : la co-construction au cœur du processus :	59
3. Vers une culture de la co-construction	61
a. Le développement de formations internes et d'outils : les midis-deux créatifs,	61

b. La structuration de ressources existantes : les ateliers collaboratifs et les fiches animation	64
Conclusion	67
Acronymes	70
Bibliographie	71
	74
Annexes	75
Schéma de recommandations du rapport du Codev	75
2. Schéma de l'organisation politique du Sicoval	75
3. Plan de concertation	81
4. Timeline suivi de projets	82
5. Fiche animation "Débat Mouvant"	83
Résumé	85

Introduction générale

Affirmée dès l'article 2 de la Constitution qui pose le principe selon lequel la République française est le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »¹ la démocratie semble pourtant aujourd'hui s'éloigner peu à peu de cet idéal populaire. Les données du dernier rapport Cevipof en témoignent. A la lecture du « baromètre de la confiance politique » 8ème vague, si l'on retrouve fort heureusement 91% d'opinion positive à la présence d'un système politique démocratique, on notera cependant la hausse d'une opinion favorable à ce que ce soit « les citoyens et non un gouvernement qui décident de ce qui leur semble être le mieux pour le pays »². Opinion également marquée par une majorité de points de vue négatif de la politique de manière générale³. Ainsi, face au fossé grandissant qui éloigne un peu plus les rives de la population de celle du politique, se pose la question de la légitimité des pratiques souveraines actuelles. L'objectif des politiques publiques d'aujourd'hui ne serait-il donc pas de rendre (et de permettre) une démocratie locale plus abordable ?

L'exercice de l'action publique, qu'il soit communautaire, national, départemental ou régional, a plus que jamais besoin de (re)gagner la confiance des personnes au nom de qui et pour qui il agit. De fait, comment (ré)concilier les citoyens à la participation politique ? Comment l'Action publique peut-elle se positionner pour prendre en main cette problématique ? Face à ces limites, de nouveaux modèles s'expérimentent, ouvrant peu à peu les portes de la démocratie à la parole de ses destinataires.

¹ Constitution du 4 Octobre 1958. Art. 2

² CEVIPOF, Centre de Recherche de Science-Po, *Baromètre de la confiance politique*, vague 8, 2017. p. 31

³ (2) *ibidem.* p. 31 « 40% ont répondu méfiance / 28%, dégoût / 10%, ennui / 3%, peur. »

“Participation citoyenne”, “Démocratie délibérative”, “Concertation”, “Gouvernance partagée”, le jargon de la politique et de la recherche a vu fleurir de nombreuses syntaxes aux allures nouvelles.

1. Présentation de la structure du stage

C'est dans ce contexte d'un nécessaire renouvellement de l'approche de l'action publique que se présente la mission de mon stage. Cette mission, je l'ai réalisée au sein du Sicoval, communauté d'agglomération voisine de la métropole Toulousaine. Fière de ses valeurs historiques que sont la solidarité, l'innovation et le développement durable, cette intercommunalité s'est construite il y a plus de 40 ans sur l'ambition commune d'un projet de développement économique et urbain. Aujourd'hui la communauté d'agglomération regroupe 36 communes et près de 76 000 habitants. Avant de nous intéresser au projet politique du mandat actuel, nous esquisserons une brève présentation du contexte territorial.



Source image : Sicoval.fr

Le territoire de l'Agglomération est un territoire de contrastes. Parmi les 36 communes qui la composent, deux sont des communes de plus de 10 000 habitants. Il s'agit de Ramonville-Saint-Agne, commune limitrophe à la Métropole toulousaine et Castanet-Tolosan. Ces territoires très urbanisés sont voisins de communes de plus petite taille, certaines ne comptant qu'une centaine d'habitants. C'est le cas de Pouze par exemple qui compte 91 habitants, ou encore Les Varennes qui compte elle un peu moins de 300 habitants⁴. Cette richesse patrimoniale, à la fois matérielle, urbanistique et paysagère, l'Agglomération a su la protéger en mettant en place une Charte d'aménagement favorable à la préservation des espaces naturels essentiels au développement durable du territoire. Ainsi 66% des espaces sont réservés aux activités agricoles et aux espaces naturels, 21% sont dédiés au développement urbain et enfin 13% du territoire est réservé aux générations futures, fidèle à ses valeurs historiques.

Une des caractéristiques particulières du Sicoval est l'absence de ville centre sur le territoire. Ce caractère peut être vu comme une force mais aussi comme une contrainte. En effet, il oblige la recherche de consensus autour d'un projet politique mais rend également, du point de vue des habitants et des citoyens, l'institution de la communauté d'agglomération difficile à identifier. Une intercommunalité comme le Sicoval peut être perçue comme "éloignée" des habitants qui ne la connaissent souvent que par la partie facturation (eau/ déchets/ assainissement). Pourtant, le Sicoval a aujourd'hui en charge de nombreuses compétences qui organisent la vie quotidienne de ses habitants. Parmi ces compétences intégrées, on retrouve le bloc des sept compétences imposées par la loi et au sein desquelles aucune compétence ne peut être retranchée : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville dans la communauté, mais également des compétences plus complexes comme l'Action Sociale ou les Services de mutualisation avec les communes. Au total, le Sicoval compte 16 compétences intégrées, dont plus de la moitié lui ont été transférées des communes.

⁴ INSEE, Recensement 2014



Source image : Sicoval.fr

Ainsi, les élus ont souhaité mettre au cœur des préoccupations du projet politique 2014 - 2020 “une action publique au plus près des citoyens et de leurs besoins” en favorisant notamment l’adaptation des réponses du Sicoval aux demandes de ses habitants, mais aussi et surtout en favorisant leur participation au processus de décision. Cette forte ambition politique suppose une organisation adaptée tant en interne que dans les relations avec les communes et les habitants.

2. Contexte de la mission

Afin de cerner au mieux les enjeux à venir de cette démarche d’amélioration, le Sicoval s’est engagé dans la mise en place de plusieurs diagnostics. En effet, l’ouverture des processus décisionnels aux publics absents de ces arènes sous-entend un accompagnement à la fois en interne, dans les pratiques de travail des agents et des élus communautaires, qu’en externe, vis à vis des acteurs à impliquer. Cet accompagnement ne peut se faire sans un nécessaire diagnostic de l’existant afin de

retirer des préconisations pertinentes. Le premier diagnostic, lancé début 2015, fut un diagnostic des pratiques internes de gouvernance menée conjointement par la direction de la prospective et de l'évaluation (DPE) et la chaire Optima (Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locAle) du Centre de recherche et d'études en gestion de l'université de Pau et des Pays de l'Adour. Parallèlement, une démarche de diagnostic a été menée par le Conseil de Développement (Codev) du Sicoval sur saisine de la présidence en mars 2015 sur la participation citoyenne du territoire. In fine, ces démarches se sont déroulées sur près de deux ans et ont donné lieu à de nombreuses recommandations. Nous reviendrons sur les détails de ces démarches dans la seconde partie de ce travail, cependant nous noterons un point essentiel à la contextualisation de ma mission. Découlant des préconisations effectuées dans le rapport produit par le Codev, une nouvelle gouvernance est en train de se mettre en place afin d'inscrire la participation citoyenne dans l'organisation.

C'est au sein de cette gouvernance émergente que prend corps ma mission. Il s'agissait avant tout d'apporter du support et du soutien à l'émergence de ce nouvel organe décisionnel. Le déploiement de la participation citoyenne étant rattaché à la Direction de la Prospective et de l'Évaluation, c'est au sein de ce service que j'ai été missionnée pour accompagner la consolidation du nouveau comité de pilotage de la participation citoyenne (Copil Pc), groupe opérationnel tripartite qui rassemble élus, techniciens et habitants. Les principaux chantiers de cette édification sont la rédaction de ses documents cadres. En effet, les premiers objectifs identifiés par le rapport de saisine du Codev sont la création d'une Charte de la participation, garante de l'engagement politique et l'élaboration d'un guide de la participation⁵.

⁵ Schémas en annexe 1

3. Les enjeux de la participation citoyenne

Si la participation citoyenne semble pouvoir être un levier efficace dans l'action publique "pour régénérer la démocratie, toujours en chantier"⁶, il est important d'en comprendre les tenants et aboutissants pour ne pas 'en faire une "coquille vide". En effet, derrière ces termes de participation citoyenne, de démocratie participative, de concertation, de co-construction, se cachent de nombreux enjeux, chacun renvoyant à des dispositifs, des pratiques et des stratégies particulières. D'autant plus particulières qu'elles auront un caractère propre à chaque contexte, à chaque territoire, à chaque période...

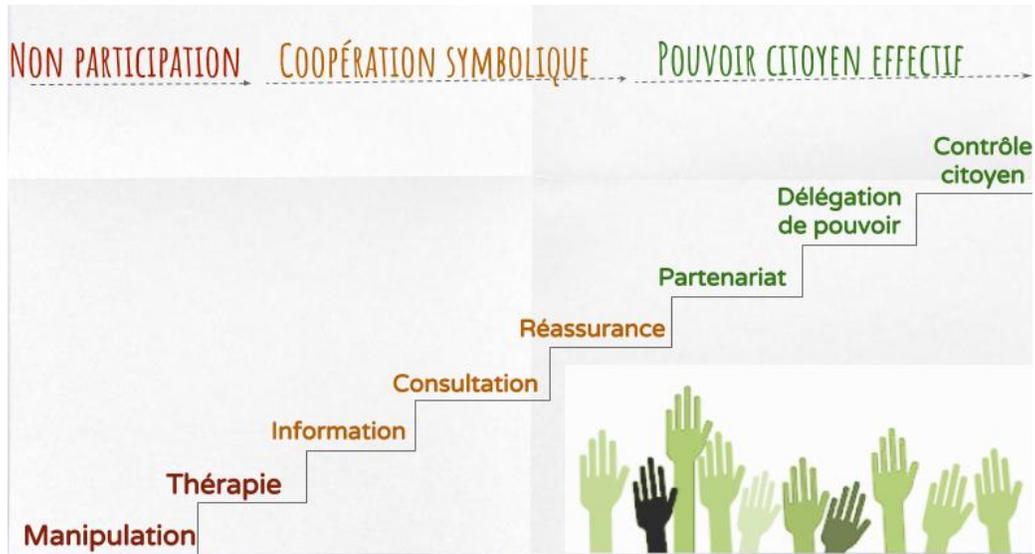
Le concept de participation du public au processus de décision est apparu pour la première fois dans les travaux de chercheurs en sciences sociales vers la fin des années 60. Un point de repère utile dans l'étude de ce champs qu'est la participation citoyenne est le célèbre article de Sherry Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation »⁷, paru en 1969 dans la revue de l'Institut américain des planificateurs urbains. Suivi un an plus tard par un autre classique de la littérature sur la participation, «Participation and Democratic Theory» de Carole Pateman⁸, qui assoit sur le plan théorique cette fois la notion de « démocratie participative ». Mais revenons-en à l'article de S. Arnstein. Dans cet essai de quelques pages, elle tente d'évaluer l'impact réel des dispositifs de participation à la décision en proposant de classer ces derniers sur une échelle. Chaque échelon correspond à un degré plus ou moins fort du rôle décisionnel dévolu aux citoyens.

Ce rapport "hiérarchique" permet d'illustrer les différences significatives entre les paliers de participation et les degrés d'implication de la société civile dans la prises de décision.

⁶ Carrel, M. (2013). La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne. Informations sociales, p.144-151.

⁷ Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), p.216-224

⁸ Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.



Réalisation : E. Desqué, 2017

Cette échelle d'analyse a inspiré de nombreux chercheurs, notamment Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier et constitue la base sur laquelle ils ont organisé leur inventaire de recherches sur la participation dans les études urbaines⁹, mettant ainsi en lumière l'effectivité et la conformité d'un idéal participatif véritable des citoyens au sein de ces dispositifs. Cependant, dans un souci de lecture et d'homogénéité, certains auteurs ont simplifié cette échelle en quatre catégories représentant les degrés d'implication des citoyens dans l'action publique française. Lorsque l'on regarde de plus près les ouvrages à destination des représentants politiques, on remarque que ces mêmes quatre échelons ressortent comme "mode d'emploi" pour la mise en place de processus participatifs. Ces quatre échelons sont:

- **Information** : Les participants sont informés de ce qui va se passer, de ce qui a été fait et de ce qui sera mis en place mais ils n'auront ni pouvoir de contribution ainsi qu'aucun pouvoir décisionnel.

⁹ Bacqué, M. H., & Gauthier, M. (2011). *Participation, urbanisme et études urbaines*. Paris, *Participations*, p.36-66.

-
- **Consultation** : Les participants sont invités à donner leur avis sur le sujet abordé mais n'auront pas de pouvoir dans l'élaboration ni dans les décisions. Il s'agit là d'un simple pouvoir de contribution.
 - **Concertation**: Les participants, ici, sont invités à faire émerger, dans une logique d'intelligence collective, des idées, de la matière pour co-élaborer un plan d'action. Ce dernier sera soumis à un comité de pilotage pour être validé. Les participants ont donc un pouvoir de contribution et d'élaboration mais n'ont pas de pouvoir décisionnel.
 - **Co-construction** : Les participants dans ces types de dispositifs ont une relation de quasi-équivalence avec les autorités mandatées. Ils décident ensemble. Cependant, il est important de rappeler que la responsabilité juridique de toutes décisions prises reste sur des épaules des élus. Au cours de ces temps de co-construction, les participants ont en main l'ensemble des pouvoirs relatifs aux prises de décisions publiques. C'est à dire un pouvoir de contribution, un pouvoir d'élaboration et un pouvoir de décision.

En replaçant les individus au centre du débat et en permettant leur participation aux délibérations, les dispositifs participatifs seraient alors en mesure de réduire la fracture entre la sphère politique et le citoyen et d'être moteur de l'engagement des citoyens dans la vie politique locale ou nationale. Ainsi, à travers ce travail, il s'agira avant tout de regarder :

Comment se traduit la mise en oeuvre d'une gouvernance participative dans les dispositifs décisionnels ?

Dans un premier temps nous regarderons, d'un point de vue théorique, les limites du modèle représentatif et les leviers permis par la démocratie participative. Il s'agira également dans cette première partie de questionner les modalités de gouvernance de

l'action publique lorsque celle-ci s'entend dans un registre participatif. Par la suite nous regarderons comment le Sicoval s'est engagé dans le (re)nouvellement de ces modes de décisions. Pour cela, nous nous pencherons sur les démarches de diagnostics et leur recommandations. Puis nous observerons la "mise en actions" de ces préconisations en terme de participation et l'accompagnement déployé en interne pour assurer ces transformations.

« C'est par le local qu'il faudrait commencer par redonner du pouvoir aux citoyens »

Marion Paoletti

A. Démocraties et Gouvernance de l'action publique

1. Enjeux du système démocratique

Régulièrement, les citoyens français sont appelés à effectuer leur devoir républicain en déposant un bulletin de vote dans l'urne. Ce vote est l'instrument de la démocratie représentative. Je vote pour élire "mon" représentant, en échange de quoi j'attends qu'il respecte ses engagements, son programme politique, qu'il entende "mes" attentes et mes besoins et qu'il en porte la voix au conseil municipal, régional, à l'Assemblée Nationale, ou au Parlement Européen, suivant le mandat qu'il remplit. Cependant quelques limites sont à pointer lorsque l'on parle de ce mode de scrutin. Invitant à une pratique politique ponctuelle et espacée, rythmée par le cycle des différents mandats, ce dernier ne semble plus répondre aux attentes de la démocratie d'aujourd'hui. On entend d'ailleurs parler de "crise de la politique"¹⁰, allant jusqu'à déplorer un "désenchantement démocratique"¹¹, aux allures d'un "désenchantement au

¹⁰ Foucault M. 2014. Pour en finir avec la crise de la politique. [en ligne] Le Monde, 9 septembre 2014. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2014/09/09/pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-politique_4484011_3232.html

¹¹ Perrineau, P. (2003). Le désenchantement démocratique. Éditions de l'Aube.

Monde” Wébérien¹². Perceptible avec un abstentionnisme qui ne cesse d’augmenter et la montée en puissance des votes protestataires¹³, blancs et nuls, la prise de distance des citoyens vis à vis des arènes politiques proposées par la représentativité n’est pas un phénomène nouveau et ne cesse d’augmenter dans notre pays. Ce désenchantement généralisé n’est d’ailleurs pas seulement propre à la France, on le constate dans la plupart des pays européens et occidentaux¹⁴, et il amène certains chercheurs à parler de crise démocratique grave¹⁵.

Si le modèle de la démocratie représentative semble perdre de sa substance, d’autres modèles émergent et viennent questionner les dispositifs traditionnels de pratiques démocratique. Il s’agit des dispositifs participatifs. Qu’ils soient institutionnels ou issus d’expérimentations collectives, ces nouveaux outils ont la volonté de replacer les individus au centre du débat. Cette approche délibérative, ouverte au plus grand nombre se substitue aux failles de la représentativité, en permettant de réduire la fracture qui existe aujourd’hui entre la sphère politique et ses citoyens.

L’objectif de cette partie est de porter un regard sur l’état des lieux des modèles représentatifs et participatifs et de questionner les modes de gouvernance de l’Action publique d’aujourd’hui lorsqu’un registre participatif s’installe dans la réflexion. Nous commencerons donc en nous intéressant à ces deux modèles démocratiques, la représentation et la participation. Puis nous nous questionnerons sur les pratiques de gouvernance de l’Action publique au prisme d’un registre participatif.

a. La démocratie représentative

¹² Gauchet, M. (2016). *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion* Gallimard.

¹³ Perrineau, P., & Reynie, D. (2001). *Dictionnaire du vote*. Presses universitaires de France.

