

# La participation de tous : Pourquoi ? Comment ?

## Recommandations d'AIP2France aux praticiens

### AIP2France

L'Association internationale pour la participation publique a pour objet l'échange et la réflexion dans le but de développer, de partager et de promouvoir des méthodologies efficaces en matière de participation publique.

Réunissant des praticiens, professionnels, associatifs ou élus, AIP2France s'inscrit dans un réseau international présent dans 19 pays (International association for public participation – IAP2), dont elle partage et diffuse les valeurs.

*Cette note est issue d'une réflexion sur la participation des exclus, c'est une aide pour ceux qui souhaitent organiser un processus de concertation qui permette la participation de tous.*

## Un constat préoccupant

Les processus de participation du public montrent tous, à quelques exceptions notables près, le même défaut : les « participants sont toujours les mêmes » (font remarquer nombre d'organiseurs de concertation). Ce constat accable la participation de deux manières. D'une part, il la rend moins efficace : en n'impliquant qu'une fraction de la population, toujours la même, les processus participatifs se mettent des œillères et se privent de la richesse de nombreux points de vue. D'autre part, il la rend moins légitime : les habitués de la participation ne représentent qu'une partie de la population, à l'exclusion des autres. Ce constat est préoccupant car le développement des processus de participation accentue l'écart entre ceux qui sont « in » (ceux qui participent) et ceux qui sont « out » : les autres, qui sont « exclus » des processus de participation et qui, le plus souvent, sont « en situation d'exclusion » de la société. Non seulement l'écart entre eux est économique et social mais il devient politique voire moral (sur le thème « les pauvres ont d'autres choses à faire que de se préoccuper des affaires collectives »).



AIP2France  
Association loi 1901  
Siège social : 206, rue La Fayette,  
75010 Paris  
Tél. : 01 55 26 97 40  
Fax : 01 40 05 13 70  
<http://aip2france.wordpress.com>

## De la participation des exclus aux processus ouverts à tous

AIP2France a fait le choix de consacrer ses premiers travaux à la question de la participation des exclus. Un groupe de travail interne a préparé un séminaire qui s'est déroulé le 11 octobre 2010 à l'Hôtel de Ville de Paris.

Ce séminaire a été l'occasion d'auditionner trois expériences<sup>1</sup> qui avaient placé la participation des exclus au centre de leur action. Ces auditions et les débats qui les ont suivis ont permis d'enrichir les réflexions du groupe de travail d'AIP2France. L'ensemble de ces discussions a conduit à considérer que la question de la participation des exclus, aussi pertinente qu'elle fût, ne permettait pas de rendre compte de toute la complexité des problèmes à résoudre.

En effet, il est difficile de considérer que les « exclus » constituent une catégorie spécifique. En outre, les personnes en situation d'exclusion ne souhaitent pas elles-mêmes s'identifier de la sorte et ne se reconnaissent pas dans cette « catégorie », qui risque de renforcer les stigmatisations. Ce qui est justement l'inverse de l'objectif de la participation de tous les acteurs.

C'est pourquoi AIP2France a décidé de s'exprimer non plus en partant des exclus (pourquoi les faire participer et comment ? – ce qui est une question pratique que ses membres se posent régulièrement) mais considérant les processus eux-mêmes. Cela conduit à inverser la question et à lui donner une tournure plus universelle et plus pertinente : comment rendre les processus de participation ouverts à tous ? Sous-entendu : y compris aux personnes qui se trouvent en situation d'exclusion pour des raisons économiques ou sociales comme aux personnes qui sont empêchées de participer pour d'autres raisons (du fait de la langue, du handicap, des conditions de vie, des horaires, etc.).

### Une réflexion urgente destinée à tous

AIP2France a consacré ses premiers travaux à cette question car ses adhérents ont spontanément considéré qu'il y a urgence. Pour apporter à ceux qui souhaitent agir pour le bien commun et qui, sincèrement, souhaitent organiser des processus de concertation ouverts à tous, non excluant, mais qui ne savent pas comment faire. Pour ceux qui, ayant déjà expérimenté la participation de tous, se sentent isolés dans un océan d'indifférence ou de crédulité. Pour ceux, enfin, qui n'ayant pas encore pris conscience de cette urgence seront interpellés par nos recommandations.

