

n°191 - mars 2013

# La participation, la voix de tous sur la voie de l'intérêt général

- Exemple des agendas 21 locaux -

Mots clés associés : territoires et acteurs locaux | démocratie, mouvements citoyens | agenda 21 | citoyenneté | collectivité territoriale | démocratie participative | planification démocratique | responsabilité

## Résumé

Cet article est une démonstration de la place centrale que doit prendre la participation dans la rénovation de l'action publique locale et de la construction d'un nouveau contrat social. Il montre que la participation est inhérente à la transformation écologique et équitable des territoires et qu'en même temps, les démarches territoriales, et en particulier les agendas 21 locaux, sont de véritables laboratoires pour le développement de la démocratie locale : de très nombreuses pratiques innovantes de participation y sont inventées. La participation dans les agendas 21 locaux, une micro-révolution ?

L'article est rédigé à partir des travaux de *l'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable* dont 4D assure l'animation et le pilotage.

## Auteurs

### Ernisse Laurence

Responsable du pôle « territoires et développement durable » de l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable). D'abord en charge, au sein de l'association Alpes de Lumière, de soutenir le développement de la Haute Provence sur ses fondations culturelles et patrimoniales, elle a ensuite travaillé 6 ans dans un cabinet de Conseil, pour accompagner les collectivités locales dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques territoriales.

## Texte

Dans un contexte de conjonction des crises économique, écologique et sociale, il existe un risque réel de contraction démocratique : des décisions prises de manière plus unilatérales et autoritaires au niveau du politique ; le refuge dans des attitudes de repli et de défense des intérêts individuels du

côté des citoyens et des acteurs des territoires. Or, bien au contraire, une politique de développement durable appelle à un processus de construction collective, afin que chacun puisse être acteur à son niveau ou échelle et non pas victime des transformations à venir. Comme le souligne Edgar Morin, « l'approche démocratique du développement durable constitue la principale garantie d'une exigence forte en durabilité ». Ni la coercition (via la réglementation, la législation), ni les progrès techniques et technologiques pourtant significatifs permettront d'instaurer une dynamique de développement local durable, créative et innovante.

Ainsi, la complexité, la transversalité et l'enchevêtrement des problématiques et des enjeux de développement durable et les limites du pouvoir et des savoirs technico-scientifiques imposent une mise en commun des connaissances et des expériences. Par ailleurs, l'imprévisibilité des phénomènes naturels ou des avancées technologiques, les incertitudes quant à l'avenir planétaire, obligent à une sagesse et une prudence : la participation devient alors la meilleure garante d'une solution croisée, adaptée et anticipatrice.

Les territoires doivent pouvoir faire face à une pression de plus en plus forte sur les finances publiques, anticiper la raréfaction et la hausse du coût des ressources, résister aux risques et juguler l'accroissement des inégalités. Les territoires de demain devront donc éprouver leur robustesse, leur capacité d'adaptation aux enjeux de développement durable et assurer la transition écologique et économique des territoires.

Flexible et évolutif, l'agenda 21 local, cadre pour un projet politique de développement durable territorial, est un des outils à l'œuvre pour accompagner la transformation écologique des territoires. En France, il est retenu par de nombreuses collectivités locales pour expérimenter, accompagner les changements et les sociétés, infléchir les politiques publiques, innover vers un développement plus soutenable. En favorisant l'articulation des échelles et une approche systémique et transversale des problématiques locales, l'agenda 21 local [1] permet de relier les territoires entre eux et les citoyens à la planète, de renouveler la gouvernance territoriale et de préparer les territoires à des modes de vie soutenables. Il ne peut pourtant se réaliser et être à la hauteur de ses ambitions que s'il s'engage dans une approche à haute qualité démocratique à tous les niveaux : du processus d'élaboration des actions à conduire à la mise en œuvre.

## **I - La participation, garantie d'un projet territorial durable**

La participation est un des fondements du développement durable. L'agenda 21 l'intègre comme l'un de ses cinq éléments de méthode (avec l'amélioration continue, le pilotage, l'évaluation, la transversalité). L'agenda 21 doit mobiliser à toutes les étapes et tous les publics dans l'objectif de construire le projet le plus en adéquation avec les besoins locaux et de renforcer l'efficacité de l'action. Cette place n'est pas anodine : un dispositif participatif efficace constitue l'armature du projet tout entier.