¹⁴ Spitzer, J.P, (2016), *De la crise de la démocratie en France, en Europe et dans le monde occidental*, Tribune pour Génération Citoyens, 13 Décembre 2016, disponible sur :

https://www.generationcitoyens.fr/De-la-crise-de-la-democratie-en-France-en-Europe-et-dans-le-monde-occidental_a181.html

¹⁵ (5) *ibidem* ; Cayla, D. (2015). Dette: 5000 ans d’histoire. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (18), 1-13. ; Entretien avec Grimm D. et al., « Démocratie européenne : les raisons de la défiance », *Esprit* 2015/7 (Juillet), p. 83-94.

Aujourd'hui le constat de l'efficacité et de l'efficience du modèle représentatif est sévère, et l'utilisation de ce vocabulaire n'est pas anodin. L'ascension de la courbe de l'abstention au cours des différentes élections en témoigne.

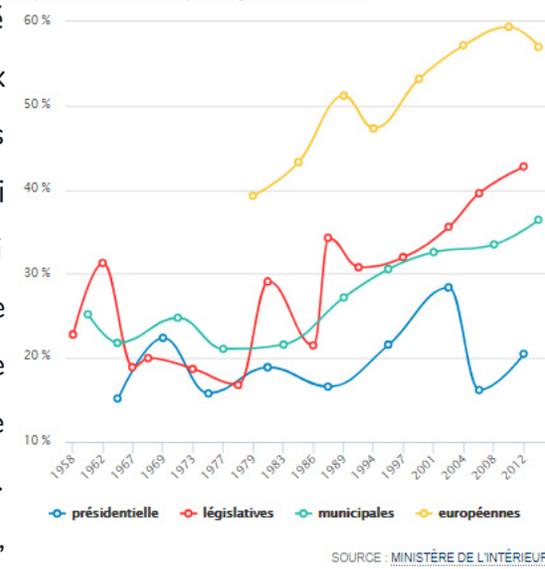
En 2017, deux nouveaux records ont été battus. Le premier record revient au taux d'abstention moyen des élections présidentielles qui est de 25,8 %. Taux qui n'avait pas été aussi élevé depuis 1969, qui s'explique par l'absence de candidat de gauche au deuxième tour. Le second record concerne le taux de votes blancs et nuls au deuxième tour, qui représente au total 12 % des votants. Ce qui signifie, d'après les mots d'Anne Jadot,

qu'au total "plus d'un Français sur trois aurait choisi de ne pas choisir entre les deux candidats."¹⁶ La récurrence des "records" battu du modèle représentatif témoigne, entre autres, d'un détachement des citoyens de la chose publique¹⁷. Or cette "chose publique" dont on parle est au cœur même de nos vies quotidiennes.

On parle aujourd'hui d'une double crise du politique. Tout d'abord une crise de légitimité et de représentativité, illustrée par la hausse d'une méfiance vis-à-vis des représentants politiques¹⁸. On peut ensuite parler d'une crise d'efficacité. Les décisions politiques se succèdent à un rythme effréné sans pour autant constituer une vision

L'abstention plutôt stable à la présidentielle, en hausse aux autres élections

Les chiffres de l'abstention au premier tour des élections présidentielle, législatives, municipales et européennes de 1958 à 2014, en pourcentage des électeurs inscrits.



¹⁶ A.R. 2017, Election présidentielle 2017 : votes blancs, nuls et abstention records au second tour, [En ligne]. l'Obs, 7 mai 2017. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/08/et-si-les-resultats-de-la-presidentielle-avaient-pris-en-compte-le-vote-blanc-ou-l-abstention_5124412_4355770.html

¹⁷ Paquot, T. (2010). L'urbanisme, c'est notre affaire. Atalante.

¹⁸ Source : CEVIPOF /Baromètre de la confiance politique, vague 8, 2017 :

"la méfiance, la lassitude et la morosité restent les qualificatifs les plus souvent cités (entre 23% et 25% en 2017). Si l'on constate un léger tassement des qualificatifs positifs et une très légère augmentation des négatifs jusqu'en 2013, le phénomène a tendance à se stabiliser voire s'inverser depuis, avec une augmentation des qualificatifs positifs comme la confiance (17% en 2017, soit +7 points par rapport à 2013) et la sérénité (19%, soit +4 points)."

structurante pour la société. Le désengagement que nous venons de constater par l'abstentionnisme ainsi que la perte d'intérêt pour la politique, reflètent entre autres le manque de confiance accordé à la classe politique¹⁹ perçue comme une caste éloignée. En effet, cette représentativité s'est imposée comme modèle prédominant, portée par une "classe politique" qui possède ses codes, ses langages, ses clubs et ses réseaux et qui ne s'ouvre que timidement à la parole des habitants. Un exemple parlant à l'échelle de la représentation locale du Sicoval a été énoncé dans le rapport de saisine du Codev, les membres chargés de réaliser des entretiens auprès des maires ont rencontré une majorité d'hommes (26 sur 30), dont presque la moitié appartiennent à la catégorie socioprofessionnelle des cadres (13 sur 30) et par ailleurs, plus de la moitié d'entre eux a plus de 60 ans²⁰. une majorité d'hommes Ainsi se cloisonnement "élitiste" de la Politique avec un grand "p" semble affaiblir la souveraineté populaire, creusant un peu plus le fossé qui existe entre les citoyens et le monde politique.

Cette crise, selon Pierre Rosanvallon²¹, impacterait les trois caractéristiques essentielles au bon fonctionnement d'un système démocratique. Il note ainsi :

- La crise de la représentativité qui remet en question la légitimité des personnes prétendantes à la représentation ;
- La crise de confiance qui crée l'apparition de méfiance vis à vis de la parole politique et de leurs engagements ;
- La remise en question de la légitimité des prises de décision, des parcours décisionnels et de la place des acteurs locaux dans ces processus.

Ainsi, la représentation démocratique et ses pratiques semblent être en froid avec ses citoyens, de plus en plus absents des arènes politiques. D'autant qu'il ne s'agit pas là d'un simple problème propre aux rapports entretenus avec la politique nationale. En effet, les élections présidentielles ne sont pas les seules à avoir connu un record

¹⁹CEVIPOF, Baromètre de la confiance politique, vague 8, 2017. Ibidem

²⁰ CODEV du Sicoval, (2015), *La participation citoyenne au Sicoval*, Saisine.

²¹ Wieder T. 2017. Pierre Rosanvallon : « Créer un sentiment de démocratie permanente, de démocratie continue ». [en ligne]. Le Monde, 14 Juillet 2017 Disponible sur :

<https://www.lemonde.fr/festival/article/2016/07/14/pierre-rosanvallon-creer-un-sentiment-de-democratie-permanente-de-democratie-continue_4969444_4415198.html>

d'abstention. En 2014, lors du second tour des élections municipales, l'abstention a atteint un taux de 38,5%. Ainsi près de 40% de la population en âge de voter en France n'est pas allée voter pour élire son représentant municipal. D'autant qu'en 2014 les enjeux de ces élections étaient double. En effet cette année-là, et pour la première fois depuis qu'existe l'intercommunalité en France – c'est-à-dire depuis la fin du XIXe siècle – l'électeur votait sur une même liste pour ses conseillers municipaux et communautaires²². La mise en place de ce nouveau dispositif et les résultats obtenus posent plusieurs questions. Nous pourrions tout d'abord nous demander pourquoi l'électorat a déserté à ce point les isolements. Mais gardons en tête cependant que derrière ces 38.5% se cache un effet de lissage dû à la mise en moyenne de l'ensemble des taux d'abstention obtenus à l'échelle du pays. Puis dans un second temps, nous pourrions nous demander si l'enjeu qui pesait sur ces élections a été communiqué de manière claire et lisible à l'ensemble de la population. Les enjeux de l'intercommunalité en France sont-ils connus et compréhensibles pour un citoyen "lambda", non acculturé à la gestion des politiques publiques et à la répartition des compétences ?

b. La démocratie participative, un processus d'institutionnalisation

La démocratie participative fait de plus en plus parler d'elle. Elle apparaît comme un "palliatif" face aux manques d'une démocratie représentative pratiquée au rythme des élections, et entre lesquelles s'installe une nécessaire "patience civique". La démocratie participative s'entend comme école de la citoyenneté, comme une ressource d'éducation populaire, ne se substituant aucunement à la démocratie représentative. Cette dernière semble être inadéquate lorsqu'il est question de prendre en compte les contradictions sociales, les conflits et les réalités sociales plurielles et complexe d'un territoire, et c'est en ce sens que la démocratie participative doit s'entendre comme son complément permettant une lecture plus globale d'un territoire. Un arsenal participatif

²² Les électeurs des communes de plus de 1 000 habitants s'expriment avec le même bulletin de vote pour deux listes. La première comporte l'offre des conseils municipaux, la seconde celle des conseillers communautaires. Les premiers sur la liste municipale sont aussi les premiers sur la liste pour la communauté, d'où l'expression « scrutin fléché » puisque c'est la place sur la liste municipale qui détermine la position sur la deuxième liste.

s'est peu à peu construit et institutionnalisé, et il souligne une caractéristique essentielle dans la pratique démocratique : c'est à l'échelon local que le "droit à participer" s'est le plus développé, notamment autour de questions relatives à l'aménagement du territoire et à l'environnement.

Si l'on regarde un peu en arrière, c'est après la Seconde Guerre Mondiale que la participation a commencé à s'inscrire dans les discours institutionnels. La première entrée fut l'économie, puis petit à petit cette dernière ruissela vers le politique. S'installèrent alors des organes consultatifs tels que les commissions du Plan, des conseils économiques et sociaux. Ils seront confortés par le Gaullisme, ayant pour toile de fond l'expansion et le développement de l'après-guerre, qui en 1967 rendra obligatoire par ordonnance, la participation des salariés aux résultats des entreprises. Dans le champs politique, au niveau gouvernemental, la réforme régionale de 1964 a, entre autre, comme objectif de "provoquer un apprentissage de la concertation analogue à celles expérimentées dans les commissions de modernisation". En effet dans le *Journal Officiel* du 20 mars 1964, a été publié trois décrets du 14 mars 1964, que l'on a appelé par la suite la "Réforme Administrative". Le troisième décret portait sur la création de "Commission de Développement économique et Régional" appelé CODER. Ces commissions sont composées pour un quart d'élus locaux et de conseillers généraux et pour la moitié au moins de représentants d'organisation professionnelles et syndicales. Les principes guidant le choix des participants sont intéressant pour l'époque. En effet on cherche à porter le choix des participants vers des personnalités ayant attiré à des compétences différentes (économiques, sociales, culturelles...). Les associations familiales et l'Université sont également identifiées comme partie prenantes importantes et enfin l'accent est mis sur la présence essentielles de jeunes au sien de ces commissions. Mais malheureusement, suite à l'échec du référendum de 1969, l'institutionnalisation de la région sera interrompue et la forme de participation qui lui était associée avec. En 1976 Olivier Guichard, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing fait paraître le rapport "Vivre ensemble", point de croix important du tissage institutionnel qui s'opère entre la participation et la démocratie. Il affirme ainsi

que “la participation doit devenir l’âme de la démocratie locale et le ressort de son efficacité”.

Ce thème de démocratie participative se retrouvera tant dans les champs des “lutton sociales” que dans les champs politiques. Dès 1958, on voit paraître dans la charte du Club Jean Moulin un droit à “la participation responsable d’un nombre croissant de citoyens à la direction des affaires publiques et privées” et cette idée va peu à peu se diffuser à des échelons locaux, grâce, notamment aux associations qui interviennent sur le cadre de vie, les rénovations et l’habitat. Ainsi, entre 1965 et 1973 différentes communes²³ devinrent les laboratoires de Groupes d’Action Municipale. Suite à l’impulsion de ces GAM, en 1977, d’autres communes “expérimentèrent la démocratie participative”, notamment Montpellier, et Villeneuve-d’Ascq. C’est dans les années 1980, suite à l’arrivée au pouvoir de François Mitterrand du Parti Socialiste, que les idées de participation et de démocratie participative commencent à être mises en lien avec l’action publique, plus particulièrement dans le cas de la politique de la ville. Sur plusieurs projets d’urbanisme, des formes d’implication des habitants seront expérimentées. L’accent est mis sur la “concertation”, à l’initiative de la maîtrise d’ouvrage. Les institutions sont enjointes à passer d’une logique de gestion à une logique de développement pour partir des besoins des habitants en termes de logement, de sécurité, de transport. Si ces propositions sont quelques peu critiquées, comme étant souvent des projets “déjà tout ficelés”, il en ressort des logiques optimistes portant sur la mise en évidence des compétences d’usage comme valorisation des savoirs citoyens, aussi appelé empowerment.

Il s’agit de « faire des habitants des acteurs du changement », Paulo Freire.

Ainsi cette émergence peut se décliner en trois étapes. Dans les années 1960-1970 on note donc la prise en considération de la thématique participative. Résultante des mouvements associatifs et notamment des lutton urbaines. L’émergence prend ses

²³ Hérouville Saint-Clair (Ville Nouvelle proche de Caen), Grenoble avec Hubert Hudebout, Saint-Cloud et Reuil, et Saint-Briest

racines "par le bas", par la population. C'est à partir des années 1980 qu'apparaît un début d'institutionnalisation dans les champs de la politique de la ville, née à cette époque, ainsi que dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement avec la prise de conscience de l'intérêt général. Notons par exemple l'apparition des études d'impact. Enfin l'institutionnalisation s'accélère dans les années 1990 avec la création de dispositifs juridiques grâce à la loi ATR²⁴ aussi appelée loi Joxe en 1992 qui instaure un droit à l'information des populations sur les affaires locales ainsi que la loi Barnier²⁵ en 1995 qui crée le débat public, puis. A l'échelle internationale, en 1998, la Convention d'Aarhus²⁶ est ratifiée par 39 pays et dont le deuxième pilier définit le principe de participation comme le "principe selon lequel le corps social est pleinement associé à l'élaboration de projets et de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, et dispose d'une possibilité de recours une fois la décision prise". En France, suivra la loi Voynet²⁷ en 1999 qui crée les conseils de développement. Enfin dernière période, arrive les années 2000, et particulièrement en 2002, la loi relative à la démocratie de proximité²⁸, qui sera la première ancre de cette institutionnalisation impulsée. En effet, cette loi va influencer les politiques publiques de deux manières. D'une elle va rendre obligatoire la création de conseil de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants et enfin elle va renforcer le débat public avec la création du CNDP, la commission nationale du débat public comme autorité administrative indépendante. Mais n'oublions pas qu'en 2002, les chiffres du Front national explosent, et mènent le FN au second tour de l'élection présidentielle. Les résultats de ce 21 Avril est une première en France, qui entraîne avec elle l'urgence d'une reconquête de la confiance des citoyens envers leurs représentants politiques et les institutions. Enfin l'acte II de la décentralisation accroît le pouvoir des acteurs locaux. Regardons plus en

²⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

²⁵ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

²⁶ Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998

²⁷ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

²⁸ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

détail les lois arrivées après les années 2000, période de formalisation et légitimation de la participation :

– loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 : rend obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants dans la rédaction des outils d'urbanisme tels le Plan local d'urbanisme (PLU), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la carte communale

– loi Vaillant du 17 février 2002 : relative à la démocratie de proximité, cette loi prévoit la création de conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants et autorise la désignation d'adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers. Le texte modifie également le régime des enquêtes publiques, notamment pour les projets d'aménagement ou d'ouvrage des collectivités dépassant un certain seuil financier. Elle constitue une mise en conformité avec la convention d'Aarhus.

– loi de réforme constitutionnelle de mars 2003²⁹ : Le droit de pétition est inscrit dans la Constitution. De plus, un référendum décisionnel local est offert à toutes les collectivités territoriales. Avant 2003, seules les communes peuvent organiser un référendum mais celui-ci n'avait qu'une valeur consultative. Mais selon certain le cadre est trop strict. "Il donne le change mais sans changer la donne" (Sadran, 2003)

- loi du 12 juillet 2010 dite "Grenelle II"³⁰ élargit les attributions de la commission nationale du débat public et modifie sa composition.

- loi « Lamy » du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine³¹, introduit trois grands changements : la notion de quartiers prioritaires, qui seuls recevront les subventions de l'Etat au titre de la politique de la ville ; le contrat de ville, qui engage l'Etat et les collectivités ; la co-construction, qui ouvre aux habitants la porte des projets. Le principe de la co construction s'entend ici comme l'inscription de la

²⁹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

³⁰ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

³¹ LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

politique de la ville dans une construction partagée avec les acteurs économiques et les habitants s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens. On notera également, dans l'article 3 de la loi, que chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet. Cependant, on peut se demander si le fait d'annoncer la "co construction" n'est pas un élément de façade.

- loi NOTRe du 7 août 2015³² détermine le cadre légal des conseils de développement, « Un conseil de développement est mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ».

- loi MAPTAM du 27 janvier 2014³³ complète la loi NOTRe concernant les conseils de développement pour la Métropole du Grand Paris et les pôles d'équilibre territoriaux (articles 43 et 79)

- La loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017³⁴ a dédié son titre à "l'émancipation des jeunes", à la "citoyenneté" et à la "participation" ; elle vise à créer une "culture de l'engagement citoyen tout au long de la vie" et consolider les droits des jeunes en créant ou consolidant une série de dispositions. Au menu : réserve civique, congé d'engagement, service civique, politiques Jeunesse... Le titre III intitulé "Pour l'égalité réelle" crée par ailleurs un droit d'interpellation pour les conseils citoyens.

