CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Entretien

LE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DE LA PARTICIPATION : AVANCÉES ET RÉFLEXIONS

Joana Janiw, Propos recueillis Emeline Hassenforder

Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) | « Sciences Eaux & Territoires »

2021/1 N° 35 | pages 24 à 27

ISSN 2109-3016
DOI 10.3917/set.035.0024

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2021-1-page-24.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).
© Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Institut national de recherche pour l?agriculture, l?alimentation et l?environnement (INRAE) | Téléchargé le 16/02/2023 sur www.cairn.info (IP: 31.35.124.184)

Entretien

Le développement de la culture de la participation : avancées et réflexions

Que ce soit au niveau international (convention d'Aarhus) ou dans les différents codes nationaux (de l'environnement, de l'urbanisme, des collectivités locales, etc.), la capacité d'interpellation démocratique du citoyen est aujourd'hui en bonne place. Il n'est d'ailleurs qu'à se retourner sur les dernières années pour voir que la participation du public est dans une dynamique exponentielle. Dans cet entretien, Joana Janiw, responsable du pôle culture de la participation du public, au Commissariat général au développement durable au ministère de la Transition écologique et solidaire fait le point des avancées récentes sur le sujet dans le champ environnemental.

Pouvez-vous nous expliquer quels ont été les changements récents en termes de participation du public dans le champ environnemental ?

Les dernières avancées en matière de démocratisation du dialogue environnemental ont été introduites par l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

La participation « amont » (débat public, concertation préalable), qui intervient à un stade d'élaboration où toutes les options sont ouvertes, a été renforcée. Ainsi, l'accès au droit de saisine de la commission nationale du débat public (CNDP) a été élargi, notamment avec le droit d'initiative. Par ailleurs, le dispositif de concertation préalable a été consolidé tant par la mise en place de modalités minimales que par l'institutionnalisation d'un garant désigné par la CNDP.

Enfin, une nouveauté a été introduite avec la procédure de conciliation, et un dispositif de « continuum de la participation » a été mis en place pour assurer une « mémoire de la participation ».

La participation « aval », qui se déroule après le dépôt du dossier à un stade d'approbation finale, a été rénovée. L'ordonnance de 2016 a modernisé les dispositifs en prévoyant, par exemple, la possibilité de recourir à une enquête publique unique et en développant les accès dématérialisés à la participation. Le dossier d'enquête publique est désormais systématiquement mis en ligne ; l'envoi d'observations par voie numérique est ouvert à tout public. Dans des cas limités, une procédure de participation du public par voie électronique, qui se déroule sans commissaire enquêteur, peut être organisée.

Quatre ans après ces textes, il est important de pouvoir mesurer la manière dont ils vivent. Non seulement sur le plan du respect du droit, mais également dans sa mise en pratique avec des méthodes et des outils permettant d'en respecter les principes. Cela suppose de développer une vraie culture de la participation du public et de pouvoir s'appuyer sur ce que l'on peut désormais qualifier d'ingénierie de la participation.

À quoi servent les chartes de la participation ?

Les chartes de la participation peuvent avoir deux grands types de fonction :

- donner un socle de valeurs et de principes que les différents acteurs s'engagent à respecter pour que la participation puisse être effective et constructive ;
- servir de référentiel pour guider la mise en œuvre du dispositif de participation.

C'est dans cet esprit que la Charte de la participation du public a vu le jour en 2016.

Partant du principe que le succès de la participation dépend beaucoup du degré de confiance que les parties s'accordent mutuellement, elle s'adresse à tous les participants (porteurs de projets, associations, citoyens) et crée des engagements réciproques. Les éléments contenus dans la charte sont de nature à aider à créer et entretenir cette confiance.

La charte s'adresse de fait à toute personne susceptible d'être concernée par les dispositifs de participation du public : les porteurs de projet, publics comme privés, mais également les acteurs venant interroger le projet (associations, collectifs, citoyens, entreprises, etc.), ou encore les organismes qui concourent à faire vivre la participation et à la promouvoir (bureau d'études assurant l'assistance méthodologique aux porteurs de projets, associations

© Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) | Téléchargé le 16/02/2023 sur www.cairn.info (IP: 31.35.124.184)

❶ De nombreuses structures et citoyens se sont engagés à appliquer la charte de la participation dans leurs dispositifs participatifs.