En effet, AIP2France regroupe des praticiens qui, en mettant en commun leurs savoir-faire et leurs expériences, souhaitent les partager dans une logique d'ouverture et de progrès.

### Un enjeu pour la démocratie

L'enjeu de la participation de tous est central pour la question démocratique : qu'est-ce qu'une démocratie qui exclut du dialogue public les plus fragiles en mettant en place une sorte de « sélection par la précarité » comme le suffrage censitaire effectuait une sélection parmi les citoyens en n'accordant le droit de vote qu'à ceux qui payaient l'impôt ?

Par ailleurs, AIP2France est convaincue que l'amélioration des pratiques de participation par leur ouverture effective à tous les publics contient les ferments d'une amélioration des pratiques démocratiques qui peuvent avoir un impact positif sur le fonctionnement politique et institutionnel de notre pays. En favorisant la participation de tous, on favorisera aussi la lutte contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination et on repoussera les démons de la division et du rejet de l'autre différent.

### Une question complexe, des réponses modestes

Les débats, lors du séminaire d'octobre 2010, ont confirmé la complexité de cette question.

La complexité est pratique : comment organiser une discussion utile avec tout le monde, c'est à dire avec des personnes qui ont des histoires, des niveaux de formation, des capacités à s'exprimer, des intérêts extrêmement variés ?

La complexité est aussi morale : jusqu'où ne pas aller trop loin dans la volonté de participation de tous. Il ne manquerait plus que la participation devienne obligatoire ! Ne devons-nous pas nous méfier d'une sorte d'injonction plus ou moins avouée qui aboutirait à porter un jugement moral, forcément négatif, sur la non-participation, conduisant à considérer celle-ci comme la marque d'un mauvais comportement social, une « passivité », ou d'une absence de générosité, supposant que le non-participant serait une sorte de « passager clandestin » ?

En effet, il est nécessaire de s'interroger sur les causes de la non-participation, sous la forme d'auto-exclusion, qui peuvent renvoyer d'une part à une question de légitimité / capacité personnelle (« je ne me sens pas capable » « je ne suis pas légitime » « je n'ai rien à apporter » ...) et d'autre part à une forme de délégitimation du processus même de participation. Si certains ne souhaitent pas participer, c'est aussi parce qu'ils considèrent que le processus en tant que tel reste un simulacre ; la crainte de la « participation alibi », de la manipulation / instrumentalisation de la parole des personnes ainsi conviées renvoie à des questions plus profondes de décrédibilisation de nombreux processus participatifs.

1. La MRIE (Mission régionale d'information contre l'exclusion – Rhône-Alpes) et le Collectif K'ose toujours, la ville de Nantes pour son expérience sur le Dialogue citoyen mis en œuvre avec la Compagnie NAJE et la ville du Blanc-Mesnil.

La complexité de notre sujet, illustrée ici succinctement, conduit AIP2France à formuler des recommandations qui se veulent modestes. L'objectif d'AIP2France, en mettant au point ces recommandations n'est pas de publier une norme mais d'offrir aux praticiens des pistes de réflexion pratiques qu'ils pourront s'appropriier, enrichir, illustrer, continuer au cours des prochaines années. Un espace ouvert sur le site d'AIP2France, permettra à tout praticien qui le souhaite de se documenter et d'enrichir les réflexions lancées par l'association.

AIP2France étant membre de la fédération internationale IAP2, ces pistes seront partagées et enrichies par d'autres praticiens qui mettent au point et animent des processus de participation dans le Monde.

## Les recommandations d'AIP2

L'ouverture des processus de participation à tous et donc aux populations les plus fragiles ou les plus éloignées du cœur de la société devrait, selon AIP2, prendre en compte les recommandations suivantes.

