



la concertation,  
cœur du développement durable

## Avertissement

Cet ouvrage est le résultat d'une coopération entre plusieurs acteurs sur un sujet très sensible. En effet, la concertation peut se concevoir de multiples façons et ce petit recueil d'expériences et de savoir-faire devrait aider les élus, les techniciens, les associations et les citoyens à une meilleure prise en considération de ces démarches. Dans ce cadre, c'est avec beaucoup d'intérêt que le CERTU et les partenaires de l'ouvrage se sont associés pour l'édition de ce projet.

### CE DOCUMENT A ÉTÉ ÉLABORÉ EN 2005 PAR :

#### ■ Partenaires :

- Le CERTU
- Le conseil général de l'Isère
- Le conseil régional Rhône-Alpes
- La DIREN
- Rhônalpénergie-Environnement

#### ■ Avec l'association de :

- La FRAPNA
- Robins des Villes

#### ■ Rédaction :

- Marion ATHIEL sous la direction et la coordination de
- Laurent COGERINO (Rhônalpénergie-Environnement)

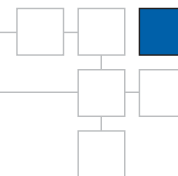
#### ■ Comité de pilotage et de lecture :

- Sabrina BERTHAUD (Rhônalpénergie-Environnement)
- Tatia BOISSIERE (DIREN)
- Lydie BOSC (CERTU)
- Martin CHENOT (DIREN)
- Frédéric DALVAI (conseil général de l'Isère)
- Jean-Paul DUMONTIER (CERTU)
- Anne FOURNIER (Région Rhône-Alpes)
- Edith GARCIN (CERTU)
- Laurence MONNET (Rhônalpénergie-Environnement)
- Daniel PILLANT (CERTU)
- Anne REVEYRAND (Région Rhône-Alpes)

■ **Crédits photos** : Rhônalpénergie-Environnement, Région Rhône-Alpes, DIREN, ARPE Midi-Pyrénées, Agenceimages, Digitalvision, Goodshoot, Photoalto, Photodisc

■ **Conception graphique** : Mouvement Perpétuel

# Sommaire



**Préliminaires** : Pourquoi un guide sur la concertation et le développement durable ?

p. 2

## **1 / DÉVELOPPEMENT DURABLE, GOUVERNANCE ET PARTICIPATION : DES CONCEPTS ÉTROITEMENT LIÉS**

**p. 3**

1.1 / De l'émergence d'une préoccupation planétaire à la mise en place territoriale du développement durable

p. 4

1.2 / Les fondements et principes essentiels du développement durable et de la gouvernance

p. 6

1.3 / Les enjeux de la participation des citoyens dans les projets

p. 7

1.4 / La place de la concertation dans les démarches de développement durable

p. 11

## **2 / DÉVELOPPEMENT DURABLE : DIFFÉRENTES FAÇONS DE S'ENGAGER DANS LA DÉMARCHE**

**p. 13**

## **3 / LA PARTICIPATION : QUELS OUTILS POUR QUELS ACTEURS ?**

**p. 16**

3.1 / Un large éventail de dispositifs et de moyens

p. 17

3.2 / Des publics nombreux aux attentes spécifiques

p. 19

## **4 / L'ANIMATION AU SERVICE DE LA PARTICIPATION**

**p. 21**

4.1 / Qui est l'animateur et quel est son rôle ?

p. 22

4.2 / Les obstacles à éviter

p. 24

## **5 / COMMENT ÉLABORER UN PLAN DE PARTICIPATION ?**

**p. 25**

5.1 / Définir les objectifs et identifier les besoins d'expression

p. 26

5.2 / Identifier les acteurs et le territoire pertinent

p. 26

5.3 / Fixer les règles du jeu

p. 27

5.4 / Concevoir et choisir des outils et des moyens

p. 28

5.5 / Les modalités de mise en œuvre

p. 30

## **Sélection bibliographique et sites Internet**

p. 32

## POURQUOI UN GUIDE SUR LA CONCERTATION<sup>1</sup> ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Avec la multiplication des initiatives en matière de développement durable, la question de la participation s'impose de plus en plus aux porteurs de projets qui ne disposent pas forcément des outils nécessaires à sa mise en place. Par ailleurs, les contre-références ou les difficultés techniques bien réelles d'organisation et de mise en œuvre de démarches de participation provoquent parfois un rejet même de l'idée par certains qui pensent disposer de la légitimité démocratique.

Le présent guide n'est pas une publication supplémentaire sur le développement durable. Il a pour objectif d'être un outil méthodologique et synthétique, à destination des collectivités territoriales désireuses d'associer l'ensemble de leur population et des acteurs locaux, dans le cadre spécifique de démarche de développement durable. Son but est de leur fournir des exemples d'outils ou de démarches remarquables, illustrés de recommandations méthodologiques et pratiques, pour concevoir et dévelop-

per, à leur tour, des formes adaptées de mobilisation et de participation de la population. Au-delà des discours, ce guide dira comment et pourquoi, où et quand se croisent la volonté politique des élus et la revendication des habitants.

Les formes d'association des publics sont variées : depuis l'information, en passant par la consultation, la concertation ou la codécision. Le terme général de " participation " sera utilisé pour désigner l'une de ces formes d'association du public et le terme de " concertation " renverra, quant à lui, à un stade précis et évolué de la participation où les publics sont étroitement liés à l'élaboration du projet.

**Nous aborderons ici les principales dimensions de la participation, mais ce document insistera tout particulièrement sur la notion de concertation qui, à nos yeux, correspond à la forme la plus aboutie existant en France d'association des populations dans les projets de développement durable<sup>2</sup>.**

→<sup>1</sup> : Cf. Définition de la participation page 9.

→<sup>2</sup> : Néanmoins, il convient de noter qu'en théorie du moins, la codécision voire la cogestion constituent réellement le stade ultime en matière de partage du pouvoir dans la mise en œuvre opérationnelle du projet. Ce stade de la participation semble pratiquement inexistant en France, hormis quelques exemples embryonnaires.

1



## Développement durable, gouvernance et participation : des concepts étroitement liés



La mise en place de processus de participation ne pourra se faire que si les porteurs de projets connaissent et maîtrisent les enjeux locaux et globaux du développement durable. Cette première partie ne constitue pas un exposé précis et complet du développement durable et de la gouvernance ; elle a pour objectif d'en rappeler les éléments primordiaux.





### 1.1 / DE L'ÉMERGENCE D'UNE PRÉOCCUPATION PLANÉTAIRE À LA MISE EN PLACE TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

En 1972, l'idée d'un développement économique compatible avec la protection de l'environnement émerge au Sommet des Nations Unies sur l'Homme et l'Environnement. Le rapport Brundtland de 1987, découlant du constat de la crise mondiale, définit le développement durable comme " un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ".

Il faut attendre juin 1992 et la Conférence des Nations Unies de Rio sur l'environnement et le développement, pour voir le concept de développement durable officiellement reconnu.

Aujourd'hui, la plupart des nations s'accordent à penser qu'il serait déraisonnable de poursuivre une croissance qui ne prendrait en compte ni le caractère limité des ressources ni les effets de la croissance en matière de pollution, de nuisances ou de déséquilibres.

En France, la notion de développement durable a été intégrée dans différents textes :

- La loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement transcrit l'objectif du développement durable et intègre les principes de prévention, de précaution, de pollueur-payeur et de correction à la source des atteintes à l'environnement ;
- La loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement urbain (SRU) fait du développement durable l'un des enjeux fondamentaux du renouveau de la planification ;
- La Charte nationale de l'environnement du 1er mars 2005 pose les principes de la préservation et de l'amélioration de notre environnement.

Pour faciliter l'identification des démarches de développement durable qui se multiplient en France désormais, le ministère de l'Écologie et du Développement Durable travaille à l'élaboration des **critères de reconnaissance issus des retours d'expériences mises en place**. Ces critères constituent des points déterminants pour la réussite de projets de développement durable. La participation des acteurs est reconnue comme **le premier d'entre eux**<sup>3</sup>.

→ <sup>3</sup> : Les autres critères de reconnaissance sont : l'organisation du processus décisionnel, la transversalité, l'évaluation et la stratégie d'amélioration.