© Source : Séminaire GDE Drôme

promouvant la participation du public, CNDP, etc.). Ce faisant, elle souhaite mettre en avant que des bonnes conditions de dialogue ne sont pas uniquement la responsabilité du porteur de projets, mais également de ceux qui viennent débattre avec lui. La charte de la participation du public permet de créer les conditions favorables de cette rencontre.

Chacun peut donc s'en réclamer à son niveau ; par exemple, un citoyen adhérent à la charte pourrait tout à fait demander à un porteur de projet, ou à sa collectivité, de s'inscrire dans ce référentiel commun en tant que cadre de la discussion, sur le mode « Je m'engage à appliquer les valeurs et principes de cette charte comme référentiel de notre discussion sur tel projet, êtes-vous prêt à prendre le même engagement pour la bonne marche de notre débat ? ».

Cette charte vient donner corps aux principes juridiques posés dans l'ordonnance du 3 août 2016 : c'est bien pour cela que les deux textes ont été élaborés dans le même pas de temps et sont sortis quasiment concomitamment. C'est un outil qui souhaite montrer une action de l'État cohérente et multi-scalaire, sur les deux volets « droit dur » et « droit souple », par leur renforcement mutuel.

C'est également un outil qui veut contribuer au développement de la culture de la participation du public comme élément indispensable de la construction de projets durables (déclaration de Rio, article 7 de la charte de l'environnement de 2004).

À ce jour, ce sont cent-quatre-vingt structures et citoyens qui se sont engagés à l'appliquer dans leurs dispositifs participatifs (photo ❶).

Que peut-on attendre de la part d'un garant ?

Un dispositif de garantie (qu'il s'agisse d'une personne ou d'un groupe de personnes) a pour rôle d'assurer la sincérité et le bon déroulement d'une concertation.

Concrètement, je vois une « tranche ferme » et une « tranche conditionnelle » dans la mise en œuvre de ce rôle.

Du côté de la « tranche ferme », on trouverait le fait de veiller à la transparence et la complétude des informations, de s'assurer que le porteur de projet répond aux interrogations du public. Mais également d'appliquer les standards d'un dialogue qualitatif que s'est donné la CNDP : indépendance, neutralité, transparence, égalité de traitement, argumentation.

Après, on peut aussi voir dans la figure du garant un animateur, ou encore un conseil sur les modalités de concertation, afin que celles-ci soient bien adaptées. Certains acteurs en attendent même de la médiation.

L'énoncé de ces différentes qualités et capacités met en évidence à quel point il est difficile de les réunir en une seule personne.

Je vois surtout dans la figure du garant une avancée décisive pour porter le dialogue à un certain niveau de qualité. Il est en effet là pour garantir le processus lui-même, et ne prend pas parti sur le fond. On pourrait dire qu'il fait un bon duo avec la charte pour créer un cadre favorable à la concertation.

Attention toutefois à ne pas allonger la liste des attentes vis-à-vis des garants : ce n'est pas d'eux dont dépend le succès ou non d'une concertation. Ils y jouent un rôle important, mais que cela ne dédouane pas chacun de sa part de responsabilité.

Il me semble que la question de la garantie des processus interroge de manière beaucoup plus globale un besoin de sécurisation et de contrôle qui ne cesse de s'amplifier dans la prise de décision publique. C'est sans doute un corollaire de la participation : je vais m'impliquer si et seulement si cet investissement de temps et d'énergie « sert à quelque chose ». Oui, mais à quoi ? Je ne peux pas trop développer ici, mais qu'on garde en tête quelques évidences : d'abord, on ne mettra jamais tout le monde

© Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) | Téléchargé le 16/02/2023 sur www.cairn.info (IP: 31.35.124.184)

d'accord ; ensuite, les études et prévisions que l'on fait ici et maintenant avec des hypothèses de 2020 n'ont que peu de chances, finalement, de se réaliser avec exactitude (voir Le Cygne Noir, de Nassim Nicholas Taleb[1]). Nous devrions donc nous inscrire collectivement dans une approche pleine de modestie car il y a dans tout projet une part inhérente d'incertitude qui ne peut être déconstruite ni par des études, ni par un dispositif de garantie. Et vu la complexité des problématiques qui se posent désormais à l'humanité, ne serait-ce que sur la gestion des « communs », il paraît nécessaire d'apprendre à vivre avec cette part d'incertitude, donc de risques.

À votre avis, la France est-elle plutôt en avance ou en retard par rapport à d'autres pays en termes de participation du public dans le champ environnemental ?

Les organisations politico-administratives des différents pays sont à la fois tellement spécifiques et tellement diverses que je ne crois pas que l'on puisse comparer des systèmes d'élaboration de la décision publique en réussissant à objectiver tout à fait les critères de comparaison.

Par exemple, la gestion de l'environnement dans un état fédéral peut-elle être vraiment comparée avec celle d'un pays comme la France ? Structurellement, nous ne sommes pas organisés de la même manière, les responsabilités des différents échelons de décision ne sont pas les mêmes, et la décision publique concernant un projet ferroviaire, d'éolienne ou encore une politique publique liée à la gestion de la ressource en eau n'obéit sans doute pas aux mêmes process dans un pays ou un autre.

Et c'est sans compter, par ailleurs, avec les aspects culturels. On voit bien que dans un temps de crise sanitaire liée à la pandémie de Covid 19, les pays du monde s'observent et s'inspirent les uns et les autres, mais avec une capacité à accepter les contraintes extrêmement différentes entre l'Asie et l'Europe, par exemple.

Clairement, comparaison n'est pas raison.

Il me semble que le dispositif juridique encadrant la participation du public en France est très complet, et qu'il n'a pas grand chose à envier aux autres. Y a-t-il beaucoup de pays qui ont donné une valeur constitutionnelle au principe de participation « à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (cf article 7 de la Charte de l'environnement de 2004), comme l'a fait la France ? À ce jour, que ce soit au niveau international (convention d'Aarhus) ou dans nos différents codes (de l'environnement, de l'urbanisme, minier, des collectivités locales, etc.), il me semble que la capacité d'interpellation démocratique du citoyen est en bonne place et que l'on peut s'appuyer sur un dispositif global robuste.

De toute façon, il n'est qu'à se retourner sur les deux dernières années pour voir que la participation du public est dans une dynamique exponentielle. Le Grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat ont clairement porté ces questions à une autre échelle.

En dehors de ces deux expériences démocratiques très fortes, on observe une vraie volonté de l'État de faire bouger les lignes. La Direction interministérielle de la transformation publique a créé un Centre de la participation citoyenne, le ministère de la Transition écologique a son pôle participation dédié, sans compter la création d'un ministère de la participation citoyenne en juillet 2020. Par ailleurs, certains de nos opérateurs se lancent dans des expérimentations très ambitieuses. L'Office français de la biodiversité a par exemple considéré que puisque la biodiversité était un bien commun, qui appartient à tous et donc en particulier aux citoyens, il était normal de réfléchir à la manière d'ouvrir la gouvernance de l'Office aux citoyens et voir quel rôle ils voulaient jouer dans les politiques publiques qu'il porte. C'est une posture qui me semble très courageuse, parce qu'elle accepte de re-questionner des cadres et des manières d'administrer en redonnant une place significative aux citoyens, ce qui ne va pas nécessairement de soi dans des systèmes installés. Mais en réalité, n'est-ce pas également le sens de la démocratie de prévoir des espaces pour que le citoyen puisse prendre part à la vie de la cité ? Je crois que ces organismes qui osent réinterroger l'existant et ce qui apparaît comme évident font aussi œuvre de bien commun en ouvrant la voie de la réflexion, comme c'est également le cas du Conseil national de l'alimentation qui travaille sur l'articulation entre concertation institutionnelle et consultation avec le grand public.

