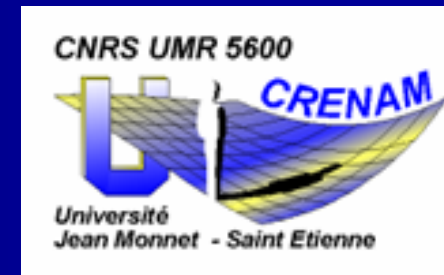


Conférence-Atelier - Montréal 16-18 octobre 2002

Développement durable et planification territoriale

Problèmes, méthodes et outils de
la participation

T. Joliveau



Objectif de la communication

- Un cadre de réflexion général et théorique
 - Limité aux pays industrialisés
 - sur le contexte d'application des méthodes et des outils de la participation
- Ouvrir un débat
- Associer recherche sur les outils et pratiques des outils

Plan

- 1. La participation
- 2. Le Développement durable, dans une problématique locale et territoriale
- 3. Participation et planification territoriale au niveau local
- 4. Participation et technologies de l'information

Conference-Atelier - Montreal 16-18 octobre 2002

1. La participation

La définition de la participation

- Une définition générale
 - « toute forme d'implication, dans le processus de gestion d'un système donné, d'acteurs n'appartenant pas au dispositif formel en charge du pouvoir de décision sur ce système »

(Fiorino,1996)

Les acteurs

- Ceux qui décident :
 - Les responsables, élus, politiques,...
- Ceux qui savent :
 - Les experts, techniciens, spécialistes, scientifiques, ...
- Ceux qui sont concernés
 - les parties prenantes, stakeholders (porteurs d'enjeu) : le public, les habitants, les usagers, les patients, les citoyens, les administrés, les entrepreneurs, le secteur privé, les associations, les groupes d'intérêt

La participation : utilité d'une vue d'ensemble ?

- La question de la participation balance souvent entre :
 - Expérience concrète non transférable
 - et discours idéologique global
- Il existe un discours de légitimation consensuel et général.
- Il n'est pas possible :
 - de l'envisager comme une simple recette empirique.
 - de déconnecter la participation aux problèmes du territoire local d'une exigence plus générale de participation qui couvre tous les domaines

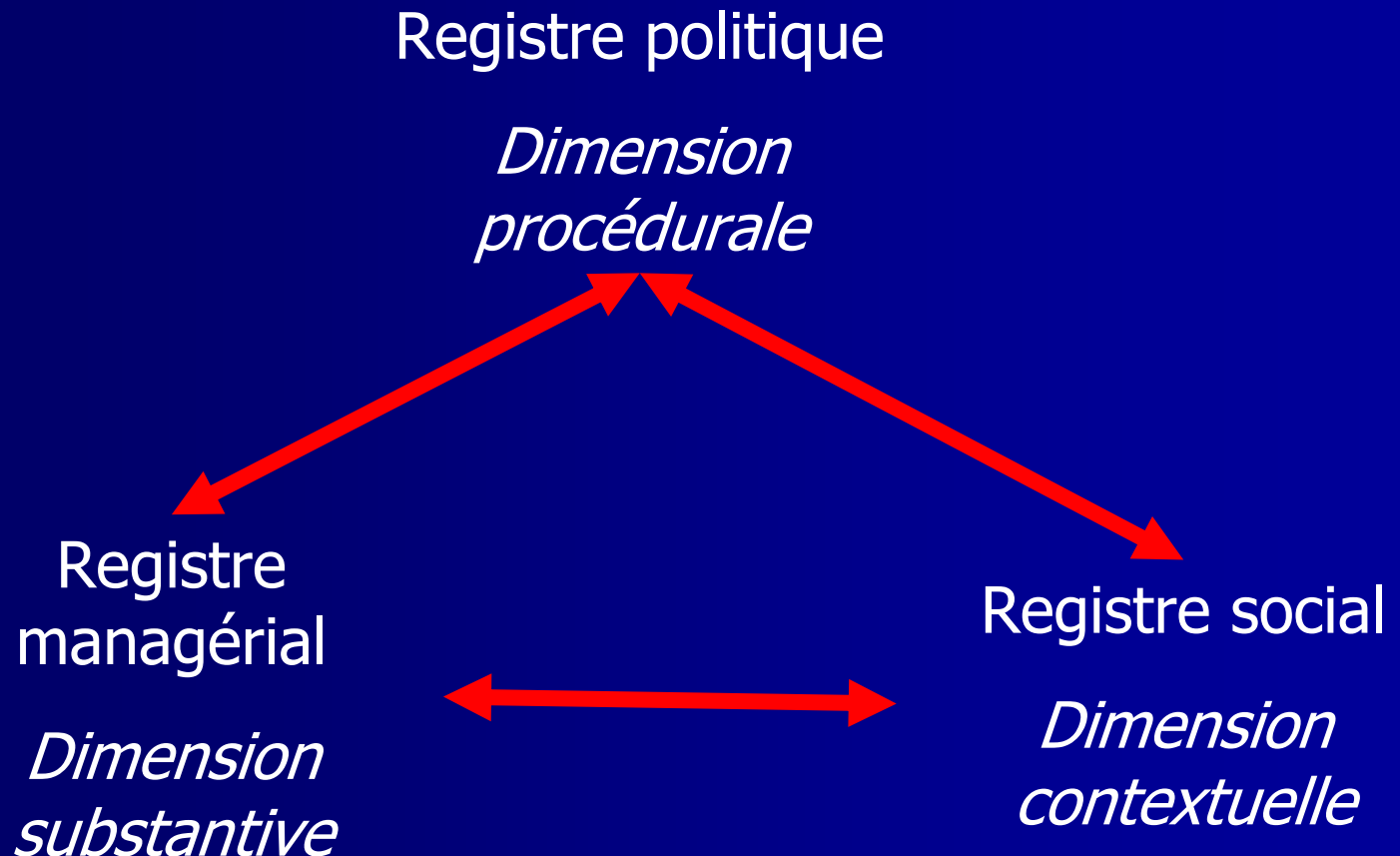
Un cadre global est nécessaire

- Pour évaluer les expériences concrètes, qui se multiplient.
- Pour capitaliser les méthodes mises en œuvre depuis très longtemps