## Sept principes essentiels parmi les 27 principes de la Déclaration de Rio :

- 1 **Le principe de précaution** s'applique lorsque la réalisation d'un dommage, encore incertain, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement. Il met en œuvre des mesures provisoires et anticipées afin d'éviter la réalisation du dommage.
- 2 **Le principe de prévention** s'applique lorsqu'un risque pour l'environnement ou la santé humaine a été bien identifié. L'action doit être mise en œuvre en amont du projet, en réponse aux besoins identifiés.
- 3 **Le principe d'optimisation** de moyens se traduit par la mise en place d'une évaluation des actions et des politiques menées.
- 4 **Le principe de responsabilité** sous-entend que chaque acteur est responsable de l'environnement dans lequel il vit. Il s'agit de lutter contre les dégra-

ditions de la planète à son échelle propre. Cette responsabilité se traduit par le principe pollueur-payeur, par la responsabilité sociale et environnementale (RSE) pour les entreprises, par l'éco-responsabilité pour les administrations et par l'éco-citoyenneté pour les citoyens.

5 **La solidarité entre les territoires** correspond à la prise en compte de l'incidence des choix faits pour un territoire sur d'autres territoires. Il s'agit de penser aux conséquences que son propre développement peut avoir sur les autres et de ne pas entraver leur développement. Dans ce cadre, l'articulation des échelles territoriales<sup>4</sup> et temporelles est essentielle.

6 **L'équité entre les générations, les groupes sociaux et le territoire** : il s'agit à la fois de ne pas gaspiller les ressources de la planète, de favoriser leur accès par tous et une meilleure répartition des richesses économiques, mais aussi de réduire les inégalités entre les pays du Nord et les pays du Sud.

7 **La transversalité** repose sur une évaluation des interactions et des contradictions existantes dans chacune des dimensions qui fondent le développement durable pour atteindre un arbitrage intégré des décisions.

→<sup>4</sup> : On envisage souvent le développement durable au niveau d'un territoire au lieu de réfléchir au concept en général. Cependant, certaines logiques ne sont pas maîtrisables sur un espace trop restreint. Une des limites du développement durable est liée au fait que les systèmes économiques, sociaux et environnementaux ne sont pas réactifs en même temps et de la même manière, et ne se situent pas sur les mêmes échelles de territoire. Il est donc fondamental d'articuler les différentes échelles pour traiter ce problème : du local au global (et inversement), ce qui n'empêche pas de rechercher des territoires pertinents.



## 1.2 / LES FONDEMENTS ET PRINCIPES ESSENTIELS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE<sup>5</sup> ET DE LA GOUVERNANCE

### 1.2.1 / Quatre dimensions fondamentales

- Un **développement social** équitable et solidaire ;
- Une **efficacité économique**, susceptible de modifier les modes de production et de consommation ;
- Une **protection de l'environnement** et une amélioration du cadre de vie ;
- La mise en place d'un **système de gouvernance**.

On parle de **développement durable intégré** lorsque sont atteintes, simultanément, l'équité sociale, l'efficacité économique et l'amélioration de l'environnement dans un souci d'équilibre entre les dimensions, ceci, garanti par une concertation élargie.

L'Agenda 21<sup>6</sup> des Nations Unies, dans son chapitre 28, souligne en particulier l'importance fondamentale du rôle des **collectivités territoriales** dans la mise en œuvre des politiques de développement durable. Interlocutrices privilégiées entre l'État et les citoyens, elles sont, en effet, les mieux placées pour développer des actions concrètes.

### 1.2.2 / Une notion complexe à expliquer

Une définition simple et accessible au plus grand nombre du développement durable reste à formuler. C'est notamment l'objet de toutes les démarches de développement durable de chercher à expliciter

cette notion et de la partager avec la population. Par ailleurs, il est également vrai que des obstacles à la mise en œuvre du développement durable existent et sont essentiellement culturels. En effet, initier de tels projets nécessite de **changer de valeurs, de pratiques**, de modes de raisonnement, de comportements...

Au-delà de la difficulté à expliquer le développement durable, l'idée s'avère encore insuffisamment mobilisatrice face aux enjeux. Les moyens de sensibilisation restent peu développés du fait de la méconnaissance générale du sujet et de ses pourtant nombreuses applications concrètes.

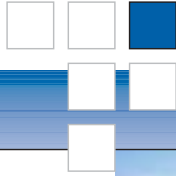
### 1.2.3 / La gouvernance, comme socle du développement durable

Le développement durable met l'Homme au cœur du développement. La nécessité de la gouvernance permet d'en faire un **projet effectivement partagé**. Le mot "gouvernance", d'origine anglaise, est un concept ancien, utilisé dans le domaine du management. Il réapparaît dans les années 80, comme préoccupation majeure dans le discours politique, en particulier dans les politiques de développement. Le concept de gouvernance s'est imposé depuis pour désigner l'ensemble des conditions dans lesquelles les plans d'actions sont réalisés, intégrant à la fois la légitimité du fonctionnement politique, les rapports avec l'administration et les relations entre l'institution et le reste de la société.

→<sup>5</sup> : Cf. "Objectif développement durable, comprendre, agir sur son territoire" Guide du RARE, 2005.

→<sup>6</sup> : "Un Agenda 21 local est un processus de réflexion stratégique proposé par l'Agenda 21 de Rio pour mettre en place au niveau local un projet collectif de développement durable. Ce processus est de nature participative, à l'échelle d'un territoire. Il se concrétise par la mise en œuvre d'un programme d'actions, périodiquement évalué et mis à jour. Il se pérennise grâce à une gouvernance adaptée.", Guide du RARE, "Objectif développement durable, comprendre, agir sur son territoire" 2005.





La gouvernance est un mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qui se fonde sur :

- La prise en compte de la pluralité des acteurs ;
- Un processus collectif de négociation et de légitimation.

### 1.3 / LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LES PROJETS

Notre système démocratique fait face à des critiques quant à la question de l'engagement citoyen dans les institutions et se trouve déstabilisé par une revendication de responsabilisation et de participation. En effet, cette dernière se développe fortement et n'a jamais été aussi créative et diverse, les citoyens aspirant à collaborer aux projets.

La participation pose la question du pouvoir et de la décision, dans la mesure où les représentants institutionnels doivent accepter de partager, même temporairement, une partie de ce pouvoir avec les habitants ou leurs représentants, dans la construction de projet.

La démarche participative ne vise en aucun cas à se substituer à la démocratie électorale, mais au contraire à fournir aux élus tous les éléments de décision nécessaires à la construction de leurs projets. L'enjeu est de passer d'une culture d'opacité/contestation à une culture de participation et de codécision qui impose l'instauration d'une confiance réciproque entre élus et habitants. La réalisation de cet enjeu doit être considérée comme l'une des réponses à la crise institutionnelle de notre système démocratique.

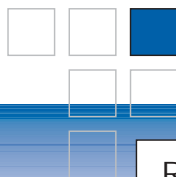
#### 1.3.1 / Une nécessité à bien des égards

La "nécessité" de la participation découle de trois constats majeurs :

- **Un constat politique** : la décision politique est en panne ou cherche à élargir ses éléments de décision du fait de la croissance de la complexité et de la montée des incertitudes.
  - ➡ La participation renforce la démocratie en palliant les difficultés et/ou imperfections de la démocratie représentative. **Elle renforce ainsi la légitimité de la décision et son approbation par le public en l'adaptant à la réalité des situations.**
- **Un constat institutionnel** qui se traduit notamment par le déficit de débat public.
  - ➡ La participation entraîne **une meilleure gestion locale** en augmentant le potentiel de réflexion, d'échange et d'action, en partie grâce à **un apport nouveau et réciproque de connaissances.**
- **Un constat technique et humain** qui met en évidence l'inadaptation des outils et des méthodes.
  - ➡ La participation permet **la légitimation du vécu et le renforcement du tissu social.**

La participation et ses différents niveaux reposent sur une certaine conception de la démocratie. Dans ce cadre, **la démocratie représentative accepte d'être irriguée, enrichie par les formes variées de la démocratie participative.** Elle se trouve à la croisée des initiatives citoyennes et de la volonté politique des élus<sup>7</sup>.

→ 7 : Cf Partie 3- La participation : quels outils pour quels acteurs ?



## Rappel historique et réglementaire de la participation



Pour suivre l'évolution des demandes de la société civile, une réglementation sur la participation s'est développée :

- Directive du 14 mai 1976 relative à **l'information du public** et à l'organisation des **enquêtes publiques**.
  - Loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la **démocratisation des enquêtes publiques** et à la protection de l'environnement.
  - Loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement (articles L300-2 du Code de l'urbanisme et R300-1) sur la **concertation préalable** aux opérations d'aménagement.
  - Directive européenne 90/313/EEC du 7 juin 1990 concernant **la liberté d'accès à l'information** en matière d'environnement.
  - Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, créant la **Commission Nationale de Débat Public (CNDP)**.
  - Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative au renforcement de la démocratie dans le domaine de l'environnement qui vise à une **participation** accrue des citoyens dans les processus de décision.
- Loi du 25 juin 1999 dite " loi Voynet " instaurant les **conseils de développement** pour les agglomérations et les Pays.
  - Loi SRU du 13 décembre 2000 qui généralise l'obligation d'organiser une **concertation** avant toute élaboration ou révision d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).
  - Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui crée les **conseils de quartiers**, élargit le champ du débat public et renforce la CNDP.
  - Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 qui instaure le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (**PADD**) qui permet d'exprimer une vision stratégique d'engagement du territoire vers un développement durable.





