



OUTILS DE CONCERTATION POUR DES VILLES MOYENNES EN MIDI - PYRENEES

BILAN DES METHODES EXISTANTES ET ORIENTATIONS EN MATIERE D'AGENDA 21 LOCAL

RAPPORT DE MISSION

MARS 2001

ADAGE Environnement / BLANCHET Conseil

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
PREAMBULE.....	2
L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES AGENDAS 21 LOCAUX	3
ANALYSE D'EXPERIENCES EXISTANTES EN MATIERE DE CONCERTATION ET IMPLICATION DES CITOYENS	6
PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA DEMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT DES AGENDAS 21 LOCAUX EN PROVINCE DE BARCELONE	8
L'UTILISATION DES MODELES DE CONCERTATION DANS LES DEMARCHES D'AGENDA 21 LOCAL EN MIDI PYRENEES	9
FICHE 1: CONFERENCE DE CONSENSUS	13
FICHE 2: ATELIER DE PROSPECTIVE / ATELIER DE SCENARIOS.....	16
FICHE 3: ATELIERS DE TRAVAIL / ATELIERS PLURI ACTEURS.....	19
FICHE 4: CONFERENCE DE PROSPECTIVE	23
FICHE 5: FORUM OUVERT (OPEN SPACE)	25
ANNEXE : CHARTE DE LA CONCERTATION, 1996	27
BIBLIOGRAPHIE	30

PREAMBULE

L'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées (ARPE) anime depuis 1997 un réseau régional de villes durables en Midi-Pyrénées (réseau de villes de 7000 à 70000 habitants). Dans le cadre de ce réseau, une méthode de diagnostic initial de « développement durable urbain », préalable à l'élaboration d'un Agenda 21 local, a été élaborée.

Aujourd'hui, l'ARPE souhaite mettre à disposition des collectivités du réseau, des outils de concertation publique leur permettant de poursuivre les avancées vers des Agendas 21 locaux, en respectant les principes de développement durable, notamment au travers de l'association et la participation de la population et des acteurs de terrain à leur élaboration, puis à leur mise en œuvre.

Le présent rapport, basé sur un recensement bibliographique des expériences françaises et européennes et les expériences des prestataires (BLANCHET Conseil et ADAGE Environnement) en matière d'animation de processus de concertation, notamment dans le cadre d'Agendas 21 locaux, se compose :

- d'un texte général resituant l'importance et les différentes modalités de l'implication citoyenne, notamment au travers de la concertation, dans les démarches d'Agenda 21 local, ou de projets de développement de territoires cohérent avec les principes de développement durable,
- des fiches descriptives de modèles de concertation d'ores et déjà mis en œuvre en France ou en Europe.

Ce document intègre également les retours de la séance de réflexion collective conduite avec les membres du réseau Midi Pyrénées des Villes Durables, le 16 décembre 2000 à l'ARPE, qui a permis notamment un échange de points de vue sur les principaux points forts et les points faibles de ces modèles, et sur leur niveau d'adéquation potentiel aux besoins et spécificités des villes moyennes de Midi Pyrénées.

En annexe figure la Charte de la Concertation du Ministère de l'Environnement et les principales références bibliographiques ayant permis de rédiger ce document.

L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LES AGENDAS 21 LOCAUX

L'Agenda 21 de Rio (également intitulé ACTION 21) insiste sur l'importance du dialogue entre les forces vives à l'échelle locale pour définir ensemble le développement durable.

Extraits du Chapitre 28.3 de l'AGENDA 21, RIO, 1992 :

« Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité". La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable ...».

Le Conseil International pour les initiatives environnementales locales, l'ICLEI, associé à la Campagne Européenne des Villes Durables, souligne également, dans une étude réalisée en 1999 « Agenda 21 local en comparaison européenne (Ch. 162) », le caractère essentiel de la participation de la population locale dans un Agenda 21 local, tout en reconnaissant que les formes de participation peuvent varier considérablement :

« La notion de participation recouvre aussi bien les négociations entre le Conseil Communal et quelques influents décideurs locaux (exemple de la Pologne) que l'implication de la population locale lors de l'identification des problèmes centraux (exemple de la Grande Bretagne) ».

Si l'implication des citoyens se voit accorder une si grande valeur, c'est que la crise sociale et écologique mondiale confronte spécialistes et politiciens à leurs limites dans la perception et la résolution des problèmes.

L'identification des problèmes et la prise de décision ne peut plus relever du couple classique 'élu – expert' et de l'arbitrage unique de l'élu, sur la base de propositions uniquement conçues par l'expertise. « L'expert ne sait plus tout, et cela se sait ». L'incertitude et l'incomplétude de la connaissance qui entourent certains choix offerts aux élus, les empêchent de décider seuls, malgré leur légitimité qui reste entière.

L'écoute de la « voix du peuple » devient une nécessité, qui se voit également de plus en plus fortement exprimée par la société civile. L'Agenda 21 local intègre explicitement cette exigence, dite parfois de nouvelle gouvernance, et vise à l'exploitation la meilleure de la créativité des individus et groupes présents sur un territoire ou dans une cité, contribuant ainsi à ce que les indispensables changements requis par la cohérence d'un développement local avec les enjeux de développement durable, soit non pas accueillis par une levée de boucliers mais deviennent un besoin collectif.

De la nécessité d'impliquer les citoyens : vers une nouvelle gouvernance

L'implication des citoyens dans la décision peut atteindre différents degrés, associés aux définitions:

- **degré 0** : la collectivité (ou le maître d'ouvrage) étudie et décide d'un projet au travers de ses processus internes sans en informer le public ; elle (il) l'impose après coup.
- **degré 1 : l'information** : la collectivité informe le public d'un projet, sans attendre de retour. L'information peut intervenir aux différents stades de l'avancement du projet et sous des formes diversifiées ;
- **degré 2 : la consultation** : la collectivité consulte le public sur un projet pour recueillir son avis par le biais d'une procédure obligatoire (type enquête publique) ou volontaire (type referendum). C'est un moment unique dans le processus, qui peut même intervenir en amont du projet et qui n'implique pas forcément de prise en compte ni même de retour de la part de la collectivité ;
- **degré 3 : la concertation** : la collectivité (se) concerta avec le public sur un projet spécifique, sectoriel ou global, pré-établi par elle. Elle recueille son avis et lui soumet à

Du degré d'implication du citoyen : « de l'information à la participation »

nouveau, le cas échéant, le projet amendé. Le public peut être amené à faire des contre – propositions. La prise en compte de l'avis du public est indispensable à la poursuite de la concertation (l'expression n'est pas prise ici dans son acception juridique de "concertation préalable", ni dans son sens de "coordination inter-services"). La collectivité doit en tout état de cause présenter les raisons de non prise en compte des propositions du public rejetées ;

- **degré 4 : la participation, la co-construction** : la collectivité invite le public à participer à l'élaboration collective d'un projet à partir de l'analyse collective d'une problématique. La création d'un espace de participation se construit avec méthode et rigueur sur la durée. Ceci implique de mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de mettre chacun des participants (élus, techniciens, citoyens...) en capacité de contribuer activement.