Le discours général de la participation

- Discours politique
 - Trans-idéologique
 - Très majoritairement favorable
- Discours scientifique
 - Trans-disciplinaire

Trois registres de la participation



Des cadres généraux d'explication

- Les approches de la surmodernité
- La sociologie de la controverse socio-technique
- légitiment la participation
- pronostiquent une dimension participative de plus en plus forte dans la décision

La surmodernité

- Inspiré de la sociologie de Giddens
- Modernité réflexive
 - une « réflexivité » de la vie sociale moderne : « l'examen et la révision constante des pratiques sociales, à la lumière des informations concernant ces pratiques mêmes »

La surmodernité

- Sociétés modernes de type "hypertexte"
 - plus procédurales,
 - plus réflexives,
 - interactives et plus "compréhensives", c'est-à-dire qui prennent en compte la manière dont les individus eux-mêmes se représentent leurs situations »

Cf. Asher

La surmodernité

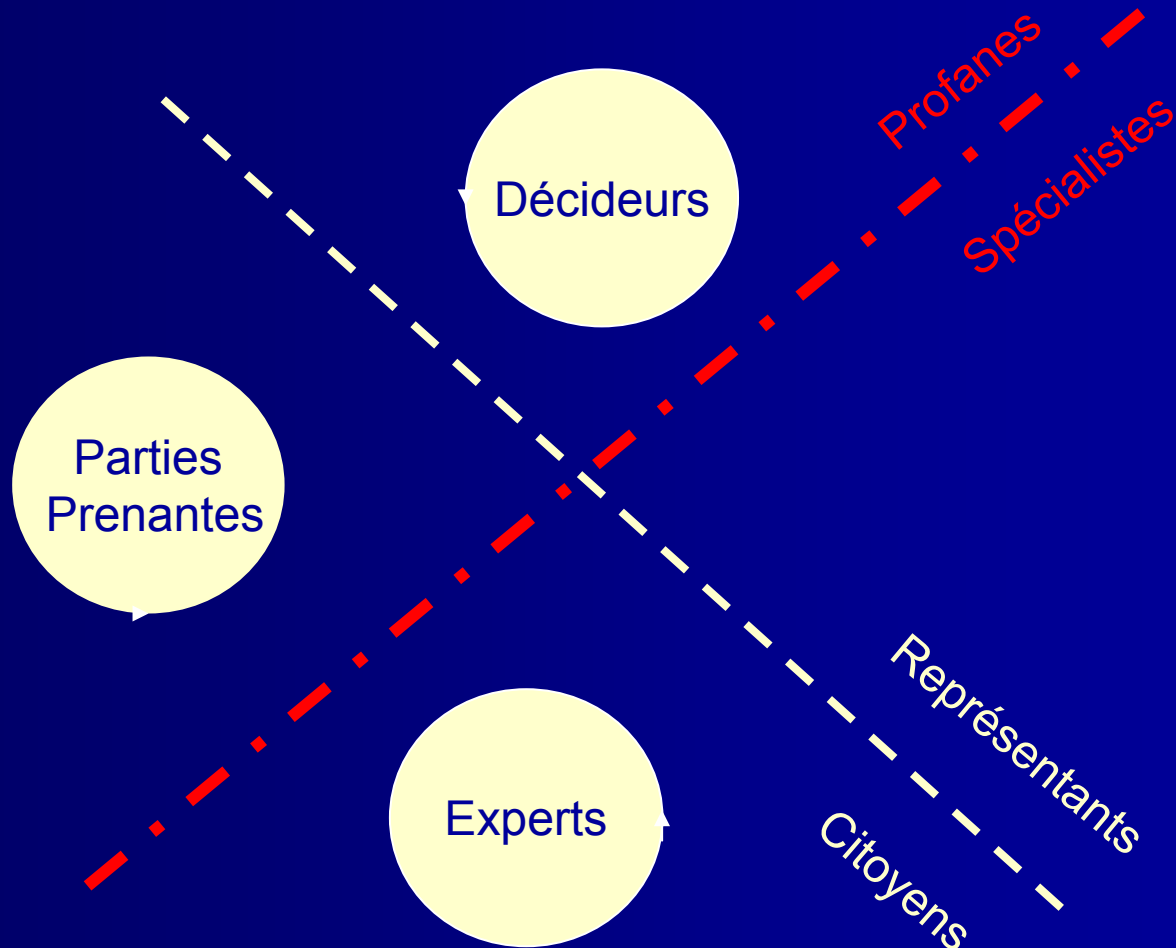
- Une décision n'est pas d'intérêt général du seul fait de sa substance objective.
- C'est la "procédure" de son élaboration qui légitime son caractère d'intérêt général.
- On passe de la planification au management stratégique

Le modèle des controverses socio-techniques

- Les forums hybrides sont construits à propos des controverses socio-techniques
- auxquelles institutions et procédures traditionnelles ne savent pas répondre :
 - Remise en cause des deux coupures
 - entre les spécialistes et les profanes,
 - entre les politiciens professionnels et les simples citoyens.

(Callon, Lascoumes et al.)

Les deux coupures



Le modèle des controverses socio-techniques

- On passe d'une démocratie délégative à une démocratie dialogique qui reste ouverte :
 - à une autre manière de construire la vérité (« l'exploration des mondes possibles »)
 - ouvrir la connaissance à d'autres sources, que celles de la science faite
 - Laisser sa place à une recherche de « plein air » à côté de la « recherche confinée »
 - à la composition et collectif (laissé ouvert aux parties prenantes et aux groupes émergents)

(Callon et al.)