Ainsi, la philosophie et les conditions dans lesquelles la participation sera conduite impacteront fondamentalement la qualité du projet qui en découlera, son adéquation avec les enjeux locaux et globaux, sa capacité à s'inscrire dans du long terme et à mobiliser les forces vives du territoire dans la mise en œuvre. Car l'enjeu est bien dans ce paradigme-là : arriver, à travers ces projets, à engager l'ensemble des acteurs et des habitants dans la transformation substantielle du territoire.

Cela ne peut s'abstraire d'une exigence qualitative forte, dans les process et les objectifs, dans les moyens mobilisés, dans les parties prenantes et les méthodes associées.

## **Transformer l'action territoriale pour la transition des territoires**

Dans un contexte de crises, un développement harmonieux des territoires devra être en capacité tout à la fois de proposer aux citoyens des sources de satisfaction, d'utiliser au mieux les ressources locales au service du bien-être des populations et d'intégrer les défis de durabilité et d'équité. Ce sont, à travers cela, les modes de vie, les usages des ressources, les mobilités et façons d'habiter, les modes de production et de consommation qui sont interrogés. Or, parce qu'ils sont l'échelon de la proximité, les territoires sont les premiers acteurs de ces transformations à venir. Comment par exemple avec un doublement de la part des français de plus de 60 ans à l'horizon 2040, penser les services à la personne, la mobilité... plus encore sur des territoires ruraux ? Comment maîtriser l'étalement urbain dans un contexte de pression immobilière forte et le concilier avec un renforcement des mobilités territoriales ? Quelle transformation pour un accès à une production alimentaire traçable et de proximité ?

Les territoires devront agir simultanément sur la transformation des modèles productifs, la stimulation de l'innovation, la mise en place de régulation et les progrès de comportement, l'écodéveloppement. Il s'agit donc d'un changement profond de paradigme qui doit s'opérer : il se fera grâce à une vision partagée de la société et à l'adhésion à ce projet collectivement établi. Pour assurer les transformations mais également accepter les efforts ou modifications par tout à chacun, s'assurer durablement de l'implication des acteurs dans la dynamique de transition, les territoires sont donc interpellés dans leur capacité à mettre en mouvement localement ses réponses aux enjeux avec les acteurs locaux et les ressources disponibles. La participation devient ainsi un des éléments incontournable fondamental.

### **La « Transfo Bourgogne » imagine les villages bourguignons du futur**



**1**

Depuis 2011, la Région Bourgogne travaille avec la 27e Région à la construction de son futur. Plusieurs sessions de travail de terrain ont eu lieu en divers endroits de la Bourgogne, déclinant les images du village de demain : « cultivé », « rêvé », « connecté », « retraité ». Elles ont abouti à l'organisation d'un « forum des villages du futur ». Parmi d'autres, l'atelier créatif « cartes postales du futur » a permis à chaque participant de jouer un rôle attribué au hasard (maire, banquier, association de parents d'élèves...) et d'apporter de façon spontanée sa contribution potentielle à la mise en œuvre du projet choisi par l'équipe. Outre l'intérêt de tester la capacité d'émergence du consensus au sein d'un groupe, ces cartes postales ont permis de démontrer à quel point tous les acteurs, aussi éloignés soient-ils a priori d'un projet, ont capacité à se mobiliser, à leur niveau, pour l'imaginer et participer à sa réalisation concrète. Au final, les visions prospectives élaborées collectivement à cette occasion seront exposées au travers d'un « manifeste des villages du futur ».

<https://www.observatoire-des-territ...>

## Etre co acteur de l'intérêt général et du projet de société

Animateur des territoires, le niveau politique de la collectivité doit être en capacité de collecter les différentes composantes de l'intérêt général pour asseoir le projet et la responsabilité partagée des résultats. Il doit donc être en capacité d'emmener, de partager, de mobiliser l'ensemble des acteurs et habitants de son territoire. C'est bien de faire société ensemble dont il s'agit. Pour cela, il faudra trouver le dénominateur commun qui rassemble les acteurs autour d'un projet de développement.