De manière générale, on observe que concrètement le choix des modes d'implication des citoyens dépend de plusieurs critères :

Les critères de sélection d'une méthode d'implication des citoyens

- **Le thème ou problème que l'on souhaite traiter** : s'agit – il de traiter d'enjeux d'aménagement urbain, de développer une stratégie d'action globale à long terme (comme c'est le cas dans les Agendas 21 locaux), ou de traiter de thèmes spécifiques et sectoriels (comme la sécurité dans un quartier, ou la réduction des émissions de CO2, ..).
- **Les échelles spatiale et temporelle sur lesquelles on travaille**. Il est bien sûr plus aisé d'impliquer le public dans des projets de court terme dont les effets sont visibles et concrets, que sur des projets de long terme, dont les effets sont souvent plus diffus et complexes à apprécier. De manière générale en France, on observe qu'aux échelles régionales, les pratiques dépassent rarement l'information du public (le degré 1), tandis qu'à l'échelle de leur quartier, les exemples d'une participation active des habitants (le degré 4) n'est pas si rare.
- **Les résultats finaux escomptés** : s'agit-il de collecter des points de vues et attentes de la population, ou d'identifier des idées d'actions ? S'agit-il de définir des objectifs pour la collectivité, ou de hiérarchiser ceux ci ? S'agit-il de compléter et enrichir un diagnostic, un programme d'actions ? ou s'agit-il de créer un dispositif d'échanges d'information ? de conforter des partenariats ?
- **La nature d'engagement / de prise en compte des résultats** de la méthode de concertation. Existe-il une affirmation politique ou réglementaire explicite de la manière dont les conclusions des travaux seront pris en compte ?
- **Les compétences et l'échelle territoriale de l'organe initiateur** (intercommunalités en agglomérations, pays ou territoires de projets de développement, communes centres d'agglomération, ...)
- **L'existence de décisions irrévocables déjà prises** en amont de la démarche de concertation. Quelles sont les marges de manœuvre existantes relativement à des décisions structurantes déjà prises ? Sont elles minimales (ex : il existait déjà des réflexions relatives à la mobilité dans le cadre du PDU lorsque les Ateliers 21 de l'Agenda 21 de Grenoble furent mis en œuvre), ou larges. L'exemple de Salzburg est exemplaire dans ce cas les autorités municipales promirent qu'aucune décision irrévocable ne serait prise tant que le Forum Trafic n'aurait pas donné son point de vue.
- **Le niveau d'ouverture choisi, relativement aux différents groupes constituant la société locale**. Parmi les groupes pouvant participer au processus, on peut distinguer les habitants, les représentants d'organisations publiques ou privées locales (les acteurs locaux), et les experts. Ces trois groupes cibles sont bien entendu divisibles en sous groupes. On parlera par exemple des acteurs sociaux (organisations non gouvernementales, associations à but non lucratifs, syndicats, ...), des acteurs économiques (les entreprises privées, les représentations des artisans, des commerçants,..), des acteurs environnementaux (les associations agissant pour la

protection de l'environnement, ...). Parmi les experts, pourront figurer les scientifiques comme les bureaux d'études et d'expertises, les consultants, locaux ou non.

- **Le nombre de participants « implicables »** dans la procédure de concertation : ce nombre influe considérablement sur (et en fonction de) l'outil de concertation choisi. On évitera par exemple de dépasser 20 personnes dans une table ronde. Dans le cas des conférences de prospective, on peut envisager de l'ordre de 60 à 80 personnes (ex : 64 avec 8 groupes de 8 personnes). Une démarche de 'forum ouvert' peut impliquer jusqu'à 1000 personnes.

La mise en œuvre des dispositifs d'implication des habitants requiert l'usage (A) d'outils, (B) de structures (et/ou de lieux) et (C) de procédures de travail divers, parmi lesquels les plus usités sont notamment :

**Outils,
structures et
procédures
d'implication
des habitants**

A/ Les outils

Ils concernent aussi bien l'information que la « construction collective »

- Les exercices de brainstorming et de brainwriting , parmi lesquels on pourra citer les exercices de « fertilisation croisée »
- Les discours d'information,
- Les présentations vidéos,
- Les outils de communication (conférences de presse et médias, bulletins d'information, radios et télévisions locales, affichages et prospectus, expositions..)
- Les sites internet

B/ Les structures (et/ou lieux) formelles / informelles

- Les comités de quartier
- Les réunions et débats publics
- Les conseils Municipaux élargis
- Les commissions Municipales élargies
- Les commissions extra-municipales
- Les ateliers et groupes de travail
- Les forums "en ligne"

C/ Les procédures de travail

- Procédure de choix et d'invitation des participants
- Niveau et garantie de représentativité des participants que l'on implique / sollicite
- Procédure de fonctionnement au niveau des séances
- Procédure d'animation (qualités et rôle de l'animateur)
- Procédure de décision (vote, majorité, représentation, ...)
- Procédure de diffusion de l'information (avant, pendant et après les séances)

Les combinaisons de ces outils, structures, et procédures sont en théorie illimitées, mais on peut, en s'appuyant sur la pratique effective et les exemples « réussis » en retenir quelques unes que nous considérerons dans la suite du document comme « **modèles ou méthodes d'implication de la population** ».

**Modèles
d'implication de
la population**

Ainsi, parmi les premiers modèles identifiés et retenus on citera :

- Les conférences de prospective (ou future search conference)
- Les ateliers de prospective et de scénario local (scenario workshop)
- Les forums ouverts (open space conference)
- Les forums (exemple Forum de la Ville de Berlin)
- Les enquêtes
- Les forums et dialogues en ligne et le management en réseau

ANALYSE D'EXPERIENCES EXISTANTES EN MATIERE DE CONCERTATION ET IMPLICATION DES CITOYENS

Cette partie du document présente, sous forme de fiches, les principaux modèles d'implication des citoyens :

- identifiés lors de la première analyse d'expériences existantes en France et en Europe
- qualifiables d'utiles pour une réflexion dans le cadre d'Agenda 21 locaux

A chaque modèle d'implication citoyenne correspond une fiche qui décrit :

- les objectifs du modèle d'implication
- les éléments de procédures : en terme de déroulement, de participation, de pré-requis, et d'animation
- les applications existantes : avec la description d'exemples caractéristiques
- les avantages et inconvénients du modèles d'implication citoyenne

L'analyse des avantages et inconvénients est faite relativement aux critères de jugement suivants :

- l'obtention d'une décision consensuelle
- la représentativité des avis de la société civile locale
- l'intégration des résultats dans la décision politique
- la « largeur » des thèmes pouvant être abordés initialement
- la « largeur » des aspects pouvant être débattus pendant les travaux de groupe
- la nature des résultats escomptés (codifiés en fonction des étapes types – de 1 à 8 d'un processus d'Agenda 21 données ci dessous)
- la reproductibilité pour une ville de taille moyenne
- l'évaluabilité du modèle
- l'économie en terme de temps à consacrer (notamment en matière d'organisation et de suivi)
- l'économie en terme de coût financier

Pour chaque type de modèle, la possibilité de voir ces critères atteints ou approchés est qualifiée de la façon suivante :

- ++ : réalisation du critère **très favorable**
- + : réalisation du critère **favorable**
- : réalisation du critère **peu favorable**
- : réalisation du critère **défavorable**

Certains modèles d'implication citoyenne ne font pas l'objet de fiches détaillées, mais méritent spécifiquement d'être évoqués ci-dessous :

A/ Comités de pilotages 'permanents'

Ces comités de pilotages, associant les acteurs locaux représentant les intérêts économiques, sociaux et environnementaux, au travers des organismes associatifs (ONG), des services de l'administration, des services déconcentrés de l'Etat, des élus locaux et techniciens des collectivités locales, des acteurs socio-économiques sont en charge d'assurer le suivi permanent de la démarche.

Exemple :

- **le Green Council Du County danois de Storstoem** (constitué des représentants des secteurs économiques, des syndicats, des consommateurs, de la protection de l'environnement, des familles et acteurs sociaux, des 14 municipalités du county, et des représentants du county) se rencontre 2 fois par an pour piloter et orienter les travaux à réaliser dans le cadre du projet d'AGENDA 21
- **la Commission 21 (Comissio 21) de l'Agenda 21 de Reus** (province de Barcelone, Espagne) qui fut particulièrement importante pour définir le processus participatif, piloter l'audit / diagnostic et orienter les travaux techniques

B/ Forums de la ville

Ces forums, doivent être distingués des commissions extra-municipales, car ils sont impulsés, organisés et animés, par un groupe de pilotage constitué d' 'individus sélectionnés'.