La controverse socio-technique

- Est un outil d'exploration qui aide à faire l'inventaire :
 - Des identités des acteurs qui se découvrent concernés et impliqués (existants ou émergents) par un projet
 - Des problèmes qui se posent, des options et solutions envisageables
- Outil d'apprentissage
 - des échanges croisés entre savoirs et spécialistes et entre représentants et citoyens qui changent l'identité des groupes et la formulation des questions

La controverse socio-technique

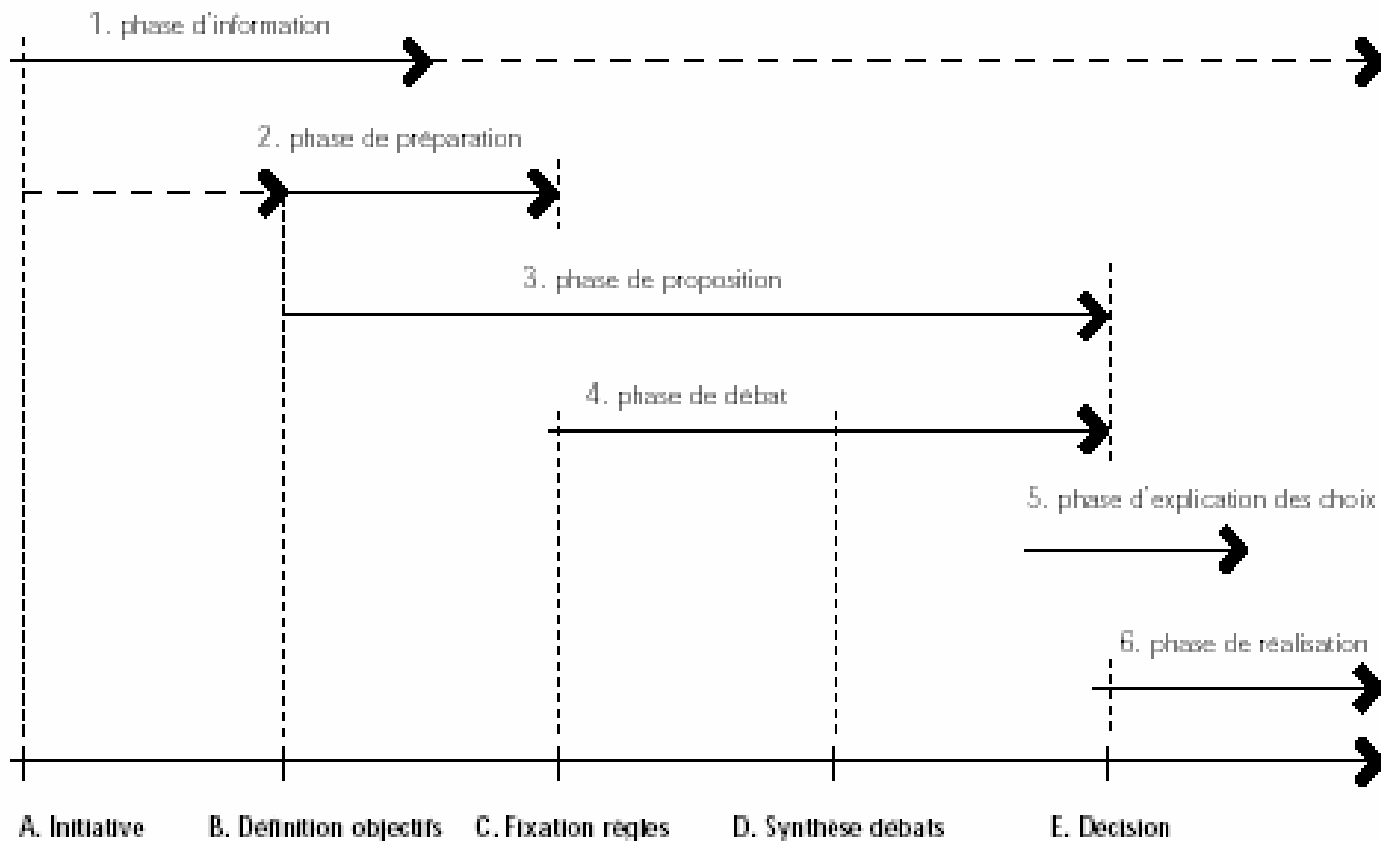
- Pas de mise en cause de la démocratie représentative
 - La représentation est indissociable de la formation de l'avis du citoyen
- Nécessité de procédures plus ouvertes aux débats, attentives aux groupes émergents.
- Hypothèse : les solutions des forums hybrides sont transposables en dehors des controverses techniques ou scientifiques

La décision n'est plus ce qu'elle était

- D'un modèle de décision séquentiel, par étape, à un modèle itératif (travaux de Sfez)
 - Décision traditionnelle :
 - Un moment unique, un acte
 - Prise par un acteur légitime
 - Clôturée par l'autorité scientifique ou politique
 - Décision en incertitude :
 - Une activité itérative enchaînant des décisions de second rang
 - En engageant un réseau d'acteur diversifiés
 - réversible, ouvert à de nouvelles informations ou de nouvelle formulation de l'enjeu

Un schéma dépassé ?

Les moments clés du processus



Les démarches participatives

- Très nombreuses
- Statuts divers :
 - Démarches ?
 - Approches ?
 - Méthodes ?
 - Techniques ?