Ainsi, depuis plus de trente ans maintenant, le paysage législatif français ne cesse d'être retouché de manière successive et dispersée, par des notes de participation. La multiplication des procédures dites "participatives" laissent à penser que l'association d'un "citoyen ordinaire" aux décisions publiques est de fait, un "avantage" pour les territoires. Nous voilà donc dans un contexte participationniste, même si cadres et pratiques laissent transparaître quelques onces injonctives³⁵. Ce que l'on retient à la lecture de ces définitions de lois, c'est que des cadres ont été créés afin

³² LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

³³ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

³⁴ LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

³⁵ Carrel, M. (2017). Injonction participative ou empowerment? Les enjeux de la participation. *Vie sociale*, (3), 27-34.

de permettre la régulation des dispositifs et “obligations” en termes de participation citoyenne. Elle s’inscrit désormais dans le paysage législatif français, et l’exhaustivité des dispositifs pourraient laisser transparaître un horizon relativement positif pour la prise en considération des citoyens dans les prises de décisions. Cependant ces derniers cadres restent relativement “vagues” quant aux manières de faire et aux objectifs attendus. Ils restent des instruments descendants et administrés³⁶ et le droit de la participation reste encore très souple, voire même très flou. L’article L. 300-2 du Code de l’urbanisme énonce une obligation de concertation sans apporter plus de précision quant aux manières de faire et aux objectifs à atteindre. Il faudra noter également que derrière ces démarches d’encadrement administratif, la majeure partie des dispositifs institutionnels s’accompagnent de garanties pour les élus de rester maître du design opérationnel et mais aussi de responsabilité juridique *in fine*.

De plus, si certaines collectivités s’emparent d’outils de concertation, ceux-ci ne sont pas forcément reconnus et ni identifiés par les citoyens. Ces problèmes de mobilisation, se retrouvent à la fois dans les taux de présence et de la représentativité du public que dans l’organisation des voix présentes, les prises de paroles et les différentes manières dont les discours émergent³⁷. Cette difficulté à mobiliser s’entend également dans le risque de faire des citoyens présents de nouveaux “représentants”, ce qui permet de regarder d’un œil positif les démarches de tirages au sort (Sintomer, 2008)³⁸. Mais le constat de ces difficultés ne doit en aucun cas remettre en cause la place et les objectifs de ces outils. L’accès aux décisions, la prise de connaissance et l’implication citoyenne dans les enjeux locaux, la transparence des décisions, autant de champs politiques qui peuvent être améliorés par l’implication des individus. Pour atteindre une amélioration qualitative des dispositifs il paraît essentiel de conduire des analyses et des évaluations précises de ces pratiques existantes. Ces dispositifs sous-tendent des règles précises et concises, des méthodes et des ingénieries adaptées aux circonstances locales, afin

³⁶ Gourgues, G. (2018). Participation : trajectoire d’une dépolitisation. *Revue Projet*, (2), 21-28.

³⁷ Cefaï, D., Carrel, M., Talpin, J., Eliasoph, N. & Lichterman, P. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, 4,(3), 7-48.

³⁸Sintomer, Y. (2008). Du savoir d’usage au métier de citoyen?. *Raisons politiques*, (3), 115-133.

d'atteindre des résultats en adéquation entre le sujet traité, l'outil utilisé et les individus présents. En effet, la mise en place de ces pratiques répond à des logiques et des processus variés et hétérogènes.

c. Enjeux de la participation citoyenne comme instrument de l'action publique

Il faut également distinguer les raisons des élus à utiliser ce genre de dispositifs, des objectifs propres, portés par les instruments et de leurs effets d'apprentissage. En effet, l'instrumentation de l'action publique, c'est à dire le choix et les usages des dispositifs, est une réelle question que soulève la sociologie politique. Dans son ouvrage *Les instruments d'action publique, traceurs de changements* Pierre Lascoumes³⁹ illustre, au prisme de la lutte contre la pollution atmosphérique, les forces d'actions autonome de ces outils. Ayant des propriétés techniques et politiques, chacun de ces instruments a une capacité à générer des effets propres. Ils ne sont pas inertes et ne sont pas réductibles à de la pure technique, ils produisent des effets indépendants des objectifs affichés et reposent sur une conception particulière du rapport gouvernant / gouvernés. Dans le même sens, Alain Desrosières a montré comment la production statistique véhicule un langage commun et des représentations qui créent des effets de vérité et d'interprétation du monde, s'imposant à tous les acteurs et naturalisant les situations sociales qu'elle saisit. L'illusion de neutralité des outils d'action publique doit être dissipée. C'est pourquoi le choix de la stratégie, le choix de l'outil doit être propre à la situation vécue, aux attentes et besoins de chacun dans les débats. Les postures, les séquences⁴⁰, les espaces utilisés sont d'autant de "facteurs" ayant une influence dans la mise en place de dispositifs de participation citoyenne. Lorsque l'on regarde de manière

³⁹ Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, pp. 5-22.

⁴⁰ Nez, H. (2011). Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris. *Sociologie*, pp. 387-404.

plus générale et homogène l'instrumentation de la participation citoyenne, et selon Alice Mazeaud⁴¹, cette démarche répond à des enjeux de trois types :

- à des enjeux managériaux ou gestionnaires tel que l'amélioration de l'efficacité de l'administration ;
- à des enjeux sociaux, liés à la transformation des rapports sociaux, questionnant la (re)création de lien social et favorisant l'intégration et le vivre ensemble ;
- à des enjeux politiques souvent orientés vers une restauration de la confiance entre les élus, leurs populations, et la démocratie de manière générale ;

Cette lecture d'enjeux en triptyque proposée par l'auteure se retrouve dans les travaux anglo-saxon⁴², vus comme précurseurs de l'analyse de l'instrumentation de l'action publique, où ils distinguent trois niveaux et modalités types d'impact de la participation sur l'action publique. Si l'on simplifie cette littérature on retrouve trois modalités d'influence de ces dispositifs :

- **une influence directe sur le contenu des politiques publiques** (lorsque la portée décisionnelle est institutionnalisée)
- **une influence indirecte sur les idées et la carrière de la controverse** (évolution de la perception d'un problème, transformation des arguments, apparition de nouvelles connaissances)
- **une influence indirecte par l'apprentissage des acteurs** (évolution des compétences et des positions au sein de l'administration, changement de pratiques des maîtres d'ouvrage)

⁴¹ Mazeaud, A. (2012). L'instrumentation participative de l'action publique:publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations*, pp. 53-77.

⁴² John Dryzek et Robert Goodin (2006) distinguent cinq niveaux : la fabrique directe de l'action publique, la prise en compte dans le processus décisionnel, l'éclairage des débats, l'influence des politiques par market testing, un effet de légitimation. David Guston (1999) distingue quant à lui un impact direct, une action de cadrage général du problème, la formation de nouvelles compétences parmi les élites, des interactions avec les "savoirs profanes"

Ainsi, la participation dans ses interactions avec l'action publique et dans sa mise en place répondrait à trois types d'enjeux (isolés ou combinés). Elle peut être levier à des besoins d'amélioration de l'efficacité de l'administration, au développement du lien social et du vivre ensemble, mais aussi à l'évolution du rapport entre les citoyens et la politique. Nous pourrions faire l'hypothèse que les influences illustrées par la suite puissent découler de la mise en place d'actions en vues de répondre aux enjeux cités par Alice Mazeaud. Ce qui permettrait, du point de vue de l'action publique d'en améliorer l'administration et la gestion locale, et d'un point de vue plus général, de transformer les rapports sociaux et d'étendre la démocratie.

2. La Gouvernance et l'Action publique

Lorsque l'on regarde l'état des recherches sur la gouvernance, différentes conceptions laissent apparaître des caractéristiques similaires à celles que nous venons de voir pour la régulation publique. En 1997, R. Rhodes⁴³ définit la gouvernance comme «des réseaux auto-organisés, inter-organisationnels, caractérisés par une interdépendance, un échange de ressources, des règles du jeu et une grande autonomie par rapport à l'État ». Cette première définition met en évidence le caractère multidimensionnel du concept de gouvernance. Cela prend en compte les différents échelons de l'action publique, la notion de réseaux d'acteurs impliqués, ainsi que la construction d'un cadre permettant de délimiter et d'instrumenter cette pratique de gouvernance.

a. Définition générale de la gouvernance

⁴³Rhodes R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

D'autres définitions plus fonctionnelles ont également vu le jour. La « gouvernance » a ainsi été définie tour à tour comme « l'exercice du pouvoir politique dans la gestion des affaires d'une nation » (Banque mondiale, 1989), « la somme des nombreuses façons dont les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes »⁴⁴ (OCDE, 1995) et « les traditions, institutions et processus qui déterminent la façon dont le pouvoir est exercé, dont les citoyens peuvent s'exprimer et dont les décisions sont prises sur des questions d'intérêt public »⁴⁵ (Canadian Institute of Governance). Dans ces travaux, on retrouve à la fois le pouvoir central, la notion de gestion des affaires communes et de l'intérêt public, mais aussi la dimension citoyenne et la place de leur parole.

Si de nombreuses recherches ont été menées sur ce travail de définition, d'autres ont également vus le jour, et notamment les réflexions sur la gouvernance et la démocratie locale. Depuis le début des années 1980, l'action publique s'est considérablement transformée. Suite aux premières lois de décentralisation⁴⁶ entamée en 1982, un mouvement de « reterritorialisation »⁴⁷, valorisant le local comme nouvel espace d'exercice du pouvoir voit le jour. En effet, la volonté de ces réformes est de rééquilibrer les pouvoirs de l'Etat centralisé avec celui donné aux collectivités territoriales. En déléguant certaines compétences au niveau local, l'objectif de ces réformes est de créer des dynamiques de proximité. Ces nouvelles logiques de l'action publique mettent en lumière la place et l'importance de l'engagement des acteurs locaux (publics et privés) dans le développement territorial.

b. Gouvernance et proximité

⁴⁴OECD, Organisation de coopération et de développement économiques , *The Commission on Global Governance*. Paris 2015

⁴⁵ www.iog.ca

⁴⁶ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁴⁷ Rimbart-Pirot, A. G. (2015). *Analyse du processus de territorialisation de l'action publique: construction d'un territoire et appropriation d'un outil pour agir collectivement: cas des programmes territoriaux de santé* (Doctoral dissertation, Aix-Marseille).

Dans son article “Les processus de gouvernance territoriale. L’apport des proximités” (2011)⁴⁸, André Torre explique cette montée en puissance du questionnement de la gouvernance au sein des territoires suivant trois évolutions majeures. La gouvernance territoriale se caractérise dans un premier temps par l’hétérogénéité des acteurs locaux, en plus des services publics, impliqués dans la “mosaïque des parties prenantes”. La seconde évolution revient à l’implication croissante des citoyens dans les processus de décision et dans le projet de leur territoire. Enfin, la troisième et dernière évolution identifiée par l’auteur, concerne la multi dimensionnalité des échelles d’actions. En effet, les niveaux de gouvernance se multiplient⁴⁹ (Bache & Flinders, 2004) (européen, national, régional, départemental, intercommunal, communal...) créant de nouveaux besoins de coordination avec l’ensemble des acteurs impliqués et dans les modalités de prise de décision propre à chacun. Ainsi, il entend la “Gouvernance territoriale” comme un mécanisme de décision qui implique à la fois l’exercice du pouvoir local par les pouvoirs publics déconcentrés et les collectivités territoriales, l’implication des populations dans les mécanismes de décisions et enfin une “imbrication des niveaux de décision, du local vers le global”. Mettant ainsi en avant l’importance de la proximité dans l’exercice complexe de la gouvernance. De plus derrière cette approche institutionnelle de la proximité, se pose la question du rôle des acteurs impliqués dans cette gouvernance territorialisée, et principalement la place des citoyens.

c. Gouvernance intercommunale

A ce sujet, nous aimerions concentrer nos regards sur les enjeux de gouvernance de l’échelon intercommunal. Le paysage intercommunal en France n’a pas toujours été clair et concis. En effet, avant la réforme territoriale, dite Chevènement, du 16 Décembre 2010⁵⁰, l’identification des établissements publics de coopération

⁴⁸ Torre, A. (2011). *Les processus de gouvernance territoriale. L’apport des proximités*. Pour, 209-210,(2), 114-122.

⁴⁹ Bache L., Flinders M. (2004), *Multi-level governance*, New York, (ed.), Oxford University Press.

⁵⁰ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

intercommunale (EPCI) n'était, y compris pour les hommes et femmes de l'art, pas une mince affaire. Le cadre administratif proposé ne définissait ni l'exigence de cohérence territoriale des regroupements de communes, ni les modalités de gouvernance de ces dernières. Ainsi de nombreuses intercommunalités pouvaient s'entendre comme des coquilles vides, allant même à parler d'EPCI dites "d'aubaine"⁵¹, ayant vu le jour pour des raisons financières avantageuses quid d'enjeux plus démocratiques. La volonté du législateur à travers cette réforme a été avant tout de rationaliser et de simplifier les périmètres⁵² et les modèles d'offres intercommunales.

Ainsi trois formules ont été proposées afin de simplifier l'organisation de regroupements : la communauté urbaine (CU), la communauté d'agglomération (CA) et la communauté de communes (CC). La logique de délimitation de ces modèles est basée sur le niveau d'intégration fiscale et fonctionnelle conjointement au poids démographique du groupement proposé. Quant aux modalités de gouvernance, l'article 8-I-1°, alinéa 1 de la loi du 16 décembre 2010 explique : « Les métropoles, CU, CA et CC sont administrées par un organe délibérant composé des délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste dans les conditions fixées par la loi». La mise en place de ce mode de scrutin porte ainsi les ambitions d'une meilleure identification de l'intercommunalité auprès des habitants du territoire.

Si cette réforme n'a su faire consensus sur l'ensemble de ses articles, elle a su accorder les avis sur le volet intercommunal en mettant en lumière "la commune dans sa communauté"⁵³ comme nouveau couple de l'administration locale. En effet, la plupart des décisions relatives à l'action locale ont été transférées aux intercommunalités, posant ainsi la question de la gestion de la proximité et de la démocratie locale. Ce qui auparavant était aux mains de la commune et en rapport direct entre les habitants et

⁵¹ Jebeili, C. (2011). La réforme de l'intercommunalité. *Pour*, 209-210, pp. 49-63.

⁵² Nécessité d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

⁵³ Jebeili, C. (2011). *Ibidem*.

leurs représentants municipaux, relève aujourd'hui d'un transfert en direction de l'échelon intercommunal. De plus delà des transferts de compétences, se retrouve également, des transferts d'équipements, de services et de fait, de personnels administratifs attaché aux politiques transférées. Solidarité financière, logique de mutualisation des services, les réflexions engagées sur de nouvelles modalités de gouvernance, autant de dimensions qui viennent renforcer le couple local que forme la commune et sa communauté, dessinant ainsi l'espoir d'un territoire favorable au développement de la citoyenneté.

Or, il semblerait, quatre ans plus tard au premier réveil du suffrage universel direct proposé par la réforme, que les ambitions démocratiques de cette dernière n'aient pas toutes été au rendez-vous. Si en amont des élections de 2014 l'hypothèse de certaines recherches menées sur ce thème était que la mise en place de ce mode de scrutin contribuerait à la visibilité de l'intercommunalité auprès de ses concitoyens, il semblerait que le "contrôle" exerçable par les citoyens à travers leurs votes sur la distribution des pouvoir politiques intercommunaux, soient restés aux mains des élus municipaux (les plus puissants)⁵⁴ et d'après les enquêtes menées après ces élections, ce nouveau mode de scrutin semble être passé inaperçu⁵⁵ auprès de la population. Ainsi l'introduction de ce mode de scrutin dit "de fléchage" ne semble pas avoir eu d'influence ni sur les possibilités accordées aux citoyens de s'investir dans la vie politique de leur intercommunalité, et de fait d'identifier les enjeux politiques communautaires, ni sur la répartition des pouvoirs au sein de celle-ci. Certains s'accordent même à dire que la mise en place de ce "suffrage universel" amènerait à renforcer, un processus déjà ancien, de concentration du pouvoir politique au profit des

⁵⁴ Cadiou S. 2009. *Le Pouvoir local en France*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

⁵⁵Trenteseaux J. 2018, L'effet Macron ou le bilan désenchanté de la démocratie participative. [en ligne] Médiacités, 7 Août 2018. Disponible sur : <https://www.mediacites.fr/interview/2018/08/07/effet-macron-ou-le-bilan-desenchante-de-la-democratie-participative/>

maires les plus puissants, relativisant ainsi la portée démocratique émanant de ce changement de scrutin⁵⁶.

Pourtant, l'enjeu démocratique de l'échelon communautaire est très important pour la vie des territoires. C'est au sein de ces instances que se concentre l'essentiel des prérogatives. Le simple conseiller municipal est sans réel pouvoir ni information sur ce qui se décide au niveau intercommunal. Néanmoins, c'est lui qui sera interpellé par les habitants sur le terrain.

d. Gouvernance participative : le cas de la commune de Kingersheim (68)

Pour conclure et afin de mieux visualiser les enjeux, objectifs et mises en pratique possibles des logiques de co-construction au sein d'une instance de gouvernance, nous étudierons un cas concret de pratiques de participation citoyenne dans une collectivité territoriale. Nous nous appuierons plus précisément sur le cas de la commune de Kingersheim, en Alsace et les démarches engagées par son maire Jo Spiegel, élu depuis 1989.

Dans cette commune de 13 000 habitants, le maire s'intéresse et travaille depuis plus de 20 ans sur les façons d'associer les citoyens aux décisions communes, à comment permettre à chacun d'être "copropriétaire de l'intérêt général et coproducteur de la décision", cherchant ainsi à redonner à la démocratie sa vitalité, c'est à dire comment mieux organiser l'espace qui existe entre les gens.

