

RÉSEAU NATIONAL DES ACTEURS
DES DÉMARCHES TEMPORELLES

Les mardis de **Tempo**

Les rythmes
de la concertation

mardi 25 mai 2010



ÉDITION : SEPTEMBRE 2010

Tempo Territorial

Hôtel du Département - Direction de la citoyenneté

Quai Jean-Moulin - 76101 Rouen Cedex 1 - Tél. : 02 35 03 57 77

Email : tempoterritorial@yahoo.fr / Site Internet : tempoterritorial.free.fr

Les temps et les rythmes des individus et des territoires se diversifient, éclatent ou se désynchronisent sous l'effet de l'évolution de nos modes de vies. Depuis une dizaine d'années, des politiques temporelles ont vu le jour dans un certain nombre de collectivités locales avec pour objectif de diagnostiquer ces phénomènes temporels, d'ouvrir des concertations sur ces « questions de temps » et de mettre en place des services innovants ou des horaires adaptés afin de privilégier une meilleure articulation des temps de vies (personnelle, familiale, professionnelle, sociale...). Depuis sa création en 2004, *Tempo Territorial*, premier réseau national des acteurs des démarches temporelles réunit des collectivités, des organisations scientifiques, des associations, des consultants et des entreprises, des individus soucieux de faciliter la conciliation des temps personnels et professionnels.

Tempo Territorial, association à but non lucratif, a pour objet de **favoriser l'échange, le partage, l'apprentissage, la mutualisation, la coopération, entre acteurs des démarches temporelles territoriales**, de manière à :

- **Accompagner les acteurs** des territoires dans des démarches temporelles, dans le contexte de transformations et d'évolutions des rythmes des temps de la vie moderne.
- **Intégrer la dimension temporelle**, à des échelles pertinentes, dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement, du développement économique, des transports, de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs, des services..., et sensibiliser les acteurs de ces politiques territoriales publiques et privées.
- **Construire un lieu de capitalisation**, un centre de ressources et d'innovations sur les enjeux temporels et favoriser l'échange des bonnes pratiques, en termes de sensibilisation, d'analyse méthodologique, d'organisation de la concertation, de mise en œuvre d'actions concrètes, de représentations cartographiques, de communication...
- **Permettre le débat public** à l'échelle locale, nationale et européenne sur les pratiques temporelles entre pouvoirs publics, entreprises, habitants, salariés, usagers et leurs représentants. *Tempo Territorial* organise plusieurs fois par an des **séminaires et journées d'échanges** à partir des expériences locales et des travaux de groupes thématiques tels que « temps et entreprises », « temps et services », « temps et aménagement », « temps de la nuit », « temps des étudiants »... L'association et ses membres rendent compte progressivement des travaux menés à travers publications et sites internet.

PAGE 06

Les temps et contretemps de la concertation dans les projets d'une ville et d'une agglomération

Gérard CLAISSE

Adjoint au Maire de Lyon et vice-président
du Grand Lyon chargé de la démocratie
participative et des relations avec les usagers.

PAGE 14

Les formes et les temps de la concertation dans les débats publics nationaux

Catherine COUTELLE

Députée de la Vienne

PAGE 19

Quand le moment de la concertation détermine sa portée. Réflexions tirées de quelques expériences participatives européennes

Julien TALPIN

Docteur en sciences politiques et sociales

OUVERTURE

Thérèse RABATEL

Adjointe au Maire de Lyon,
déléguée à l'Égalité pour les femmes, aux Temps
de la Ville, aux Handicaps

La concertation est devenue un incontournable des projets politiques de toute nature et envergure, aux niveaux national ou local. Élus, population et techniciens sont confrontés à la question des rythmes du déroulement de cette concertation, engendrant de nombreuses questions, voire des tensions : trop rapide ou trop lente, trop précoce ou trop tardive, trop ficelée ou trop floue..., les reproches sont nombreux, les maladresses ou les erreurs aussi. Les réussites existent cependant pour le bénéfice de tous, et la concertation bien menée peut faire gagner du temps au final, par une amélioration des projets et une meilleure acceptation des habitants.

Tel sera le propos de ce *mardi de Tempo* questionnant une dimension fondamentale et complexe de la démocratie et de la citoyenneté que notre réseau « Tempo Territorial » n'a encore pas exploré.

Je donne tout de suite la parole à l'adjoint au Maire de Paris qui nous accueille, Monsieur Hamou Bouakkaz.

Hamou BOUAKKAZ

Adjoint au Maire de Paris,
délégué à la démocratie locale
et à la vie associative

Nous nous réjouissons de votre présence dans cette maison, maison qui est très en pointe sur les questions de gestion des temps. Dans la mandature précédente, c'était Anne Hidalgo, qui était chargée du Bureau des Temps. Elle a mené un certain nombre d'expérimentations d'aménagement des temps afin de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des parcours de vie. Paris continue, sous la houlette de Mao Peninou, d'expérimenter, d'ouvrir et d'évaluer un certain nombre de pratiques. Je suis ravi que Tempo s'intéresse aujourd'hui aux rythmes de la concertation. Nous ne pouvons plus en effet concevoir un processus participatif sans respecter un certain nombre de règles du jeu.

Les temps sont courts à celui qui pense et interminables à celui qui désire. L'ensemble des acteurs réunis ici pourraient se retrouver dans cette maxime d'Alain. Désirs et pensées ont des cadences d'expression et des vitesses d'exécution qui marchent ensemble, mais souvent à contretemps.

Il en va de même des rythmes de la ville. Vitesse, cadence et circulation n'obéissent pas forcément au même souffle alors que les

villes doivent relever le défi d'une même respiration entre habitants, travailleurs, usagers et bâtisseurs de la ville. La concertation a ces mêmes limites et contradictions d'agendas. Le temps de l'administration n'est pas celui des besoins immédiats de l'usager, ni celui saccadé de l'élu. La frustration vient souvent de ces échelles de temps diffracté. Certains regrettent de n'avoir pas été suffisamment concertés, d'autres pas suffisamment associés dans la mise en place du projet.