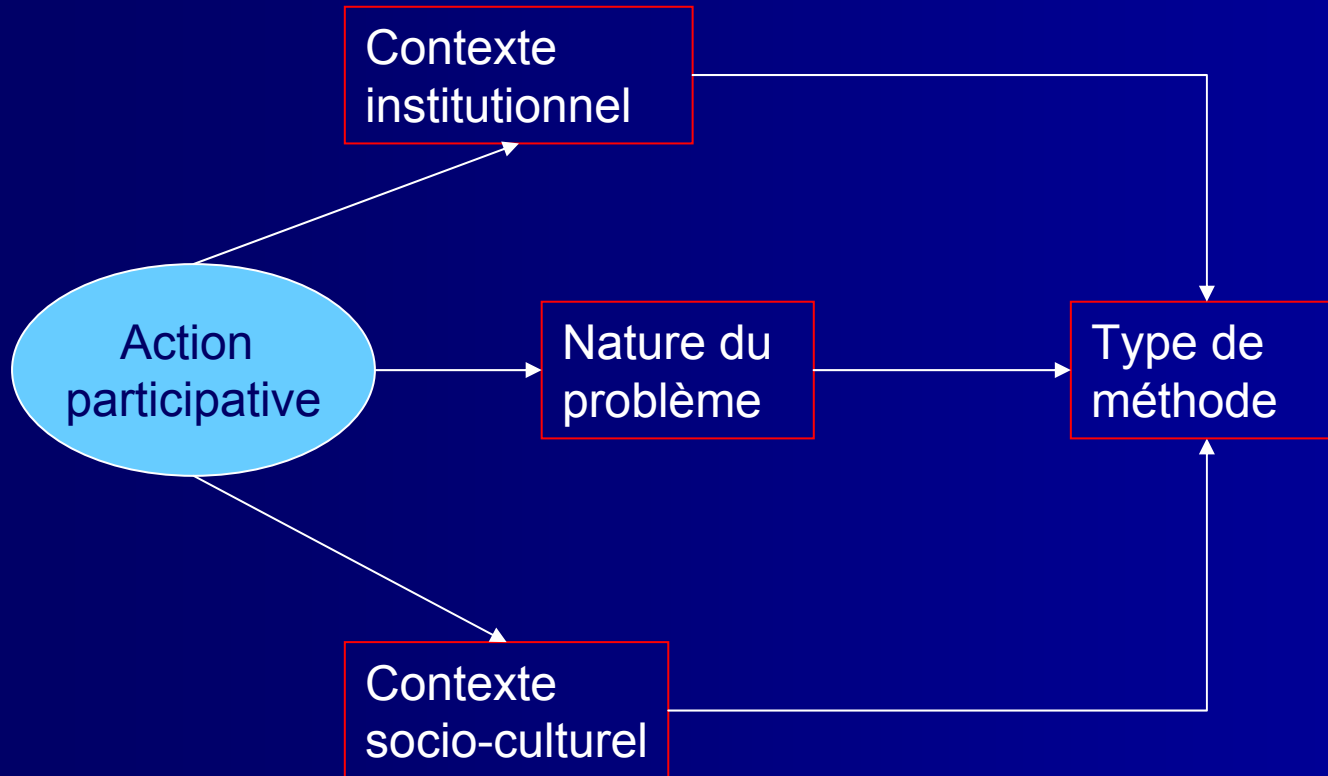
Exemples de démarches participatives formalisées

- Les enquêtes et sondages
- Les enquêtes publiques
- Les ateliers multi-acteurs
- Les audiences publiques
- Les conférences de consensus
- Les dialogues de politique
- Les exercices de simulation de politiques
- Les 'focus groups'
- Les forums de réflexion
- La gestion concertée
- Les groupes consultatifs
- Les interfaces experts/décideurs
- Les interviews délibératives
- Les jurys de citoyens
- La médiation
- Les négociations internationales
- La négociation réglementaire
- Les panels de citoyens
- La prospective concertative
- Les sélections de sites participatives
- La modélisation participative
- Les approches participatives stricto-sensu
- Les référendums
- ...

Les critères de classement

- Très nombreux
- Plusieurs grilles venant d'horizons divers
 - Gestion des ressources naturelles
 - Développement durable
 - Evaluation environnementale
 - Evaluation de politiques de santé
 - Forums hybrides

Typologies d'approches



Le cadre institutionnel de l'action

Contexte institutionnel	Type de résultat	Prescriptif (Projet opérationnel, règlement, plan d'action) Court Terme	Intermédiaire (orientation tactique) moyen terme	Réflexif (schéma, concepts, principes d'action, stratégie) long terme
	Degré de formalisation	Protocole et résultat fixés	Protocole libre, résultat fixé	Protocole et résultats libres
	Origine de la participation	Prévue par la loi	Voulue par l'organisateur	Imposée par le public
	Intégration dans un processus de formel de décision	Complète	Intermédiaire	Nulle
	Objectifs attendus de la participation	Information	Recueil d'avis	Co-élaboration

La nature du problème à traiter

<i>La nature du problème</i>	Niveau d'enjeu du problème	Ponctuel	Général
	Niveau d'expertise technique et scientifique	Faible	Fort
	Complexité du problème (nombre de facteurs à prendre en compte)	Faible	Forte
	Niveau d'urgence du problème	Faible	Fort
	Niveau de gravité du problème	Faible	Fort

Le contexte social, politique et culturel de l'action

<i>Contexte socio-culturel</i>	Niveau de conflictualité	Faible	Fort
	Modèle politique de référence	Centralisation, Etat, Hiérarchie	Décentralisation, groupe, autonomie
	Niveau de confiance dans la structure de décision	Faible	Fort
	Groupes aux intérêts divers	Oui	Non
	Participants potentiels nombreux	Oui	Non
	Existence de groupes marginalisés	Oui	Non
	Histoire commune des participants	Oui	Non

Les formes de l'action participative

- Le degré d'ouverture de la participation
 - tous les citoyens
 - certains d'entre eux
 - cooptés, tirés au sort, volontaires, ...
 - représentants des groupes intermédiaires
 - un mélange de tout cela ?
- Le niveau de formalisation méthodologique
- L'objectif de la participation
 - exprimer des opinions diverses ou obtenir un consensus
 - Décider, co-décider, donner un avis