Jo Spiegel et son équipe municipale cherchent donc à dépasser la démocratie ponctuelle et désenchantée qui s'est aujourd'hui perdue dans une culture de la promesse non tenue. Pour matérialiser leurs ambitions, ils ont produit et signé une charte en 2015, la Charte de la Démocratie Construction. L'essence même de cette dernière est résumée dès la première phrase : "Pratiquer davantage la démocratie dans l'intervalle des

⁵⁶Le Saout, R.2014. L'élection des conseillers communautaires au «suffrage universel direct. [en ligne] Métropolitiques. 12 mars 2014. Disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/L-election-des-conseillers.html>

élections que pour les élections." Mais pour pratiquer la démocratie, il faut en délimiter les espaces de travail, définir et organiser les périmètres de l'Agora. En effet, la réflexion autour des espaces de participation est importante. Le « où » de la participation : l'agencement de l'espace, les équipements présents, la présence de symboles, sont autant d'éléments qui jouent un rôle et donnent un sens au contexte d'expérience des participants⁵⁷. Cela induira notamment le "format de scène"⁵⁸ (*platform format*), c'est à dire la distribution des places des participants, ainsi que le type de position (*footing*) qu'ils prendront, acteurs, spectateurs ou auditeurs... Ainsi, à Kingersheim, la question des équipements publics destinés à ces pratiques s'est posée. Si la finance publique investit de plus en plus dans le développement d'équipements sportifs, culturels, ainsi que dans les établissements scolaires de grande qualité, il semblerait que les équipements dédiées aux pratiques démocratique soient passé à la trappe des besoins. C'est pourquoi, la mairie de Kingersheim s'est engagée à dédier un espace à ces pratiques. En 2006 s'est construite la Maison de la Citoyenneté qui est structurée en trois lieux : "le parvis Jean-Moulin", qui représente la culture de l'indignation et de la résistance, "l'espace Jean-Jaurès", qui symbolise la culture de l'utopie et "l'agora Pierre-Mendès-France", lieu de la régulation représentant la culture de l'engagement."⁵⁹ Ce lieu dédié autant à la concertation qu'à la décision. C'est un espace où se retrouvent élus et citoyens pour apprendre à construire ensemble et à réfléchir collectivement sur les enjeux communs du vivre ensemble.

Regardons maintenant comment s'organise les débats à l'intérieur. A Kingersheim l'agora de la Maison de la citoyenneté a été construite en cercle, afin de couper avec le face à face hiérarchisant entre ceux qui sont en responsabilité et ceux qui ne le sont pas. Le principe de régulation des projets de la commune est que chaque projets

⁵⁷ Cefai, D., Carrel, M., Talpin, J., Eliasoph, N. & Lichterman, P. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, pp. 7-48

⁵⁸ Goffman E., 1983, « The Interaction Order : American Sociological Association, 1982 Presidential Address », *American Sociological Review*, 48,p. 1-17.

⁵⁹ Blanchard L. 2018. Kingersheim invente la Démocratie - Construction (68), *Banque des territoires*, [en ligne], 24 Juillet 2018. Disponible sur :

<<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Experiences/Experiences&cid=1250281405584>>

structurants font l'objet d'une séquence démocratique qui y associe toutes les ressources démocratiques nécessaires. La première caractéristique de cette séquence est le mode de mise à l'agenda politique des sujets. Ils peuvent être initiés par l'équipe municipale, ou bien issu d'une pétition⁶⁰ des habitants voulant mettre en débat un thème ou un projet. Prenant la forme d'une réunion publique, la mise en agenda aura pour objectif, entre autre, d'organiser les débats publics à venir de chaque sujet. Ces débats rassemblent trois commissions, une commission de représentants politiques, une commission d'agents et une commission d'habitants. Des appels à candidatures sont lancés auprès de la population et afin d'éviter les "TLM" (toujours les mêmes), carence principale des dispositifs de participation citoyenne, pour les sujets les plus importants, les habitants sont tirés au sort⁶¹.



Source : Banque des territoires, Copyrights : DR | Démocratie Construction

Au-delà des aspects opérationnels de cette démarche d'implication de la population aux processus décisionnels, que Jo Spiegel nomme la "Démocratie de Construction", il est important de noter les exigences qu'elle demande. Elle implique qu'elle soit interactive à chaque instant et que l'on prenne le temps d'aller au fond des sujets. Les débats ne se résolvent pas en un claquement de doigts et l'action publique est une action à long terme dont les effets ne peuvent (ou très rarement) être immédiats. Cela implique également qu'elle soit édifiante. La participation des paroles habitantes aux

⁶⁰ Les pétitions reçues et auxquels les élus répondent ne répondent à aucun seuil limites de signatures. Les élus considèrent ces demandes comme une chance pour la démocratie et y répondent, quel que soit le nombre de signataires.

⁶¹ En moyenne, 1 habitant sur 6 accepte la proposition.

processus de décisions est avant tout un processus de transformation. La transformation d'une maturité démocratique qui s'entend lorsque l'on "passe du je au nous", en déviant des intérêts particuliers pour l'intérêt général. Mais aussi lorsque l'on accepte de passer de l'immédiat au temps long. Les enjeux de ces pratiques sont avant tout d'ouvrir au plus grand nombre la prise de décisions et l'implication démocratique. Pour ce faire, Jo Spiegel explique dans un passage de *Démocratie(s) ?*⁶² un film de Henri Poulain, Julien Goetz et Sylvain Lapoix sorti en mai 2018, que toute la difficulté tient à l'implication des "invisibles" et pas seulement ceux qui se sentent inclus. Comment entendre les avis de ces personnes exclues ?

L'idée de confrontation aux points de vue des habitants n'est pas simple et nécessite une ingénierie démocratique pour y faire face qui malheureusement n'est pas pourvue dans l'arsenal d'outils à destination de la régulation publique. C'est pourquoi il est essentiel de faire "rayonner" et témoigner des élus, services et habitants qui essaient d'agir autrement. Il faut avant tout découvrir et apprendre pour pouvoir comprendre et agir.

Nous retiendrons de ces pratiques que trois dimensions sont essentielles à la mise en place de dispositifs participatifs dans la gouvernance de l'action publique. Il s'agit dans un premier temps d'être dans un contexte politique et législatif favorable. En effet un portage politique fort est le socle nécessaire à toute élaboration co-construite. La seconde caractéristique relève du portage technique. Nous venons de le voir une ingénierie démocratique est nécessaire à la mise en œuvre de ces dispositifs. Il s'agit donc de se donner les ressources moyens techniques, en interne ou par l'appel à des prestataires privés, nécessaires à la prise en considération des voix de chacun des participants. Enfin, il s'agit de se projeter sur le temps long et de s'accorder les moyens de réussir. L'évolution des pratiques demande du temps, l'édification d'une démocratie plus ouverte, plus directe ne peut se faire en un mandat, elle doit être pensée à long terme.

⁶² Henri Poulain, Julien Goetz et Sylvain Lapoix. *Démocratie(s) ?* [Vidéo en ligne]. Youtube, 4 mai 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=RAvW7LIML60&t=2099s>

Comme nous venons de le voir les enjeux de l'action publique lorsqu'elle s'engage dans un registre participatif tiennent avant tout dans ses modalités de gouvernance. La participation citoyenne, par son caractère de travail collectif et transversal, requiert certains éléments essentiels à sa mise en place et son "bon" déroulement. Dans un premier temps, elle demande et nécessite, comme socle sur lequel pourra s'ériger les différentes formes de l'action publique participative, un portage et des ambitions politiques fortes. Sans un mandat intéressé aux questions de participation citoyenne les chances de voir le jour de ces actions dans les arènes de la politique sont amoindries. Nous pourrions identifier dans un second temps les conditions d'émergence de ce genre de registre et d'approche. La participation citoyenne, et les pratiques démocratiques qu'elle propose, semblent arriver conjointement avec une prise en considération des limites des modèles anciens. Désengagement des acteurs locaux dans les pratiques politiques locales, problèmes d'identification de la collectivité, problèmes d'acceptation des projets, autant de limites que la démocratie participative semble pouvoir faire évoluer. Enfin, et puis ce que cette participation ne va pas de soi mais qu'elle se construit, elle nécessite un bagage d'ingénierie. Ce dernier, que l'on pourrait entendre comme arsenal des pratiques participatives requiert des apprentissages. Travailler de manière collective et transversales n'est pas une pratique innée, elle demande avant tout chose de la diffusion d'informations et de connaissances à l'ensemble des participants, en accord avec leurs besoins respectifs vis à vis des différents sujets abordés. C'est la garantie sinequanone des conditions de participations de chacun.

B. Quand une communauté d'agglomération "s'engage" pour une action publique participative : une démarche sur le temps long et co-construite

Il s'agira maintenant pour nous de regarder comment la communauté d'agglomération du Sicoval s'est emparée de ces questions, et comment se déroule la

mise en place du (re)nouvellement des modalités de gouvernance de l'intercommunalité pour intégrer dans le processus décisionnel les exigences de participation et de co-construction. Dans un premier temps nous entrerons plus en détail sur l'évaluation et les diagnostics menés en début de mandat sur les questions de gouvernance et de participation citoyenne. Puis nous aborderons la mise en place des recommandations faites à l'issus de ces diagnostics. Nous verrons ainsi l'évolution des modalités de gouvernance lorsqu'elle prend en considération un registre participatif, mais nous verrons aussi comment se diffuse, au sein de l'institution la culture de la co-construction.

1. Le Sicoval : un nouveau cycle de gouvernance créant les conditions de participation pour tous ceux qui le souhaitent

Comme nous l'avons vu précédemment dans l'introduction, le Sicoval s'est engagé dans l'amélioration et la recherche de démocratisation de ses modalités de gouvernance, dans le cadre de son projet politique 2014-2020. La résolution des dysfonctionnements de dialogue interne et externe des modèles anciens de gouvernance, ainsi que la place des paroles citoyennes, sont les principaux points d'action du mandat actuel du Sicoval.

a. Gouvernance et fonctionnement interne : Un travail d'évaluation et de diagnostic co-construit

Ainsi, lors du Conseil de Communauté du 11 Décembre 2014, les élus communautaires du Sicoval ont donné leur accord pour mettre en place de nouvelles pratiques démocratiques, en vertu du principe de subsidiarité. Afin de renforcer l'efficacité de leurs actions, les équipes politiques et techniques de l'agglomération ont décidé de s'engager à mettre en place une plus grande participation, tant des habitants que des élus communaux, tout en clarifiant et rationalisant le rôle de chaque instances.

C'est ainsi qu'a commencé la démarche d'évaluation des circuits décisionnels de la collectivité. Quelques mois plus tard la chaire OPTIMA, mandatée par le Sicoval a ainsi accompagné le service support de la DPE (Direction de la Prospective et de

l'Évaluation) dans le travail d'évaluation et de diagnostic. Pendant près de deux ans, les équipes en charge de ce travail ont mis en place différents dispositifs de concertation et de co-construction afin de permettre aux élus et aux agents présents de travailler collectivement. La séquence évaluative, ayant rassemblé au total près de 400 élus, s'est déroulé en deux temps.

Dans un premier temps, la séquence de travail s'est concentrée sur des aspects quantitatifs et chiffrés. L'ensemble des ordres du jour produits au sein de chaque instances a été étudié. Ce qui aura permis de matérialiser les circuits décisionnels des différents dossiers, donnant également à voir les types de décisions que prennent chaque instance. Le constat fut sévère. Aucune ligne logique n'avait été donné quant aux rôles et portées décisionnelles de chaque instance, certains sujets pouvant passer par six "strates" différentes, et à chacun de ces passages, des modifications pouvaient être apportées, relançant ainsi le circuit décisionnel du dossier. De plus, cette accumulation d'instances favorisait les logiques de travail en silo, confinant l'action publique dans un pré carré de compétences délimités par l'énoncé du service en charge. Aucune approche systémique n'était mise en place, rendant impossible toutes formes d'interactions transversales entre les services et publics potentiellement impactés par un projet.

L'influence de ces constats logistiques, se retrouve dans les pratiques de l'arène communautaire. En effet, les constatations faites sur les pratiques portent quant à elles sur les difficultés d'implication et de mobilisation des élus communautaires, illustré notamment par le manque d'assiduité croissant des élus en Commission. Cette première séquence d'évaluation a donc permis de mettre ces points en avant : la complexité et le manque de sens logique des circuits décisionnels de l'institution freinent l'implication et la mobilisation des élus du territoire. Une complexité chronophage qui freine également les délais de mise en place des actions.

La seconde séquence de l'évaluation s'est concentrée sur des aspects qualitatifs. Pour mener à bien ce travail, plusieurs *focus group* ont été mis en place, rassemblant toujours les élus du territoire et les agents de l'administration. Durant ces temps de

travail collectif il leur a été demandé de réfléchir autour des quatre questions évaluatives proposées par la Chaire OPTIMA :

- Quel est le périmètre de chaque instance et quel est son rôle ?
- Quels sont les circuits décisionnels les plus efficaces et pertinents ?
- Quels sont les droits et devoirs des élus ?
- Quel est le rôle des communes ? Quelles sont leurs relations avec l'intercommunalité ?

Ces ateliers furent des temps de travail très productifs et dont les résultats ont été par la suite communiqués lors de différents séminaires. Suite aux premières restitutions, des ateliers de co-construction ont été mis en place. Menée par les agents de la DPE et les élus volontaires, l'objectif de ces ateliers étaient avant tout de co-construire des préconisations pertinentes en réponse à ces constats. Trois nouveaux ateliers ont donc vu le jour : un sur la communication et la formation, un sur les instances et un dernier sur la gouvernance externe et la relation aux communes. Parallèlement, un benchmark a également été réalisé afin d'avoir des points de vues extérieurs sur des modes de faire. Les productions issues de ces temps de co-construction ont données des préconisations et un plan d'action de 25 actions de réorganisation du système décisionnel ainsi qu'un guide de la nouvelle gouvernance communiqué à l'ensemble des élus du territoire et mis à disposition de tous les agents.

Une autre problématique de l'intercommunalité, qui est également identifiée pour le Sicoval, relève des différents profils des élus communautaires. En effet, le Sicoval, communauté d'agglomération de près de 80 000 habitants accueille en tant qu'élus communautaires des élus de communes très urbanisées (comme Castanet-Tolosan ou Ramonville) et des élus de communes plus rurales. Certains élus en tant que maires, ont parfois, un rôle au sein de leur mairie plus technique que politique. De fait la prise en considération d'enjeux prospectifs et politiques d'échelle intercommunale peut parfois s'avérer complexe du point de vue de certains élus peu acculturés à ce genre d'enjeux. En réponse à ces limites, les services du Sicoval et sa Présidence se sont accordés sur l'impératif de formations des élus du prochain mandat. C'est en ce sens que Jacques

Oberti a demandé que soit mis en place, avant les prochaines élections, un plan de formation à destination des nouveaux élus sur les logiques de l'intercommunalité sicovalienne, et dont l'administration sera garante. En effet, si les couleurs politiques peuvent changer d'un mandat à l'autre, les « petites mains » techniques restent et peuvent ainsi porter et faire perdurer certaines démarches.

Enfin, une dernière problématique que nous pourrions identifier questionne la place et les pratiques des services dans un contexte d'innovation. En effet, ces derniers doivent faire face à des évolutions à la fois techniques et managériales. La transformation numérique, la gestion de projet, la recherche de transversalité permises par la réorganisation de la gouvernance sont autant d'éléments qui viennent bousculer les pratiques habituelles des agents et qui nécessitent un véritable accompagnement au changement. Il s'agit avant tout de faciliter l'adoption des nouveaux usages et pratiques en prenant en considération la dimension humaine face aux changements (résistances, nécessaire expérimentation, intégration...). Afin de faciliter l'adoption par tous de ces nouvelles pratiques, le principe retenu est celui de la co-construction, que ce soit avec les agents comme avec les élus comme nous venons de le voir.

Ainsi de ces différents temps de travail sont nées plusieurs actions. La première relève du besoin de renouveler l'organisation des instances de gouvernance. L'idée étant à la fois, que chaque strate reprenne un niveau de décision qui lui est propre, mais également de pouvoir couper avec les logiques de silo qui faisait foi auparavant. Cette nouvelle gouvernance du Sicoval, a été mise en place en janvier 2018, et s'illustre avec deux principaux changements. Dans un premier temps il s'agit de permettre une plus large ouverture à la parole et à l'expertise des élus municipaux n'ayant pas de mandat au sein des instances du Sicoval. Pour ce faire, deux nouveaux organes d'expressions et de travail collectif ont été créés :

- Les commissions territoriales, elles permettent aux élus municipaux de faire remonter les besoins communaux auprès du Sicoval.

- Les groupes opérationnels sont dédiés à la mise en œuvre d'actions concrètes et à l'évaluation des actions intercommunales.

Le second changement porte sur la clarification du rôle des six instances⁶³ de l'agglomération et de son Conseil de Développement. Ainsi dans un souci de simplification et de clarification, des commissions stratégiques ont été créées (COSTRAT). Celles-ci sont au nombre de quatre afin de favoriser le travail en transversalité et sortir des logiques de silo trop fréquentes dans les services.