Objectifs et particularités : Lieu de débat et capacité de conseil, plus qu'un lieu de décision, ouverture possible à des résidents

Exemples : le '**parlement pour la planification urbaine**' (**Stadtforum de Berlin**) : 60 membres représentant les différents courants de la société locale ; des sessions ouvertes au public (avec des participations atteignant 150 à 200 résidents berlinois pour les sujets importants)

C/ Dialogue mairie / habitants en ligne / Forums / Information 'on line' (NTIC)

Les NTIC participent aujourd'hui pleinement d'un effort vers une meilleure démocratie participative locale, en proposant différents types d'échange entre les municipalités et les habitants de la cité :

- **l'information** des habitants (plan d'accès, annuaire et calendrier des animations, coordonnées des services collectifs, publics et associatifs,)
- **la sensibilisation** des habitants à des enjeux de vie collective (ex : gestion des déchets, comportements responsables, ...)
- **la facilitation de l'accès aux services administratifs** (ex : état civil, ...) : nombreux exemples
- **l'échange d'information et le questionnement des services municipaux par les habitants / avec des réponses email** : Strasbourg, Brest, Faches Thumesnil
- **le dialogue en direct (chats) et forums de discussion** : mise en place permanente à Brest et Amiens, utilisations ponctuelles à l'occasion de manifestations particulières (Assises de la citoyenneté à Montreuil ; forum de la démocratie à Strasbourg, Fête de l'Internet à Faches Thumesnil) ou d'événements majeurs pour la vie municipale (ex : vote du projet d'agglomération à Strasbourg) (*Appréciation actuelle : succès mitigé ou manque de recul pour juger*)

D/ Outils de mise en situation réelle

- **Séances de planification réelle (Planing for real)** : consiste à mettre un groupe d'habitants volontaires en situation de construire leur ville, avec des maquettes 3D. (ex : démarche anglaise du Neighbourhood Initiatives Foundation ; district urbain de Wedding à l'est de Berlin – 165 000 hab.).
- **Démarches de mise en situation de familles témoins dans une ville** : programme GAP (Global Action Plan) mettant en situation d'économies de ressources et comportement 'écologiquement responsables' quelques familles qui témoigneront ensuite auprès des autres habitants.
- **Soutien aux initiatives de quartiers et démarche d'autogestion** :
 - La Roche-sur-Yon : une Association des associations a été mise en place, elle se réunit par quartier et dispose d'enveloppes budgétaires accordées par la ville pour soutenir des micro-projets de quartier définis par l'association.
 - Laval : a mis en place des Fonds d'Initiative Collective ; il s'agit d'enveloppes mobilisables pour des micro-projets de quartiers dès lors que le portage en est collectif (plusieurs associations, ou un nombre suffisant de personnes privées)

E/ Démarche de quartiers

Les démarches de quartiers sont anciennes, nombreuses, légitimes et reconnues dans nombre d'agglomérations et villes françaises. Elles participent pleinement de la représentation et de la concertation des municipalités avec les habitants, notamment en ce qui concernent les actions spécifiques à ces échelles territoriales (aménagement publics, animations, sécurité, gestion d'espaces verts et collectifs, ...) :

- au travers des **maisons de quartier** (ex Amiens, Athis-Mons) ;
- des démarches construites autour des **unions de quartiers** (UQ) et comité de liaison à l'échelle ville (CLUQ), que l'on retrouve à Grenoble ou Epinal par exemple...
- **conseils de quartiers**, sous la responsabilité d'élus de proximité (notamment des conseillers municipaux), dont les membres sont désignés par le conseil municipal sur des listes comprenant des représentants d'associations et des habitants.

A Versailles, les premiers conseils de quartier furent institués en 1977, le maire choisissant la moitié des 30 représentants de chacun des 7 quartiers, le reste étant élu par les associations.

A Grenoble, le Comité de Liaison des Unions de Quartier (CLUQ) fut établi dès 1963, ensuite appuyé par les GAM (Groupe d'Action Municipale) créés en 1964, et devinrent rapidement des interlocuteurs privilégiés de la mairie, qui progressivement instaura des 'mairies de quartiers' avec des budgets délégués.

A Marseille, c'est sous l'impulsion et à l'initiative des habitants que ce sont mis en place les CIQ (Comités d'intérêts de Quartier) qui aujourd'hui font l'objet de biens des convoitises.

En ce sens, rappelons qu'un projet de loi prévu au printemps 2001 devrait permettre au gouvernement d'institutionnaliser les conseils de quartier dans les villes de plus de 20 000 habitants (et les encourager dans les plus petites villes), de valoriser le rôle des élus de proximité en leur confiant des responsabilités dans les quartiers, et d'attribuer des financements et équipes techniques déconcentrés à l'échelle des quartiers.

PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA DEMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT DES AGENDAS 21 LOCAUX EN PROVINCE DE BARCELONE

La province de Barcelone 'Diputacio de Barcelona' (population de 4.7 millions d'hab. ; 311 municipalités dont seulement 105 dépassent 20 000 hab.) a impulsé la création d'un 'réseau des villes vers la soutenabilité' (Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat) qui se constitua à partir de 118 municipalités qui ratifièrent la déclaration de Manresa le 16 juillet 1997 (à l'issue de l'Assemblée Constitutive de la Xarxa).

Le réseau a les objectifs suivants :

- impulser le développement des Agendas 21 locaux pour les municipalités adhérentes
- construire un outil de coopération et d'échange d'expérience dans le domaine du développement durable
- promouvoir la participation de tous les secteurs et acteurs sociaux des municipalités au développement de leurs Agenda 21 locaux et à la mise en œuvre des projets induits
- rendre possible des actions conjointes dans le cadre de l'"European Sustainable Cities & Towns Campaign" en facilitant les contacts et mises en réseaux des travaux concernant le champs de la durabilité
- définir des méthodologies d'élaboration d'Agendas 21 locaux
- Comparer les résultats et expériences en matière de développement de plans d'actions et leur impacts sur les problématiques environnementales
- Inciter à une politique environnementale cohérente au sein de la commune, pour les municipalités adhérentes et une vision de développement durable

La province de Barcelone, a initialement proposé une méthode d'élaboration de Plans d'Action Environnementaux (avec successivement les étapes suivantes : recueil des données ; diagnostic relatif à l'environnement ; proposition d'un Plan d'action local, Plan de suivi, participation citoyenne aux diverses étapes ci dessus ; présentation du Plan d'action local) en proposant ensuite que le Plan d'Action Environnemental puisse être « converti en Agenda 21 local par le 'Pleno Municipal' - conseil municipal ? – en

incorporant des aspects économiques et sociaux s'il le juge nécessaire » et en évoquant la possibilité de mise en place d'un Forum citoyen permanent de consultation et de suivi de l'Agenda 21 local.

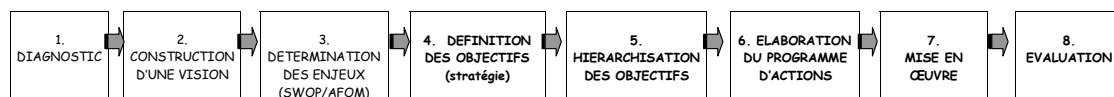
L'analyse des Agendas 21 locaux des villes de Reus, Lleida et Castellfelds, achevés ou quasiment achevés en ce début 2001, montre qu'en matière d'implication citoyenne, chaque collectivité a effectué des choix spécifiques d'outils, de structures, et de procédures, en recherchant la meilleure articulation avec les phases de communication et de sensibilisation et, dans certains cas, en impliquant les citoyens dans la définition même de la démarche participative (ex : cas de Reus).

En ce qui concerne l'Agenda 21 de Reus, il apparaît que le champs finalement concerné est extrêmement centré sur l'environnement, au détriment des aspects sociaux économiques du développement de la cité, si ce n'est ceux en relation directe avec les performances environnementales locales.

Il serait intéressant d'analyser un plus grand nombre d'Agendas 21 locaux de la province de Barcelone, pour confirmer ou infirmer l'importance 'environnementale' de la démarche.

L'UTILISATION DES MODELES DE CONCERTATION DANS LES DEMARCHES D'AGENDA 21 LOCAL EN MIDI PYRENEES

ETAPES DU PROCESSUS GLOBAL D'AGENDA 21



A terme, les éléments descriptifs et critiques des « modèles » d'implication présentés dans la présente étude, devra aider à choisir la (ou les) combinaison(s) d'outils de travail, de structures et lieux de concertation, et de procédures de travail (de procédures extrêmement rigides à des procédures extrêmement souples voir non définies) la (les) plus appropriée(s) à la situation locale et aux objectifs poursuivis pour impliquer les habitants dans un processus d'AGENDA 21 local en Midi Pyrénées.