Critères d'acceptation d'une méthode participative

- Représentativité :
 - les participants doivent constituer un échantillon représentatif de la population concernée et de ses avis
- Précocité :
 - Les participants doivent être impliqués le plus tôt possible dans le processus de décision
- Influence :
 - Les résultats de la participation doivent avoir un réel impact sur la politique conduite
- Transparence et traçabilité :
 - la procédure doit être transparente, de manière à ce que la population concernée puisse savoir ce qui se passe et comment les décisions sont prises.
- Ouverture :
 - les groupes et idées émergents doivent pouvoir être entendus

[Frewer, 2000 ? #537]

Critères de mise en œuvre d'une méthode participative

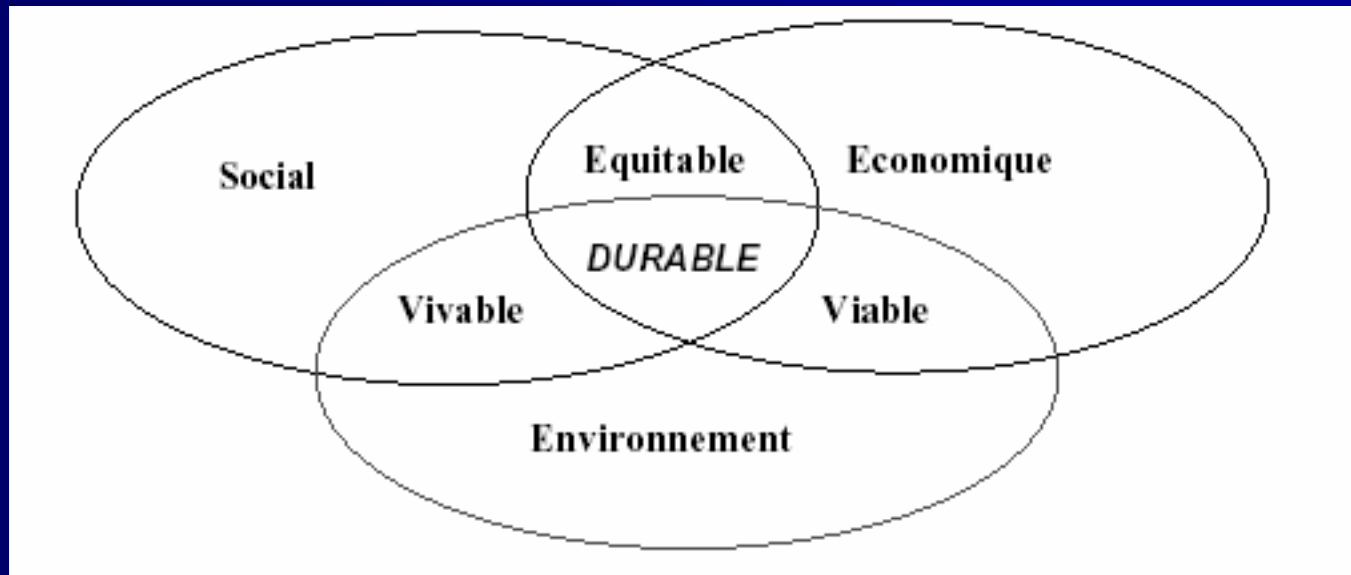
- Accès aux ressources :
 - les participants doivent avoir accès aux ressources dont ils ont besoin pour effectuer les tâches demandées.
- Définition des tâches :
 - la nature et le cadre de la participation doivent être clairement définies.
- Structuration de l'exercice :
 - la participation doit être conçue pour structurellement appuyer le processus de décision.
- Le rapport coût efficacité :
 - il doit être raisonnable du point de vue du financeur.

[Frewer, 2000]

Conférence-Atelier - Montréal 16-18 octobre 2002

2. Développement durable

Définition du Développement durable



Le développement durable est un développement qui ne compromet pas celui des générations futures, réalisé selon un principe d'équité et de répartition des richesses et mis en œuvre dans un cadre démocratique et participatif.

La dimension locale du Développement durable

- La dimension locale est seconde
- L'approche est d'abord globale (une seule Terre, une seule crise, une seule réponse)
- Penser globalement, agir localement
- Dans un second temps, une approche locale et décentralisée

Le développement durable n'est pas fractal

- Impossibilité d'appliquer la même approche aux différents niveaux
- La contrainte écologique n'a de sens absolu qu'au niveau planétaire
- Il faut changer de mode de raisonnement en passant du global au local

(Godard 1996).

Le développement durable n'est pas additif

- le développement durable global ne s'obtient pas à partir du développement local de chaque territoire
- Les critères d'évaluation, les politiques et les objectifs changent en fonction de l'échelle à laquelle on considère le système

(Godard 1996).

Développement durable local

- Local # territorial
- Les deux renvoient à la prise en compte de la dimension spatiale
- L'espace crée simultanément de la distance (et une organisation spatiale) et de la différence entre des lieux.
- Une approche territoriale connote une différenciation entre différents lieux (local) et une organisation spatiale de ceux-ci.
- L'espace est intégrateur(s'oppose à sectoriel)
- Une approche locale se réfère à un niveau d'organisation ou de perception d'un système (local s'oppose à global)
- Il y a du territorial à tous les niveaux (local, régional, national, global).