### 1.3.2 / De l'information à la codécision : les différents niveaux de participation

La participation peut s'appliquer indifféremment à chaque étape d'un projet : élaboration, décision, mise en œuvre et gestion.

#### → NIVEAU 1 : l'information et la sensibilisation

Les acteurs publics **informent la population du projet qui va être réalisé sans attendre de retour particulier de sa part**. La sensibilisation est une forme d'information qui utilise " des arguments de bon sens, des données chiffrées, des métaphores, mais qui joue aussi parfois sur la fibre émotionnelle du public pour lui faire prendre conscience de l'importance d'un phénomène ou d'une cause, et de sa capacité propre à agir<sup>8</sup> ". **Si l'information représente le niveau le plus faible de la participation, elle demeure une composante indispensable dans les autres niveaux.**

#### → NIVEAU 2 : la consultation

Forme **organisée d'information ascendante**, la consultation a pour objectif de recueillir l'avis de tout ou partie des citoyens d'un territoire. Le citoyen ne participe pas à la décision, mais, par ses remarques, éclaire le décideur. La consultation peut relever d'une obligation légale (enquêtes publiques) ou être volontaire (référendum municipal, questionnaire d'enquête).

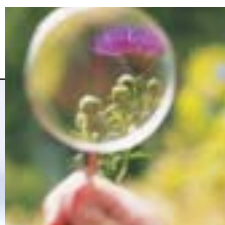
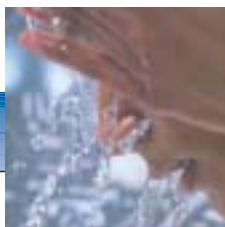
#### → NIVEAU 3 : la concertation

La concertation se caractérise par **l'implication fondée sur le travail en commun des élus, des techniciens et des habitants du territoire sur un projet public, selon une procédure collective préalable à la décision**. Il s'agit de rapprocher l'ensemble des acteurs autour d'un projet afin de permettre **son appropriation et son acceptation par tous**. C'est la forme la plus exigeante, la plus difficile et en même temps la plus efficace dans les démarches de développement durable pour faire comprendre les enjeux mondiaux et globaux, pour faire émerger de nouveaux projets et surtout pour en garantir ultérieurement, lors de leur mise en œuvre, leur réussite et leur pérennité. Cependant, **la concertation ne veut pas dire partage de la décision**. Elle participe au processus de décision en l'alimentant, mais l'espace de la concertation n'est pas le lieu de la décision.

#### → NIVEAU 4 : la codécision

La codécision correspond au niveau le plus élevé de la participation. Il s'agit d'un **véritable partage du pouvoir** de décision sur les principales options du projet en question voire sur son opportunité.

→<sup>8</sup> : Cf. définition du Guide du RARE, " Objectif développement durable, comprendre, agir sur son territoire ", 2005.



## Les gestes éco-citoyens

Les démarches de développement durable mettent en évidence l'incapacité des institutions à gérer seules les questions environnementales, sociales ou économiques auxquelles elles sont confrontées.

Sans engagement des citoyens, toute politique est condamnée à l'échec. Une démarche de développement durable **prévoit les temps nécessaires à l'appropriation de la problématique et des solutions** par les acteurs et les citoyens. Sa réussite passe par l'adoption, par chaque individu, de gestes éco-citoyens (réduire ses consommations d'énergies à la maison, choisir un mode de transport doux, trier ses déchets...).

La sensibilité des citoyens aux problèmes environnementaux s'est accrue de façon considérable au cours des dernières années suite à une grande diffusion de l'information abondante sur l'état actuel dégradé de l'environnement et ses conséquences immédiates ou prévisibles. Les sondages attestent cette réalité et relaient les dispositions des citoyens à changer leurs habitudes dans une optique de développement durable. Pourtant, d'autres sondages montrent que, dans le même temps,

la dépense de consommation des ménages a augmenté de 2,6 % en moyenne par an<sup>9</sup>. Ces dépenses touchent autant les biens de consommation que les postes spécifiques comme l'électricité (hausse de 5,6 % pour l'année 2001)<sup>10</sup>.

Dans nos sociétés, nombreuses sont les campagnes de communication qui encouragent et valorisent nos comportements citoyens : " votez " , " respectez le code de la route " , " donnez votre sang "... L'adhésion à ces messages passe par un **changement de mentalité** qui repose sur l'information, la sensibilisation, la formation et la pédagogie. Si l'on suit la logique de ces campagnes, il suffirait d'influer sur les idées, les savoirs et les attitudes pour provoquer de réelles prises de conscience. Toutefois, cela n'est pas suffisant puisque le fait d'être convaincu de l'importance d'un phénomène ne va pas pour autant entraîner un changement comportemental radical dans ce sens. Il est nécessaire que les personnes trouvent en elles-mêmes des éléments personnels de motivation.

→<sup>9</sup> : F. Rignols " La consommation des ménages en 2001, une augmentation toujours soutenue " INSEE Première, juin 2001.

→<sup>10</sup> : O. Gromenil, " La consommation d'énergie à usage domestique depuis 40 ans. L'électricité, numéro 1 dans les foyers " , INSEE Première, mai 2002.

→<sup>11</sup> : Cf. Fiche n°3 : L'écologie dans les gestes quotidiens à Die(Drôme).



C'est la raison pour laquelle, afin de développer cette dimension éco-citoyenne, le porteur de projet cherchera à répondre aux questions suivantes : **comment passer de la sensibilisation à l'action ? quels sont les moyens, les procédures ou techniques qui peuvent amener autrui à faire évoluer sensiblement son comportement ?**<sup>11</sup>

Parmi les pistes à explorer, citons par exemple :

- **L'importance des enfants** comme source d'influence. Un travail spécifique dans le milieu scolaire doit être envisagé pour toucher, au travers des enfants, leurs parents ;
- **La formation** comme moyen d'accompagnement nécessaire du passage à l'acte ;
- **La liberté d'action de l'individu**, lui permettant d'aller dans le sens de sa décision, est un prérequis. Ainsi, s'agit-il de proposer des actes qui correspondent à ceux qu'il est prêt à mettre en œuvre. À ce titre, les campagnes d'engagement progressives (questionnaire, pose d'un autocollant, signature, puis acte effectif) sont recommandées. Les démarches collectives (type Agenda 21) prennent également tout leur sens puisque les individus partagent une responsabilité avec d'autres. En coopérant à la construction d'un projet, ils inscrivent celui-ci dans la réalité et pourront plus facilement s'engager.



## 1.4 / LA PLACE DE LA CONCERTATION DANS LES DÉMARCHES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

### 1.4.1 / Un état d'esprit et une réalité démocratique

Le rejet d'un certain nombre de projets s'est accompagné, pour y faire face, par le développement progressif de la concertation, qui ne peut être envisagé ni simplement comme un phénomène de mode ni uniquement comme un moyen d'éviter ou de faire taire d'éventuelles contestations. Elle exprime une **demande sociale forte** qui oblige à repenser des évidences et des modes de fonctionnement. Elle est considérée comme le **fruit d'un apprentissage**. Il s'agit avant tout d'une attitude, d'un comportement, d'un état d'esprit : laisser de la place à l'autre et prendre en compte son point de vue.

La concertation renvoie à **trois dimensions** : une dimension temporelle (à quel moment doit-elle intervenir ?), relationnelle (envers quels publics ?) et spatiale (quel périmètre est concerné ?).

Les outils de la démocratie participative ont l'ambition d'être des outils de concertation permanente et pas seulement des moyens ponctuels que l'on utilise à un instant précis sur une question particulière. Il faut également qu'ils soient souples et réactifs afin de réagir aux problèmes au moment où ils se posent. Inversement, la non-prise en compte des résultats de la concertation est encore à l'origine d'une suspicion assez générale de la part de la population vis-à-vis des expériences, même sincères, de concertation.





Par définition, la concertation est donc, à la fois **au service et au cœur du développement durable** : elle permet l'instauration d'une réflexion globale et intégrée ainsi que la construction d'actions.