Les élus ont en effet besoin de mener rapidement un projet pour des raisons techniques, budgétaires, de légalité, d'engagement ou encore pour des raisons électorales. Parfois, pour des raisons similaires, il faut attendre un temps jugé incommensurable par les citoyens afin de mener un projet, alors que la concertation a été menée très rapidement. À Paris, nous avons pris des mesures de politique temporelle, lesquelles sont désormais inscrites dans une charte, la Charte parisienne de la participation. Cette charte indique notamment que les modalités et les étapes de tout processus participatif doivent être énoncées très en amont. Dans ce cadre, il est explicitement demandé que les services de la Ville et les élus intègrent le temps de la participation dans leur calendrier dès l'origine de leur projet. Il est acquis qu'une concertation doit durer au

minimum trois mois, faute de quoi l'obtention d'une pluralité de paroles est impossible, alors que la charte exige, par ailleurs, de prendre le temps d'aller chercher la parole de ceux qui ne participent pas spontanément. Il est acquis également qu'un certain délai est nécessaire pour informer les participants : deux semaines au plus tard avant la tenue d'une réunion. Par ailleurs, les informations doivent être accessibles à tous tout au long du processus participatif sur Paris.fr ou sur un site dédié à la concertation.

Les dispositions ainsi inscrites dans la charte doivent encore entrer dans les mœurs. Je vous invite à réfléchir sur la question du temps de la réunion publique. Nous sommes dans une ère où nous pourrions considérer que le temps n'existe plus. Avec les nouvelles technologies, nous sommes passés de l'éternité à la seconde et les échelles de temps se sont diluées. En outre, les rythmes et les modes de vie sont devenus hétérogènes. Le concept de la réunion publique en un lieu doit être rénové. Il faut en effet que les réunions aient lieu à des heures différentes afin que les étudiants, les jeunes, les mères de famille et les travailleurs puissent s'y trouver. Et il ne faut plus tenir compte du lieu physique des réunions. Les réunions doivent se tenir par téléconférence. Nous devons dans ces domaines être inventifs.

Beaucoup d'imagination, beaucoup d'inventivité, beaucoup de lutte contre les dictatures de la norme et les préjugés : voilà le triptyque sur lequel nous devons nous appuyer dès lors qu'il est question du rythme de la concertation. Le rythme de la concertation n'a en effet d'intérêt à être bousculé que si, et seulement si, il permet de recueillir la parole d'une partie très importante du spectre des habitants d'une ville ou des personnes ayant part à un projet.

Je vous souhaite un excellent après-midi de débat, je vous remercie.

Thérèse RABATEL

Merci pour cette introduction par endroits poétique !

Je donne la parole à Gérard Claisse.

Les temps et contretemps de la concertation dans les projets d'une ville et d'une agglomération

Gérard CLAISSE

Adjoint au Maire de Lyon et vice-président du Grand Lyon chargé de la démocratie participative et des relations avec les usagers

Nous pouvons définir la démocratie participative comme un ensemble de dispositifs, de démarches, de procédures, de processus permettant de favoriser la participation des citoyens à la vie politique et d'en accroître le rôle dans le processus de décision des élus. Cette définition n'est cependant pas très précise, les démarches et les procédures étant déclinées de manières très diverses selon les collectivités.   l'expression *développement de la démocratie participative*, je préfère l'expression *modernisation de la démocratie représentative*.

Le modèle de démocratie représentative repose sur trois piliers :

- la représentation politique ;
- la participation citoyenne ;
- la délibération publique.

Nous devons travailler sur ces trois piliers. Dans l'agglomération lyonnaise, nous sommes engagés dans cette démarche de modernisation de la démocratie représentative.

J'ai identifié cinq entrées possibles en démocratie participative :

- transformer (radicalement) la société, objectif recherché par les pays d'Amérique latine ;
- faire société, construire du lien social et du vivre-ensemble, objectif recherché par les milieux sociaux culturels ;

- fabriquer de la coresponsabilité ; objectif recherché dans les démarches de développement durable ;
- gagner en efficacité, objectif recherché par les anglo-saxons ;
- grandir en démocratie.

Les démarches de concertation du Grand Lyon et de la Ville de Lyon ont eu essentiellement pour objectif de gagner en efficacité et de grandir la démocratie, tout en recherchant de plus en plus à développer la coresponsabilité dans le cadre des politiques de développement durable.

La concertation est toutefois également un concept assez flou. Il existe, en fait, plusieurs niveaux dans le développement de la participation citoyenne et de la délibération publique. Ils sont les suivants :

- l'information ;
- la consultation, au cours de laquelle les élus, les services et les concepteurs des projets sont à l'écoute des avis des habitants, des associations, des parties prenantes ;
- la concertation, qui permet aux parties prenantes de dialoguer et d'échanger leurs points de vue, voire de confronter leurs intérêts contradictoires ;
- la coproduction, qui consiste à construire ensemble.

Nous concevons la concertation non pas comme une coproduction, mais comme une aide à la

conception des projets, non pas comme une codécision, mais comme une aide à la décision pour les élus et comme une aide à l'appropriation pour les habitants.

Depuis 2002 au Grand Lyon, j'ai instruit soixante-dix projets dans l'agglomération, qui représentent de l'ordre de la moitié du programme pluriannuel d'investissement du Grand Lyon, lequel s'élève à deux milliards d'euros. L'importance budgétaire et la nature des projets sont très diverses.

Je vous propose d'aborder désormais la question des temps de la concertation.