« **Il faut faire l'expérience partagée de l'intérêt général, pour en être co-proprétaire et co-porteur** » : Jo Spiegel, Président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération. En impliquant à chaque étape le citoyen, les acteurs privés (PME, PMI, artisans, grands groupes et multinationales), les associations et les pouvoirs publics, la participation est le catalyseur pour construire collectivement l'intérêt général.

Construire un l'intérêt général partagé passe par la reconnaissance des points de vue divergents et leur confrontation pour déterminer les zones de dissensus mais surtout de consensus : le « **conflit comme alternative à la violence** », selon Patrick Viveret. Ainsi, le conflit, souvent vu comme un obstacle est en fait un des terreaux fondateurs de la construction de l'intérêt général. C'est parce que les acteurs rencontreront et comprendront les logiques des autres acteurs du territoire, les impératifs imposés par les enjeux écologiques et sociaux, qu'ils seront en capacité d'évoluer, de revoir leurs pratiques ou leurs modes de faire, d'intégrer des contraintes extérieures à leurs logiques propres (celles d'autres acteurs, du territoire, de l'écologie...). Par ailleurs, les situations conflictuelles sont souvent une étape clé des négociations pour aboutir soit au consensus, soit à une conciliation des approches permettant d'améliorer et d'adapter le projet, soit à une rupture comprise et acceptée. Si le contentieux ne disparaît pas nécessairement, il est au moins affaibli. La décision finale, comprise et discutée ensemble, est plus adaptée et mieux acceptée. Elle tombe alors comme un fruit mur de son arbre.

*« La confiance doit s'installer et faire feu de tout bois pour faire monter progressivement les gens en qualité dans leur rapport à l'intérêt général, à la participation au projet urbain. Une participation doit être basée sur un engagement réciproque de part et d'autre entre participants, élus, citoyens et acteurs de la société civile ».*

**Jean François Caron**, maire de Loos en Gohelle

Ainsi, la participation n'est pas juste un moyen de valider un projet ou une politique et ne se limite pas à un processus d'information ou de consultation. C'est un passage obligé pour redonner confiance, rapprocher le citoyen du politique et lui donner pouvoir et responsabilité dans la construction du projet de société. Les enjeux de devenir des territoires sont en jeu.

## Plaine Commune dépasse ses compétences pour embrasser l'ensemble des problématiques des citoyens



Sur ce territoire en grande mutation -24 projets ANRU, 2 700 nouveaux, de nombreux projets de transports en commun en chantier, les élus ont souhaité lancé au niveau communautaire et dans chacune des 8 villes de l'agglomération, un agenda 21. L'objectif était triple :

- **Qualitatif** avec le souhait de toucher des gens différents : des enfants, des jeunes, des adultes, des personnes âgées, des gens de tout niveau social, des salarié(e)s....
- **Quantitatif** avec la volonté de mobiliser plus de 1% de la population du territoire (soit 5 000 personnes pour 350 000 habitants) ;
- **Thématique** : les élus n'ont pas voulu se limiter aux compétences de l'agglomération mais traiter les préoccupations majeures qui émergent de la population participante.

Des ateliers ont été organisés dans chaque commune, plus de 40 focus groupes dans des centres de loisirs, écoles, collèges, lycées, universités, 6 réunions avec des entreprises, des réunions avec les syndicats, des associations, un blog « terre d'avenir » animés pendant 4 mois en lien avec le Bondy blog, 3 questionnaires : un « salarié », un « évolutions/résistances face au développement durable » et un « c'est où le bonheur ? », ont permis d'alimenter l'agenda 21 communautaire avec « 7 000 bouts de cerveaux ».

Cinq thèmes principaux ont émergé autour d'une valeur centrale : la coopération.

Depuis, la stratégie s'affine et le plan d'actions se dessine. Et, des questions où l'agglomération n'a pas toute compétence sont travaillées en commun avec les villes et d'autres acteurs publics, comme le demande la population qui ne se préoccupe pas des frontières administratives mais est très attentive aux projets sur ces 5 questions transversales.