Dimension spatiale du Développement durable

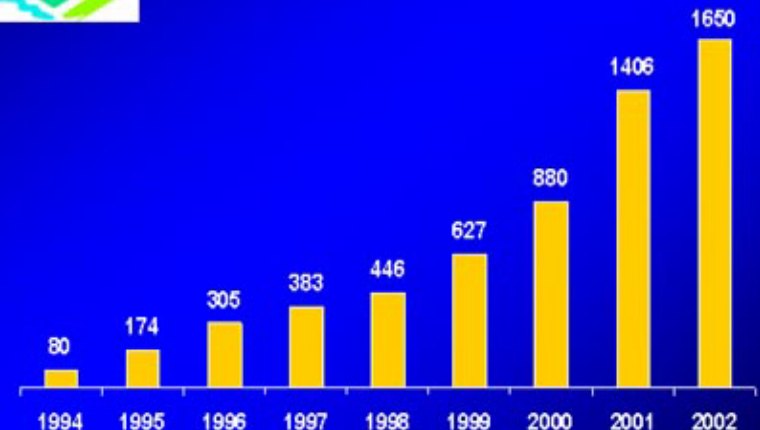
- Deux problèmes :
 - Articulation verticale des politiques entre les niveaux (local et régional, régional et national, national et mondial)
 - Cohérence territoriale :
 - Gestion des limites (prise en compte des politiques des territoires voisins, externalités)
 - Cohérence du système spatial des ressources et contraintes physique (bassins versants, eau, pollution) et de l'organisation spatiale
- La littérature (en particulier économique) a longtemps ignoré ce problème
 - Réponse suffisante était la mise en réseau des agendas locaux

Les Agenda 21 locaux

- Contexte :
 - Chapitre 28 de l'Agenda 21 (Collectivités locales)
 - Campagne européenne des villes durables (Aalborg)
 - Le moteur est multiple (renforcement du pouvoir des villes, marketing urbain, ...)
 - La référence à la participation est constante depuis Rio, déclaration de Lisbonne, déclaration d'Aalborg



**SIGNATORIES OF THE
AALBORG CHARTER 1994-2002**



Des expériences très diverses

- De multiples initiatives sur tous les continents, mais :
 - dont le caractère participatif n'est pas général
 - qui concerne souvent des villes où préexistait une démarche participative (ex. : Grande-Synthe)

3 grands types de démarche

1. Mise sur pied d'opérations communautaires : caractère opérationnel + participatif de l'agenda 21 local conduit à des micro-projets pilotés par «les communautés de base »
2. Sensibilisation et création d'une culture du développement durable dans la population mais aussi dans les structures techniques des collectivités
3. Traduire le DD dans les procédures officielles nationales et locales
 - L'importance du contexte national (1 : pays anglo-saxons, 2 : Italie, 3 : France)

Exemples de difficultés

- Un soutien politique faible
 - Pas de cohérence entre la politique locale et les orientations des agendas
- Peu d'investissement de l'administration
 - N'atteint pas le noyau dur de l'aménagement
- Méfiance des milieux économiques
- Agenda souvent soumis à des fluctuations politiques locales et à des majorités de circonstance
- Manque de méthode
 - Pas de management professionnel de la démarche
 - Acteurs aux méthodes et objectifs d'actions opposés
 - La recherche du consensus bloque la démarche
 - Pas d'instrument de suivi ni d'indicateurs partagés