Cartographie des acteurs du Sicoval



Source : Guide de la gouvernance, Sicoval, 2017

Le second champs d'action que l'on pourrait identifier relève des enjeux de formation. Qu'ils soient à destination des nouveaux élus ou des agents, ces dispositifs "de formation" (et d'information) doivent pouvoir s'adapter aux besoins de chacun et répondre au besoin d'amélioration du rapport de proximité. Ainsi il s'agira de permettre à chacun d'avoir accès aux informations et compétences nécessaires à

⁶³ Le détail de ces institutions est donné en annexe 2.

l'accomplissement de leur mission. De plus, il faudra permettre l'accompagnement des transformations managériales et numériques qui sont induites par la réorganisation de la gouvernance dans un contexte d'innovation technique.

b. La participation citoyenne au Sicoval, retour sur le travail de diagnostic du CODEV

Nous venons de voir les objectifs et recommandations de renouvellement interne nécessaires à l'amélioration de pratiques de gouvernance du Sicoval, il s'agira maintenant de regarder le travail qui a été fait parallèlement sur les questions de participation citoyenne. Comme nous l'avons dit précédemment l'émergence des problématiques de participation citoyenne prennent corps dans un contexte politique favorable. Au Sicoval, la présidence en est également convaincue, comme en témoigne la directrice du service de la Prospection et de l'Évaluation, en charge des questions de participation :

“Le Président, Jacques Oberti en est intimement convaincu, c'est quelque chose auquel il croit de manière assez intuitive et dont il se rend compte que c'est indispensable à la vie politique. Il en est convaincu en théorie. Il a besoin, mais comme beaucoup, de voir pour le croire. C'est pourquoi il met en place beaucoup de chose la dessus sur sa commune, ce qui lui permet de voir les possibles et les apaisements qui en résultent.”



Le CODEV du Sicoval s'est constitué en février 2014. Deux moyens existent pour utiliser la capacité d'analyse de la société civile représentée au sein de cette instance. Le premier moyen, la saisine porte sur des sujets ou projets sur lesquels les élus souhaitent obtenir du CODEV des idées et propositions ou un simple avis formel. Le second moyen est l'auto-saisine qui résulte de la volonté exprimée des

membres du Codev de porter un projet et d'alerter les élus sur les enjeux et propositions apportées.

Le 24 Mars 2015, le bureau du Sicoval autorise Jacques Oberti, actuel président de l'agglomération, de saisir le conseil de développement afin de réaliser un diagnostic de la participation citoyenne sur le territoire. A compter de cette date, une commission "Participation citoyenne" a été créé, très exactement en juin 2015. Grâce à la mise en place de cette commission, la participation citoyenne est devenu un champs structurant et structuré. Ainsi la commission participation citoyenne du Conseil de Développement s'est interrogée sur la nécessité de la mise en œuvre de la participation citoyenne face à la crise de la représentation démocratique.

Le travail de la commission PC a débuté en Juillet 2015 regroupant une dizaine de membres du Conseil volontaires ainsi que l'assistance de stagiaires et de services civiques mobilisés pour mener à bien l'immensité du travail de diagnostic à venir. Leur parti-pris a été d'alterner entre des séances de réflexion et d'analyse et des phases d'action pendant lesquelles certains dispositifs participatifs ont été expérimentés. Cette méthodologie, basée sur un principe de "recherche-action" leur a permis "d'apprendre en avançant" tout en nourrissant la réflexivité des personnes participante, membre du CODEV, habitants, agents et élus du territoire. Au-delà des formes de participation citoyenne expérimentées, des enquêtes ont été menées en interne sur la vision qu'ont les agents et les élus de la participation. Du point de vue des agents, la commission participation citoyenne a retenu un certain nombres d'éléments :

- Le Sicoval possède dans certains de ses services des personnes ressources ayant une expérience de la participation citoyenne et de ses outils. Celles-ci pourraient être moteurs et vecteurs de l'évolution des pratiques ;
- Si les entretiens réalisés mettent en lumière le désir d'ouverture des pratiques à la participation citoyenne, il semblerait qu'il y ait un manque de "culture de la participation" auprès des agents ;
- Il s'agira également de dépasser la peur du conflit trop souvent liée aux pratiques de participation, et entendre ces derniers comme objet d'une attention d'autant

plus particulière. S'il y a conflit autour d'une action, celle-ci doit être discutée pour en connaître ses tenants conflictuels ;

- Face aux manques de la représentativité, la participation apparaît comme une nécessité pour favoriser la légitimité des représentants et faciliter la prise de décision des élus pour l'action publique ;
- La co-construction ne doit pas se réduire à des détails (types tarifs de la redevance incitative) et doit permettre une vision partagée des enjeux ;
- Les outils de la participation citoyenne, leur efficacité et leur efficience dépendent de la manière dont ils sont utilisés, des objectifs qu'on leur accorde, du langage utilisé et des postures adoptés par l'ensemble des participants. En ce sens il s'agira de favoriser la diversification des outils, ces derniers doivent être pensés en complémentarité les uns des autres. Une attention est portée particulièrement aux outils numériques, ne devant pas se substituer aux outils présentiels, mais bien être pensés en complément ;
- Un bilan des séquences de participation est indispensable. L'explicitation de la prise de décision doit être au cœur des pratiques, l'ensemble des participants doit pouvoir comprendre comment leur position a été prise en compte ;
- Enfin, l'institution, restant maître du design organisationnel de ces dispositifs, doit fixer, dès le début d'un processus de participation, les objectifs à atteindre, les règles du jeu des dispositifs ainsi que les modes de communication des résultats.

Lorsque l'on regarde les avis émis par les élus du territoire en terme de participation citoyenne, on remarque la récurrence d'avantages mais aussi de certains inconvénients. S'ils sont relativement nombreux⁶⁴ à reconnaître les apports positifs de la participation en terme de dialogue, de communication et d'innovation dans les prises de décisions,

⁶⁴CODEV du Sicoval, *La participation citoyenne au Sicoval*, Septembre 2017, p.70 :
"Facilitation du dialogue, des échanges et de la communications" : cité 17 fois
"Apport de méthodes novatrices pour les prises de décisions" : cité 10 fois
"Facilitation de l'approche des projets" : cité 9 fois
"Démarches chronophages" : inconvénient cité 17 fois
"Méconnaissances des outils et méthodes de la PC" : cité 13 fois
"Difficulté à mobiliser les habitants": cité 11 fois

certain pointent tout de même quelques inconvénients, tels que la complexité et le manque de moyens dans la mise en place de ces pratiques face aux difficultés de mobilisation de la population.

Pour conclure, les préconisations en terme de moyens et d'outils de la Commission Participation du CODEV recommandent avant toute chose la définition d'un cadre de travail commun sur ces problématiques de manière coopérative et co-construite entre les élus, les agents et les habitants. Il est recommandé / proposé que l'aboutissement de ce travail collectif prenne la forme d'une charte, gage de l'ambition et de l'engagement pris par la Collectivité, accompagné d'un "guide de la mise en œuvre de la participation citoyenne". Ainsi nous retiendrons des recommandations avancées pour la co-construction du guide, l'importance d'une bonne information tant sur les cadres et règles du jeu participatif que sur les aspects techniques et procéduraux. Il s'agit avant tout de garantir les conditions d'égalité de connaissances face aux enjeux abordés. Enfin l'attention est portée sur l'analyse de ces temps d'échanges. Il faut pouvoir tirer des enseignements du contenu de ces paroles, pouvoir argumenter et communiquer sur la décision prise *in fine* et pouvoir évaluer les actions de participation.

Ainsi, nous retiendrons de ces recommandations trois dimensions essentielles. La première caractéristique se trouve dans les enjeux d'acculturation. Il s'agira de sensibiliser les agents et les élus aux pratiques de la participation mais aussi aux objectifs et leviers qu'elle peut permettre en terme d'acceptation d'un projet et de sa gouvernance. Le Sicoval possède des personnes ressources qui pourraient être moteurs de ce changement, comme sources de savoirs à diffuser.

Le second élément que nous retiendrons concerne le cadre des outils et des dispositifs mobilisés. L'institution étant garante de leur mise en place, il s'agira avant toute chose de définir un cadre de travail commun permettant de développer un bagage d'ingénierie (le guide) appréhendable, mobilisable et maîtrisable par les agents, les élus et les habitants dans leur démarche de participation.

Enfin, le troisième élément qui ressort de ces réflexions concerne la séquentialité de la démarche de participation. De ces notes, nous retenons l'importance de considérer la participation citoyenne à l'émergence d'un projet, d'informer des règles concises sur les attendus de la séquence participative dès sa mise en place et enfin d'en communiquer les résultats, tout en permettant parallèlement la mise en place d'une démarche d'évaluation.

2. Mise en place des recommandations... place à l'action !

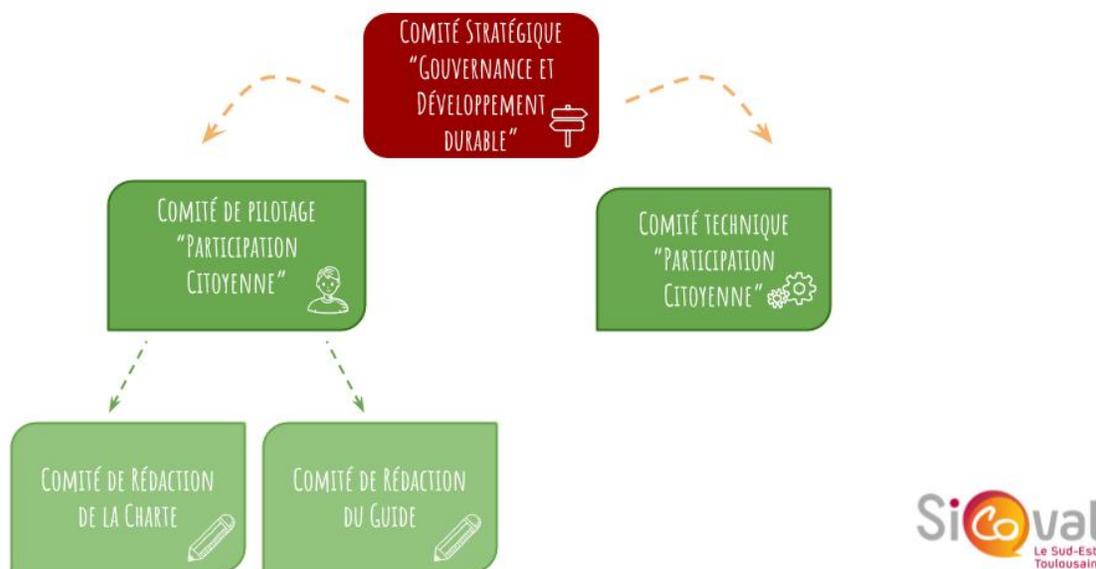
C'est donc dans ce cadre d'innovation et de restructuration de la gouvernance de l'institution que s'est inscrite ma mission de stage. En effet, nous venons de le voir, il est apparu nécessaire au Sicoval de revoir le schéma de gouvernance.

a. Nouvelle gouvernance pour la participation Citoyenne

Ainsi, la structuration organisationnelle des projets doit désormais se concevoir de la manière suivante :

il y a les groupes opérationnels (Comité de pilotage "COPIL", Groupes de travail "GT"), à dimension politique, qui sont ouverts à tous les élus et aux acteurs du territoire en liens avec les problématiques abordés. Ils s'accompagnent généralement d'un comité technique ("COTECH"), à destination des techniciens dont la mission est de mettre en œuvre les axes validés par les "groupes opérationnels". Ces groupes opérationnels sont rattachés à des comités stratégiques ("COSTRAT"), ouverts aux élus communautaires, qui assurent une vision stratégique et transverse des projets ainsi que l'enclenchement du débat politique avant la prise de décision en conseil de communauté.

Schéma de la gouvernance de la participation citoyenne au Sicoval



Réalisation : E. Desqué, 2018

Afin de prendre en compte les enjeux de participation citoyenne de manière structurée et structurante, il a été décidé de mettre en place un comité de pilotage (groupe opérationnel) de la Participation Citoyenne ainsi qu'un comité technique, rattaché au comité Stratégique Développement Durable et Gouvernance.

Grâce à cette nouvelle gouvernance, la participation devient un axe intégré à toutes les politiques publiques. Ainsi, nous regarderons dans un premier temps la mise en place de cette nouvelle instance de gouvernance, et les outils développés, suite aux recommandations du CODEV, au sein de celle-ci. Enfin, nous regarderons comment s'est "infusée" la culture de la co-construction, chère au mandat politique actuel, au sein de la collectivité.

La mise en place d'une gouvernance de la participation citoyenne a donc vu le jour suite à ces deux années d'évaluation, de préconisations et de co-construction. Rattachés au Comité Stratégique "COSTRAT" Gouvernance et Développement durable, les deux nouveaux groupes opérationnels que sont le Comité Technique de Participation

Citoyenne (COTECH PC) et le Comité de Pilotage Participation Citoyenne (COPIL PC) ont vu le jour respectivement en janvier 2018 et décembre 2017. Nous ferons dans un premier temps une brève présentation de la composition de ces deux groupes de travail, puis nous entrerons plus dans le détail sur les modes de production et de travail collectif de ces instances.

Composition et organisation du COTECH PC :

Le Comité technique est composé de trois à quatre agents suivant les sujets abordés et permet un travail transversal entre trois services. La participation relève de nombreux enjeux techniques, notamment en terme de logiques de communication (information, diffusion, langage utilisé, gestion des relations...). C'est pourquoi trois services différents sont mobilisés. Ainsi nous retrouvons deux agents du service Communication : il s'agit de la Directrice Adjointe à la communication, et d'une chargée de mission à la communication. Nous retrouvons également la Directrice adjointe au service de la Gestion Relation Population, et enfin le chargé de mission Participation de la Direction Prospective et Evaluation. Organisées chaque mardi, ces réunions ont plusieurs objectifs. D'une part, il s'agit de faire un point hebdomadaire des différents projets en cours portant sur des questions de participation citoyenne. Il s'agit de créer de la communication entre les services et d'apporter mutuellement des éclairages et d'éventuels soutiens sur certains points. Ces temps de travail permettent également des éclairages techniques sur des questions soulevés en COPIL. En effet, ce comité technique n'étant composé que d'agents acculturés à la réalité du fonctionnement interne de l'institution, ses circuits décisionnels, ses particularités, et ses rythmes. Le lieu des réunions est peu formalisé, nulle salle de réunions nécessaire, la taille du groupe de travail convenant à l'intimité d'un bureau disponible.

Composition et organisation du COPIL PC :

Sur les conseils préconisés par le rapport de la Commission PC du CODEV, la composition du COPIL PC est tripartite. Il se compose donc de 13 membres, issus de

petites et grandes communes répartis en 3 collèges :

- Le collège « habitants », où l'on retrouve des membres du Conseil de développement, des membres de la Commission Consultative des Services Publics
- Le collège « élus », composé de conseillers municipaux et de conseillers communautaires
- Le collège « agents », qui rassemble des agents de la direction de la communication, de l'administration générale, des représentants du cabinet et enfin des agents de la direction prospective et évaluation.

La première action de ce nouveau groupe opérationnel a été de co-produire des préconisations à l'issue de l'analyse de la saisine produite par le Conseil de Développement. Préconisations qui permettront d'orienter par la suite les actions du COPIL PC.

Ainsi le comité retient le manque d'un plan stratégique sur la participation au sein du Sicoval, d'autant qu'il ne s'agit pas là d'une culture commune à tous les agents.

Il note également le problème d'identification du Sicoval du point de vue des citoyens. L'enjeu étant de dépasser le stade d'habitant "usager des services publics" vers un citoyen intercommunal, impliqué dans la fabrique des actions publiques. Ce problème d'identification serait en partie corrélé à l'absence d'élection des conseillers communautaires séparément des élections municipale, ce qui participe à la confusion des habitants vis à vis des rôles qu'entretiennent ces deux collectivités.

Enfin le comité pointe du doigt la montée de l'opposition aux dernières élections municipales, expliquées entre autres par une méconnaissance des enjeux réels de l'intercommunalité.

Face à ces constats, leurs préconisations sont de trois sortes :

- D'une il s'agit d'éclaircir la légitimité d'intervention du Sicoval, et cela passe par un travail informationnel et communicationnel pédagogique à destination des habitants du territoire, tout en permettant un repositionnement de lien direct

entre l'élu communautaire et/ ou municipal avec les habitants.

- Il s'agira également de construire une stratégie de participation à l'échelle du territoire, en y impliquant les élus locaux, grâce aux Commissions territoriales, tout en coordonnant les méthodes et actions au sein du Sicoval.
- Enfin, l'attention est portée sur les techniques et formats que prendra la participation citoyenne : est ainsi conseillé de privilégier le format atelier avec un seuil maximal de participants à une petite quinzaine de personnes et de penser les outils numériques en complémentarité des formats présentiels.

Par la suite, les membres du COPIL PC ont travaillé à la définition d'un cadre de travail commun. Pour cela, ils se sont questionnés sur la place du comité au sein de la gouvernance du Sicoval. Autrement dit, comprendre comment le COPIL PC alimente le Comité stratégique dont il dépend ? Pour cela, des objectifs de travail ont été décidés collectivement lors de la seconde séance de travail du Copil PC. Il s'agira de :

- Suivre la mise en œuvre des préconisations du rapport saisine du CODEV
- Etre garant d'un référentiel commun de la participation citoyenne (Charte)
- Sensibiliser et diffuser les outils et méthodes de participation citoyenne (Guide) : Faire en sorte que la participation citoyenne devienne « un réflexe inconditionnel » dans l'ensemble des politiques du Sicoval.
- Recenser et coordonner les différentes actions de participation citoyenne au sein du Sicoval et assurer une veille/ benchmark sur les questions de participation dans d'autres collectivités
- Formuler des recommandations d'intégration de la participation citoyenne dans les projets du Sicoval
- Évaluer les actions de participation citoyenne

Suite à cela, un atelier a été organisé pour construire collectivement le règlement intérieur, garantissant les règles de fonctionnement du comité de pilotage participation citoyenne. Le document devra donc contenir les objectifs du comité (que nous venons d'énoncer), sa composition et son fonctionnement, les liens qu'il entretient avec le

Sicoval et avec le CODEV, le déroulement des réunions, les moyens alloués ainsi que les engagements à tenir. Ce processus de rédaction ne s'est pas fait en une séance, plusieurs modifications furent apportées au fur et à mesure de la mise en place du comité. Ainsi, la mise à jour du règlement intérieur fut la première mission qui m'ait été confiée (et une des dernières achevées).