#### 1.4.2 / Des applications variées pour enrichir les démarches de développement durable

En matière de développement durable, l'intérêt de la concertation est multiple :

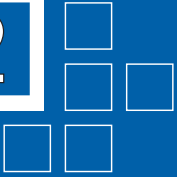
- Répondre aux besoins des habitants en reliant leur quotidien aux grands enjeux globaux ;
- Recueillir un avis supplémentaire directement issu, sans intermédiaire, de la population ;
- Améliorer la qualité et la pertinence des projets grâce à la pluralité des avis recueillis ;
- Permettre la réussite des projets en les partageant dès la conception, en externe avec la population, mais aussi en interne en associant les services concernés. Ainsi les réalisations correspondront mieux aux aspirations et aux pratiques des habitants ;
- Définir une nouvelle méthode de travail basée sur la gouvernance, utilisée systématiquement pour tous les projets d'envergure ;
- Développer une vision commune et partagée du territoire.

La concertation dans les démarches de développement durable se concrétise, tout spécialement, à travers la réalisation d'un Agenda 21, document opérationnel en faveur de la réalisation d'actions de développement durable.

**Les démarches de type Agenda 21** facilitent l'acceptation par tous des choix faits par les élus puisqu'elles prennent en considération le temps nécessaire à la concertation, la définition commune de règles du jeu, leur acceptation et la compréhension par les participants de l'ensemble des enjeux du territoire ou du projet.



## 2



## Développement durable : différentes façons de s'engager dans la démarche



Il existe différentes voies pour s'engager en matière de développement durable<sup>12</sup>. Elles ne s'accompagnent pas pour autant des mêmes avantages ou objectifs et peuvent nécessiter des besoins ou des formes spécifiques de mobilisation de la population.

Cette partie n'a pas pour ambition de faire une liste exhaustive des nombreuses façons d'aborder le développement durable, mais de rappeler les principales d'entre elles.





■ **Le diagnostic** est la phase initiale d'une démarche de développement durable. Il consiste en l'élaboration d'une description et d'une évaluation des actions et des politiques du territoire au regard de critères de développement durable. Il a vocation à être le support d'une large mobilisation de la population et la base d'une réflexion globale sur le territoire.

■ **Les approches festives et artistiques** constituent un moyen original et efficace " d'entrer dans le développement durable " de façon conviviale et non conventionnelle et permettant de toucher le plus grand nombre.

■ **Les actions thématiques** ont pour vocation d'organiser une opération sur un thème précis ou sur un secteur particulier. Elles peuvent également reposer sur un état des lieux ou sur des diagnostics initiaux. Elles mobilisent de façon particulière les acteurs ou les habitants les plus concernés par le thème retenu.

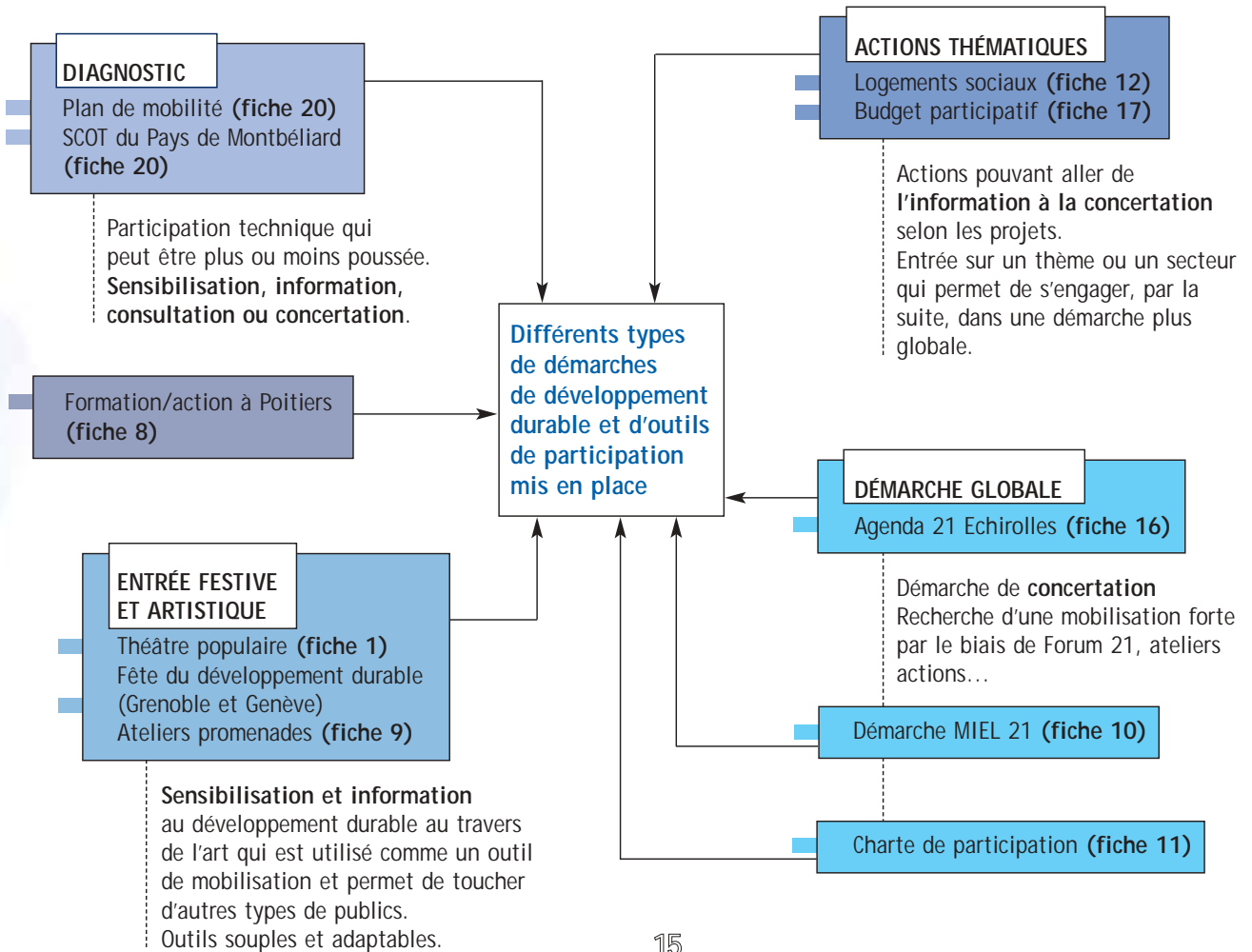
■ **La démarche globale** se traduit par l'élaboration d'un Agenda 21 local qui permet de concrétiser cette vision globale (durée, contenu, élaboration et territoire). Par définition, l'Agenda 21 local cherche à mobiliser tous ceux qui sont intéressés par le projet de développement durable de leur territoire. Les moyens mobilisés seront suffisamment variés et importants pour concerner l'ensemble des publics du territoire.

Le schéma<sup>13</sup> de la page suivante fournit une première illustration de ces différentes voies d'entrée dans le développement durable.

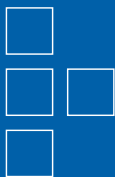
→ <sup>12</sup> : Se référer, pour plus de précision, au Guide du RARE, " Objectif développement durable, comprendre, agir sur son territoire ", 2005.

→ <sup>13</sup> : Les exemples font partie de ceux qui seront développés dans les fiches.

## Les différentes démarches de développement durable



3



## La participation : quels outils pour quels acteurs ?



Pour rendre possible et efficace l'expression des citoyens, ainsi que l'échange avec les élus, l'éventail des outils et des procédures réglementaires, classiques, ou alternatifs est large. Cette partie en dresse l'inventaire. Elle identifie aussi, parmi les différents publics, ceux qui apparaissent davantage concernés par la mobilisation et recense les relais indispensables à une diffusion optimale de l'information.





### 3.1 / UN LARGE ÉVENTAIL DE DISPOSITIFS ET DE MOYENS

#### 3.1.1 / Lorsque la loi rend obligatoire ou encadre la participation

##### ■ Procédures juridiques obligatoires et outils qui en découlent

Grâce aux nombreuses dispositions en faveur de la prise en compte de la participation du citoyen dans les démarches de développement durable, les élus et leurs administrés ont à leur disposition un arsenal relativement complet :

- **l'enquête publique**, dont l'objectif est de permettre au grand public de prendre connaissance d'un projet et de formuler ses observations avant qu'il ne soit complètement arrêté ;
- **le débat public** : participation de tous les acteurs concernés tout au long du processus de construction du projet soumis. Il porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet ;
- la procédure de concertation issue de **l'article L300-2** du Code de l'urbanisme ;
- **les conseils de développement** instaurés par la LOADDT (Loi d'Orientation pour le Développement Durable du Territoire) du 25 juin 1999, qui prévoient l'organisation des Pays autour de Chartes de développement durable élaborées à l'initiative de la collectivité en association avec d'autres collectivités ;
- **les conseils de quartiers**, qui ont pour vocation de formuler des avis et des suggestions sur des thèmes de la vie quotidienne ;

- **les Contrats d'agglomération**, qui exposent la stratégie de développement durable poursuivie par la collectivité. Ils constituent un document majeur dans la mesure où ils posent des ambitions, dégagent des objectifs stratégiques et définissent un plan d'actions ;
- **le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)**, document constitutif du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et du Plan Local d'Urbanisme (PLU) permettant aux communes d'exprimer les grands axes de leur politique.