Conférence-Atelier - Montréal 16-18 octobre 2002

3. Participation et planification territoriale au niveau local

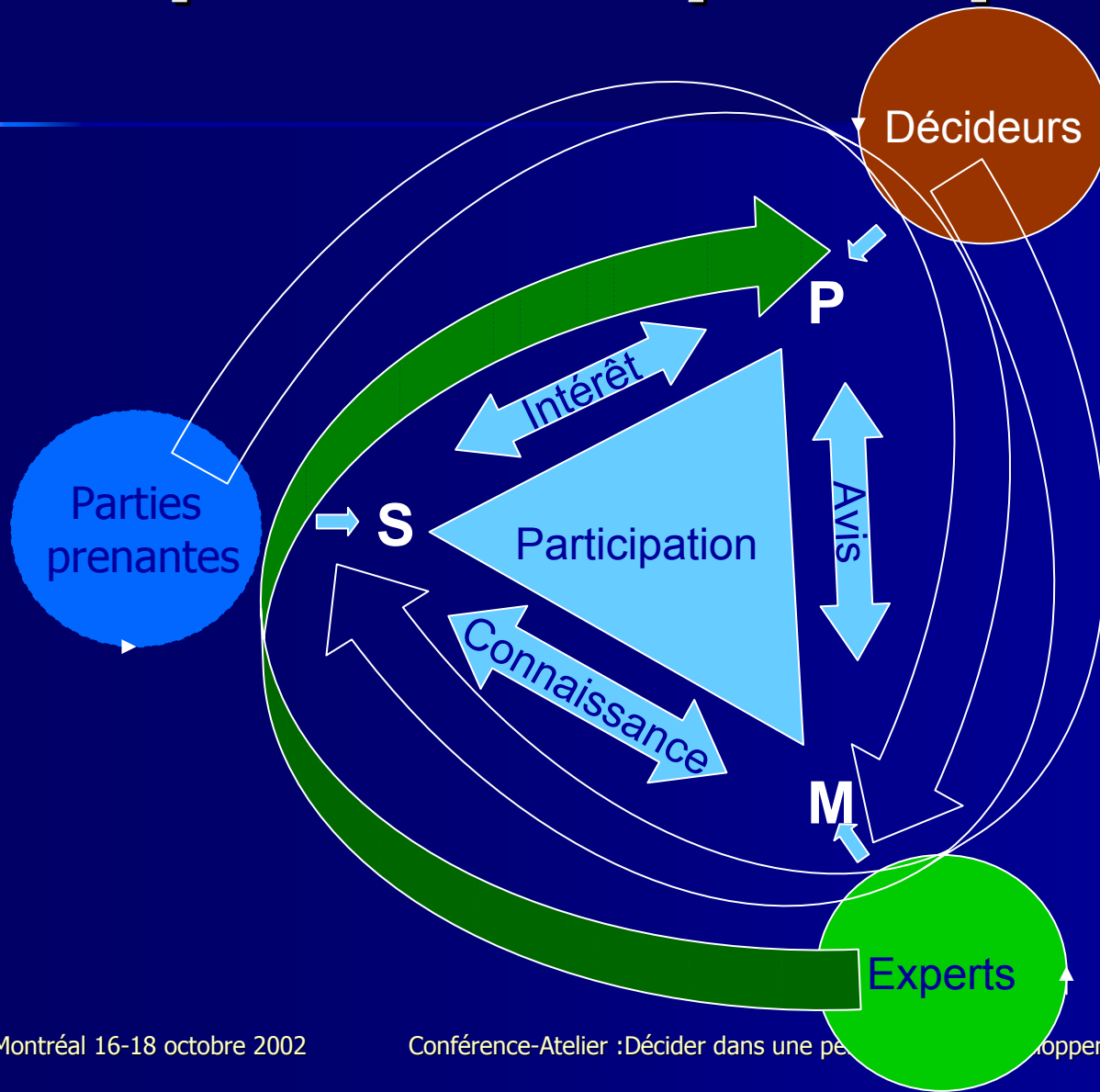
La planification territoriale

- C'est composer entre les différents intérêts de différents groupes
- Intérêt privé/intérêt public
- Intérêt général/intérêt particulier
- Groupes
 - Socio-économiques
 - Professionnels
 - Groupes d'intérêts
 - Administration
- Mais aussi groupes territoriaux (communes, quartiers, ...)

Sphères et registres de légitimité de la participation

Acteurs	1° Registre de légitimité de l'acteur	2° Registre de finalité de l'acteur	3° Registre d'évaluation de l'acteur
Parties-prenantes	Social	Managérial	Politique
Experts	Managérial	Politique	Social
Décideurs	Politique	Social	Managérial

La spirale de la participation



Une pièce animée sur une scène stable

- Permanence du système territorial
 - Des acteurs
 - plutôt permanents
 - Reconnaisables et qui se connaissent souvent
 - Moins de place pour les groupes émergents ?
 - Distribution des rôles :
 - Pouvoir aux élus
 - Expertise aux techniciens et aux associations
 - Rôle plus flou des autres (avis, savoirs locaux, connaissance du terrain)
 - Des coulisses :
 - Influence de l'état
 - Dimension politique
 - Lobbying du secteur privé et des acteurs économiques
- Arène politique locale : permutation des rôles

La mise en cause de l'expertise

- Coupure profane/spécialiste
 - dans les questions environnementales (pollution, risque, ...)
 - dans les approches techniques (transports, réseaux,...)
- Plus floue
 - En urbanisme, aménagement, cadre de vie
 - Importance des savoirs concrets locaux

Un effet territorial : le Nimby

- NIMBY (*Not in my backyard*),
- GOOMBY (*Get out of my backyard*)
- BANANA (*Build absolutely nothing anywhere near anything*)
- NOTE (*Not over there, either*)
- NOPE (*Not on planet Earth.*)
- LULU (*locally unwanted land use*)
- CAVEs (*citizens against virtually everything*)

(Merci à C. Maillebouis et Wordspy.com)

Ambiguïté du NIMBY

- Le local est valorisé car il permet une expression venant du bas, du quotidien
- Le Nimby est déprécié pour les mêmes raisons
- Un effet spatial complexe:
 - la prise en compte des riverains d'un projet doit amener à prendre en compte les riverains et les usagers du non-projet correspondant

Dimension sociale du Nimby

- Aux Etats-Unis, le NIMBY caractérise les communautés privilégiées (ressources, qualité de vie, ...)
- Partout dominant les classes moyennes intellectuelles, cadres et techniciens parmi les groupes qui participent
- Risque d'iniquité socio-spatiale induite par la participation
- Une mobilisation compensatrice pour intégrer les acteurs absents (parce qu'ils ne sont pas conviés ou parce qu'ils se désintéressent du débat).

Définir les parties prenantes

- Parfois complexes dans une logique territoriale
 - Riverains ?
 - Usagers
 - Habitants ?
 - Ressources partagées ?
 - Intérêt patrimonial ?
 - Territoires locaux, enjeux mondiaux ?

Les différences entre développement local et durable

- Développement local : Une démarche endogène
 - A la limite pas besoin de méthodologie participative formalisée, le plus souvent pilotée par des experts extérieurs?
 - « Si la collectivité territoriale est capable d'avoir ses objectifs, ne peut-elle pas construire elle-même sa méthode ? »
 - Trouver : D'Aquino, 2001
 - des solutions locales à des problèmes locaux
 - pointer les solutions à prendre au niveau supérieur pour régler des problèmes locaux

Les différences entre participation de développement local et durable

- Développement durable : une démarche exogène
 - Principes universels
 - Trouver des solutions locales à des problèmes d'un niveau supérieur
 - Approche normative (on demande aux gens de participer à un processus de planification qui doit les amener à changer leur comportement),
 - Objectif pédagogique et de conviction
 - Plus général que la planification
- La participation est un moyen autant qu'une fin

Un mariage inévitable

- Articuler le niveau local et le niveau supérieur :
 - Ambivalence du NIMBY :
 - Égoïsme local
 - Refuser une solution locale au nom d'un principe supérieur (pas d'autoroute localement car le système de déplacement national n'est pas durable.
- La problématique du Développement durable est déjà dans la planification territoriale
 - A travers les politiques de gestion de ressources naturelles
 - À travers les justifications des acteurs locaux NIMBY
 - Par connexion des réseaux associatifs et ONG (parties prenantes non locales)

Les fruits de l'union

- L'évaluation sociale-économique-environnementale et l'équité inter-générationnelle facilitent la confrontation des acteurs
- La mesure de l'impact social des actions devient systématique
- Dimension territoriale du DD
- Mise en œuvre de méthodes participatives

Quelles méthodes ?