La concertation est une politique publique

D'abord, la concertation est une politique publique qui demande du temps pour être mise en œuvre. Le développement de nouvelles manières de conduire l'action publique, dans lesquelles la concertation occupe une place essentielle, implique en effet des changements de culture. La culture dominante de l'élu est une culture de prise de décision. L'élu doit désormais acquérir une culture de construction de la décision. Pour les services techniques, il s'agit de passer d'une culture de *sachant* à une culture de *sachant et d'apprenant*. Les habitants, les associations et les mouvements sociaux détiennent une expertise complémentaire de celle des services techniques. Ils détiennent en effet l'expertise

Les temps et contretemps de la concertation dans les projets d'une ville et d'une agglomération

de l'usage, la connaissance du territoire et des gens. Il s'agit donc, pour les habitants, de passer d'une culture de la contestation, de l'interpellation à une culture de la proposition.

S'agissant du Grand Lyon, nous avons construit la démarche de la concertation en trois temps.

Nous avons d'abord élaboré une Charte de la participation, en lien avec le Conseil de développement du Grand Lyon. Il s'agit d'un temps long éminemment politique. Dix-huit mois ont été nécessaires pour rédiger cette Charte. En outre, le processus d'élaboration de la Charte est parfois tout aussi important que le résultat lui-même. Nous avons ensuite expérimenté des démarches participatives afin de construire une ingénierie de la concertation. Nous avons ainsi expérimenté des outils et des méthodes de concertation sur un certain nombre de projets.

Enfin, un temps a été consacré à la professionnalisation des services. Un guide méthodologique de la concertation dans la conduite de projet a été élaboré, ainsi qu'un plan de formation pour l'ensemble des chefs de projet et des chargés de communication et de concertation du Grand Lyon.

Les temps de la concertation dans les temps du projet

Différentes questions doivent être prises en compte dans l'examen des temps de la concertation : les objectifs de la concertation, son sujet, sa méthode, ses acteurs, son périmètre. Il n'existe ainsi aucune recette préétablie qui serait duplicable d'un projet à l'autre sur les temps de la concertation, même si nous pouvons poser quatre grands principes.

Le premier principe est de prendre en compte la concertation dans la conduite du projet en amont. Pour autant, le Président du Grand Lyon nous demande de ne pas perdre de temps. Il faut donc engager le temps de la concertation dans la temporalité du projet. Il faut ainsi concevoir et réaliser la concertation en temps masqué. Le temps des procédures est en général suffisamment long pour permettre d'intégrer des temps de concertation suffisants.

Suivant le deuxième principe, la concertation doit être considérée comme un processus, qui s'organise autour de temps forts. Les temps forts du projet sont les suivants :

- l'initialisation du projet, c'est-à-dire l'idée de faire ;
- l'élaboration d'un diagnostic, d'un programme et d'un cahier des charges ;
- la conception de l'avant-projet ;
- le projet ;
- la mise en chantier du projet ;

- la mise en œuvre du projet et ses éventuels ajustements.

En règle générale, au Grand Lyon, nous démarrons la concertation à partir de l'élaboration du programme ; très rarement, à partir de l'initiation du projet. De même, il est rare que la concertation continue jusqu'aux premiers mois de la mise en œuvre du projet.

Le troisième principe est d'organiser chacun de ces temps forts autour de trois phases :

- une phase d'information et d'écoute ;
- une phase de dialogue et de proposition ;
- une phase de restitution et d'engagement.

Le quatrième principe est la définition et le respect d'un calendrier visible.

Nous nous efforçons de mettre en œuvre ces quatre principes dans les démarches de concertation. Un certain nombre de questions se posent toutefois.

À quel moment faut-il commencer la concertation ?

Souvent, il est conseillé de débiter la concertation le plus tôt possible. Ceci étant, ce conseil n'est pas toujours avisé. Par exemple, concernant le projet de la Duchère, notre objectif est de passer de 80 à 60 % de logements sociaux, ce qui implique la démolition de 1 500 ou 1 700 logements. Il n'est pas nécessairement opportun de lancer une concertation sans connaître au

préalable les personnes concernées, le calendrier des démolitions et les garanties qui seront apportées en matière de relogement. Des personnes, notamment les plus fragilisées, pourraient en effet s'inquiéter, pendant un certain nombre d'années, de savoir si elles sont ou non concernées par la démolition. Nous avons ainsi choisi de démarrer la concertation une fois que le plan de démolition était défini et que nous étions en mesure de donner, aux personnes concernées, des garanties sur le relogement. Quoi qu'il en soit, il nous sera toujours reproché de démarrer la concertation soit trop tard, soit trop tôt. Il arrive en effet que les acteurs regrettent le manque d'informations dont ils disposent quand une concertation est lancée très en amont.

La deuxième question est liée à la discordance entre les différentes représentations du temps. De manière caricaturale, il est considéré que les élus n'ont pour perspective temporelle que la durée de leur mandat ; les habitants, l'immédiateté ; les services, le temps des procédures ; les urbanistes, le long terme ; les promoteurs, le temps de retour sur investissement... Ces représentations du temps se télescopent. En outre, elles sont à la fois en partie vraies, et fondamentalement fausses. Elles sont surtout très complexes. Les habitants nous reprochent par exemple de ne pas prendre en compte le long terme, notamment les grands enjeux mondiaux écologiques.

Les temps et contretemps de la concertation dans les projets d'une ville et d'une agglomération

La troisième question est relative à la disponibilité des élus, des services et des habitants. Dans les conseils de quartiers, dans les réunions publiques ou encore dans les ateliers, nous retrouvons souvent la même catégorie de personnes, les inactifs d'un certain âge. Il est relativement difficile de mobiliser les actifs. Par ailleurs, les démarches de concertation demandent du temps pour les services des collectivités. Le travail réalisé par les services doit être reconnu et valorisé. Or, dans ma collectivité, ce temps de travail n'est pris en compte ni dans les évaluations des carrières ni dans les fiches de compétence.