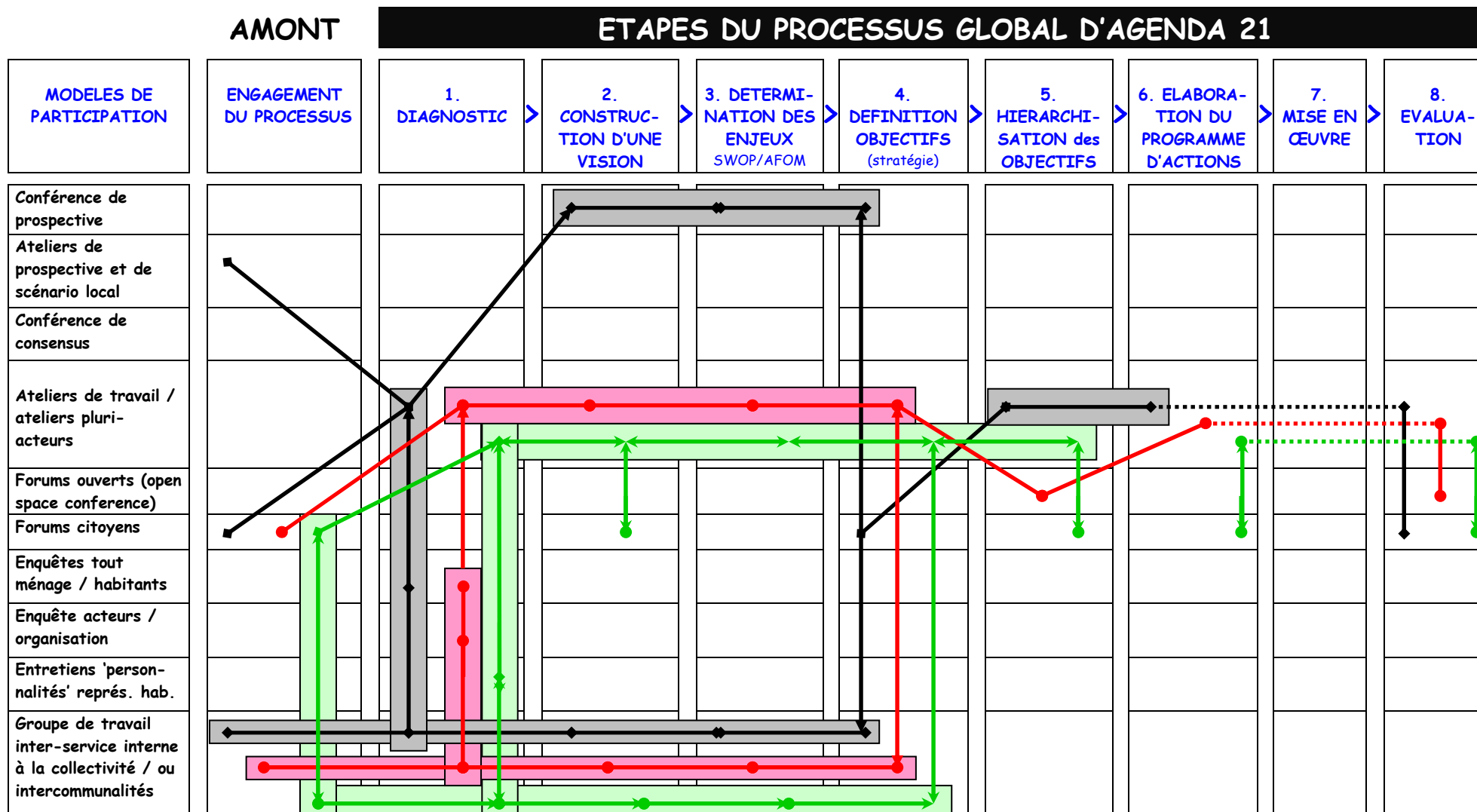
Ces choix devront être optimisés par rapport aux besoins à chacune des étapes du processus d'Agenda 21 Local telles que définies ci dessus.

Ces choix doivent être du libre arbitre du territoire concerné, et se baser sur une appréciation des critères de choix ci dessus mentionnés, dont notamment des forces et faiblesses et des opportunités pré-existantes en matière de gouvernance et de participation, qui auront pû être explicités dans le cadre du pré-diagnostic développement durable.

Il est possible de visualiser, pour guider ce choix, sur le schéma ci dessus, quelques processus déjà existants (ex : Leicester – 272 000 hab. au Royaume Uni ; Castelldefels – 40 000 hab en Espagne); et mis en œuvre dans le cadre d'Agendas 21 locaux, et des processus théoriquement opérationnels en fonction de trois cas d'application :

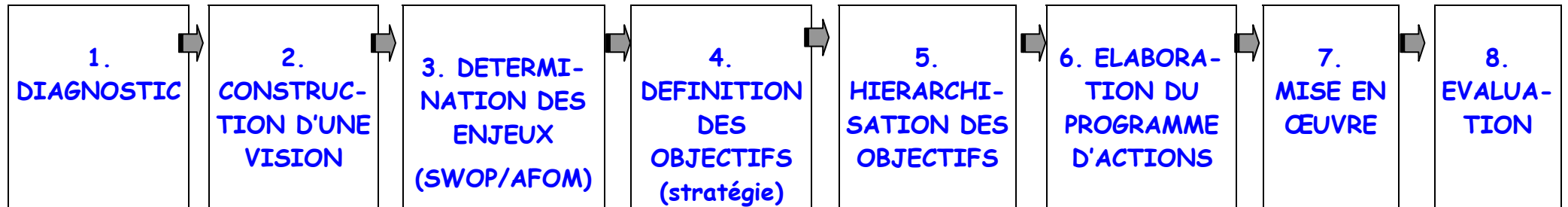
- Villes petites et moyennes
- Agglomérations urbaines
- Intercommunalité rurales

PROCESSUS THEORIQUES D'IMPLICATION des HABITANTS ET de CONCERTATION dans les AGENDAS 21 LOCAUX (*)

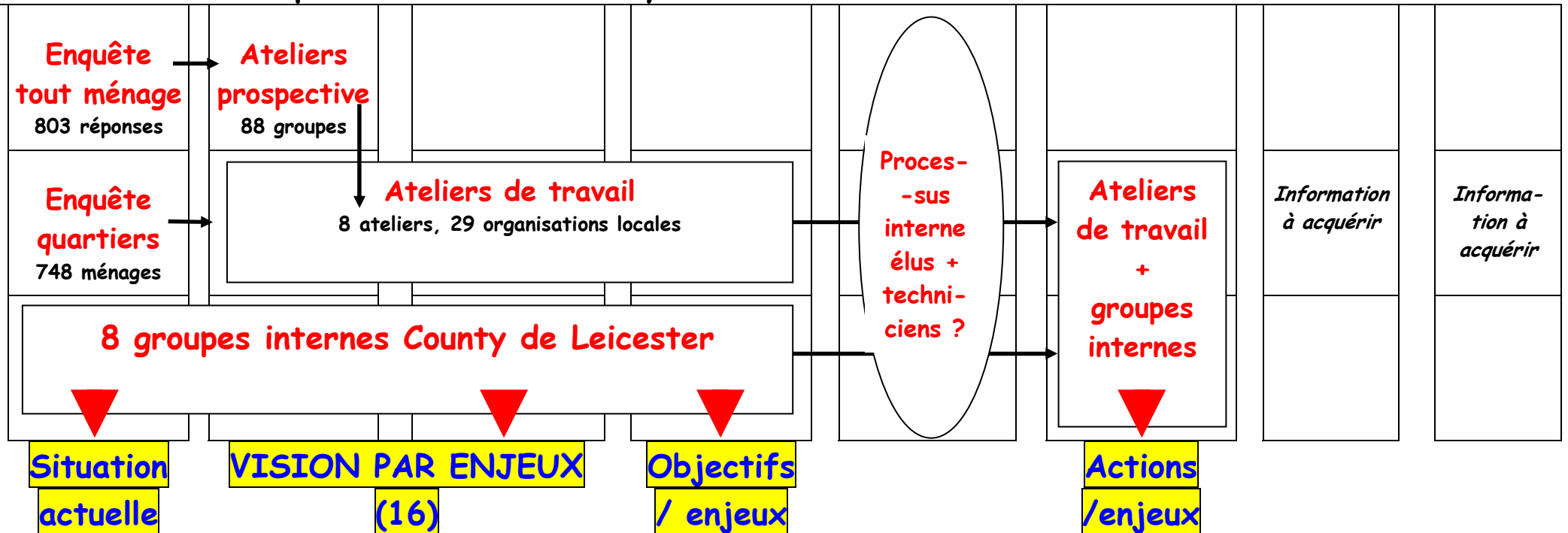


(*) à articuler avec les nécessaires compléments tels que: appui & validation politique, études, actions de communication et information,
 Villes petites et moyennes: Agglomérations urbaines : Intercommunalités rurales:

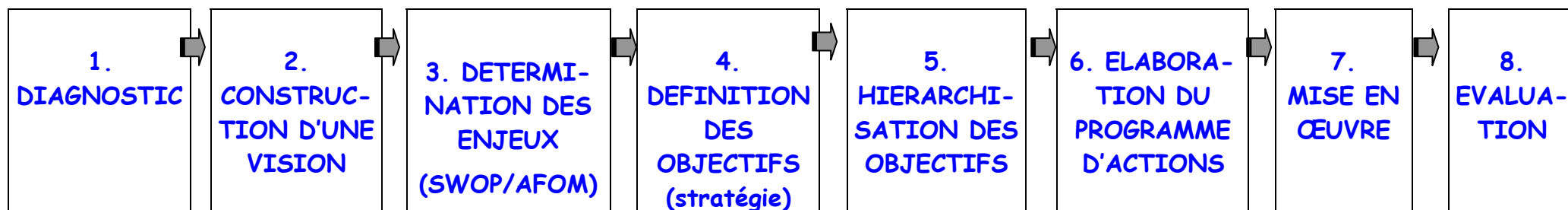
ETAPES DU PROCESSUS GLOBAL D'AGENDA 21



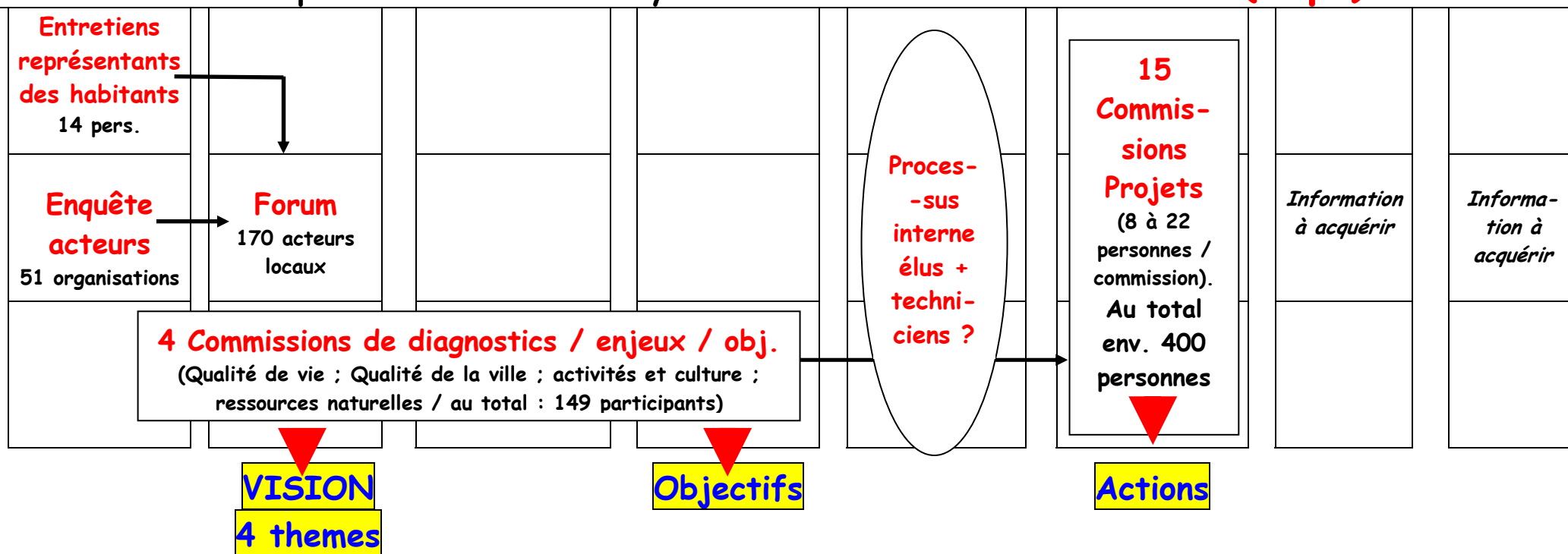
Processus d'implication des citoyens : Cas de Leicester



ETAPES DU PROCESSUS GLOBAL D'AGENDA 21



Processus d'implication des citoyens : Cas de Casteldefels (Esp.)



FICHE 1 : CONFERENCE DE CONSENSUS ET STRATEGIE 'GAGNANT – GAGNANT' (WIN – WIN)

OBJECTIFS :
Contexte
Objectifs de production
du groupe

La conférence de consensus vise à construire un consensus, pour un problème donné, sur lequel des intérêts marqués et contradictoires s'affrontent, soit sur son analyse, soit sur des objectifs et recommandations d'actions, soit sur les deux.
 Au sens classique du terme, la conférence de consensus est un forum au cours duquel un groupe de non-spécialistes interroge des spécialistes des questions sur un sujet scientifique, ou technique. Les non – spécialistes discutent ensuite pour aboutir à un consensus qu'ils consignent dans un document final.

PROCEDURE :

Déroulement :
Séquences, ...

- Choix des non – spécialistes (groupe de 15 personnes)
- Choix des spécialistes et parties prenantes (min. 10, max. 20) : le plus grand nombre garantissant une information contradictoire
- Présentation du thème soumis à la conférence de consensus aux non – spécialistes

**Instance
Organisa-
-trice**

▼

Définition de l' 'Agenda setting' (la procédure, l'organisation de la conférence de consensus) et les questions clés par les citoyens

**Groupe de non
spécialistes**

▼

Sessions de formation (2 week-end à 4 jours) + Exposés et phase d'interrogation des experts par les non – spécialistes (3 à 5 jours , selon les cas)

**Conférence de
Consensus**

- ▼
- Débat interne des membres du groupe de non – expert : *identification des intérêts communs , recherche de solutions win – win*
 - Rédaction de conclusions : une analyse du problème et des recommandations

**Groupe de non –
spécialistes**

Participants :
Qui, critères de choix,
Type d'interpellation..

Non spécialistes : 2 possibilités

- pour les OGM : panel de 11 citoyens représentatifs de la société civile, sélectionnés de façon aléatoire par un organisme de sondage.
- Agenda 21 Bâle : représentants des milieux intéressés

Spécialistes choisis de manière à disposer d'avis contradictoires (universitaires, membres de l'administration locale, consultants, ..)

Pré-requis :
Information préalable
des participants sur le
contexte,

- Etat d'esprit constructif et confiant des participants
- Savoir clairement, avant la conférence, à quoi serviront les résultats de celle – ci

Animation :

- Animation professionnelle externe
- Non participation des experts / spécialistes aux discussions

- préalables aux conclusions
- Neutralité
- Aide à l'expression de chacun dans le groupe de non spécialiste
- Connaissance transversale du sujet abordé

APPLICATIONS

a) Dans des démarches de tout type

Mis au point aux USA en 1977 pour combattre l'augmentation du coût de la santé par l'analyse et le contrôle de la sécurité et l'efficacité des technologies médicales, les conférences de consensus ont eu un grand succès dans le secteur de la santé, avant de concerner d'autres sujets de société.

Elles apparaissent en Europe au début des années quatre-vingt.

L'unique exemple pilote au niveau national français, concerne, en 1998, **la conférence citoyenne sur les OGM**, au cours duquel le panel de citoyen a montré qu'il était capable de prendre ses distances vis à vis des intérêts constitués, de reprendre les inquiétude du public sans sous estimer la dimension stratégique du développement de la recherche. Les recommandations finales furent largement reprises par le rapport de la Commission Parlementaire au gouvernement.