Déroulement et organisation des réunions :

S'il fut difficile de se défaire de la formule classique "réunion" pour parler des temps de travail, le déroulé et l'organisation de ces séances cherche tout de même à dépasser modèle traditionnel adossé à cette étiquette. Ces dernières sont pensées en séquences, ainsi au cours d'une réunion peut avoir lieu plusieurs séquences. Afin d'assurer une vision globale des projets, il m'a été demandé de développer une "timeline" du suivi des projets et des séquences⁶⁵. Si celles-ci diffèrent suivant les ordres du jour, de manière générale on retrouve deux séquences. Une première répondant aux objectifs de coordination et d'accompagnement des actions de participation citoyenne du Sicoval. La seconde portant quant à elle sur des aspects plus internes au fonctionnement du COPIL et à la production de ses documents cadres : la Charte de la Participation et son Guide de mise en œuvre.

La première séquence est donc consacrée à la "Revue de projets". Il s'agit de présentations de projets prenant en considération la participation citoyenne dans son élaboration. Cela peut aussi concerner des projets identifiés comme propices à la mise en place de participation mais dont la démarche n'a pas été engagée par le porteur de projet. L'organisation et le choix de ces revues de projets ont été construits, pensés, conjointement avec la consolidation des modalités de fonctionnement du comité. Il a tout de même été décidé de commencer ces revues par les actions et dispositifs en cours. A mon arrivée, deux projets avaient déjà été présentés par les chargés de mission et les élus en charge de la politique :

⁶⁵ Suivi des projets en annexe 4.

-
- La présentation du processus de labellisation du point information jeunesse, conditionnée à la participation citoyenne ;
 - La présentation du Plan de concertation du plan climat air énergie territorial (PCAET).

La prochaine présentation qui se préparait, concernait la présentation du Quartier ENOVA. Aléa réunioniste, le temps a malheureusement échappé aux mains de l'animation, d'autant que la présentation s'est avérée relativement peu sujette à la participation. Peu préparés, et pris par le temps perdu, les temps d'échanges avec les participants furent moins riches qu'espéré. Il a donc été décidé de développer des outils permettant une meilleure appréhension des actions présentés lors de la Revue de Projets et de leurs enjeux en vue du développement d'un "Plan de participation". L'objectif de ce plan de participation étant, à terme de fournir un canevas permettant aux porteurs de projets de réfléchir aux enjeux de la participation citoyenne sur leur projet⁶⁶.

On m'a donc confié la première réalisation d'une "grille de lecture de la revue de projets". Pour cela je me suis appuyée sur une veille documentaire de guides méthodologiques de participation citoyenne⁶⁷ mais également sur un travail de gamification développé par Cédric Vandaele. il s'agit d'un jeu de cartes, types "7 familles", qui permet de visualiser les différents enjeux de la mise en place d'un dispositif de participation citoyenne. On retrouve ainsi :

1. L'origine de la demande
2. Le(s) phase(s) du projet où la pc intervient
3. Le niveau de participation
4. L'objet de la démarche
5. Le public ciblé
6. La représentativité
7. Les outils

⁶⁶ Plan de concertation en annexe 3

⁶⁷ Grand Lyon, 2006, *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet* ; Grenoble, 2007, *Guide pratique de la participation citoyenne à Grenoble* ; Pays Voironnais, 2013, *Charte de la participation citoyenne*.

J'ai donc développé une première version de grille de lecture, que l'on a ensuite fait évoluer collectivement pendant les Cotech. Les multiples aller-retour ayant eu lieu lors de ce processus nous ont amenés au développement d'une "préparation au plan de participation". A destination des porteurs de projets, cette série de question propose un cadrage pour la démarche participative d'un projet. L'idée étant également, à travers certaines questions, d'amener des réflexions autour de choses qui n'avaient peut-être pas été prise en considération. Encore en cours d'élaboration, certaines questions ont été "testées" lors des revues de projets suivantes. Notamment lors de la présentation de la CMA, la Communauté des modes Actifs, qui rassembles les élus locaux ainsi que les entreprises, associations et usagers autour des questions de mobilités douces sur le territoire du Sicoval.

Ces revues de projets sont ainsi des temps importants dans le développement de la participation citoyenne au Sicoval. Elles permettent dans un premier temps une meilleure identification des pratiques et points d'enjeux en terme d'implication des habitants mais aussi une meilleure identification des acteurs et de leur positionnement vis à vis des enjeux abordés. Elles offrent également des temps d'échanges riches et intéressants, où sont soulevés de nombreuses questions essentielles à l'élaboration d'une stratégie de participation, à l'échelle du projet mais aussi à l'échelle du Sicoval.

Un exemple parlant de ces réflexions stratégiques a vu le jour lors d'un comité de pilotage consacré aux outils de Civic Tech. Au cours de ce dernier, différentes présentation de projets ont eu lieu :

- Présentation du projet vainqueur du Hackathon Digital Campus pour le PIJ
- Présentation d'un Benchmark sur les Civic Tech par l'école ESG pour la commune d'Escalquens
- Retour sur la concertation du PCAET sur les outils Facebook
- Retour sur le diagnostic Civocracy sur la maturité du Sicoval en terme de Civic Tech



Source : E. Desqué, Copil n°6, 21/06/2018

Suite au recueil de ces différents temps d'échanges, j'ai réalisé une synthèse de ces réflexions, que nous avons communiquée avec le compte rendu du comité. Les documents produits ont permis l'organisation pour le COPIL suivant et la mise en place d'un atelier d'avis du COPIL PC sur la stratégie de déploiement des outils de Civic Tech au Sicoval.

Ainsi, en favorisant les temps d'échanges et de partages d'expériences, la mise en place de ces revues de projet a eu une influence indirecte sur les idées et le destin de la questions des civic tech. Nous avons notamment remarqué une évolution de la perception des outils de la part de l'élue Vice-Présidente à la Participation Citoyenne, ainsi qu'une transformation des arguments de certains participants des différents collèges grâce à une meilleure connaissance de ces outils.

b. Développement et co-construction des documents cadres :

Nous allons maintenant nous pencher sur l'émergence des documents cadres du comité de pilotage participation citoyenne. Nous regarderons dans un premier temps le développement de la Charte de la Participation qui fut l'élément de travail majeur lors de ma mission. Puis nous nous pencherons sur les actions mises en place pour l'écriture du guide d'accompagnement. La définition du cadre s'est faite en plusieurs étapes, l'objectif premier étant de recueillir un "maximum" d'avis sur les enjeux d'une charte de la participation, son contenu et sa mise en place. Quelques jours en amont du Copil où

serait abordée la définition du cadre de développement de la Charte et de ses attentes politiques, nous avons profité de l'organisation d'un rencontre débat du Codev où fut invité Jo Spiegel, maire de Kingersheim, pour présenter ses engagements en termes de participation citoyenne, pour mettre en place des tables d'échanges autour des



questions enjeux du cadre de la participation au Sicoval.

Source : E. Desqué, Rencontre-Débat du Codev du Sicoval avec Jo Spiegel, Maire de Kingersheim, "Pour comprendre la Participation Citoyenne", 4 Avril 2018, Labège.

A la suite de son intervention, nous avons donc proposé aux personnes présentes de venir participer aux 6 ateliers de réflexion autour de trois problématiques :

- Une charte de la Participation, pour quoi faire ?
- Quelle évaluation de la participation ?
- Quelle mobilisation ?

Nous avons ainsi rassemblé l'ensemble des productions sur de futurs supports de travail, qui serviront aux prochaines réflexions. Quelques jours plus tard a eu lieu le quatrième Copil où fut présenté le projet ENOVA, suivi d'un temps de travail sur le cadrage de la démarche de la Charte.

Profitant de la présence du Président, nous avons travaillé tous ensemble sur trois questions: "Quoi ? Comment ? Pourquoi ?" (Golden Circle)⁶⁸, technique permettant de

⁶⁸ Source image : <http://www.moonseven-editing.com/golden-circle-content-marketing/>

centrer la réflexion sur l'ambition "essentielle" que l'on donne à ce projet, le cœur de la démarche et de ses principaux objectifs :

- Quoi ? Quelle Charte ?
- Comment ? Sa mise en œuvre ?
- Pourquoi ? Pourquoi l'engagement d'une charte ?

A la sortie de ces temps de réflexion nous avons synthétisé l'ensemble des productions dans un document de travail venant s'ajouter aux autres ressources récoltées. En fin de séance il a été acté la mise en place d'un comité de rédaction pour la Charte de la participation qui sera composé d'un représentant de chaque collège ainsi que d'un animateur.

Rédaction de la Charte, un comité en interaction constante :

Le premier travail engagé fut un travail de veille informationnelle fait par l'ensemble des participants. Ainsi, la première séance rassembla un représentant du collège habitants, un élu, la directrice du service GRP ayant réalisé une Charte en Gestion de la relation aux populations, Cédric et moi-même. Nous avons travaillé à l'élaboration d'un plan qui structurera les engagements et les points de vigilance du Sicoval. Au fur et à mesure de l'avancement des séances, d'autres profils d'agents ont été invités ainsi que la vice-présidente en charge de la participation. Un retour du travail fourni était également fait à chaque Copil. Ces temps de rédaction furent rythmés par les nombreux allers retours entre la commission chargée de la rédaction, le Cotech et le Copil PC. Ainsi la version finalisée vit le jour après près de deux mois de co-construction, au mois de juin. La démarche de travail a d'abord été présentée en Conférence des Maires, accompagnée d'un court extrait du film Démocratie(s) ? où l'on retrouve Jo Spiegel présentant sa démarche dans la Maison de la Citoyenneté de Kingersheim. Si l'attention de l'ensemble de l'assemblée ne fut pas au rendez-vous,

nous avons tout de même eu un retour d'une Maire intéressée par les démarches de participation du Sicoval et des liens possible avec sa commune.



Source : E.Desqué, Conférence des Maires, Présentation des actions du COPIL PC par la Vice Présidente en charge, Françoise Emery, le 18 juin 2018 à Labège.

La Charte a ensuite été présentée au Bureau du mois de Juin (26/06/18). Suite aux retours du Bureau, la Charte a été envoyée à l'ensemble des Maires pour consultation. Elle sera ensuite présentée au Codev et à la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) pour une adoption en Conseil de Communauté à l'automne 2018. Ces retours actent également que cette Charte concerne bien les trois acteurs : habitants, agents et élus, et elle sera co-signée par le Président du Sicoval et la Présidente du Conseil de Développement du Sicoval.

La démarche de co-construction de cette Charte fut un temps riche en enseignements et éclairant sur les manières de faire d'une institution désireuse d'intégrer la participation dans le contenu de ses pratiques. Cependant, , il aura fallu séquencer les temps de co-construction au rythme imposé par l'ordre administratif : la charte doit emprunter les voies décisionnelles traditionnelles qui rassemblent de nombreuses autres actions pour obtenir une légitimité communautaire.

Nous retiendrons également l'engagement politique fort en terme de participation. En effet, au cours de ces démarches, a été émise la volonté politique d'inscrire les engagements de la Charte de la Participation Citoyenne dans les statuts juridiques de la collectivité. On remarque ainsi que ce processus de travail, prenant place dans un environnement politique favorable et porteur et étant issu d'un travail citoyen de recommandations, a su s'imposer comme un outil phare et significatif des engagements partagés autour de ces enjeux citoyens. On remarque donc une influence directe sur le contenu des cadres de l'action publique ainsi qu'une influence indirecte sur la perception de l'enjeu qui évolue, se consolide et prend de plus en plus part au paysage administratif.

Emergence du Guide de la Participation : la co-construction au cœur du processus :

Suite au passage en Bureau, la mise en place d'une réflexion sur le guide d'accompagnement de cette charte a pu voir le jour. Nous avons mis en place plusieurs comités de rédaction en vue de définir les objectifs de ce guide, son contenu et son plan de déploiement. La première séance de travail a rassemblé deux membres du Copil délégués, deux agents de services différents (déchets et urbanisme) praticiens de dispositifs de participation dans leur missions, la Vice-présidente en charge de la Participation, une chargée de mission participation citoyenne d'une commune et deux animateurs (Cédric et moi-même). L'objectif de ce temps de travail était d'entendre les avis des deux agents face à la première lecture de la charte :

- Est-elle claire, concise ?
- Le vocabulaire est-il compréhensible ?

Chaque article a été abordé et questionné, sans perdre de vue les risques de biais dûs à l'entre soi dans lequel nous étions. Au total, pas moins de 5 séances de travail ont eu lieu en un peu moins de deux mois, cherchant à chaque fois à inviter des personnes ressources potentielles. Nous avons donc travaillé à la fois avec des habitants, avec des agents de différents services du Sicoval, mais aussi avec des agents et des élus municipaux. Afin d'assurer un apport d'informations et de ressources et dans une

recherche d'ouverture aux pratiques existantes, j'ai réalisé un travail de veille documentaire sur des ressources universitaires ainsi que sur les Guides de collectivités existants. Parallèlement, je faisais remonter les dires. En effet les questions de langage, les potentiels freins et résistance au changement, les questions liées à la "qualité des informations" sont autant de réflexions et de points de débats essentiels à la compréhension des enjeux stratégiques de ce guide d'accompagnement. D'autant qu'au fil des délibérations, est arrivée la question de l'adaptation et la production de guides particuliers à publics visés (élus, agents, habitants).

Si la réponse ne fut pas adoptée avant la fin de ma mission, nous avons tout de même travaillé à l'élaboration d'un plan, ainsi qu'à la définition d'enjeux du guide vis à vis de l'appropriation des élus et des agents (n'ayant que très peu de légitimité dans le représentativité du collège habitants présent). La problématique qui alimenta ces réflexions relève des enjeux d'acceptation, d'acclimatation et in fine d'acculturation à la co-construction et à la participation citoyenne. Il s'agissait avant tout de réfléchir à ces questions de manière très opérationnelle. Penser les freins en terme de ressources, de moyens et de temps. Un exemple typique a été énoncé : "si je m'engage à mettre en place des dispositifs de participation citoyenne, cela me demandera du temps de préparation, comment est-il comptabilisé sur le temps de travail total ? Est-il valorisé ? D'autant plus qu'ils auront très souvent lieu hors des temps de travail habituels."

La mise en place de la participation est en effet une démarche importante en temps et en logistique. Elle nécessite une bonne préparation en amont et un travail de synthèse en aval. Nous nous sommes donc questionnés sur des enjeux managériaux et organisationnels. Plusieurs éléments de réponse ont été ainsi apportés. Les enjeux qui animent le déploiement du Guide de la participation auprès des services est avant tout de montrer l'intérêt de la participation et de permettre une acculturation à ces enjeux en accompagnant les agents dans leur mise en œuvre. Il s'agira donc d'impliquer les directeurs de services dans la construction du canevas à destination des agents et de

travailler avec les managers sur l'opérationnalisation du déploiement du guide, mais aussi de penser les leviers pour une évolution des RH vis à vis des démarches de participation. Les recommandations énoncées sont donc de penser l'inscription des heures de travail sur la participation citoyenne dans le règlement du temps de travail de l'institution, de permettre une valorisation et développer une évaluation de ces démarches et enfin de mettre en place une procédure de suivi et de pilotage des actions engagées. De plus, la démarche de construction du plan a mis en avant la nécessité du développement de "Boîtes à outils" permettant à la fois la conception stratégique, la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation en illustrant et ciblant les outils suivant les différentes politiques du Sicoval.

Ainsi, la co-production de ces documents cadres a mis en avant l'importance d'un accompagnement en interne, un accompagnement des services dans la mise en œuvre de ce type de démarches. La participation citoyenne ne va pas de soi, elle se construit, il est donc essentiel de développer les outils pertinents et cohérents avec son contexte de mise en œuvre. Ces notions d'apprentissage et d'appréhension des outils sont d'autant plus importantes qu'elles s'enrichissent des échanges qu'elles permettent mais également des interactions possibles avec des ressources extérieures. C'est ce que nous allons voir maintenant avec le déploiement de plusieurs dispositifs et actions au sein de l'institution visant à développer une culture de la co-construction dans les pratiques des agents et des services. Nous regarderons également les interactions qu'entretiennent les services moteurs de ces transformations avec des acteurs extérieurs.

3. Vers une culture de la co-construction

a. Le développement de formations internes et d'outils : les midis-deux créatifs,

Dans le cadre de l'accompagnement de la transformation des pratiques, la direction de la prospective et de l'évaluation a décidé de mettre en place des temps de

formation sur de nouvelles techniques d'animation et de co-construction : les Midis Deux Créatifs. A destination de l'ensemble des agents, toutes hiérarchies confondues, ces initiations ont lieu tous les deux mois. Cependant cette démarche, étant issue d'une initiative interne, ne peut se faire sur des heures de travail, c'est donc sur des temps de "pause", entre midi et deux qu'on lieu les midi-deux créatifs.