- **Affirmer la volonté politique de la participation de tous.** Sans cela rien n'est possible car les démarches participatives, que la société en général appelle de ses vœux, sont des démarches politiques. AIP2France recommande aux élus d'affirmer les orientations en la matière, de fixer le sens donné à la participation et de définir clairement les objectifs, le cadre et la finalité de tout processus participatif. Par ailleurs, la volonté politique doit pouvoir s'accompagner d'une stratégie de management et de formation des élus et des professionnels (par exemple, au sein d'une collectivité locale, auprès des travailleurs sociaux et de leurs responsables). La volonté politique doit également pouvoir s'appuyer sur des évaluations et des études d'impacts de la participation sur les processus et décisions, afin de mettre en valeur les objectifs visés et mieux les expliciter.
- **Accepter un changement de posture.** La volonté politique ne suffit pas : vouloir la participation est différent de vouloir que les projets que l'on porte soient améliorés par un processus participatif. AIP2France recommande un changement de posture qui implique que les élus acceptent, s'ils organisent un processus de concertation, que leurs projets soient modifiés ; ce changement de posture est aussi recommandé aux techniciens et aux experts qui doivent accepter que leurs savoirs soient confrontés et enrichis par d'autres points de vue. Ainsi, la volonté politique et le discours qui l'exprime doivent être cohérents avec une attitude d'écoute et de prise en considération de la parole suscitée. Cette position d'écoute correspond aussi au fait d'accepter, quand elle s'exprime, la colère de participants qui n'ont plus que ce mode d'expression à leur disposition. Ce sont par la suite les méthodes de concertation qui permettront la discussion et l'élaboration d'un projet partagé.
- **Mettre les processus de participation en «accessibilité totale».** Pour que chacun puisse participer, il est recommandé que le processus de participation soit connu de tous – cela implique un effort de communication. AIP2France recommande d'utiliser les mots des gens pour décrire les projets, voire d'utiliser les langues pratiquées par les habitants – cela conduit à renverser le point de vue et à voir plus loin que la simple transmission d'information : il s'agit de favoriser l'appropriation de l'information en prenant en compte les modes de pensée, cultures et contextes des différents publics, dans le but de les réunir. Cela implique un réel changement de posture pour tous les professionnels, praticiens de la participation.
- **Produire de la confiance.** Les processus de participation ont besoin, pour être efficaces, de preuves de confiance. Pour donner ces preuves de confiance, AIP2France recommande aux maîtres d'ouvrage de prendre des dispositions simples, sûres, vérifiables et que l'on peut retrouver à toutes les étapes du processus de concertation : commencer les réunions et les terminer à l'heure, faire des comptes-rendus et les rendre publics dans des délais courts, répondre à toutes les questions posées, préciser ce qui est soumis à la discussion et ce qui ne l'est pas, réaliser un retour sur les propositions émises par les participants, sur ce qui est pris en compte ou non, etc.
- **S'assurer de la participation de tous.** Cela implique de s'assurer que toutes les catégories de participants possibles seront effectivement informées, conviées, accueillies, écoutées. AIP2France recommande de prendre, à chacune de ces 4 étapes, des dispositions spéciales en faveur des participants les plus fragiles ou les plus socialement éloignés (garde d'enfants, horaires compatibles, etc.).

Cette «accessibilité pour tous» à la participation doit être un objectif politique dont il convient de définir les conditions et limites (notamment budgétaires). Le maître d'ouvrage devrait en revanche, dans le cahier des charges qu'il soumet au maître d'œuvre, toujours exiger qu'il précise les actions spécifiques qu'il compte engager de manière à solliciter une parole plurielle prenant en compte l'ensemble des composantes sociales (du quartier, du projet, etc.).

Dans les processus de participation bénéficiant de la présence d'un garant, AIP2France recommande que la lettre de mission de celui-ci ou le document qui en tient lieu l'invite à s'assurer que les moyens permettant la participation de tous au processus sont mobilisés.

› **Produire de la connaissance.** Qu'ils soient organisés dans le but de coproduire, de coélaborer ou simplement de consulter le public, AIP2France recommande que les processus participatifs soient conçus comme des processus de production et plus particulièrement de production de connaissance. Pour cela, il s'agit de favoriser la confrontation de points de vue divers (en mêlant les participants) sur un même projet, afin de l'enrichir et de le rendre plus intelligible. C'est en effet dans cette optique de production et de confrontation qu'il sera possible d'améliorer les projets.

› **Organiser des processus et non des réunions ponctuelles.** Si un processus participatif a pour objectif d'améliorer un projet ou d'étudier une question, les participants doivent avoir le temps d'entrer dans la réflexion, d'échanger leurs points de vue et de produire des synthèses collectives des visions communes – ou des désaccords – auxquels ils aboutissent. AIP2France recommande que, sauf cas particulier, les processus participatifs ne se résument pas à des réunions ponctuelles. Ces processus peuvent prendre du temps mais sont nécessaires ; ils peuvent aussi être anticipés.