Cette expérience fut suivie, entre l'été 1998 et le printemps 1999, par une **application régionale dans le cadre des Etats Généraux de la Santé**, montrant l'importance et la faisabilité de décentraliser l'expérience nationale à l'échelon régional. Un thème de santé publique fut choisie par région, pour lequel un groupe national d'experts constitua une liste de questions et une documentation de références. Lors des sessions de formation du panel de citoyen (2 fois 2 jours), celui ci pris connaissance du sujet, reformula les questionnements initiaux, et choisit les experts à auditionner. Une séance de délibération (1/2 journée environ) permettait ensuite aux experts retenus de répondre aux questions. Un ensemble de recommandations politiques pu en être tirées.

Une application communale en est le Forum Trafic de la Ville de Salzburg (Autriche) : 16 réunion d'ateliers de travail de 20 représentants d'intérêts divers liés au trafic (les divers types d'usages, par mode, par groupe social, par localisation géographique, par cause de déplacement, ...) sur 15 mois, ponctués de temps d'audition et questionnement d'experts, de politiques et techniciens locaux, de groupes d'intérêts locaux, de témoins d'autres collectivités, et avec l'accompagnement d'une médiation externe neutre, ont permis d'aboutir à une proposition de plan d'action en matière de mobilité et de trafic, que les autorités s'étaient engagées à prendre en compte.

b) Dans des démarches dites d'AGENDA 21 local

L'Agenda 21 du Canton Ville de Bâle :

Lorsque les enjeux, et parfois à ce titre des problèmes sont identifiés dans les premières étapes d'un Agenda 21 local, il faut dans un second temps trouver un consensus sur certains d'entre eux afin de se fixer des objectifs.

C'est ce qui a été appliqué dans le cadre de Bâle, où le Conseil d'Etat Bâlois a invité des représentants des milieux intéressés (environ 400 pers.) à traiter 25 sujets concernant la ville et les quartiers. Les participants devaient parvenir au bout de 6 mois, sous la direction d'un animateur professionnel, à un accord sur des mesures concrètes d'amélioration de la qualité de vie et de l'habitat selon une stratégie 'win – win', où chacun se trouve finalement gagnant.

AVANTAGES ET INCONVENIENTS

	++	+	-	--
Obtention d'une décision consensuelle	X			
Représentativité des avis de la société civile	X			
Intégration dans la décision politique		X (*)		
Largeur des thèmes abordables initialement	X (**)			
Largeur des aspects débattus				
Nature des résultats escomptés	1 - 3 - 4 - 5 - 6			
Information large du public			X (***)	
Reproductibilité pour une ville moyenne		X		
Evaluabilité			X	
Economie en terme de temps (organisation)			X	
Economie en terme de coût financier				X

* : selon engagement politique de prise en compte des résultats, à définir au cas par cas, en amont de la démarche de conférence de consensus

** : tout en restant relativement sectoriel dans les approches existantes

*** : selon procédure de communication associée

Coût par conférence de consensus : entre 20 000 FF et 80 000 FF (informations Bale 1999) selon son objectif, sa durée et ses conditions (animation, publicité, locaux, etc...)

FICHE 2 : ATELIER DE PROSPECTIVE / ATELIER DE SCENARIOS

OBJECTIFS :
Contexte
Objectifs de production
du groupe

Les ateliers de prospective ont pour objet d'engager le dialogue sur le futur d'une commune ou d'un territoire, autour de la construction collective d'une VISION du futur, et de l'identification de premières idées d'actions si possible priorisées.

En jetant un pont entre la critique et la concrétisation, il permet de changer les perceptions individuelles de la réalité en confrontant diverses perceptions. Il a par ailleurs des effets positifs en terme de :

- Effets de démocratisation : tous les participants sont des acteurs égaux
- Effet d'apprentissage : les participants échangent de l'information et apprennent à élaborer des projets
- Effet de synergie : les origines et expériences différentes des participants permettent au groupe de développer un potentiel et ses membres prennent confiance en l'individu et la force du groupe
- Effet de motivation : le caractère ouvert de la méthode génère l'enthousiasme et l'identification avec les résultats obtenus par le groupe : cela suscite souvent des engagements en marge de l'atelier
- Effet de créativité : l'atelier de prospective permet de sortir des sentiers battus et d'aborder les problèmes d'une manière inédite.

L'atelier de prospective n'est pas destiné à dégager un consensus : certaines idées d'action peuvent en pas convenir à tout le monde. L'objectif est plus d'enregistrer des premiers résultats rapidement, ce qui accentue l'attrait de la démarche collective et d'identifier un grand nombre d'idées d'actions.

PROCEDURE :
Déroulement :
Séquences, ...

L'atelier de prospective peut durer de 1 à 3 jours : il est animé par un ou une professionnelle. Il fait généralement l'objet d'une annonce publique.

Il se déroule en général en 3 phases :

➤ Phase de doléances et des critiques

Dans cette phase de description de l'existant, les participants décrivent ce qui les dérange et ce qu'ils souhaitent changer dans leur environnement de vie



➤ Phase de l'imagination et de l'utopie

Dans cette étape de projection 'au delà de l'existant', les participants doivent laisser libre cours à leur imagination et créativité, et exprimer leurs souhaits pour l'avenir



➤ Phase de la réalisation et de la pratique

Dans cette phase de définition des actions à engager, les souhaits sont transformés en exigences et idées de projets concrètes. Les possibilités d'action sont étudiées.

Participants :
*Qui, critères de choix,
Type d'interpellation..*

Généralement (cas suisses, germanophones) : toute personne souhaitant localement s'impliquer.
Cas appliqué des ateliers scénarios, DG XIII : sélection d'acteurs locaux sur fichiers, environ 40 personnes, représentant des groupes cibles équilibrés en nombre (élus, experts techniques, représentants des forces économiques, représentants de la population),...

Pré-requis :
*Information préalable
des participants sur le
contexte,*

- Etat d'esprit ouvert et imaginaire des participants
- Dans le cas des ateliers scénarios : éléments de pré-diagnostic

Animation :

- Animation professionnelle externe
- Capacité à susciter la liberté d'expression et à susciter de nouvelles idées
- Connaissance transversale des sujets abordés
- Capacité de synthèse et remise en perspective

APPLICATIONS

*a) Dans des démarches
de tout type*

La paternité du modèle des ateliers de prospective revient à Robert Jungk et Norbert Müller, qui l'ont expérimenté en Autriche et en Allemagne dans les années soixante. En 1994, des ateliers de prospective furent organisés en Allemagne sur des thèmes aussi divers que l'avenir de la famille, le service à la communauté par les seniors, ou encore la production écologique. En Suisse, des ateliers de prospectives furent mis en œuvre pour le projet national Pro Natura « Davantage de nature dans la commune ».

Ces ateliers peuvent concerner des thèmes extrêmement variés et ont eu un succès certain dans les pays germanophones notamment ; rien que dans les régions allemandes suisses, plus de 1000 d'entre eux eurent lieu de 1980 à 1997.

En France, une expression des ateliers de prospective sont traduits par les **ateliers de scénario local (Mulhouse, Pamiers, Rennes,...) dont la méthodologie initiale avait été établie par le Danish Board of Environment pour le compte de la CCE/DGXIII**

L'Atelier Scénario de Pamiers (2 et 3 juillet 1998)

30 personnes représentant de la municipalité, des experts en technologie, des entreprises et du secteur économique, des habitants et spécifiquement des jeunes, ont été invitées par la ville de Pamiers, l'ARPE, et la Commission Européenne DGXIII à « imaginer leur futur environnement urbain et à définir les conditions suivant lesquelles il pourra être qualifié de durable ». L'Atelier a fonctionné en trois temps :

- comment imaginer un environnement « durable » à Pamiers en 2010 ? temps pendant lequel chaque groupe d'acteur construit sa vision
- quelles propositions concrètes pour avancer vers cet environnement « durable » sur quatre thèmes identifiés : énergie, eau, déchets, vie quotidienne et logement ? temps pendant lequel les acteurs répartis en groupes mixés, proposent des recommandations, des projets, des idées, pour chacun des thèmes
- que retenir collectivement en terme de vision du futur et de propositions d'actions ? temps pendant lequel l'ensemble des 30 participants confrontent et hiérarchisent leurs visions et contributions.