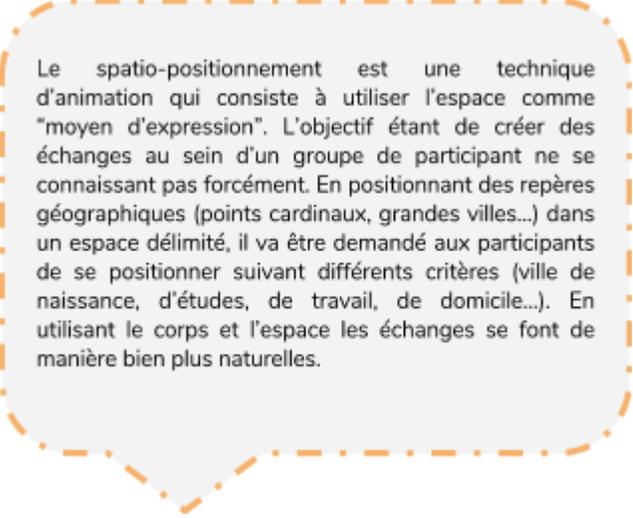
Au-delà du fait que ces dispositifs permettent une meilleure identification des agents ressources et des compétences supports qu'ils peuvent offrir, les objectifs de ces temps d'échanges sont de deux sortes. D'une part, il est bien évidemment question de permettre la montée en compétences des agents, de leur permettre d'innover dans leurs pratiques quotidiennes et, derrière ces apprentissages, d'impulser le développement d'une culture commune de la co-construction. Il s'agit avant tout de faire découvrir aux agents de nouvelles techniques d'animation par la pratique. Leur permettre d'expérimenter et de tester les outils est essentiel si l'on souhaite que les agents puissent s'en emparer par la suite.

D'autre part, ces initiations sont également leviers en termes de rencontre et de communication entre les services. En effet, ouvert à tous, les ateliers permettent la rencontre d'agents d'horizons différents, ayant des relations aux habitants ou aux élus différentes, ce qui permet d'enrichir les débats du point de vue des mises en place possibles de ces outils. Afin d'assurer cette qualité dans les échanges, la taille des groupes de travail a été fixée à 15 participants, au-delà de laquelle on risquerait de compromettre "l'intimité" nécessaire aux interactions et à l'expression de chacun. Car ces interactions sont la pierre angulaire des ateliers.

Organisés par thématiques (Ice-Breaker, évaluation, Photolangage, Cartes Heuristiques...), les ateliers peuvent se lire en deux temps. Dans un premier temps l'outil est présenté aux participants par l'animateur qui en propose généralement une ou deux expérimentations possibles. Par exemple, lors d'une séance d'initiation au photolangage, il a d'abord été proposé aux personnes présentes de choisir une photo pour se présenter, puis de réitérer un choix cette fois-ci sur le point de vue qu'ils ont de leurs missions actuelles. Cette approche a ainsi permis de mettre en avant différentes

utilisations possibles des cartes de photo langage. L'outil peut être à la fois un outil de présentation, voire de brise-glace, mais aussi un outil d'évaluation et de positionnement personnel sur un sujet ou une mission.

Suite à ces temps d'expérimentation, il est proposé aux agents de réfléchir à des mises en pratique concrètes vis à vis de leurs missions. Ainsi, si des problématiques complexes se démarquent, elles peuvent être abordées collectivement comme ce fut le cas lors du midi-deux créatif consacré aux ice breakers ("brise glaces") que nous avons co-organisé et animé avec un des agent de la DPE en charge. Lors cette séance, nous



Le spatio-positionnement est une technique d'animation qui consiste à utiliser l'espace comme "moyen d'expression". L'objectif étant de créer des échanges au sein d'un groupe de participant ne se connaissant pas forcément. En positionnant des repères géographiques (points cardinaux, grandes villes...) dans un espace délimité, il va être demandé aux participants de se positionner suivant différents critères (ville de naissance, d'études, de travail, de domicile...). En utilisant le corps et l'espace les échanges se font de manière bien plus naturelles.

avons prévu un éventail de techniques⁶⁹ permettant des approches innovantes au fameux "tour de présentation" traditionnel. Lorsque nous avons expérimenté le spatio-positionnement, une des personnes présente (manager des aides à domicile) nous a présenté une problématique à laquelle elle était souvent confrontée en début d'année : les manques d'interactions et de connaissances mutuelles entre les agents qu'elle manage. Nous avons donc réfléchi collectivement à la mise en place de leviers potentiels pour palier à ces manques via des dispositifs tel que le spatio positionnement.

Ces ateliers d'initiation permettent donc des évolutions de plusieurs sortes. Dans un premier temps nous identifierons le levier d'apprentissage en terme de compétences techniques. Parce que la simple expérimentation ne peut assurer un apprentissage complet, chaque outil présenté est accompagné d'une "fiche animation" mise à disposition sur l'intranet de la collectivité, dont nous aborderons la démarche un peu plus loin. Certains supports matériels sont également disponibles au sein de la DPE,

⁶⁹ Pelote de Laine : Voir les liens et relations entre les agents ; Météo : présentation, point de vue d'un sujet, retour d'expérience, évaluation d'un dispositif ; Trousseau de clé : présentation personnelle ; Le blason : présentation personnelle ; Spatio-Positionnement : présentation personnelle, liens aux travail, favorise échanges informels.

tels que le jeu de cartes de photo langage ou encore les support visuels de la météo et du spatio-positionnement. Nous retiendrons également le levier en terme de sociabilité que ces temps permettent. Rencontres, échanges de pratiques, autant de liens entre les acteurs permis par ce type de dispositif informel et transversal.

b. La structuration de ressources existantes : les ateliers collaboratifs et les fiches animation

Il s'agira maintenant de regarder ce qui a été développé au sein de la collectivité afin de structurer les ressources et compétences existantes en terme de co-construction. Si le travail de diffusion des connaissances est éminemment important, un travail de capitalisation et de structuration des acquis est lui aussi essentiel. Pour cela deux actions ont été mises en place :

- La création des "Ateliers Collaboratifs"
- Le développement de "Fiches animation"

Les fiches animations, dont nous parlions dans le précédent paragraphe, sont des supports techniques à destination des agents. Celles-ci présentent différentes techniques d'animation, d'ouverture / fermeture de réunions, mais aussi des outils permettant le travail collectif et favorisant les débats. Ces fiches sont élaborées de manière transversales. Plusieurs services sont mobilisés et interagissent pour la construction de ces outils. Ainsi, le canevas de présentation est élaboré par une chargée de communication et les contenus sont produits par les deux agents de la DPE en charge de l'animation des "Midi Deux Créatifs". Les fiches se présentent en deux colonnes. D'un côté, on retrouve les caractéristiques "techniques" (public cible, nombre de participants maximum, nombre d'animateurs nécessaires, durée de l'animation, niveau de difficulté et le temps de préparation, le type de lieu propice et enfin le matériel nécessaire. Dans la seconde colonne, on retrouve les objectifs attendus, des exemples d'application, puis un déroulé de la méthode pour la mise en place et l'animation et enfin quelques conseils et astuces et des liens vers des ressources supplémentaires.

Le contenu de ces fiches animations est avant tout alimenté par les pratiques existantes de certains agents. Ces retours d'expériences et cette capitalisation ont notamment permis grâce aux ateliers collaboratifs.

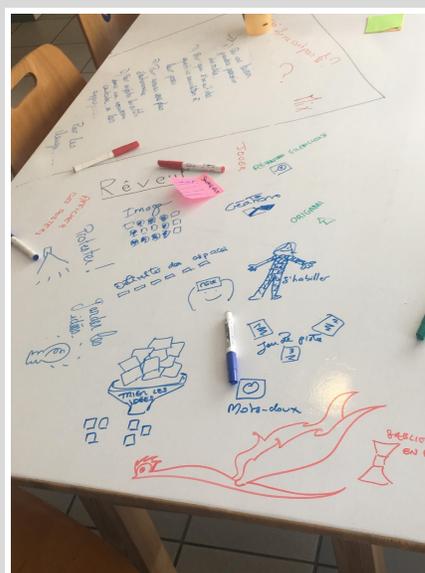
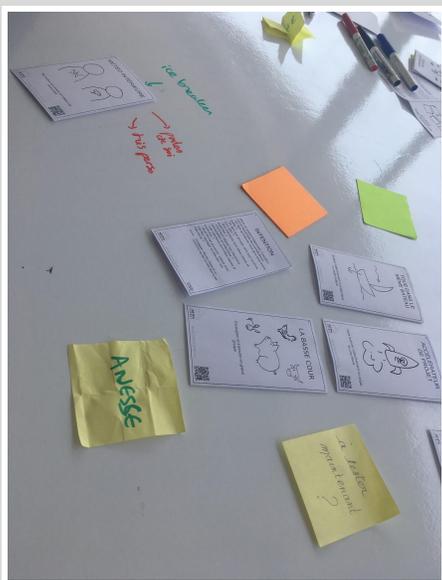
En effet, les ateliers collaboratifs sont des temps d'échanges entre les agents de différents services qui pratiquent régulièrement des dispositifs de participation et/ ou de co-construction dans leur travail. On retrouve notamment les chargées de missions du PCAET et un chargé de mission Zéro Déchet. Ces ateliers ont différentes fonctions et s'organisent en suivant. Nous en distinguerons deux :

La première relève du partage d'expériences. Lors des ateliers auxquels j'ai pu participer, le début des séances commençait toujours par un aperçu des dernières pratiques de chacun. Nous avons ainsi fait un retour important sur les dispositifs de concertation du PCAET en identifiant les forces et les faiblesses des actions, mais nous avons aussi fait une présentation de la mise en place du comité de rédaction de la Charte, en prenant l'avis de chaque participant sur ces démarches.

La seconde fonction que nous pourrions identifier relève des apprentissages communs. En effet, suite aux présentations de projets, est proposé l'expérimentation de nouvelles techniques identifiées. Ainsi il nous a par exemple été présenté le jeu Kahoot, mis en place sur certaines concertations du PCAET. Après avoir découvert le support, nous avons acté la "mise en fiche animation" de l'outil, et mandaté un agent sur ce travail. Nous avons également testé d'autres techniques comme le "débat mouvant" que j'ai proposé, permettant d'animer un débat parfois compliqué et de favoriser la prise de parole de chacun. Une fois testé, j'ai pris en considération l'ensemble des remarques des personnes présentes et en ai par la suite développé la fiche animation⁷⁰. Les notions d'apprentissage et de pédagogie sont au cœur de la démarche d'accompagnement qui anime l'ensemble de ces dispositifs.

⁷⁰ Fiche animation "Débat mouvant" en annexe 5

Ces temps de partage sont également nourris d'interactions avec l'extérieur. En effet, quelques jours en amont d'un des ateliers, nous avons eu l'occasion, Cédric et moi, de participer à une "Pause Dej'", temps d'échanges et de présentations de projets, proposé par les Imaginations fertiles, au sein du Multiple, celui ci sur les techniques de facilitation et d'animation proposé par Métacartes⁷¹. Nous avons ainsi découvert les métacartes qui ont été pensées pour augmenter le pouvoir d'agir de leurs usagers sans les rendre dépendants. Afin de faciliter l'appropriation de nouveaux formats créatifs et collaboratifs par des groupes, le collectif que nous avons rencontré a conçu un outil convivial basé sur un jeu de cartes papiers connectées à une ressource en ligne: les métacartes. Conçues comme un outil convivial qui facilite l'appropriation de sujets complexes, elles s'appuient sur des contenus en licence libre CC-BY-SA.



Source : E. Desqué, Pause Dèj', Imaginations Fertiles, au Multiple, Toulouse, 24/04/2018

Nous avons ainsi découvert ces différentes techniques en groupe avec d'autres participants, puis nous sommes passés à la "phase expérimentation". Au final, cela nous a permis de prendre en compte une dimension importante des outils de travail collectif : la notion de complémentarité. En effet, ces jeux de cartes qui nous

⁷¹ <http://www.metacartes.cc/a-propos/>

ont été présentés fonctionnent comme des “Recettes” à l’intérieur desquelles on retrouve des “Ingrédients” et qui nécessitent des “Ustensiles” pour son élaboration. Nous avons donc présenté cette approche au cours de l’atelier collaboratif, afin d’identifier des outils pertinents tout en gardant à l’esprit le caractère complémentaire de chacun.

La démarche engagée par le Sicoval dans le renouvellement de ces instances ainsi que le portage politique et technique des enjeux de participation citoyenne montre qu’il est possible, pour une collectivité territoriale, de permettre l’ouverture de ses pratiques à la parole des citoyens. Au delà de cette notion d’ouverture, nous avons remarqué que tout un processus d’évolution des pratiques et des compétences était en jeu. En effet, apprendre à co-produire, ensemble, n’est pas une chose aisée. Cela nécessite des apprentissages tant en terme de savoir-vivre et savoir-être (écoute active, passer du “je” au “nous”, viser l’intelligence collective) qu’en terme de savoir-faire, de logistique et de gouvernance. Derrière tout bon apprentissage se trouve nécessairement une démarche pédagogique d’accompagnement et de transmission. Il est essentiel, lorsque l’on souhaite voir évoluer des pratiques, d’en définir le cadre et les objectifs, afin de répondre au mieux aux attentes et besoins de chacun.

Conclusion

La participation citoyenne est un enjeu majeur dans les modalités de gouvernance de l’action locale aujourd’hui. Face au fossé grandissant qui se creuse entre la population et la politique, il paraît essentiel de questionner les formes de débats démocratiques actuels, et la place qu’ils dédient à la parole des citoyens. A travers ce travail, il s’agissait avant tout d’offrir un exemple de ce type de renouvellement. De regarder l’évolution des modalités de gouvernance d’une collectivité territoriale lorsque celle-ci s’empare des enjeux de la participation citoyenne. Ainsi, profitant d’un portage politique fort et de ressources techniques capables d’impulser certaines

transformations, le Sicoval a su engager une dynamique d'innovation dans ses pratiques de l'action publique. En effet, au delà des enjeux de dialogue et d'ouverture à la parole de tous que porte la participation citoyenne, elle est aussi vecteur de changements dans la pratique des acteurs publics. Au cours de ce stage, c'est à ce point de vue là que nous nous sommes confrontés, c'est à dire un point de vue recentré sur l'influence de ces évolutions dans l'institution, comment faire que l'ensemble des projets du territoire passent par des temps de participation. Comment faire de la participation un réflexe dans l'élaboration d'un projet ?

Ainsi il s'agira de maintenir la dynamique de pédagogie autour des enjeux et pratiques de la participation, avec notamment le déploiement du guide de la participation citoyenne à destination des agents. Le bagage ingénierique est essentiel à l'infusion d'une culture de la participation citoyenne dans les collectivités. Sans savoir-faire et sans connaissance des enjeux, la co-construction peut très vite perdre de sa substance. C'est pourquoi il nous paraît essentiel d'appuyer l'importance d'un accompagnement et d'une communication des projets de participation citoyenne en cours. En ce sens la revue de projet semble être un levier pertinent en terme de transversalité et de capitalisation d'expériences. Il s'agira maintenant de réfléchir à un plan de communication autour de ces projets et compétences, mais aussi à un plan de "formation", ou comment valoriser l'implication des agents dans ces démarches. Afin de ne pas fonctionner en "vase clos", il nous paraît important d'insister également sur l'ouverture et le développement d'un réseaux d'acteurs de la participation au delà des frontières du territoire du Sicoval.

Participer à l'élaboration du "socle de la participation" au sein de l'intercommunalité qu'est le Sicoval fut une expérience très enrichissante. En effet, cela m'a permis de comprendre les logiques de fonctionnement d'une institution publique, avec les particularités caractéristiques d'une communauté d'agglomération fonctionnant dans l'ombre d'une métropole voisine et trop souvent identifiée par sa population au registre de ses camions bennes. Si je ne saurais pointer de faiblesses sur le cadre de ma mission

de stage, certains points de vigilance sont cependant à mettre en avant. En effet, il s'agira avant tout de mettre en application les engagements de la charte et d'ouvrir véritablement les temps de co-construction aux personnes ciblées par les actions. Ce point est notamment valable pour le déploiement du guide de mise en place de la participation. Il y a eu beaucoup d'entre soi dans les différents comités de pilotage et de rédaction. Le contexte de mise en oeuvre en fin de mandat n'ayant permis la mise en place, plus gourmande en temps, de dispositifs visant une participation plus englobante, Cela ne doit pour autant pas remettre en question l'évolution à venir des engagements en terme de participation.

En inscrivant la participation citoyenne dans sa nouvelle gouvernance, le Sicoval a permis de fixer un cadre de travail commun sur ces enjeux et de fixer une feuille de route avec des objectifs précis. Ces objectifs, que sont la Charte de la Participation et le guide d'accompagnement, sont une base essentielle à l'édification d'une culture de la participation dans l'institution. En permettant un accompagnement et une valorisation des démarches de co-construction, le Sicoval s'est engagé à ouvrir ses actions et ses arènes à la parole des citoyens, tout en permettant l'innovation des pratiques de ses agents.

Acronymes

COFIL : Comité de pilotage

COTECH : Comité technique

COSTRAT : Comité Stratégique

DPE : Direction Prospective et Évaluation

GTCAS : Groupe de travail de la Cohésion Sociale

OPTIMA : Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locAle

PC : Participation citoyenne e

PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial

SICOVAL : Syndicat Intercommunal pour l'aménagement et le développement des COteaux et de la VAllée de l'Hers

Bibliographie

Ouvrages

- Bache L., Flinders M. (2004), *Multi-level governance*, New York, (ed.), Oxford University Press.
- Cadiou S. (2009). *Le Pouvoir local en France*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Côté, L., Lévesque, B., & Morneau, G. (2009). *État stratège et participation citoyenne*. PUQ.
- Gauchet, M. (2016). *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris Gallimard.
- Paquot, T. (2010). *L'urbanisme, c'est notre affaire*. Atalante.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Perrineau, P., & Reynie, D. (2001). *Dictionnaire du vote*. Presses universitaires de France.
- Rimbart-Pirot, A. G. (2015). *Analyse du processus de territorialisation de l'action publique: construction d'un territoire et appropriation d'un outil pour agir collectivement: cas des programmes territoriaux de santé* (Doctoral dissertation, Aix-Marseille).