**Mathieu Glaymann**, Communauté d'agglomération de Plaine Commune, chargé de mission Démocratie Participative

<http://www.plainecommune.fr/lagglo/...>

## Porter collectivement la responsabilité de la transition écologique des territoires

Le développement durable poursuit le double objectif d'une plus grande équité de développement et d'une meilleure gestion des ressources naturelles. La responsabilité en est par conséquent généralisée et différenciée selon la capacité d'actions des multiples acteurs. L'ampleur des défis à relever se joue à la hauteur de chacun et de chaque organisation, dans ses responsabilités professionnelles, dans ses actes privés, dans sa relation à son environnement et à la société.

La dynamisation de la société passe ainsi par une nouvelle forme de contrat, social et moral, entre le citoyen, la société et ses instances représentatives.

Elle s'inscrit ainsi dans une logique de co-responsabilité. Face aux enjeux écologiques, les responsabilités sont multiples et croisées : il n'y a souvent pas un « coupable » ou un « responsable direct » mais des effets cumulés et amplifiés d'activités quotidiennes, personnelles ou professionnelles, politiques ou privées. C'est ce lien, entre les différents acteurs, les différents niveaux de participation et d'implication, que l'agenda 21 doit mettre en lumière et faire partager

volontairement.

De cette logique découlent plusieurs grands impératifs :

- **Conscientiser les citoyens** pour les rendre attentifs à leurs gestes quotidiens et leurs conséquences : la sphère domestique représente une part considérable des sources d'atteintes à l'environnement.
- **Faire contribuer les différents corps professionnels, habitants, ONG**, pour qu'ils comprennent, intègrent et accompagnent la transformation des territoires dans leurs actes de fonctionnement et de développement : responsabilité sociale, choix de modes de production, modèle de consommation...
- **Construire le projet politique collectif** sur la base d'une construction collective de l'intérêt général et non plus uniquement d'une participation aux discussions.
- **Etablir le lien avec les autres échelles territoriales** dans une logique de subsidiarité et d'articulation des politiques, des compétences et des solutions à mettre en œuvre en terme d'aménagement du territoire, de cohésion sociale, de gestion concertée de la ressource...
- **Appliquer et faire appliquer les normes existantes dans le domaine** de la responsabilité des acteurs économiques (Responsabilité Sociale des Entreprises, ISO 26000...).

#### Tous responsables devant les engagements pris : l'agenda 21 territorial de l'Essonne



Le second Agenda 21 du département de l'Essonne est fondé sur l'idée force d'associer à cette démarche l'ensemble des acteurs essonniers pour qu'ils agissent directement ou collectivement. La période de crise économique renforce le caractère indispensable de l'action concertée de tous les partenaires susceptibles de contribuer au bien commun du territoire. Territorial, l'agenda 21 devient ainsi un outil de convergence pour les initiatives de l'ensemble des acteurs locaux. L'agrégation des talents, des envies, des projets et des contributions des acteurs économiques, sociaux et culturels, ainsi que des collectivités et administrations publiques se fait autour de priorités communes et du maillage des coopérations.

Concrètement, les partenaires de l'Agenda 21 s'engagent, dans un « Protocole d'engagements ». Ils s'y engagent à mettre en œuvre, seuls ou à plusieurs, des actions précises, chiffrables et évaluables. Le protocole définit les règles qui régiront le travail d'élaboration des actions, en garantissant une réelle implication de ses signataires. Il participe aussi à la construction d'une culture commune du développement durable. En septembre 2008, près de 141 signataires ont d'ores et déjà signé le Protocole d'engagements.

Ce dispositif s'articule avec l'Observatoire participatif des engagements, système de surveillance et d'alerte autour des questions d'environnement en faisant participer les acteurs institutionnels, le réseau associatif et les essonniers au suivi, à l'évolution et à la définition des politiques publiques en matière de développement.