La quatrième question est relative aux rythmes de la concertation. Des délais de convocation aux réunions doivent être respectés. De même, le rythme des ateliers doit être pertinent. Nous avons tendance à espacer les ateliers de quinze jours ou de trois semaines. Dans tous ces domaines, nous sommes encore dans une phase d'apprentissage.

Le temps de la concertation comme objet de la concertation

Dans la concertation, le temps est lui-même un objet de concertation. Il faut s'accorder sur le calendrier du projet et expliquer les temporalités du projet. Par exemple, dans la rénovation de la place Bellecour nous devons expliquer pour quelle raison nous ne rénovons pas l'en-

semble de la place, mais seulement une partie. De même, nous ne devons pas agir trop vite. Par exemple, il nous a été reproché, sur les berges du Rhône, de supprimer des places de parking avant de réaliser le nouveau parking. C'est le leitmotiv du « vous mettez la charrue avant les bœufs » qui fait florès dans la plupart des réunions publiques.

Le temps laissé à la concertation est jugé souvent trop restreint ; parfois trop long. Il est nécessaire en fait de donner aux habitants et aux associations une capacité d'anticipation. Nous devons ainsi livrer à chacun non seulement un calendrier de la concertation en cours, mais également un calendrier annuel de l'ensemble des concertations prévues.

Les contretemps de la concertation

Il s'avère bien souvent que le calendrier prévisionnel du projet ne correspond pas au calendrier réel de réalisation du projet. De ce fait, la concertation doit s'adapter à ces décalages dans le temps des phases du projet. Les décalages mineurs interviennent en permanence dans la réalisation d'un projet : ils peuvent être liés à des fouilles archéologiques, à des motifs de personne, à des problèmes juridiques... Des décalages majeurs peuvent également intervenir qui sont susceptibles de remettre en cause

l'ensemble du projet. Le projet peut devenir muet pendant de trop longs mois, les rumeurs prendre place et se propager. Il en est ainsi, par exemple, de la concertation sur le parc Blandan. Nous avons élaboré une concertation importante sur ce projet. Nous avons engagé la concertation en novembre 2008 et terminé la concertation en juin 2009 sur l'élaboration du programme. Le programme existe, mais reste muet pour les habitants. Nous avons, en fait, indiqué que le Grand Lyon envisageait de prendre la compétence sur l'aménagement des parcs, alors que cette compétence est exercée par les villes ; démarche qui n'a pas pu aboutir. Nous avons examiné alors la possibilité de signer une convention de gestion. Des rumeurs ont alors circulé sur le territoire, selon lesquelles nous cachions des informations. Le projet peut en revanche s'accélérer de manière importante. S'agissant du Carré de soie, il a été décidé de réaliser, sur un secteur du territoire, un plan d'aménagement d'ensemble avec un promoteur privé. Une telle disposition n'était pas prévue dans les grands principes directeurs qui avaient été concertés et admis. Le projet est depuis bloqué. Pour conclure, la concertation fait ressortir dans l'espace public toutes les difficultés, les fragilités, les incohérences de la gouvernance technique et politique. Elle suppose ainsi une gouvernance technique et politique très rigoureuse.

Thérèse RABATEL

Merci de cet exposé très complet et très structuré. Avez-vous des questions sur cette intervention ?

Jean-Yves BOULIN

Sociologue

Une concertation n'est pas une négociation. La question de la date à laquelle commence la concertation est primordiale. Les Italiens utilisent souvent le terme de coprojetation, c'est-à-dire la codécision. En Italie, les parties prenantes sont associées au processus de construction du projet : le diagnostic et les solutions doivent être partagés.

Un tel processus est-il parfois mis en œuvre en France ? Existe-t-il des projets émanant des habitants eux-mêmes ?

Les temps et contretemps de la concertation dans les projets d'une ville et d'une agglomération

Une intervenante

Comment évaluer l'opportunité même d'un projet ? Par ailleurs, est-il si aisé de déterminer les parties prenantes ?

Gérard CLAISSE

Au Grand Lyon, il est rare que nous adoptions une démarche de coproduction. Il nous arrive cependant d'accompagner des initiatives citoyennes, notamment lorsque nous soutenons les associations. Dans le processus de concertation de la Duchère, des associations nous ont interpellés sur la place de l'art urbain dans ce projet de ville. Nous avons organisé alors un dispositif de concertation autour de cette question. Nous avons notamment organisé un cycle de conférences sans savoir si nous disposerions d'un budget spécifique. Finalement, ce projet est en train de se réaliser. Les œuvres qui seront installées sur le territoire de la Duchère ont fait l'objet d'un processus de coproduction.

La coproduction n'est toutefois pas nécessairement pertinente. Par exemple, s'agissant du projet des berges du Rhône, faut-il soumettre en amont notre projet au débat public, alors qu'il fait partie de l'engagement de la municipalité de supprimer le parking sur les berges du Rhône ? La responsabilité de l'élu est de tenir ses engagements, non de les renégocier en permanence.

Par exemple, dans certains quartiers de la ville de Lyon, nous souhaitons développer la mixité sociale. Or, certains riverains y sont opposés. La grandeur du politique est d'assumer ses choix, certains d'entre eux n'étant pas négociables. Nous devons en outre expliquer pour quelle raison certaines mesures ne peuvent être négociées.

La codécision est également une démarche difficile à mettre en œuvre dans la mesure où nous votons, sur la base de nos engagements, en début de mandat, le programme pluriannuel d'investissement. Dans l'exercice de notre mandat, nous disposons ainsi d'une marge d'investissement particulièrement faible. La codécision supposerait de soumettre au référendum le plan pluriannuel d'investissement.

Je prône ainsi un modèle de démocratie représentative modernisé. Le rôle de l'élu est d'arbitrer entre les intérêts nécessairement contradictoires des habitants. La concertation permet simplement de nous aider à effectuer cet arbitrage.