##### ■ Outils non obligatoires issus d'une volonté politique

Il existe également des procédures et démarches volontaires, qui peuvent être encadrées ou non par la Loi. Cela autorise et parfois nécessite la mise en place d'initiatives plus approfondies et plus globales de mobilisation et de participation, par exemple :

- **le référendum local** : consultation facultative des citoyens sur un projet défini ;
- **la charte de la participation** : promotion de la concertation sur tous les projets touchant à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement, et à la préservation de l'environnement.

Dans le cadre d'un Agenda 21, seulement 1 % environ de la population, au mieux, participe habituellement à la concertation. Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles formes de participation susceptibles d'associer le plus grand nombre. Du fait de leur complémentarité et de leur transversalité, les outils conventionnels et non conventionnels peuvent être utilisés simultanément pour renforcer la mobilisation de la population.



### 3.1.2 / Des outils moins institutionnels et en général moins conventionnels

Le recours à d'autres outils, souvent non réglementaires, issus d'univers tels que ceux du spectacle ou de la communication événementielle, est de plus en plus fréquent. Les expériences menées témoignent de leur capacité à accroître la participation, en particulier en associant des publics habituellement difficiles à appréhender. Peut-être parce que ces outils permettent de rendre le développement durable "créatif, adapté et ambitieux"<sup>14</sup> ?

- **Les vidéos paliers** : utiliser la vidéo pour "donner la parole" à la population en filmant les réponses à un questionnaire précis et défini à l'avance<sup>15</sup> ;
- **La télévision** : s'approprier l'outil de communication le plus répandu dans la société pour associer la population ;
- **Le théâtre** et les autres formes artistiques : informer et sensibiliser la population (en l'associant ou non) sur un thème défini. Ces outils permettent d'entrer en contact avec des publics d'ordinaire difficiles à mobiliser<sup>16</sup> ;
- **Le Forum 21 et les ateliers de type Agenda 21** : instaurer un lieu d'échange entre les différents acteurs et en particulier avec la population, dans les démarches de développement durable<sup>17</sup> ;

- **Les démarches de quartier 21** : rénover un quartier selon les principes du développement durable en association avec ses habitants<sup>18</sup> ;
- **Les rencontres avec les acteurs économiques** : organiser des moments d'échanges et de dialogue en faisant se rencontrer des acteurs qui n'en ont pas l'habitude ;
- **Le budget participatif** : faire définir par la population, au travers d'un mécanisme bien rodé de débats, de consultations et de décisions, les priorités d'affectation des budgets et des engagements financiers de la collectivité<sup>19</sup> ;

Nombre de démarches de concertation peuvent mettre à profit ces outils, pour lesquels on assiste, depuis quelques années, à une diffusion accrue et qui finissent, pour certains d'eux, par s'institutionnaliser.

- <sup>14</sup> : F. Dalvai, chargé de mission au service environnement du conseil général de l'Isère..
- <sup>15</sup> : Par exemple, se reporter à la fiche 12- Les logements sociaux et le développement durable : OPAC 38.
- <sup>16</sup> : Par exemple, se reporter à la fiche 1- Les outils festifs et artistiques : vers un développement durable désirable et festif ?
- <sup>17</sup> : Par exemple, se reporter à la fiche 16- Le Forum 21 et les ateliers actions, Echirolles (38).
- <sup>18</sup> : Cf. Fiche sur les "Démarches de quartier de Saint-Denis" du CD-ROM.
- <sup>19</sup> : Par exemple, se reporter à la fiche 17- Le budget participatif : Morsang-sur-Orge (91).

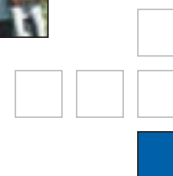




## 3.2 / DES PUBLICS NOMBREUX AUX ATTENTES SPÉCIFIQUES

### Les cibles principales

	CARACTÉRISTIQUES	ENJEUX	DÉMARCHES	OUTILS
<b>■ GRAND PUBLIC</b>	Ensemble des individus adultes sans distinction de catégories socio-économiques, d'âge ou de sexe.	Identifier les publics directement concernés par la problématique (usagers ou riverains) : leurs attentes exigent des réponses adaptées tant au niveau technique qu'au niveau des moyens de concertation mobilisés.	Toutes les démarches globales (PLU, Agenda 21, Charte de pays...).	Outils de portée large qui touchent le public de manière diffuse et indifférenciée (expositions, conférences, réunions publiques, enquêtes, presse...). Il est de ce fait difficile d'évaluer la réalité quantitative et qualitative de la mobilisation engendrée (qui sont-ils ? de quelle manière ont-ils été touchés ?...).
<b>■ ACTEURS ÉCONOMIQUES</b>	Cible qui à la fois influe sur les modes de consommation et en dépend. Ils sont directement en prise avec de nombreuses parties prenantes (population, fournisseurs...).	Favoriser leur association dans les démarches de développement durable, même s'ils ont souvent l'objet de méfiance de la part des autres acteurs. De plus la finalité première de leur activité ne rejoint pas forcément celle du développement durable.	Projets globaux de territoire, projets de quartiers, renouvellement urbain, voirie, transports urbains.	Campagne ciblée, table ronde...
<b>■ POPULATIONS FRAGILISÉES</b>	Personnes difficilement mobilisables et peu informées, du fait de leur position dans la société (personnes immigrées, à faibles revenus, dépendantes, gens du voyage, femmes isolées, personnes âgées...).	Leur accorder une attention particulière, et aller au-delà des processus grand public mis en place.	Communication ciblée et volontariste ; mise en place de documents traduits, ou de traducteurs, enquête spécifique, actions auprès de relais comme les enfants...	Moyens non conventionnels. Utiliser les outils artistiques. Passer par les enfants. Traduction.
<b>■ JEUNES</b>	Cible difficilement mobilisable car répondant à des codes spécifiques, qu'il faut maîtriser. Les jeunes ne trouvent souvent pas leur place dans les structures de mobilisation traditionnelles et institutionnelles.	Les encourager à penser et à construire le territoire qui sera le leur dans l'avenir. Mettre à profit la dynamique potentielle qu'ils représentent, leur forte capacité à adapter leur comportement et à se rassembler.	Toutes les démarches utilisant des outils créatifs et innovants.	Les outils adaptés et non conventionnels doivent être mis en place pour réussir à les mobiliser de façon efficace (spectacle vivant, arts, jeux, concours...).



## Les cibles relais

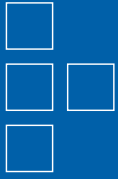
### ■ Les relais sociaux et médiatiques

Pour optimiser la diffusion de l'information auprès des publics concernés, il est important d'identifier les bons relais, c'est-à-dire les structures ou les personnes susceptibles d'inciter certaines populations à participer et à porter des initiatives (conseil municipal des Jeunes, conseil des Anciens, MJC, centres sociaux, centres de loisirs, associations de quartier...).

Les médias (presse écrite, radio, TV...) sont également des relais incontournables car ils assurent la diffusion de l'information sur le déroulement des démarches de développement durable. Il convient d'identifier les supports à privilégier et surtout de valoriser l'existant (journal de la collectivité, journaux locaux et quotidiens régionaux, stations de radio et chaînes de télévision locales et régionales...).

Au final, **la collectivité** porteuse du projet ou de la démarche est un rouage essentiel de sa réussite : ainsi, elle doit d'une part, prendre en compte et solliciter **les autres partenaires institutionnels** (services et élus) et d'autre part, mobiliser, informer et former ses propres services.

## 4



## L'animation au service de la participation



Dans toute démarche impliquant des parties prenantes différentes et poursuivant des objectifs d'échanges et de débat, il est une fonction essentielle : l'animation. L'attribution de cette mission à une personne dédiée est un postulat de base, dont dépend, en partie, la réussite de la participation. Cette partie souligne l'importance et l'intérêt du recours à un animateur et fournit des recommandations pratiques et méthodologiques de mise en œuvre.