Outre ces initiatives au niveau de l'État pour élargir la participation citoyenne, il existe également, et depuis longtemps, une extraordinaire capacité des collectivités locales à œuvrer pour la participation du public dans le champ environnemental (Plan climat-air-énergie territorial...) et à inventer et réinventer la démocratie participative.

À votre sens, pourquoi est-il important d'inclure les citoyens dans la gestion de l'eau ?

S'il est une chose essentielle à la survie de l'espèce humaine, c'est bien l'eau ! À travers la gestion de cette ressource primaire, c'est tout une logique qui peut être réenclenchée : comprendre que l'eau, ce n'est pas seulement actionner un robinet, c'est comprendre un cycle vital et multiforme, dépendant si étroitement de sa relation avec son milieu et intégrer au plus profond de soi qu'il s'agit d'un bien commun.

La notion des « communs » se rencontre d'ailleurs fréquemment quand on parle de participation du public, et de ce sur quoi elle devrait principalement s'exercer. Les communs, ce sont ces ressources qui appartiennent à tout le monde et donc à personne, ou le contraire, et qui nous invitent à un positionnement résultant d'une délibération, d'un choix de société. Nous avons terriblement besoin que les choix des citoyens ne reflètent plus seulement une préoccupation individuelle, mais se fassent en permanence avec en toile de fond ce destin commun qui est le nôtre... ce que l'on appelle aussi, au niveau de l'État, l'intérêt général.

On observe dans la pyramide de Maslow que les besoins physiologiques sont les premiers à exiger d'être satisfaits, et conditionnent même la capacité à prendre en compte

1. TALEB, N.N., 2012, *Le Cygne noir – La puissance de l'invisible*, Éditions Les Belles Lettres, 608 p.

© Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) | Téléchargé le 16/02/2023 sur www.cairn.info (IP: 31.35.124.184)

les autres besoins, y compris de sécurité. Pourtant, tout le système de gestion de l'eau va bien au-delà des seuls besoins physiologiques, mais en participation du public, il faut souvent « attraper » les citoyens par ce qui les concernent directement, ce qui les touche, leurs « attachements », comme dirait Bruno Latour. Un passage par un retour au sensible a du sens, pour faire comprendre qu'à partir d'un besoin singulier se pose en fait une question de survie de l'espèce.

Auprès de quels acteurs faut-il développer une culture de la participation du public et comment ?

Développer cette culture participe pour moi d'une revivification de la démocratie : en effet, la participation du public vient compléter la démocratie directe et la démocratie représentative en ce qu'elle permet aux citoyens de réinvestir l'espace public de manière plus continue et avec un plus grand pouvoir d'agir. La culture de la participation concerne donc absolument tout le monde.

Dire tout de même que cette culture est déjà présente, d'abord grâce au cadre réglementaire qui enjoint les porteurs de projets de concerter, mais aussi grâce à des collectivités qui ont osé jouer à fond cette carte sans l'aiguillon du droit.

Ce qui est nécessaire, à ce stade, c'est de changer d'échelle : les démonstrateurs sont là, les méthodes et outils également. Ne manque que la volonté, parfois.

Pour changer d'échelle, il faut appuyer sur les leviers ayant le plus fort pouvoir de traction, de suggestion. On parle ici évidemment d'éducation – avec des enseignements plus liés à la collaboration qu'à la concurrence, et de la formation initiale et continue. Mais aussi et surtout des élus, qui ont un pouvoir de transformation réel, en particulier les maires, dont le périmètre d'action est plus facilement identifiable par les citoyens.

Cela dit, outre ces grands classiques « éducation et élus », je crois qu'il faudrait aussi réinterroger d'autres postures.