S'agissant de l'opportunité du projet, il nous arrive de mener très en amont la concertation.

Thérèse RABATEL

Existe-t-il des critères dans le choix des personnes participant au processus de concertation ?

Gérard CLAISSE

Les démarches que nous mettons en œuvre favorisent souvent, et on peut le regretter, le développement d'une démocratie de classe moyenne. Par ces dispositifs, nous risquons ainsi de reproduire de la ségrégation sociale. De ce fait, dans la Charte de la participation, nous allons essayer de trouver des outils qui permettent de représenter les sans-voix, c'est-à-dire non seulement la majorité silencieuse, mais aussi les jeunes, ou encore les personnes en situation d'exclusion. Nous ne sélectionnons pas les parties prenantes, en tout cas pas de manière intentionnelle. Si c'était le cas, nous instrumentaliserions la concertation. Les personnes opposées au projet doivent aussi pouvoir s'exprimer. Par ailleurs, nous ne parvenons pas à identifier en amont certaines parties prenantes, mais celles-ci peuvent émerger au cours du processus de concertation. Il en est ainsi du projet sur le tunnel de la Croix Rousse. Au cours de la concertation, l'association *Ça bouge sur la colline* s'est créée pour nous alerter du risque que comportait ce projet pour les immeubles

positionnés sur la colline. De même, s'agissant du *Carré de soie*, une association a émergé sur la défense du patrimoine.

Il n'est en outre pas si compliqué d'identifier les parties prenantes, dès lors que nous disposons d'une cartographie des associations, des conseils de quartiers et des comités d'habitants.

Un intervenant

Comment sont prises en compte les remarques des parties prenantes ?

Gérard CLAISSE

Nous réalisons rarement un cahier d'acteurs, mais nous effectuons un bilan de la concertation. En outre, au cours des démarches de concertation, nous avons demandé aux participants de travailler ensemble pour définir des propositions partagées et hiérarchisées. Nous devons cependant améliorer les procédures.

Les formes et les temps de la concertation dans les débats publics nationaux

Catherine COUTELLE **Députée de la Vienne**

Depuis que je suis députée, j'ai été confrontée à des temps de concertation qui ne correspondent ni au rythme des élections, ni aux temporalités des citoyens, ce qui provoque d'importantes tensions.

Le temps des élus n'est jamais adapté. Des promesses électorales ont été formulées. Il est reproché à l'élu soit de ne pas tenir ses promesses dans le temps du mandat, soit, si ces promesses ont été tenues, de ne pas concerter suffisamment. L'élu peut aussi allonger les mandats pour tenir ses promesses. Le point de départ de ma réflexion est la LGV (Ligne à Grande Vitesse) Poitiers-Limoges. Limoges, ville

enclavée, cherche des solutions, depuis 1993, pour être reliée à un train rapide. Or, depuis cette date, deux projets ont déjà été abandonnés : une LGV a été abandonnée en 1993 ; le projet POLT (Paris Orléans Limoges Toulouse) a ensuite été abandonné. En 2003, Madame Chirac a demandé qu'une étude soit effectuée sur la possibilité d'effectuer une LGV entre Poitiers et Limoges. En 2005 ou 2006, la Commission du débat public a été installée. Cette structure avait pour objet de déterminer s'il était utile ou non de construire la ligne LGV Poitiers-Limoges. Le processus de concertation mis en œuvre a été très important. La Commission du débat public a estimé intéressante la construction d'une ligne LGV Poitiers-Limoges. Par ailleurs, les participants

au débat souhaitaient que le projet soit désormais rapidement mis en œuvre. Les assemblées délibératives des collectivités ont pris des décisions. Puis, le processus de Grenelle a été mis en œuvre. L'accord a été pris de construire 2 200 kilomètres de voies ferrées nouvelles. Le gouvernement a en outre pris la décision de préciser les nouvelles lignes. Dans ce cadre, la ligne Poitiers-Limoges est nommée. Des habitants s'aperçoivent que la ligne passera à proximité de leur terrain. De nombreuses personnes s'opposent dès lors au projet. Nous avons compté 7 000 signatures d'opposition.

Cette expérience m'interroge sur le moment de la concertation : à quel moment celle-ci doit-elle avoir lieu afin que le citoyen soit partie prenante d'une décision d'intérêt général, qui est de transférer des déplacements de la route à la voie ferrée ? Quelles sont les personnes légitimes : les personnes qui ont participé au débat public ou celles qui découvrent relativement tardivement le projet ?

Par ailleurs, je m'interroge sur le temps d'émergence des grands projets au niveau national, voire au niveau européen. En France, nous disposons de schémas nationaux. D'ailleurs, le Schéma National des Infrastructures Terrestres (SNIT) a été défini dans la loi Grenelle I. Ce schéma devait nous indiquer, avant 2009, les grandes infrastructures sur lesquelles le pays

s'appuierait pour faire du développement local et du développement international. La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR) est appauvrie, ce qui est regrettable. Nous constatons également qu'apparaissent alors les lobbies, ce dernier terme n'étant pas négatif. S'agissant des grands projets toujours, quelle entité assure la continuité des projets quand ils durent 20 ans ? La mémoire du projet est alors nécessaire aussi bien chez les administratifs que chez les élus. Par ailleurs, il arrive que certains projets, quand ils arrivent enfin à maturité, soient obsolètes. Par exemple, Olivier Guichard, Maire de La Baule, a défini un projet de rocade à travers les marais salants. Des personnes se sont opposées au projet ; les marais salants sont désormais protégés. Finalement, la temporalité de certains projets permet de les rendre réversibles.