#### 4.1 / QUI EST L'ANIMATEUR ET QUEL EST SON RÔLE ?

L'animateur vient en appui au maître d'ouvrage. Il est chargé de faire en sorte que le dialogue s'installe entre la population et les élus.

Cette mission peut être assurée par le décideur ou par un technicien de l'équipe opérationnelle. Cependant, pour garantir la légitimité et la crédibilité de la démarche, une tierce personne, extérieure à la structure et donc neutre aux yeux du public, semble préférable. En effet, cette position permettra, par exemple, lorsqu'un dossier est controversé, de dépasser la situation conflictuelle et d'instaurer un véritable dialogue entre l'ensemble des acteurs, dans une ambiance propice à la sérénité des débats.

La présence d'un animateur est aussi précieuse car au-delà de créer les conditions du dialogue, son rôle principal est la distribution équilibrée de la parole. Il devra la prise de parole par des personnes peu habituées à cet exercice, surtout dans un cadre officiel. Le premier travail de l'animateur est de créer **un climat de confiance** en favorisant la **reconnaissance mutuelle** et le **respect de chacun**. Pour autant, cela n'est possible que si les gens sont convaincus d'être écoutés et que leur participation servira à quelque chose.

À ce titre, la **définition initiale de règles du jeu** impulsées par les élus et pouvant être adoptées en concertation avec les participants se révèle être un passage obligé.

Tout au long du processus de la participation, les animateurs et les porteurs de projet vont procéder à l'information, à la sensibilisation et à la formation des publics, pour :

##### Sur le fond :

- Expliquer le développement durable et ses enjeux locaux et mondiaux ;
- S'affranchir du présent ;
- Diffuser une information objective ;
- Avoir une connaissance globale et suffisante de l'ensemble des problématiques du territoire.

##### Sur la forme :

- Préparer les participants aux difficultés éventuelles des premières réunions ;
- Mettre tous les acteurs au même niveau ;
- Savoir lire l'information disponible ;
- Éviter les incompréhensions ;
- Donner des clés de compréhension et aider à faire mûrir les avis.



## Comment donner la parole ?

### Quelques conseils à respecter au lancement de la participation...

- ▶ **Définissez les objectifs de la participation en :**
  - Clarifiant les enjeux ;
  - Définissant ce qui est attendu de la population ;
  - Distinguant clairement les participants et les porteurs de projets ;
  - Donnant et partageant les règles de fonctionnement.
- ▶ **Établissez la transparence en :**
  - Choissant dès le départ la méthode que vous utiliserez : la méthode dite du " haut vers le bas " (la collectivité organise, propose et structure) ou du " bas vers le haut " (la collectivité laisse une grande liberté aux participants) ;
  - Distinguant la participation de la décision ;
  - Identifiant ce qui relève de l'intérêt collectif et de l'intérêt individuel.
- ▶ **ATTENTION : Formulez et respectez le calendrier !**

- ▶ Privilégiez l'expression libre et égale ;
- ▶ Créez une dynamique positive en reconnaissant l'autre, en l'écoutant et en ayant une attitude positive ;
- ▶ Mettez en place des outils de prise de parole, par exemple, la discrimination positive qui consiste à donner la parole prioritairement aux personnes qui ne sont pas intervenues avant celles qui ont déjà parlé ;
- ▶ Soyez attentif à l'équilibre du temps de parole ;
- ▶ Dépassez les clivages et les conflits ;
- ▶ Canalisez les prises de paroles intempestives des personnes pouvant se retrouver dans une position d'opposition et de conflit ;
- ▶ Stimulez l'initiative, les critiques constructives et les solutions alternatives ;
- ▶ Réfléchissez aux horaires de réunions, à des permanences ;
- ▶ Prévoyez des outils de recueil des avis (forums, internet, enveloppes T...).





## Comment mobiliser les acteurs locaux ?

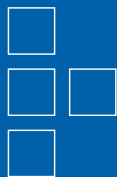
### 4.2 / LES OBSTACLES À ÉVITER

La présence d'un animateur ne doit pas pour autant dispenser les élus de participer pleinement à la concertation. En effet, il est primordial que ceux-ci prennent leur place au sein des réunions ou des structures de concertation, en montrant leur volonté et en tranchant les litiges éventuels. De la même façon, cette implication des élus ne doit pas entraver la parole des participants.

Une autre mission de l'animateur, comme des élus, est de mobiliser et de rassembler le plus grand nombre d'acteurs locaux pour rendre la participation la plus constructive possible. Néanmoins, il faut avoir conscience que les difficultés rencontrées en la matière proviennent du fait que les acteurs locaux considèrent souvent que leur participation ne modifiera en rien des projets qu'ils pensent, même si c'est à tort, déjà déterminés. De nombreux exemples illustrent malheureusement ces "fausses participations", constituant autant de contre-références à l'origine des préjugés négatifs de l'opinion publique vis-à-vis de la participation.

- ▶ Favorisez l'accès à tous en touchant toutes les cibles ;
  - ▶ Prévoyez une traduction si nécessaire ;
  - ▶ Adaptez-vous en fonction du nombre de personnes mobilisées en établissant des sous-groupes ;
  - ▶ Proposez des alternatives de participation en fonction de la diversité des populations et acteurs concernés ;
  - ▶ Ne négligez pas les cibles relais et les cibles ressources ;
  - ▶ Sortez de vos réseaux quotidiens.
- ▶ **ATTENTION** au risque de **sur-sollicitation** et à **l'essoufflement de la participation**. En effet, il faut avoir conscience que la participation est une **méthode permanente de gouvernance** qui nécessite un **investissement continu**.





## Comment élaborer un plan de participation<sup>20</sup> ?

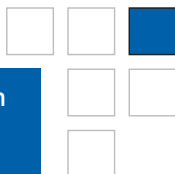


Une démarche de participation ne s'improvise pas. Elle requiert une organisation rigoureuse et une adaptation aux besoins spécifiques du territoire. Elle doit être validée, comprise et partagée dans ses enjeux et ses objectifs dès le départ. Pour cela, l'élaboration d'un " plan de participation " dès l'origine du projet peut être préconisée, en ce sens qu'elle pose les problèmes et permet de préciser les choix.

Le plan présenté ici se veut le plus large possible. Il prend en compte tous les niveaux de participation<sup>21</sup> pour que les acteurs publics locaux puissent choisir, en fonction de leurs moyens, de leur territoire et de leurs objectifs, d'utiliser tout ou partie de ce plan.



Le plan de participation vise à construire une démarche globale permettant l'implication de l'ensemble des acteurs, l'établissement d'un programme d'action et l'émergence de nouveaux comportements adoptés par les participants eux-mêmes.



## 5.1 / DÉFINIR LES OBJECTIFS ET IDENTIFIER LES BESOINS D'EXPRESSION

La participation des populations, dans un projet de développement durable, peut passer par des étapes successives depuis la forme initiale d'information, se poursuivre par une réelle concertation, pour s'achever enfin par la mise en œuvre concrète des actions envisagées. Cela nécessite de définir et de programmer des moments et des moyens d'expression pour :

- Diffuser l'état des connaissances sur le concept de développement durable et les notions qui s'y rapportent, c'est-à-dire **informer**, sensibiliser, former...
- Enrichir, par les échanges, l'état des lieux du territoire et **coproduire** un plan d'action c'est-à-dire **consulter, concerter**...
- **Faire agir individuellement ou collectivement** les acteurs en multipliant les initiatives.

## 5.2 / IDENTIFIER LES ACTEURS ET LE TERRITOIRE PERTINENT

### 5.2.1 / Les acteurs

Le recensement et la description précise des publics concernés permettront de les hiérarchiser et notamment d'établir la classification suivante :

- Les cibles principales ;
- Les cibles relais.

### 5.2.2 / Le(s) territoire(s) pertinent(s)

La question du territoire est traditionnellement posée sous l'angle de l'échelle de territoire. En matière de développement durable, il est souhaitable de rechercher une dimension suffisamment large pour pouvoir agir de façon significative face aux enjeux globaux et mondiaux. C'est un objectif évidemment difficile à atteindre, a priori, dans nombre de contextes locaux et face aux compétences institutionnelles.