Je pense aux citoyens, qui parfois ne se rendent pas compte qu'administrer un pays est chose infiniment lourde et complexe. Une illustration résiderait par exemple dans le mouvement des Gilets jaunes qui, quand il a atteint une masse critique certaine, s'est posé la question de sa structuration. Qui représente le mouvement ? Un ou plusieurs ? Nommé(s) ou élu(s) ? Une organisation du type fédéral, ou pyramidal ? Qui décide de quoi et comment ? Si le Grand débat a pu avoir une vertu, c'est qu'en se confrontant eux-mêmes aux enjeux de la démocratie, certains citoyens ont pu se rendre compte de l'intérêt des institutions déjà en place. Quand je dis ça, je ne dis pas que celles-ci fonctionnent de manière optimale, puisqu'à l'évidence, il est de plus en plus compliqué d'obtenir l'assentiment des citoyens à la décision publique. Mais attention à ne pas tout balayer d'un revers de la main, car nos institutions sont le résultats d'un long cheminement de la démocratie.

Je pense aussi au monde de la recherche. Je m'étonne régulièrement que le monde académique, qui somme les maîtres d'ouvrage d'évoluer dans leurs postures, n'ait que très marginalement trouvé le moyen de faire évoluer la sienne en n'ayant que trop rarement proposé de concourir à éclairer les enjeux opérationnels soulevés par les grandes questions démocratiques. La démocratie est secouée de toutes parts, certains disent même qu'elle est en danger. Alors pourquoi n'arrive-t-on pas à faire collaborer le monde de la recherche avec le monde de la maîtrise d'ouvrage au sens large, aux fins de chercher les voies d'élaboration d'un projet ou d'une politique publique les plus efficaces ?

L'analyse critique qu'ils peuvent produire est pour moi largement sous-utilisée quand elle reste confinée dans des publications que les porteurs de projet n'ont pas le temps de lire. Pourquoi est-ce si dur de s'asseoir à la table de travail avec les porteurs de projet pour éclairer leur réflexion d'éléments académiques permettant de réinterroger des questions centrales quand on met en œuvre la participation de manière effective ? La légitimé est-elle le fait du nombre et/ou du tirage au sort ? (et du coup, est-ce qu'en tant que porteur de projet, j'invite largement ou je choisis d'avoir recours à des mini-publics ?) Qu'en disent les sciences sociales ? Il n'y a pas de réponse définitive, bien sûr, seulement des arguments en faveur d'une thèse ou de l'autre. Mais aider par exemple à construire des « états des controverses » sur de grandes questions démocratiques comme celle de la légitimité, des effets d'un système de garantie, de la synthèse des contributions (à la main/en intelligence artificielle) ou autres, permettrait d'éclairer ce qui se joue dans le débat public et de donner du sens. De ce fait, j'ai le plus grand respect pour celles et ceux qui osent se lancer dans la recherche-action, qui est sans doute un levier intéressant pour développer la culture de la participation.

Au-delà des acteurs eux-mêmes, développer la culture de la participation doit se faire en s'appuyant sur des référentiels, qui permettent de donner de la cohérence et des standards. La Charte en est un, je ne reviens pas dessus.

Attention toutefois à la fatigue démocratique, née autant de la multiplication des sollicitations que du découragement quand le lien à la décision n'est pas suffisamment explicité.

Je dirais enfin qu'au-delà des textes juridiques et des référentiels, au-delà des méthodes, et des outils, la participation du public relève avant tout une forme d'esprit, une attitude plus qu'un savoir-faire. C'est quand chacun l'incarne dans son quotidien, dans sa relation à l'autre qu'elle prend terreau. ■

Les auteurs

Joana JANIW
Ministère de la Transition écologique,
Commissariat général au développement durable,
responsable du pôle Culture de la participation du public,
92055 Paris-La-Défense Cedex, France.
joana.janiw@developpement-durable.gouv.fr

Propos recueillis par :
Emeline HASSENFORDER
G-EAU, INRAE, CIRAD, AgroParisTech, IRD,
Montpellier SupAgro, Univ Montpellier,
361 Rue Jean-François Breton, BP 5095,
F-34196 Montpellier Cedex 5, France.
emeline.hassenforder@cirad.fr

© Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) | Téléchargé le 16/02/2023 sur www.cairn.info (IP: 31.35.124.184)