- Comment planifier le développement du territoire :
 - De manière participative
 - En assumant l'interdépendance
 - des domaines (environnement, économique, sociale)
 - des temps (court, moyen et long terme)
 - des espaces (local, régional, global)

Conférence-Atelier - Montréal 16-18 octobre 2002

4. Participation et technologies de l'information

Méthodes, techniques, outils

- Risque à appliquer des méthodes hors de leur contexte
 - ex : des méthodes participatives
 - Formalisme précis et adapté à un contexte donné
- Il faut donc inventer les méthodes adéquates
- Qui combinent diverses techniques utilisables

L'information est centrale

- Un processus de participation c'est d'abord de l'information
- C'est un noeud conflictuel entre acteurs

Les technologies de l'information

- Nécessairement hybrides :
 - Avantages du numérique :
 - Continuité, formalisation, communication, interactivité, simulation
 - Avantages du manuel
 - Flexibilité, adaptabilité, simplicité
- Nécessairement de bric et de broc
 - Agencement bricolé d'outils divers à relier
 - Parcours méthodologiques à inventer

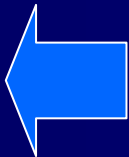
Les grandes fonctions informationnelles

P
U
B
L
I
C
I
T
É

*Connaissance générale,
sectorielle ou globale*
*Processus, normes,
causalités, modèles de relations*



*Connaissance
du territoire*
*Systèmes territoriaux, systèmes
physiques*



*Conscientisation
individuelle ou collective*

*Expression des
savoirs locaux*

*Analyse collective
d'une situation*

*Elaboration collective
d'un projet d'action*

Infrastructure cooperative de connaissance du territoire

Grands types de technique	Technologie de l'Information
<ul style="list-style-type: none">• Maintenance d'une base de données géographiques à double niveau sur les 3 thèmes (environnement-société-économique)• Préparation des données ou cartes pour la diffusion• Veille sur les données disponibles• Traduction/adaptation des données scientifiques ou techniques pour un grand public• Proposer des visualisations concrètes	SIG, Cartographie, diffusion Web, promenades virtuelles, vues 3D

Connaissances globales et sectorielles

Grands types de technique	Technologie de l'Information
<ul style="list-style-type: none">• ?	?

Expression des savoirs locaux

Grands types de technique	Technologies de l'Information
<ul style="list-style-type: none">• Cartes mentales• Zonage à dire d'acteur• Films, vidéo• Ateliers d'écritures• Graphisme• Etablissement de chorèmes	Manuelles, Web ?

Analyse collective d'une situation

<i>Grands types de technique</i>	<i>Technologies de l'Information</i>
<ul style="list-style-type: none">• Analyse spatiale	<ul style="list-style-type: none">• SIG
<ul style="list-style-type: none">• Débat structuré	<ul style="list-style-type: none">• Group Decision Support Systems (GDSSs)• AMC
<ul style="list-style-type: none">• Analyse statistique	<ul style="list-style-type: none">• Logiciels spécialisés
<ul style="list-style-type: none">• Simulation environnementale	<ul style="list-style-type: none">• Modélisation d'un système physique, SIG
<ul style="list-style-type: none">• Modélisation économique	<ul style="list-style-type: none">• Modélisation économétrique
<ul style="list-style-type: none">• Jeu de rôles	<ul style="list-style-type: none">• SMA
<ul style="list-style-type: none">• Expression d'idées	<ul style="list-style-type: none">• Manuel

Conscientisation

<i>Grands types de technique</i>	<i>Technologies de l'Information</i>
Modélisation d'un système causal	Logiciels de modélisation
Evaluation de situation pour un ou une entreprise	Baromètre individuel Site Internet dynamique ciblé selon le statut de l'individu Normalisation

Elaboration collective de projet

<i>Grands types de technique</i>	<i>Technologies de l'Information</i>
Choix des critères d'évaluation	Manuel, AMC
Sélection de variantes	Logiciels d'Analyse multi-critères
Analyses par scénarios	Simulation

La suite ?

- Collaboration
 - entre chercheurs
 - Et praticiens

 Pour construire des outils (ou des agencements bricolés) opérationnels.

Références principales

- Asher, F. (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme, La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Callon, M., P. Lascoumes, et al. (2001). Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris, Editions du Seuil.
- Conan, Y. (2002). "L'agenda 21 de Brême, un drôle de jeu ... d'acteurs." *Economie & Humanisme*(n°360): 40.
- Faucheux, S., C. Hue, et al. (2001). "NTIC et Environnement : Enjeux, Risques et Opportunités." *Cahiers du CE3D n°01-03*: 29 p.
- Fiorino, D. J. (1996). *Environmental Policy and the Participation Gap. Democracy and the Environment.* W. Lafferty and J. Meadowcroft. Aldershot, Edward Elgar: 194-212
- Frewer, L., G. Rowe, et al. (2001). *Public participation methods : evolving and operationalising, an evaluation framework. Developing and testing a toolkit for evaluating the success of public participation exercises.* Norwich Research Park, Colney, Norwich, IFR: 18 p.
- Godard, O. (1996). "Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses bonnes idées." *Futuribles*: 29-35.
- Lecroart, P. and L. Perrin (2000). *Démocratie participative et aménagement régional. Points de vue croisés sur trois expériences.* Paris, IAURIF: 142 p.
- Sfez, L. (1984). *La décision.* Paris, PUF.
- Van den Hove, S. (2000). "Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets." *Cahier du C3ED.*
- van Asselt, M. B. A., J. Mellors, et al. (2001). *Building Blocks for Participation in Integrated Assessment: A review of participatory methods".* Maastricht, Nederland, ICIS.
- Vivien, F.-D. and B. Zuindeau (2001). "Le développement durable et son espace : antécédents intellectuels et questions pour l'avenir." *Cahiers lillois d'économie et de sociologie, L'Harmattan n°37*(1er semestre 2001).