S'agissant du temps de la concertation, l'enquête publique a été améliorée en 1983. Elle devait être prise en considération dans le Grenelle II, mais la fin du Grenelle II n'a pas pu être discutée. En effet, un temps était déterminé au Parlement pour discuter du Grenelle II : 30 heures étaient dédiées à 207 articles et 1000 amendements. Nous nous sommes arrêtés au 76^{ème} article. Ensuite, il n'y avait plus de temps de parole disponible. À ses débuts, le Grenelle a été une démarche de concertation exemplaire et plutôt

Les formes et les temps de la concertation dans les débats publics nationaux

réussie dans la mesure où des personnalités aux sensibilités très variées ont été réunies. 267 propositions ont ainsi été élaborées. Des commissions surveillent par ailleurs l'application de ces propositions. En outre, ces propositions ont été inscrites dans la loi Grenelle, loi qui a été votée quasiment à l'unanimité.

Ensuite, le processus s'est dégradé pour le Grenelle II. Le temps a édulcoré la démarche, d'une part parce que certains intérêts se sont réveillés, d'autre part du fait de la tenue des élections régionales. Un certain nombre d'engagements, actés en Commissions, ont ainsi été oubliés.

Il faut prendre le temps de la consultation pour partager une vision du territoire, pour construire cette vision et définir l'intérêt général. Dans les démarches de concertation, très rapidement, nous nous heurtons aux intérêts particuliers. Dans ma circonscription, une autre LGV est prévue, qui doit passer par Bordeaux et continuer vers l'Espagne en passant par le Pays-Basque. Les Basques s'y opposent, mais les Espagnols, quant à eux, avancent dans ce domaine. De même Lisbonne voudrait être reliée à cette ligne. Une décision devra être prise.

Une autre interrogation est relative à la forme de la concertation. Dans les formes très classiques, ce sont souvent les opposants ou les mécontents qui s'expriment. Il existe des formes

différentes de concertation, peu pratiquées en France. Je pense notamment aux jurys citoyens, qui existent en Allemagne depuis 1970, et aux conférences de consensus, qui existent au Danemark et en Espagne. Ces conférences ont moins pour objectif de consulter les acteurs sur des projets que de débattre de projets de société. Ils peuvent ainsi débattre de la recherche sur les OGM, des lois bioéthiques, ou des retraites... Sur ce sujet, notre Président a dit, le 17 mai : le débat sur les retraites prendra tout le temps nécessaire en concertation, mais en se dépêchant quand même parce qu'il faudrait qu'elle soit votée en juillet.

Les projets de société sont des questions essentielles qui ne font pas appel à la connaissance ou au bon sens des citoyens, mais à leur responsabilité, le citoyen devant s'emparer de ces sujets. Pour conclure, le temps ne pardonnera pas à ce qu'on a fait sans lui.

Jocelyne BOUGEARD
Adjointe au Maire de Rennes,
députée aux Temps de la Ville
et aux droits des femmes

La question des participants aux démarches de concertation se pose. Participent à ces démarches davantage les hommes que les femmes, les actifs que les chômeurs, les personnes âgées que les personnes jeunes.

Elle porte par ailleurs souvent sur les projets d'urbanisme. Or, les participants sont les personnes qui sont déjà présentes sur le territoire et qui sont alors des forces d'opposition. Il est difficile de capter l'intérêt de ceux qui rejoignent notre territoire pour y habiter, pour y travailler, pour y commercer..

Par ailleurs, les démarches de concertation supposent que les municipalités soient en mesure de travailler de manière transversale. Or, bien souvent, ni les élus, ni les techniciens ne disposent du temps, des compétences et des aptitudes pour travailler de manière transversale.

Benoît GUINAMARD

Je travaille au sein de la région Nord-Pas-de-Calais. Le problème de la montée en qualification du débat public se pose, les sujets devenant de plus en plus complexes. Nous avons réfléchi, quant à nous, sur la construction de nouveaux indicateurs permettant de caractériser le développement du territoire, dans le cadre d'une conférence citoyenne. Un panel d'une quinzaine de personnes a formulé des recommandations sur les usages de ces indicateurs. Plusieurs week-ends de formation ont été organisés pour les participants. Cette démarche a permis à un groupe très divers de s'emparer d'une telle question.

Catherine COUTELLE

Nous éprouvons des difficultés à établir des diagnostics partagés. Pour autant, sur de nombreux sujets, il serait nécessaire de partager un diagnostic et de faire des évaluations avant de définir des réformes, lesquelles nécessitent alors un choix politique.

Thérèse RABATEL

Il est difficile aussi de partager un diagnostic. S'agissant des retraites, par exemple, sujet d'actualité, les diagnostics sont très opposés, y compris entre spécialistes. Certaines personnes vont privilégier l'argument de l'allongement de la vie, d'autres celui de l'augmentation de la productivité ou de l'emploi dans les années à venir, etc.

Un intervenant

Le principe des jurys citoyens et des conférences de consensus est justement d'institutionnaliser la pluralité de l'expertise. Il existe peu de sujets sur lesquels l'ensemble des experts est d'accord.

Les formes et les temps de la concertation dans les débats publics nationaux

Martine MACART

Nous concevons en effet les conférences de consensus comme une aide à la décision, mais, dès lors que nous nous engageons dans un tel processus, il est difficile de s'affranchir de la parole des citoyens qui s'expriment.

Ce type de processus ne conduit-il pas à enfermer la décision politique ?

Julien TALPIN

Actuellement, les jurys citoyens n'enferment pas les décisions publiques dans la mesure où, dans la quasi-totalité des cas, les avis produits par les citoyens ne sont absolument pas pris en compte par les élus. En France, la première conférence de citoyens a porté sur les OGM. Cette conférence est très intéressante d'un point de vue procédural, mais n'a eu aucune retombée. Un autre exemple concerne la Région Poitou-Charentes, région dans laquelle des jurys citoyens ont été mis en place pour évaluer la politique publique. L'engagement a été pris de répondre à chacune des propositions émises par les citoyens. Les règles du jeu doivent alors être clairement définies. En particulier, les élus doivent préciser qu'ils sont prêts à accepter certaines propositions, mais qu'ils seront obligés d'en refuser d'autres.