Les territoires sont pertinents en fonction des circonstances, qu'il s'agisse de la volonté politique qui s'y exerce ou de l'activité pratiquée. Il ne faut pas hésiter pour autant à replacer les problèmes de l'environnement mondial, car tel est effectivement ce que suppose la problématique du développement durable. **L'échelle pertinente sera alors celle qui permettra d'agir et d'engager une dynamique avec le souci constant de ces enjeux mondiaux.**

La participation prend des formes différentes selon l'échelon territorial auquel on se situe : sa nature varie selon qu'il s'agit d'un quartier, d'une commune ou d'un pays. Ainsi, la proximité, du fait qu'elle instaure un dialogue, une sensibilisation et une concertation avec les citoyens, semble plus mobilisatrice à l'échelle d'une commune. Les projets sont davantage visibles au quotidien, avec des élus et des interlocuteurs identifiés et plus facilement accessibles.

→<sup>20</sup> : Le terme ici de "participation" doit être entendu en tant que terme générique dont la définition a été donnée page 9.

→<sup>21</sup> : C'est-à-dire, l'information, la consultation, la concertation (cf. page 9).

### 5.3 / FIXER LES RÈGLES DU JEU

Les règles du jeu en matière de participation doivent être élaborées dès le départ. Elles peuvent, par exemple, s'incarner dans un document (par exemple une charte de fonctionnement<sup>22</sup>) qui permet de fournir un cadre au dialogue.

La définition de ces règles abordera obligatoirement les aspects suivants :

- Délimiter les grandes étapes de l'élaboration du projet ;
- Organiser le travail de l'équipe de projet ;
- Préciser les modalités de choix et de hiérarchisation des actions proposées ;
- Préconiser la transparence ;
- Valider les règles ensemble ;
- Clarifier les porteurs ou les responsables du projet et le budget ;
- Planifier les dépenses<sup>23</sup>.

La mise en œuvre de ces préconisations devrait s'accompagner de fortes chances de réussite de la participation. Néanmoins, des difficultés peuvent apparaître mais elles ne doivent pas décourager les élus à s'investir dans cette démarche. Les éléments qui suivent constituent des conseils pour répondre à ces éventuelles difficultés.

Comment réagir face aux difficultés inhérentes à une démarche de concertation ?

- Ne pas chercher à répondre directement et immédiatement, mais s'engager à le faire ultérieurement dans le même cadre ;
- Être prêt à remettre en question la méthodologie et notamment la durée de la concertation ;
- Interpeller (prendre à partie) les participants sur leur propre responsabilité et engagement ;
- Proposer l'intervention d'une personne extérieure pour qu'elle témoigne de la réalité des thèmes abordés ;
- Trouver des réponses à partir de l'analyse des dysfonctionnements de la réunion.

→<sup>22</sup> : Se reporter, par exemple, à la fiche n°11- Construire une Charte de participation

→<sup>23</sup> : Cf. : Guide du RARE, " Objectif développement durable, comprendre et agir sur son territoire " p. 66 sur le " budget et le plan de financement de l'élaboration d'un Agenda 21 sur 3 ans ".



#### 5.4 / CONCEVOIR ET CHOISIR DES OUTILS ET DES MOYENS

Selon la nature du projet et de la démarche (information, concertation ou action), des moyens différents pourront être recherchés. Ils peuvent s'appuyer sur les outils réglementaires, mais aussi sur les alternatives moins institutionnelles présentées précédemment.

Le choix d'outils adaptés aux enjeux assurera la mise en œuvre d'une démarche de participation équilibrée et efficace. Dans le souci de faciliter leur présentation et leur sélection par les porteurs de projet, le tableau récapitulatif suivant répartit les outils potentiels en fonction des publics ciblés et des objectifs poursuivis.

La délicate mais incontournable question du budget

Il est indispensable de rappeler qu'un plan de participation ne peut être efficace sans un budget adapté, c'est-à-dire si les moyens matériels et humains nécessaires ont été mis en place. Pour cela, être attentif, dès le départ, à l'attribution de financements suffisants pour faire face aux dépenses non prévues qui surviendraient en cours de processus, se révèle indispensable.

Fournir un modèle de budget pour l'ensemble des démarches potentielles de participation est difficile, puisque leur forme peut être variable. À titre indicatif, on peut indiquer que, dans le cadre d'un Agenda 21, le budget de concertation représente classiquement 50 % environ du budget total de l'Agenda 21 (hors communication finale).

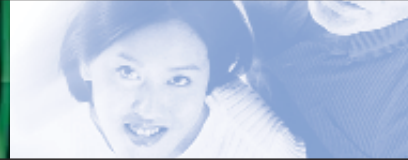
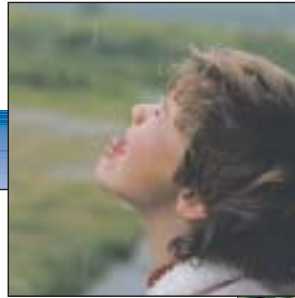


## CIBLES

OBJECTIFS

	GRAND PUBLIC	PERSONNEL TERRITORIAL	JEUNES ENFANTS ADOLESCENTS	ACTEURS ÉCONOMIQUES
<b>Informer sensibiliser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presse</li> <li>• Publications (plaquette, lettre...)</li> <li>• Journées nationales : "En ville sans ma voiture", "Marchons vers l'école"...</li> <li>• Conférences, réunions d'information</li> <li>• Expositions</li> <li>• Almanach de l'Agenda 21</li> <li>• Rallye Découverte Agenda 21</li> <li>• Organisation de visites</li> <li>• Site Internet de la ville</li> <li>• Théâtre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réunions d'information</li> <li>• Colloques</li> <li>• Participation à des réseaux</li> <li>• Circulation interne de l'information relative au développement durable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cinéma</li> <li>• Conférences</li> <li>• Animation</li> <li>• Sensibilisation dans les écoles</li> <li>• Jeux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquêtes</li> <li>• Tables rondes</li> </ul>
<b>Concierter coproduire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forum 21, ateliers 21</li> <li>• Comités de quartiers</li> <li>• Cafés philosophiques</li> <li>• Enquêtes, sondages, micros-trottoirs, ...</li> <li>• Forum Internet, vidéo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• État des lieux interne</li> <li>• Formation interne</li> <li>• Rédaction d'un guide de recommandations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réalisation d'une exposition</li> <li>• Manifestations avec les villes jumelées</li> <li>• Conseil municipal des jeunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquêtes</li> <li>• Tables rondes</li> </ul>
<b>Faire agir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fête du développement durable</li> <li>• Ateliers action</li> <li>• Ambassadeurs environnement</li> <li>• Observateurs de quartiers,</li> <li>• Rencontres citoyennes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projets pilotes</li> <li>• Mise en place d'un Système de Management Environnemental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concours de dessins, de sculptures recyclées, de projets...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incitation à la réalisation d'un prédiagnostic environnement</li> <li>• Labellisation d'initiatives (type Ökoprofit)</li> <li>• Appels à projets...</li> </ul>





## 5.5 / LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

L'élaboration d'un plan de participation doit reposer sur une bonne connaissance du territoire, des acteurs et de son potentiel. Elle peut être confiée à un bureau d'études. Si l'une de ses vocations principales est de faciliter l'organisation matérielle des actions, l'existence d'un plan de participation ne doit pas constituer un frein à l'initiative. Ainsi, celui-ci doit-il être évolutif et réserver du temps et des moyens qui pourront être affectés, plus tard, en fonction des opportunités.

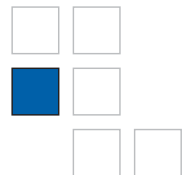
### ■ Prendre en compte la notion de temps

Paramètre essentiel dans une démarche de développement durable, la notion de temps doit impérativement être intégrée à la réflexion :

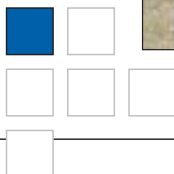
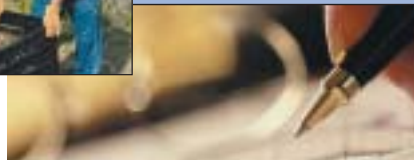
- en structurant la démarche dans le temps en choisissant un rythme (calendrier ni serré ni trop long) permettant le maintien de la mobilisation et une production commune satisfaisante ;
- en adaptant le processus au fur et à mesure, pour tenir compte des modifications possibles sur le fond et de l'élargissement possible du groupe.

La concertation peut s'essouffler, du fait du temps long qui lui est nécessaire. Il est donc indispensable d'expliquer, dès le départ, les contraintes inhérentes à la démarche. Une solution pertinente consiste à mettre à profit ce temps pour illustrer le développement durable en présentant des actions concrètes. En effet, le temps de la participation ne sous-entend pas l'absence ou l'arrêt de réalisations sur le terrain. Au contraire, des actions faciles à concrétiser et visibles maintiennent la participation des élus et de la population, tout en soulignant son importance.