Ces trois temps successifs sont organisés, rythmés, et animés par une équipe de consultants externes, sur la base d'une méthode et à l'aide d'outils spécifiques (vidéos, transparents, post-its,...).
 A Pamiers la séance plénière de clôture a été conduite avec la presse locale ; les dizaines de propositions d'actions concrètes issues de l'Atelier ont été annoncées à cette occasion. Deux ans plus tard, un certain nombre d'entre elles ont été mises en œuvre (comme par exemple le soutien à l'agriculture biologique péri-urbaine et la lutte contre la « mal-bouffe » en décidant de ne fournir les cantines municipales qu'avec ces produits de qualité.

Autres exemples :

- District urbain de Wedding à l'est de Berlin – 165 000 hab
- En Italie, dans les provinces et communes de Modène, Ferrara, Bologne, Piacenza, Lucca et Reggio Emilia, la Méthode dite d'EASW (European Awareness Scenario Workshop) fut plutôt appliquée, pour engager la dynamique initiale avant le processus structuré d'Agenda 21. M. Sancassiani du bureau Avanzi, qui accompagne ces processus, parle « d'entraînement des différents partenaires locaux avant le processus d'Agenda 21 Local »
- Agenda 21 Local de Leicestershire's
- les 'visioning workshops' de l'Agenda 21 de Leicester
- en Italie, voir ci - dessus

b) Dans des démarches dites d'AGENDA 21 local

AVANTAGES ET INCONVENIENTS

	++	+	-	--
Obtention d'une décision consensuelle			X	
Représentativité des avis de la société civile		X	X	
Intégration dans la décision politique		X (*)		
Largeur des thèmes pouvant être abordés		X		
Largeur des aspects débattus		X		
Résultats escomptés	1 - 2 - 3 – idées			
Information large du public		X		
Reproductibilité pour une ville moyenne	X			
Evaluabilité	X			
Economie en terme de temps (organisation)		X		
Economie en terme de coût financier		X		

* : selon engagement politique de prise en compte des résultats, à définir au cas par cas, en amont des ateliers

Coût par atelier: entre 15 000 FF et 25 000 FF (données suisses allemandes) et jusqu'à 80 000 FF (atelier Scénario) selon son objectif, sa durée et ses conditions (animation, publicité, locaux, etc...)

FICHE 3 : ATELIERS DE TRAVAIL / ATELIERS PLURI ACTEURS

OBJECTIFS : <i>Contexte</i> <i>Objectifs de production du groupe</i>	<p>Les ateliers de travail ont généralement pour objet, sur la base d'un premier diagnostic validé, tout en créant un dialogue et des liens entre les acteurs locaux concernés par un enjeux déterminé, de :</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Consolider et renforcer un diagnostic sur l'enjeu préalablement déterminé➤ Etablir une vision du futur état relativement à cet enjeux➤ Définir les principes d'actions pour atteindre cette vision➤ Déterminer un programme d'actions possibles pour y parvenir <p>Ils sont généralement orientés sur des thèmes relativement sectoriels.</p>
PROCEDURE :	
Déroulement : <i>Séquences, ...</i>	<ul style="list-style-type: none">➤ <u>Mise en commun des connaissances et définition des thèmes à travailler</u> <p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Identification des enjeux (AFOM) <p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Définition d'objectifs <p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <u>Recommandations d'actions</u>
Participants : <i>Qui, critères de choix,</i> <i>Type d'interpellation..</i>	<ul style="list-style-type: none">- Choix des acteurs 'concernés'- Ouverture possible à des habitants 'motivés' ou identifiés comme 'personnalités porteuses'
Pré - requis : <i>Information préalable des participants sur le contexte,</i>	<ul style="list-style-type: none">➤ Portage politique explicite➤ Traduction claire de ce que chaque acteur peut avoir comme 'intérêt' à s'impliquer dans la démarche➤ Légitimité de l'instance organisatrice➤ Processus de prise en compte des résultats clairement explicité
Animation :	<ul style="list-style-type: none">➤ Animation neutre externe➤ Rédaction et processus de validation interactive des décisions au fur et à mesure des étapes➤ Connaissance des pratiques d'outils de brainstorming
APPLICATIONS a) <i>Dans des démarches de tout type</i>	<p>Profusion d'exemples : Ces ateliers peuvent naturellement concerner des thèmes très variés :</p> <p>Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none">- <u>les ateliers de planification urbaine du Centre Ville de Berlin Planwerk Innenstadt</u> : 13 groupes géographiques, de 20 à 30 représentants des acteurs locaux, pour assurer la

collecte des avis sur le plan initial, appliquant la méthode ouverte des tables rondes, synthèse des travaux et 2 nouvelles séances des groupes pour préparer des recommandations aux décideurs politiques)

- l'atelier urbain de Grande Synthèse : groupe d'élus de techniciens municipaux et d'habitants volontaires, encadrés par un animateur, se réunissant 2j tous les deux mois, pour assurer le recueil des avis sur les projets d'évolution urbaine imaginés et/ou en cours de réflexion
- l'atelier d'urbanisme de Perpignan (cf supra)
- **les ateliers de réflexion en amont de la mise en place de leur politique de développement des NTIC** : villes de Strasbourg, Hérouville, Montreuil, Brest et Faches – Thumesnil

b) Dans des démarches dites d'AGENDA 21 local

L'Agenda 21 de LEICESTER (Royaume Uni) (Blueprint for Leicester) (272 000 hab)

Entre Octobre 1994 et Octobre 1995 eu lieu la première phase de concertation de l'Agenda 21 de Leicester. Après une campagne médiatique d'information sur le développement durable, la ville réalisa une enquête tout ménage, en adressant par courrier un court questionnaire, également publié dans la presse locale et municipale. Les 803 réponses à cette enquête ont permis d'apprécier les points de vue des habitants sur la situation actuelle dans leur commune, et d'identifier leurs aspirations et attentes pour le futur. Ces réponses ont été enrichies par les résultats d'une deuxième enquête plus spécifiquement réalisée sur un échantillonnage de population de quartiers bien déterminés (748 ménages interviewés).

Parallèlement, 88 ateliers de travail (visioning workshop) (jeunes, étrangers, femmes, handicapés, TPE, démunis..), regroupant des composantes sociales de la population n'ayant pas aisément de voies d'expression, ont travaillé, par des méthodes interactives, et avec l'accompagnement d'un facilitateur, à définir des visions du futur.

L'analyse conjointe des questionnaires et des recommandations des ateliers de travail ont donné lieu au travail de 8 groupes de travail représentant 29 acteurs locaux et experts, ont travaillé à :

- **Formuler 16 enjeux finaux** (le transport ; le développement économique ; l'habitat ; la santé ; l'occupation des sols, la planification et les constructions ; la qualité du centre ville ; l'énergie ; la vie sauvage ,les parcs, et les espaces ouverts ; les arts, la culture et les loisirs; la gestion des déchets et l'utilisation des ressources ; la criminalité et la sécurité; les opportunités pour les enfants et les jeunes; l'aide sociale ; l'éducation)
- **proposer des principes d'actions / objectifs et cibles / pour chacun de ces enjeux**
- **proposer des objectifs et cibles d'actions, et identifier les partenaires et supports requis pour les atteindre**

Parallèlement, la municipalité (le council) a mis en place 8 équipes chargées d'analyser les pratiques et les champs d'actions de l'administration municipales.

Ce sont les fruits de ces différents travaux qui ont fait l'objet d'un

long processus de validation interne, avant la publication du document d'Agenda 21 'Sharing a Vision for our city' en mai 1998. La démarche a donné naissance à un groupe de décideurs locaux 'les Millenium Partners' issus du monde économique, des autorités publiques, du secteur bénévole et des médias.

L'Agenda 21 de la Ville de Grenoble (154000 habitants):

Pour renforcer un premier état des lieux effectué en interne des services municipaux de Grenoble, et identifier des propositions et projets pouvant être conduits à l'initiative ou non de la Ville, tout en permettant une participation large des acteurs locaux et favorisant la synergie entre ceux ci, la ville de Grenoble a choisi de créer 6

Ateliers 21 sur les thèmes suivants :

- * Economie familiale et solidaire
- * Education, formation, sensibilisation au développement durable
- * Echanges inter-culturels et solidarité spatiale
- * Accès de la population aux services et démocratie locale
- * Efficacité sociale et environnementale des entreprises
- * Emploi et innovation

Il s'agissait alors d'enrichir la démarche générale de la Ville, en travaillant sur des thèmes qui ne sont pas traités au sein d'autres groupes de travail (Schéma directeur, Projet urbain, Plan de déplacements urbains, contrat d'agglomération). L'état des lieux de l'Agenda 21 doit être la synthèse des éléments de recommandations des Ateliers 21, des groupes de réflexion ci dessus cités, ainsi que des résultats de l'enquête auprès de la population et du diagnostic des pratiques internes à l'administration communales.