Quand le moment de la concertation détermine sa portée. Réflexions tirées de quelques expériences participatives européennes

Julien TALPIN

Docteur en sciences politiques et sociales

Je suis chercheur au Centre de Recherches Sociologiques de Paris. Je travaille sur ladémocratie participative en France et en Europe. Je vous remercie de m'inviter à cette manifestation.

Thérèse RABATEL

Julien Talpin a travaillé sur l'acquisition de compétences par les citoyens à travers les budgets participatifs et sur le fait que certains d'entre eux, du fait de leur parcours, deviennent des élus.

Julien TALPIN

Je souhaite aborder dans un premier temps la question du moment le plus opportun pour commencer la concertation.

La concertation peut intervenir en aval. Plutôt que d'entretenir le flou, il faut parfois accepter que ce soient en effet les élus qui prennent les décisions, mais que celles-ci soient ensuite évaluées ex post par un jury citoyen ou par un panel. Il peut être néanmoins opportun d'engager la concertation en amont. De fait, une des grandes questions qui traversent les débats publics est celle de l'opportunité des débats. En outre, si certaines oppositions se manifestent à l'issue du débat public, c'est parce que ce processus n'incite pas les personnes qui n'en ont

Quand le moment de la concertation détermine sa portée. Réflexions tirées de quelques expériences participatives européennes

pas l'habitude à prendre la parole. D'autre part, certaines réunions sont extrêmement techniques. Les connaissances essentielles doivent ainsi être mises à la disposition du public.

Par ailleurs, la clarté du moment de la concertation est également essentielle. Une expérience américaine montre que le calendrier de la concertation va déterminer la dynamique des échanges. Dans le cadre de la réforme de la santé aux Etats-Unis, l'administration Obama a décidé d'organiser des *towns meetings*. Des centaines de réunions au niveau local ont ainsi été organisées, mais seulement à partir d'août 2009. Or, à cette date, le projet de loi est déjà en discussion au Congrès. De ce fait, les réunions n'ont pas été un espace de propositions et de confrontations constructives, mais un espace d'interpellations et de critiques.

En outre, la réactivité du service public est également une question essentielle. En particulier, les chercheurs ont mis en évidence l'importance de l'effet de démonstration dans le processus de démocratie participative. Si les citoyens ont l'impression que la participation a un impact concret sur leurs conditions de vie et sur les décisions publiques, ils y participent. L'exemple le plus flagrant est le budget participatif de Porto Allègre. J'ai pu observer ce phénomène également en région Poitou-Charentes. En effet, un budget participatif a été mis en place il

y a quelques années. Dans ce cadre, il a été décidé d'affecter 10 millions d'euros aux politiques publiques d'éducation. Les projets sont ensuite proposés et votés par les participants. Cette démarche est cependant critiquée en raison de la lenteur de réalisation des projets. Ceci étant, cette critique a également eu un effet vertueux. En effet, les services en charge du budget participatif sont les vecteurs d'une réalisation à marche forcée des projets.

D'autre part, il faut laisser du temps à la concertation pour permettre la montée en expertise des citoyens. Une expérience canadienne est à cet égard intéressante. En 2004 ou en 2005, l'Etat de Colombie britannique a décidé de débattre de la réforme du mode de scrutin, qui est une question tout de même très technique. Dans la mesure où les élus étaient juges et parties, ils ont décidé d'externaliser la décision à travers la mise en place d'un jury citoyen. 100 citoyens ont été tirés au sort et ont été formés pendant trois mois par différents experts. Ce jury citoyen s'est réuni pendant un an toutes les deux semaines. Le jury a ensuite remis un avis, qui a été soumis au référendum.

Thérèse RABATEL

Soumettre la décision à un référendum suppose cependant que les citoyens aillent voter...

Véronique HOULOT

Le budget éducation du Poitou-Charentes est-il un budget de fonctionnement ou un budget d'investissement ? Dans la mesure où, s'agissant des constructions, des études préalables doivent être effectuées, il me semble impensable qu'un comité d'usagers soit davantage compétent que des experts.

Julien TALPIN

Il s'agit du budget d'investissement, ce qui ne signifie pas que le comité d'usagers est plus compétent que les experts. Auparavant, le budget était déterminé par un proviseur, l'élu et un technicien. Or, certains proviseurs considèrent que les internats ne doivent pas être rénovés afin que les étudiants aient des conditions de vie relativement difficiles. Il peut paraître opportun d'élargir le cercle de la décision politique. Les internats ont d'ailleurs été rénovés dans le cadre des budgets participatifs.

Thérèse RABATEL

Dans le domaine du handicap, la concertation est essentielle. Ce sont en effet les personnes en situation de handicap qui détiennent très largement l'expertise.

Un intervenant

La méthodologie de la concertation est une question essentielle. Vous insistez sur la notion de temps. Lorsque nous avons travaillé sur la halle Sernam, nous avons réalisé vingt réunions de quatre heures avec un groupe d'habitants auto-désignés. Cette expérience montre la différence entre la concertation et la participation. La concertation repose sur un dispositif réglementaire. La participation repose, quant à elle, sur une relation de confiance. Le temps de la participation est un temps pédagogique et un temps de production, les habitants devant élaborer un cahier de recommandations. Il faut expliquer aux maîtres d'ouvrage que les habitants détiennent une expertise de l'usage et du quotidien.

En outre, nous organisons, dans ma collectivité, une participation seulement si le maître d'ouvrage du projet accepte les règles de la participation. En particulier, il doit joindre à son cahier des charges le cahier de préconisations. Dans un projet sur le 13^e arrondissement, nous avons même demandé au maître d'œuvre de travailler avec le groupe de participation. Nous mettons

Quand le moment de la concertation détermine sa portée. Réflexions tirées de quelques expériences participatives européennes

en place ainsi l'empreinte démocratique du territoire, c'est-à-dire la capacité du territoire à intégrer les habitants dans la coproduction du projet.