Articles

- Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), p.216-224
- Bacqué, M. H., & Gauthier, M. (2011). *Participation, urbanisme et études urbaines*. Paris, *Participations*, p.36-66.
- Barnaud, C., d'Aquino, P., Daré, W. & Mathevet, R. (2016). *Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements*. *Participations*, p.137-166.
- Blondiaux, L. (2001). *Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège*. *Mouvements*, p. 44-51.
- Carrel, M. (2013). *La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne*. *Informations sociales*, p.144-151..
- Carrel, M. (2017). *Injonction participative ou empowerment? Les enjeux de la participation*. *Vie sociale*, p.27-34.
- Cayla, D. (2015). *Dettes: 5000 ans d'histoire*. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, Pouvoirs*, p. 1-13
- Cefaï, D., Carrel, M., Talpin, J., Eliasoph, N. & Lichterman, P. (2012). *Ethnographies de la participation*. *Participations*, p.7-48.

-
- Chanay, H. C. D., & Rémi-Giraud, S. (2007). *Démocratie et ses dérivés. De la dénomination à l'argument sans réplique?*. Mots. Les langages du politique, p.81-99.
 - Goffman E., (1982), *The Interaction Order* : American Sociological Association, 1982 Presidential Address, *American Sociological Review*, p.1-17.
 - Gourgues, G. (2018). *Participation : trajectoire d'une dépolitisation*. *Revue Projet*, p.21-28.
 - Jebeili, C. (2011). *La réforme de l'intercommunalité*. *Pour*, 209-210, p.49-63.
 - Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). *L'action publique au prisme de ses instruments*. *Revue française de science politique*, p.5-22.
 - Mazeaud, A. (2012). *L'instrumentation participative de l'action publique:publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes*. *Participations*, p.53-77.
 - Michels, A. (2011). *Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ?* *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77,(2), p.275-296.
 - Nez, H. (2011). *Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris*. *Sociologie*, p.387-404.
 - Perrineau, P. (2003). *Le désenchantement démocratique*. Éditions de l'Aube.
 - Rhodes R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
 - Sintomer, Y. (2008). *Du savoir d'usage au métier de citoyen?* *Raisons politiques*, (3), 115-133.
 - Torre, A. (2011). *Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités*. *Pour*, 209-210,(2), p.114-122.

Articles en ligne

- Alba D., Brunner C., Gilli F., 2017. *Et si on planifiait autrement ?* [en ligne]. *Métropolitiques*, 13 mars 2017. Disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/Et-si-on-planifiait-autrement.html>
- Blanchard L. 2018. *Kingersheim invente la Démocratie - Construction* (68), *Banque des territoires*, [en ligne], 24 Juillet 2018. Disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Experiences/Experiences&cid=1250281405584>
- Foucault M. 2014. *Pour en finir avec la crise de la politique*. [en ligne] *Le Monde*, 9 septembre 2014. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2014/09/09/pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-politique_4484011_3232.html
- A.R. 2017, *Election présidentielle 2017 : votes blancs, nuls et abstention records au second tour*, [En ligne]. *l'Obs*, 7 mai 2017. Disponible sur :

https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/08/et-si-les-resultats-d-e-la-presidentielle-avaient-pris-en-compte-le-vote-blanc-ou-l-abstention_5124412_4355770.html>

- Gourgues G. 2017. "Participation : trajectoire d'une dépolitisation. [en ligne] Revue Projet, 30 mars 2018. Disponible sur : <http://www.revue-projet.com/articles/2018-03-gourgues-participation-publique-trajectoire-d%E2%80%99une-depolitisation/#top>>
- Le Saout, R. 2014. L'élection des conseillers communautaires au «suffrage universel direct. [en ligne] Métropolitiques. 12 mars 2014. Disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/L-election-des-conseillers.html>>
- Spitzer, J.P. 2016, *De la crise de la démocratie en France, en Europe et dans le monde occidental*. [en ligne]. Tribune pour Génération Citoyens, 13 Décembre 2016, disponible sur : https://www.generationcitoyens.fr/De-la-crise-de-la-democratie-en-France-en-Europe-et-dans-le-monde-occidental_a181.html >
- Trenteseaux J. 2018, L'effet Macron ou le bilan désenchanté de la démocratie participative. [en ligne] Médiacités, 7 Août 2018. Disponible sur : <https://www.mediacites.fr/interview/2018/08/07/leffet-macron-ou-le-bilan-des-enchante-de-la-democratie-participative/>>
- Wieder T. 2017. Pierre Rosanvallon : « Créer un sentiment de démocratie permanente, de démocratie continue ». [en ligne]. Le Monde, 14 Juillet 2017 Disponible sur : https://www.lemonde.fr/festival/article/2016/07/14/pierre-rosanvallon-creer-un-sentiment-de-democratie-permanente-de-democratie-continue_4969444_4415198.html>

Mémoires

- Bourg A. (2017). « Diagnostic sur la participation citoyenne des acteurs de la société civile du territoire du Sicoval », Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc, 151 p.
- Conquet S. (2016). « Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval », Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc, 103 p.

Rapports

- CEVIPOF, Centre de Recherche de Science-Po, *Baromètre de la confiance politique*, vague 8, 2017
- CODEV, Conseil de Développement du Sicoval, *La participation citoyenne au Sicoval*, Saisine. 2015

-
- Grand Lyon, 2006, *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet*
 - Grenoble, 2007, *Guide pratique de la participation citoyenne à Grenoble*
 - OECD, Organisation de coopération et de développement économiques , *The Commission on Global Governance*. Paris:
 - Pays Voironnais, 2013, *Charte de la participation citoyenne*.

Sitographie

<http://www.comedie.org/>

<https://i-cpc.org/>

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://metacartes.cc/>

<https://parlement-et-citoyens.fr/>

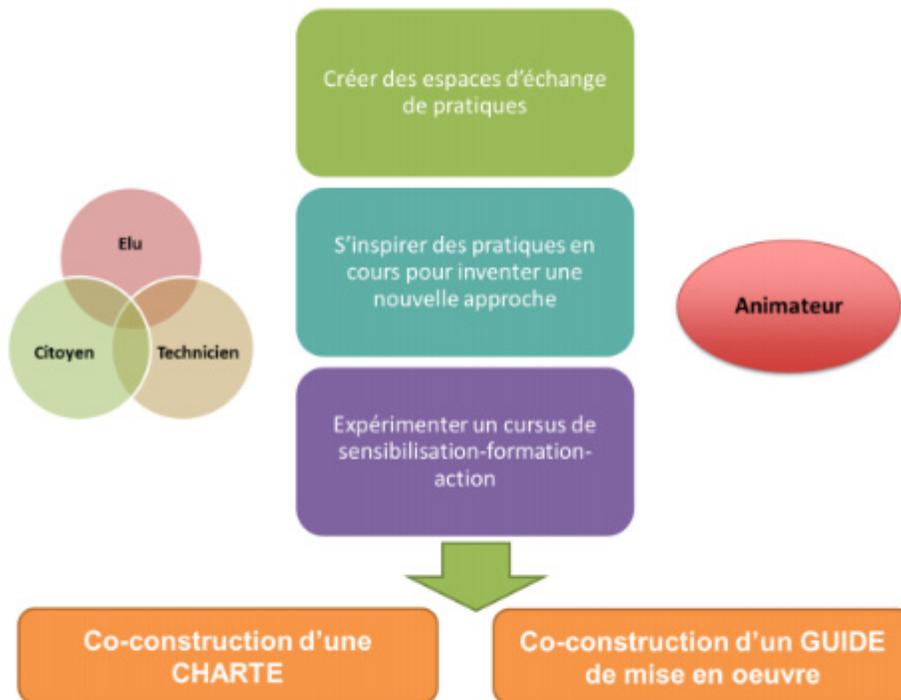
<https://sicoval.fr/>

Vidéos

Henri Poulain, Julien Goetz et Sylvain Lapoix. *Démocratie(s) ?* [Vidéo en ligne]. Youtube, 4 mai 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=RAvW7LIML60&t=2099s>

Annexes

1. Schéma de recommandations du rapport du Codev



Source : CODEV du Sicoval, *La Participation citoyenne au Sicoval*, Saisine du Conseil de communauté du Sicoval, Septembre 2017, p.99

2. Schéma de l'organisation politique du Sicoval

L'Agglo, comment ça marche ?



Le Conseil de communauté



Élisent le Président du Sicoval, les Vice-présidents...

Valident le projet politique de la collectivité

Autorisent les services à mettre en œuvre le projet politique

Le Conseil travaille avec 3 instances



Le bureau

Rassemble le Président, les 14 Vice-présidents et 6 élus communautaires associés

Décide dans les domaines pour lesquels il a reçu délégation

Prépare l'ordre du jour du Conseil de communauté



Les 4 comités stratégiques

Composés d'élus communautaires
Débattent des enjeux des politiques et **font** des propositions



Les commissions territoriales

Composées d'élus municipaux
Apportent leur vision "de terrain" à l'Agglo

Source : Sicoval.fr

3. Plan de concertation

Préparation au Plan de Participation

Proposition de cadrage pour la démarche participative de votre projet

AXE 1 : Origine de la démarche et degrés de participation

Pourquoi engager cette démarche ?

- Une obligation réglementaire
- Une volonté des habitants
- Une volonté des agents techniques
- Autre :

Quel est ou quels sont les degrés de participation souhaités ? A quel(s) moment(s) du projet souhaitez-vous mettre en place une démarche de PC ?

Degrés de participation	Information	Consultation	Concertation	Co-construction
A quel(s) moment(s) du projet ?				
Tout au long du projet				
A l'adoption				
Pendant la conception				
Lors de la révision, de l'évaluation				

Quels sont les objectifs que vous poursuivez au travers de cette démarche de PC ?

Objectif instrumental	Créer l'adhésion des acteurs autour du projet ou de la décision	
	Développer des solutions plus appropriés	
	Anticiper ou connaître d'éventuel points de blocage et les lever	
Objectif Social	Créer du lien social entre les parties prenantes	
	Créer un apprentissage sur la thématique	
	Créer un « empowerment » des parties prenantes	
Objectif démocratique	Créer une culture politique et sociale du dialogue et du respect mutuel	
	Donner leur voix aux personnes concernés par un projet et améliorer la qualité démocratique de la décision	
	Rapprocher les décideurs des autres acteurs et renforcer la confiance	
Autres :		

Quels seraient, selon vous, les objectifs attendus de la part des participants ?

Axe 2 : Diversité des participants et capacité de mobilisation

Quels sont les profils concernés par votre démarche

Publics concernés	Tout public	Usagers	Riverains / habitants	Public concernés (jeunes, personne)	Associations	Elus	Agents	Autre

Degrés de participation				s âgées...)				
Information								
Consultation								
Concertation								
Co-construction								

Qu'allez-vous mettre en place pour faciliter la mobilisation ?

- Utilisation de Civic Tech
- Localisation facilitante
- Heures facilitantes (*différentes plages horaires possibles, évènement répété à différentes heures de la journée, de la semaine...*)
- Garde d'enfant
- Buffet, collations
- Autre :

AXE 3 : Qualité et pertinence de l'information dans la démarche de PC

Comment et quand seront informés les acteurs en amont de la démarche ?

Période	Outils	Mailing	Réseaux Sociaux	Site internet	Civic Tech	A 1	Tenue de stand	Autre			
						Boîte à appels					
Lancement de l'évènement											
À 1 mois											

Comment seront informés les participants pendant la démarche

Avez-vous fait lire ces informations à des personnes extérieures au projet ?

Comment s'assurer que chacun des acteurs ai eu accès aux données nécessaires à sa participation ?

AXE 4 : Outils, méthodes et accompagnement

Avez-vous identifiés des outils propices à la planification stratégique de votre démarche de PC ? (*SWOT, analyse de contexte, analyse des jeux d'acteur...*)

Avez-vous identifiés des outils propices à la pratique de la participation sur votre projet ?

- Oui, lesquels ? Non

Souhaitez-vous être accompagnés dans votre démarche ?

- Oui Non

Avez-vous connaissance de :

- la Charte de la Participation Citoyenne du Sicoval ?
- du Comité de Pilotage de la Participation Citoyenne ?
- de la saisine sur la Participation Citoyenne réalisée par le Conseil de Développement ?

4. Timeline suivi de projets

	COPIL n°1 13/12/17	COPIL n°2 13/02/18	COPIL n°3 18/03/18	COPIL n°4 18/04/18	COPIL n°5 18/05/2018	COPIL n°6 21/06/2018 "Civic Tech"	Copil n°7 10/07/2018
Fonctionnement du Groupe							
Règlement intérieur		Amorce du règlement intérieur	Definition des objectifs Composition Déroulement / Fonctionnement Lien avec le Sicoval	Adoption ?	Adoption		
Feuille de route du COPIL	Amorce				A travailler Reporté au prochain COPIL	Reportée à la séance de programmation de l'année à venir	
Bilan, évaluation							Réalisation d'un bilan
Documents cadres							
Charte				Définition du cadre et des objectifs Retour sur la table ronde "Charte" du CODEV	Retour du groupe de rédaction		Retour du Bureau du 26/06/18
Guide de la PC					Lancement d'un groupe de rédaction		
Reunions de Projet							
P.L.L.		Présentation de la labellisation du PDJ (concertation obligatoire)		Hackathon pour la participation des jeunes (@Digital Campus)		Présentation du projet gagnant	
PCAET			Présentation du plan de concertation	Forum de concertation du 6 Avril 2018	Retour sur la concertation du 6 avril (Gérard Bolet)	Retour sur les outils de concertation numérique	
Quartier ENOVA				Présentation			
CMA					Présentation de l'instance		
Projets des Communes						Présentation du Benchmark Ecole ESG sur la Civic-Tech à Escalquens	
Témoignages extérieurs						Témoignage de la commune de Bougival (78) sur l'utilisation de Vooter	

5. Fiche animation “Débat Mouvant”

Le Débat Mouvant – La rivière du Doute

Public Agents / élus / habitants	Le débat mouvant est une forme de débat dynamique qui favorise la participation.
Nombre de participants : Une dizaine au minimum	Objectifs : <ul style="list-style-type: none"> - Développer son esprit critique sur des enjeux particuliers - Apprendre à débattre et argumenter dans un cadre formalisé et ludique
Nombre d'animateurs : Un animateur qui énonce les affirmations, distribuer et réguler la parole ; Un asticoteur qui joue l'avocat du diable et creuse les arguments avancés afin d'enrichir les échanges. (ces deux rôles peuvent être assurés par une seule personne)	Quelques applications : <ol style="list-style-type: none"> 1. Briser la glace très rapidement au sein d'un groupe, le fait d'avoir à se positionner devient vite un jeu et contribue à la participation. 2. Favoriser la participation d'un maximum de personnes, si l'animateur favorise la prise de parole de ceux qui n'ont pas encore parlé. 3. Clarifier la position de chacun, donner à voir la diversité d'opinion des uns et des autres.
Niveau d'animation ★★★	Méthode : <ul style="list-style-type: none"> - Un animateur raconte une histoire volontairement polémique. Il propose aux participants de se positionner physiquement dans la salle : <p style="text-align: center;"><i>"ceux qui ne sont pas d'accord avec ce qui vient d'être dit d'un côté, ceux qui sont d'accord de l'autre".</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Au centre, la « rivière du doute » : on rajoute un espace pour celles et ceux qui ne parviennent pas à prendre position sur une berge ou une autre. Chaque berge cherche alors à convaincre les personnes prises au doute.
Durée de l'animation 1h minimum (prévoir un temps nécessaire pour approfondir le débat)	<ul style="list-style-type: none"> - Une fois que tout le monde a choisi "son camp", l'animateur demande qui veut prendre la parole pour expliquer son positionnement.
Lieu En intérieur : dégager un espace central En extérieur	<ul style="list-style-type: none"> - Pour initier le débat, il peut commencer par demander qui est
Coût / temps de préparation ★	

<p>Matériel</p> <p>De quoi délimiter les espaces au sol / sur les murs</p> <p>Un Paper-board pour pouvoir noter les différents arguments énoncés</p>	<p>fortement positionné par rapport à ce qu'il vient de dire.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quand un camp a donné un argument, c'est au tour de l'autre camp d'exprimer un argument. C'est un ping-pong. <p>Si un argument du camp opposé est jugé valable par un participant, il peut changer de camp, et doit argumenter la raison de ce changement.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quand l'animateur le choisit, il clôt le débat et poursuit son histoire jusqu'à la prochaine affirmation ou situation polémique de l'histoire et le débat reprend. <p>Conseils</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adopter une posture neutre. - Mettre en place un cadre qui encourage l'expression et l'écoute. - Veiller à ce que chacun s'exprime sur son affirmation. - Reformuler ou poser des questions pour s'assurer de la compréhension de ce qui est dit. - Gérer les prises de parole et le timing. - Encourager les participants à argumenter, à justifier leur prise de position quand ils changent d'avis. - Prendre note des idées émises par les participants.
	<p>Annexes</p>
	<p>Ressources :</p> <p>http://www.rhizome-coop.org/wp-content/uploads/2016/12/Rhizome-Fiche-outil-Le-d%C3%A9bat-mouvant-juin-2016.pdf</p> <p>http://fdfr77.org/site/files/2011/05/fiche-debat-mouvant.pdf</p>

Résumé

Parce que la participation citoyenne ne va pas de soi mais qu'elle se construit, ce mémoire s'attache à l'étude des modes d'intégration des dispositifs participatifs dans le processus mouvant qu'est la construction des politiques publiques. A travers un exemple prégnant en terme d'innovation de l'action publique, celui du Sicoval, communauté d'Agglomération voisine de la métropole Toulousaine. En recentrant le projet politique du territoire Sicoval 2014-2020 sur «une action publique au plus près des citoyens et de leurs besoins », le mandat actuel a permis d'impulser une nouvelle approche de la gouvernance. Ainsi, dans le respect de ses valeurs de solidarité, d'innovation et de développement durable, le Sicoval s'est engagé à intégrer de manière pérenne les enjeux de la participation et de la co-construction.