› **Concevoir les processus de participation selon des méthodes progressives.** Pour faciliter la participation de tous et notamment des plus fragiles, AIP2France recommande de concevoir les processus de façon progressive, de manière à ce que chacun puisse entrer dans la discussion. AIP2France recommande aussi d'associer les acteurs le plus en amont possible, dans la définition même du processus de concertation (par exemple : rencontrer les acteurs du projet, définir les modalités, les règles du jeu, co-construire des outils de mobilisation des personnes, etc.). Ceci est également une manière de s'assurer de l'adéquation du dispositif participatif aux attentes des usagers, d'une participation effective et d'une bonne appropriation des enjeux par les usagers.

Cette progressivité est utile à tous et à l'amélioration de l'objet de la concertation. Les méthodes d'ingénierie de projet facilitent la conception progressive des processus de participation et permettent de les anticiper.

› **Animer les processus de façon à ce que tous les participants puissent prendre part au débat.** La participation doit être active et ne peut se résumer à de la présence ; AIP2France recommande de mettre en place et d'animer des dispositifs qui permettent à tous de s'exprimer, d'échanger et de débattre. Pour cela, les participants doivent être égaux dans la discussion (même s'ils ne le sont pas dans la décision) : élus, techniciens et habitants ont dans le cadre du débat la même légitimité de parole. L'animateur, quant à lui, a un rôle de recadrage et de facilitateur des débats mais non d'imposition de points de vue. AIP2France recommande le recours à un animateur extérieur à l'équipe projet. Les temps de débats doivent ainsi être organisés de sorte que tous ceux qui participent puissent prendre la parole. AIP2France recommande que des moyens d'accompagnement soient mis à la disposition de ceux qui ont des difficultés à s'exprimer oralement et en public.

› **S'appuyer sur les relais locaux, notamment associatifs, pour faciliter la participation.** Les processus de participation sont généralement organisés de façon « descendantes » par les autorités publiques (parfois des entreprises). Seuls les publics les mieux insérés et les plus disponibles peuvent participer « au pied levé » ; c'est un avantage dont les autres publics ne disposent pas. AIP2France recommande aux collectivités publiques qui souhaitent placer la participation au cœur de leur fonctionnement d'inviter et d'aider les structures collectives (associations, centres sociaux, syndicats, etc.) à faciliter l'organisation des publics les moins insérés à participer aux processus de concertation qu'elles comptent organiser.

Ces structures collectives peuvent ainsi aider à l'information, à la mobilisation et à la formation des participants en prenant en compte, dans des groupes hétérogènes, les différents niveaux d'information des personnes.

› **Former pour participer.** Mettre en place des formations en amont de la participation (le projet, le fonctionnement des institutions...) permet de donner aux participants des clés essentielles leur permettant d'accéder réellement à la discussion et d'occuper une position plus équitable au sein du processus de participation, en particulier s'il est constitué d'acteurs diversifiés et institutionnels.

La formation doit également concerner les professionnels, dans leur capacité d'écoute et leur pédagogie à expliciter les problématiques et à transmettre des informations accessibles par toute personne non experte.

› **Inscrire la participation au cœur du fonctionnement des maîtres d'ouvrage.** La participation de tous dépend aussi de la cohérence des démarches et de la cohésion des maîtres d'ouvrage. Il est recommandé de concevoir les processus de participation en favorisant le travail entre les différents services des maîtres d'ouvrage afin que toutes les dimensions des projets ou des questions mis en débat soient éclairées. AIP2France recommande aussi que les institutions prennent en compte le temps de mise en place, de mobilisation des personnes, de formation/information, de réflexion, etc. Et l'intègrent dans le projet global pour lesquels cette participation est sollicitée.

› **Évaluer la participation de tous.** L'évaluation de la participation permet à la fois l'amélioration des processus, la garantie de leur bon fonctionnement et la justification de leur utilité. Afin de s'assurer que la participation de tous est considérée comme un objectif, AIP2France recommande d'intégrer à l'évaluation le critère de la diversité des points de vue, cela permettant de s'assurer de l'émergence effective d'une parole de personnes non participant habituellement.