Gérard CLAISSE

Je considère qu'il s'agit là cependant d'un processus de concertation, dans la mesure où, in fine, c'est l'élu qui prend la décision.

Julien TALPIN

Il faut préciser d'où viennent les idées. L'élu doit avoir parfois la modestie de dire qu'une idée a été émise au cours d'une démarche participative.

Un intervenant

S'agissant de la Colombie britannique, les membres du jury sont tirés au sort. Sont-ils obligés d'accepter d'être membres d'un jury ? Sont-ils rémunérés ?

Jean-Gérard LONGLOIS

Les conseils d'administration ne disposent pas toujours des compétences et des moyens suffisants pour exercer leur rôle. Finalement, des instances complémentaires sont proposées, mais une rénovation de l'ensemble des instances existantes serait au préalable nécessaire.

Un intervenant

Le budget participatif joue d'abord un rôle pédagogique en rapprochant les citoyens de la vie politique. Participer, c'est construire le bien commun. De telles démarches permettent de lutter contre le réflexe du renfermement et d'éviter des situations comme celle que nous avons connue le 21 avril 2002.

Gérard CLAISSE

Je considère que les enjeux sont aussi importants au niveau local qu'au niveau national. Je pense notamment à la question des contournements ou des grands équipements d'agglomération. Des personnes s'opposent certes à ce type de projet dans la mesure où ils sont prévus à proximité de leur domicile. Toutefois, les associations et les mouvements sociaux permettent désormais aux habitants d'appréhender les problèmes de manière plus générale.

La question de la concertation sur l'opportunité d'un projet est difficile, et cela d'autant plus que les acteurs en présence sont différents suivant la phase du projet. En effet, quand nous examinons le plan de déplacement urbain, les associations, les piétons, les cyclistes, les automobilistes, etc. seront présents. Ensuite, lorsque nous aurons par exemple décidé d'augmenter dans l'agglomération, nous nous trouverons en présence des conseils de quartier, des associa-

tions de commerçants, etc. Enfin, lorsque nous ferons les peintures sur la voirie, nous nous trouverons en présence des riverains.

Par ailleurs, le budget participatif, les conférences de citoyens, les jurys de citoyens sont des outils très intéressants, mais sont cependant très coûteux. Il faut donc conserver les outils dont nous disposons par ailleurs.

Thérèse RABATEL

Je vous remercie pour ces échanges très intéressants et visiblement trop courts.

Nous avons mené plusieurs fois cet après-midi une réflexion sur la démarche de concertation en elle-même, et pas seulement sur les temporalités dans la démarche de concertation. Mais cela correspondait à un besoin des participants de cette discussion, et à une réalité : chaque processus de concertation est aujourd'hui confronté à la question des temps de cette concertation, et le temps est lui-même un matériau de base de la concertation.

Je veux rappeler pour finir une sorte d'évidence souvent oubliée : les élus souhaitent autant et plus que la population que les projets avancent, et vite et bien, pour le plaisir de la réalisation et du service rendu ! S'il y a des retards, ce n'est donc pas forcément volontaire. Et si les élus souhaitent qu'un projet soit abandonné pour des raisons variées, il faut le dire clairement aux habitants : c'est une question d'éthique de l'action politique.

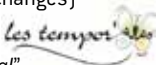
Partenaires engagés

Adhérents (collectivités, associations, entreprises, individuels) :

Conseil Régional du Nord Pas de Calais, Conseils Généraux de Gironde, Seine-Maritime, Communautés urbaines de Dunkerque, du Grand Lyon, du Grand Nancy, de Nantes Métropole, Communautés d'agglomération de Montpellier, Plaine Commune, Poitiers, Rouen, Villes d'Angers, Aubagne, Brive la Gaillarde, Chambéry, Dijon, La Rochelle, Lyon, Niort, Pantin, Paris, Quimper, Rennes, Rouen, Saint-Denis, Strasbourg, Université Paris Dauphine/IRISSO, Afet, Agence Sherpa

Documents disponibles



- Tempos du Mois (lettre d'actualités et d'échanges)
- Actes des Temporelles 2006 à 2009 
- Plaquette de présentation "Tempo Territorial"
- Plaquette "Concilier les temps en entreprise"
- Dossier de capitalisation des premières expérimentations
- Synthèses des Mardis de Tempo. (Dernières éditions)
 - Pourquoi et comment réorganiser le temps de travail des agents de propreté ? (31 mars 2009)
 - Le dimanche, un jour comme les autres ? (27 janvier 2009)
 - Les rythmes de la concertation (25 mai 2010)
- L'urbanisme temporel
 - Séminaire sur l'urbanisme temporel, Saint-Denis (jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007)
 - Vers un urbanisme temporel, Paris (mardi 29 septembre 2009)
- Améliorer la gestion des temps des étudiants. Constats, préconisations et exemples de bonnes pratiques en France et à l'étranger (mai 2009)
- Guide méthodologique
Rythmes de vie et organisation du territoire
Quelles tensions ? Quelles médiations ?
Quelles politiques publiques mettre en œuvre ?
- Statuts, composition du conseil d'administration et des groupes de travail

Adhésions 2010

Personne physique : 30 € / an

Étudiants et chômeurs : 10 € / an

Organisme privé : 250 à 2500 € / an
selon la taille de l'établissement

Organisme public : 1000 à 5000 € / an
selon la population

Tempo Territorial

Hôtel du Département

Direction de la citoyenneté

Quai Jean-Moulin

76101 Rouen Cedex 1

Tél : 02 35 03 57 77

tempoterritorial@yahoo.fr

<http://tempoterritorial.free.fr>

Tempo
TERRITORIAL