En outre, notamment dans les démarches de type Agenda 21, le classement des propositions d'actions selon des échéanciers à court, moyen et long terme, par exemple, permet de retenir ce qui est immédiatement accessible et de repenser, sans les éliminer, les propositions de type prospectif, dont les moyens de mise en œuvre restent à réunir pour la suite.







### ■ Communiquer sur le plan de participation

Le plan de participation, pour prendre tout son sens et être utilement exploité, doit :

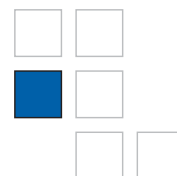
- être accompagné d'une campagne de communication cohérente facilitant le déroulement des actions ;
- donner le ton à tous les communiqués de presse, en définissant une ligne éditoriale ;
- assurer du lien entre tous les événements médiatiques liés au projet.

Des moyens relevant directement des techniques de communication courantes se révèlent parfaitement adaptés pour accompagner une démarche de participation :

- un logo créant une visibilité, une reconnaissance ;
- un dossier de presse, une revue de presse ;
- une plaquette de présentation ;
- un supplément dans le journal...

Ces outils permettront de faciliter le déroulement des actions prévues dans le plan de participation et de conserver une cohérence entre elles.

**Enfin, il est important de capitaliser l'expérience acquise en matière de concertation, et de l'évaluer pour améliorer les pratiques.**





## SÉLECTION BIBLIOGRAPHIQUE ET SITES INTERNET

### BIBLIOGRAPHIE

- *Construire une politique de développement durable : guide des collectivités pour agir*, Manuel de synthèse, CERDD, Lille, 2001, 12 pages.
- *Le développement durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux*, Collections du CERTU, Lyon 2000, 148 pages.
- *Se former aux pratiques du développement durable : guide à l'attention des institutions publiques*, RARE, Toulouse, 2004, 149 pages.
- *Le processus de la concertation et les outils de participation du public à la concertation*, guide pratique publié pour les Assises Nationales de la Concertation et du débat public (Paris, Octobre 2003), 83 pages et 22 pages :
  - *Les outils de participation du public à la concertation* ;
  - *Le processus de la concertation*.
- *Les indicateurs en action. Guide du praticien*, 2002, Pastille European Union FP5, 53 pages.
- *Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne : le panel de citoyens. Quel Brabant wallon pour demain ?*, France André-Dumont, Fondation Française pour les Générations Futures, Panel de Citoyen et la Région Wallonne, 43 pages.
- *La concertation en aménagement : éléments méthodologiques*, Collections du CERTU, Lyon, 2000, 168 pages.
- *Outils de concertation pour les villes moyennes en Midi-Pyrénées. Bilan des méthodes existantes et orientations en matière d'Agenda 21 local*, Rapport de mission de mars 2001, ARPE, DIREN, conseil régional de Midi-Pyrénées.
- *La concertation dans les PDU. Pour qui ? Avec qui ? Comment ?*, Dossiers du CERTU, 2003, 66 pages.

### SÉLECTION DE SITES INTERNET

#### Associations

- [www.adels.org](http://www.adels.org) : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
- [www.arpeurs.fr](http://www.arpeurs.fr) : Arpeurs
- [www.association4d.org](http://www.association4d.org) : Association 4d
- [www.budget-participatif.org](http://www.budget-participatif.org) : éléments de réflexion sur les budgets participatifs
- [www.fgf.be](http://www.fgf.be) : Fondation Française pour les Générations Futures
- [www.Komplex-Kapharnaum.net](http://www.Komplex-Kapharnaum.net) : KomplexKapharnaum
- [www.raee.org](http://www.raee.org) : Rhônalpénergie-Environnement
- [www.robins-des-villes.org](http://www.robins-des-villes.org) : association (dispositifs en concertation)

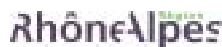
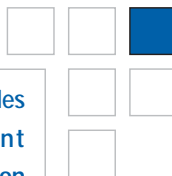
#### Institutionnels

- [www.certu.fr](http://www.certu.fr) : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
- [www.cg38.fr](http://www.cg38.fr) : conseil général de l'Isère
- [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr) : conseil régional Rhône-Alpes
- [www.environnement.gouv.fr/rhone-alpes/](http://www.environnement.gouv.fr/rhone-alpes/) : DIREN Rhône-Alpes
- [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr) : ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD)
- [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) : accès aux textes de lois, codes, procédures juridiques

#### Structures

- [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org) : Centre de Ressources et d'Innovation pour le Développement Durable
- [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr) : Commission Nationale du Débat Public
- [www.rare.asso.fr](http://www.rare.asso.fr) : Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement

L'objet principal de ce guide est de développer des éléments fondamentaux du développement durable. L'injonction et la demande de participation sont devenues récurrentes depuis quelques années. Au-delà des discours, comment et pourquoi, où et quand se croisent la volonté politique des élus et cette revendication des habitants ? Dans ce guide, 20 fiches présentent des exemples réussis de participation.



#### DIREN

#### CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ISÈRE

#### CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES

#### CERTU

#### RHONALPÉNERGIE-ENVIRONNEMENT

Le développement durable n'est pas un luxe : c'est une nécessité. Pour faire face aux crises environnementale, économique et sociale que nous traversons, la réorganisation des processus de décision est indispensable. Donner toute sa légitimité à la concertation est une façon de renforcer la démocratie. Cette mutation est d'abord culturelle, mais elle fait aussi appel à des méthodes et des outils, et suppose une inventivité permanente. Agissant au sein de l'État pour favoriser un développement durable de nos territoires, la DIREN Rhône-Alpes participe avec d'autres à la diffusion des expériences innovantes sur ce sujet, afin de stimuler et guider les collectivités décidées à assumer les enjeux du futur.

Acteur de longue date dans les trois champs du développement durable que sont l'équité sociale, la préservation de l'environnement et le dynamisme économique, le département de l'Isère s'est engagé dans une démarche d'Agenda 21 par délibération du 6 février 2004. À ce titre, la concertation - quatrième pilier du développement durable - devient une étape incontournable dans la construction de ses politiques publiques. Elle est source de projets adaptés au territoire et partagés par les habitants. Ce guide, en rassemblant des éléments méthodologiques précis et des retours d'expériences, va aider les collectivités à trouver les clés d'une concertation réussie.

L'implication de chacun dans la décision publique est un gage de réussite des projets. La Région Rhône-Alpes a fait de cette approche un principe. Elle place le citoyen au cœur de son projet avec plus de concertation, de proximité, d'ouverture et de solidarité. Il est désormais coproducteur des actions régionales pour un développement économique au service de l'emploi et pour la construction d'une éco-région. " Nous devons nous appuyer sur la demande de citoyenneté " (Jean-Jack Queyranne, Président du conseil régional). La consultation citoyenne mise en place par le conseil régional dès 2004 a ainsi permis de dialoguer largement. Pour autant, la démocratie participative ne se résume pas à donner la parole au citoyen, encore faut-il savoir conduire ce mécanisme de participation, pratique nouvelle, et c'est en cela que ce guide basé sur divers exemples peut constituer une aide pour nombre d'élus.

Engagé depuis sa création dans le développement durable, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) propose aux collectivités locales, en appui à leurs démarches sur les territoires, des outils d'observation, des guides méthodologiques, des retours d'expériences, des formations, la mise en réseau des compétences et savoir-faire de ses partenaires. Au service des collectivités, les CETE et le CERTU innovent toujours aux côtés des acteurs locaux :

- pour rechercher des solutions adaptées à chaque projet, en articulation avec les attentes des citoyens et usagers ;
- pour les assister dans les décisions, leur mise en œuvre et leur suivi.

En accompagnement naturel des politiques publiques, la concertation fait partie intégrante des champs de préoccupation du CERTU, dans les domaines de la planification, des déplacements, des infrastructures ou des projets de territoires.

RhonAlpÉnergie-Environnement est l'une des dix Agences Régionales Françaises dont la mission est d'accompagner les collectivités locales en particulier en matière d'énergie, d'environnement et plus généralement de développement durable. À ce titre, elle est amenée à publier régulièrement sur les sujets d'actualité et notamment sur la notion de concertation dans les démarches de développement durable. Sans aucun doute par son apport constant d'idées nouvelles, par la confrontation positive des cultures, des structures et des personnes, par le temps nécessaire à sa tenue, par le respect réciproque qu'elle entraîne et par la compréhension enfin des enjeux globaux et mondiaux reliés au quotidien, la concertation est l'un des piliers fondamentaux des démarches de développement durable. La multiplication actuelle des initiatives en matière de développement durable se devait d'être soutenue par ce guide méthodologique et de références d'expériences.

prix de vente = 15 euros

ISBN 2-11-095328-4