<https://www.observatoire-des-territ...>

#### Assurer la cohérence et la pertinence de l'action

Avec les enjeux de développement durable, il ne s'agit plus seulement de travailler à la répartition de rôles entre différents acteurs, mais de conduire une action sur chaque secteur qui mobilise plusieurs niveaux territoriaux et compétences. Ainsi, le défi de la gouvernance territoriale est une

question de coopération entre les niveaux territoriaux (et non seulement de répartition des compétences). L'enjeu des territoires de demain est à la fois, de connecter les territoires entre eux pour une plus grande solidarité par rapport aux enjeux planétaires (mutualiser les moyens d'action, coopération et coordination, articulation des échelles, etc.) et de construire ses logiques avec un cadre législatif existant (réforme des collectivités territoriales, Grenelle de l'Environnement, projet de décentralisation...).

Cela s'appuiera en particulier sur la mobilisation de toutes les compétences du territoire : l'intelligence collective. Plusieurs types de savoirs sont en jeu sur les territoires : savoirs d'usage (des citoyens, habitants, salariés, retraités, jeunes), savoirs professionnels (ciblées sur des thèmes particuliers, extérieurs au territoire), scientifiques (pour comprendre les dynamiques économiques, sociologiques, écologiques), savoirs militants...savoirs individuels ou construits collectivement. Ces savoirs varient suivant les intérêts en jeu et sont inégalement répartis au sein de la population. Leur partage permet de sortir de l'expertise purement territoriale et technique, de créer des liens entre collectivités voire de mutualiser des compétences pour mieux gérer des problématiques.

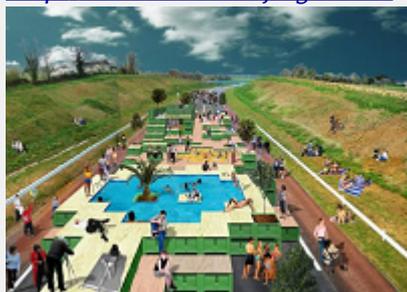
### **« Bruit du Frigo », un collectif pluri-disciplinaire pour de nouveaux cadres de vie**

Bruit du Frigo est un hybride entre bureau d'études urbaines, collectif de création et structure d'éducation populaire. Il se consacre à l'étude et l'action sur la ville et le territoire habité, à travers des démarches participatives, artistiques et culturelles.

A la croisée entre territoire, art et population, ses projets proposent des façons alternatives d'imaginer et de fabriquer notre cadre de vie, en associant les habitants. Bruit du Frigo regroupe des professionnels issus de champs disciplinaires variés : architecture, urbanisme, arts, vidéo, animation, multimedia, graphisme, paysage, sociologie... et compose ses équipes selon les spécificités des projets.

La structure organise notamment les manifestations culturelles « Lieux possibles », depuis 2008, qui consistent à investir et détourner des espaces urbains pour en modifier temporairement la fonction, activer leur potentiel créatif, expérimenter d'autres usages réels, stimuler l'imaginaire des habitants et tester des aménagements possibles.

<http://www.bruitdufrigo.com>



Libérée d'un intense trafic routier dans le bourg depuis l'ouverture en novembre 2008 d'une déviation, la commune de Mazières en Gâtine a souhaité repenser son développement et son aménagement urbain.

## **II - La participation, une révolution à l'oeuvre sur les territoires.**

L'engagement dans un processus participatif nécessite doigté et stratégie. Car la participation va manier des sujets et concepts complexes et difficiles à faire inter-réagir : entre impacts des émissions de gaz à effet de serre sur un territoire, précarité et gestion de l'emploi, anticipation des évolutions démographiques, croisement d'enjeux de développement économiques et changement de modes de production, préservation des systèmes écologiques et nécessité de faciliter la mobilité...

C'est à travers elle, une micro révolution qui s'opère, puisqu'il faudra accepter que l'expertise des usagers d'un service soit aussi importante que celles des scientifiques, que la solution à un problème n'est pas forcément détenue par le décideur ou le technicien, que les choix d'aujourd'hui peuvent s'avérer néfastes pour demain dans un environnement qui évolue, que les solutions à l'emploi peuvent se trouver ailleurs que dans le modèle économique actuel.

La micro révolution, c'est ainsi celle à laquelle s'attèle l'agenda 21, en s'appuyant sur les ressources et richesses du territoire, les articulations avec d'autres niveaux, et les modifications de postures et de logiques pour assurer sa viabilité demain.

### **Une révolution démocratique**