Après une séance plénière (invitation à près de 1000 acteurs locaux) où furent précisées les pistes de réflexion envisagées et définis le planning et les modalités de fonctionnement des ateliers, les ateliers se réunirent chacun 3 fois pour successivement :

- préciser les thèmes à travailler en Atelier
- décrire les enjeux liés aux thèmes : atouts et faiblesses, opportunités
- définir les objectifs futurs pouvant être proposés pour le thème concerné
- formuler des recommandations en terme d'actions notamment

Les conclusions furent restituées en séance plénière après une démarche de plus de 6 mois.

Autres exemples :

Agenda 21 de la ville de Romans (France), de la ville de la HAGUE (Hollande, 450 000 hab.), de la ville de Warsaw (Pologne, 1.62 millions d'hab.) , Agenda 21 de la Ville de Vevey (Suisse)
Agendas 21 de Castelldefels ; Lleida, et Reus (province de Barcelone)

AVANTAGES ET INCONVENIENTS

	++	+	-	--
Obtension d'une décision consensuelle		X (*)		
Représentativité des avis de la société civile			X	
Intégration dans la décision politique		X (**)		
Largeur des thèmes pouvant être abordés		X (***)		
Largeur des aspects débattus			X	
Résultats escomptés	2 - 3 - 4 - 6			
Information large du public			X	
Reproductibilité pour une ville moyenne	X			
Evaluabilité		X		

Economie en terme de temps (organisation)			X	
Economie en terme de coût financier			X	

* : consensus en interne de l'Atelier, mais des 'décideurs concernés' peuvent manquer .

** : selon l'engagement politique de prendre en compte les résultats obtenus, à définir au cas par cas, en amont du travail d'Ateliers

*** : le choix des thèmes peut être très large, en amont de la constitution des ateliers. Une fois l'atelier engagé, il peut s'avérer que la présence de certains acteurs supplémentaires soit nécessaire pour approfondir des questions initialement non évoquées mais s'avérant importantes au fil des débats.

Coût par atelier : de l'ordre de 30 000 FF à 40 000 FF selon son objectif, sa durée et ses conditions (animation, publicité, local, .)

FICHE 4 : CONFERENCE DE PROSPECTIVE

OBJECTIFS :
Contexte
Objectifs de production du
groupe

Les conférences de prospective ont pour objet de proposer des visions, des objectifs et des idées d'actions pour 'façonner' l'avenir, sur la base d'un travail structuré avec les acteurs locaux.

PROCEDURE :

Déroulement:
Séquences, ...

Sélection des participants et thèmes à travailler

Comité de Pilotage



➤ 1. Prise de conscience du passé : d'où venons nous ? (travail individuel puis en groupe hétérogène)



➤ 2. Analyse des dynamiques à considérer: à quels développements aurons nous à faire face ? (élaboration d'une réponse collective cartographiée en séance plénière, puis analyse des tendances)



➤ 3. Evaluation de la situation présente : de quoi sommes nous fiers ? Que regrettons nous ? (Analyse de tendance en groupes d'intérêts hétérogènes et homogènes, définition de succès et échecs)



➤ 4. Invention de la vision d'avenir : Quelle est notre vision d'avenir ? Que voulons nous construire ensemble ? (travaux de groupe : élaboration de scénarios / et restitution en séance plénière)



➤ 5. Recherche de la motivation commune : Quel est notre point commun essentiel ? quels sont les différences entre les scénarios



➤ 6. Définition des objectifs et éléments de concrétisation : Quoi ? Qui ? Où ? Quand ? Avec qui ? (travaux de groupe et restitution en séance plénière)

Conférence de prospective
(3 jours environ)
en 6 étapes

Participants :
Qui, critères de choix,
Type d'interpellation..

La conférence de prospective réunit de 30 à 100 personnes, représentants de tous les milieux intéressés concernés par le sujet abordé : il convient de viser la plus grande disparité possible d'âge, de sexe, d'origine des participants pour obtenir, autant que possible, un reflet représentatif du système social touché.
Pour y parvenir un comité de pilotage opère une sélection préalable des futurs acteurs de la conférence.

Pré-requis :
Information préalable des participants sur le contexte,

- Portage et participation politique explicite
- Nombre de participants suffisant (supérieur à 30)
- Participants ouverts au processus / information préalable précise afin de disposer des présents sur la totalité du déroulement de la séance
- Légitimité du comité de pilotage et de la sélection des participants
- Processus de prise en compte des résultats clairement explicite

Animation :

- Animation externe extrêmement cadrée, déroulement et articulation strictes

APPLICATIONS

a) *Dans des démarches de tout type*

Cette méthode a été utilisée en Europe durant les 10 dernières années dans des domaines divers tels que le développement et l'aménagement communal, la fusion d'entreprises, la formation.

Les conférences de prospective se sont montrées extrêmement fructueuses tant dans les organisations privées à but lucratif (utilisation comme outil de management et d'élaboration de stratégies des grands groupes multinationaux) que dans les décisions publiques ou travaux d'organisations à but non lucratif.

La Müllerstrasse, une artère commerçante de BERLIN, a par exemple fait l'objet d'une conférence de prospective en mai 1999. Elle a réuni durant 2 jours 72 personnes issues des milieux intéressés les plus divers : les participants y ont mis au point une stratégie spécifique pour la Müllerstrasse et ses rues adjacentes et défini une image propre pour le quartier.

Différentes visions d'avenir ont été élaborées, qui vont des parking à vélo au dialogue interreligieux en passant par les zones piétonnes. Ces idées de projet sont en développement et en cours de réalisation.

b) *Dans des démarches dites d'AGENDA 21 local*

Cette méthode se prête certainement à la constitution de Forums dans les processus d'Agenda 21 et à la mobilisation collective d'acteurs : notamment pour les réunions de lancement et l'élaboration d'une vision collective.

La méthode est cependant déconseillée si l'on souhaite obtenir rapidement un plan d'action : cette étape devra faire appel à des groupes plus restreints de travail

AVANTAGES ET INCONVENIENTS

	++	+	-	--
Obtention d'une décision consensuelle			X	
Représentativité des avis de la société civile		X		
Intégration dans la décision politique			X (*)	
Largeur des thèmes pouvant être abordés	X			
Largeur des aspects débattus		X (**)	X (**)	
Résultats escomptés	1 - 2 - 3 - 4 - idées			
Information large du public				X
Reproductibilité pour une ville moyenne		X		
Évaluabilité	X			
Économie en terme de temps (organisation)			X	
Économie en terme de coût financier				X

* : selon l'engagement politique de prendre en compte les résultats obtenus, à définir au cas par cas, en amont du travail de la conférence

** : dépend très étroitement des acteurs participants

*** : le choix des thèmes peut être très large, en amont de la constitution des ateliers.

Une fois l'atelier engagé, il peut s'avérer que la présence de certains acteurs supplémentaires soit nécessaire pour approfondir des questions initialement non évoquées mais s'avérant importantes au fil des débats.

Coût par conférence de prospective : de l'ordre de 150 000 FF selon son objectif, sa durée et ses conditions (animation, publicité, locaux, etc...)

FICHE 5 : FORUM OUVERT (OPEN SPACE)

OBJECTIFS : <i>Contexte</i> <i>Objectifs de production du groupe</i>	<p>Le forum ouvert vise à définir, pour un sujet donné, des priorités et un plan d'action. Il est généralement mis en œuvre lorsque des éléments de questionnement existent déjà (ex : pré-diagnostic, diagnostic, enjeux identifiés,)</p> <p>La méthode exploite volontairement les possibilités qu'offrent généralement les intermèdes entre les réunions, à savoir les entretiens et accords informels. Elle se caractérise par le fait de délibérément laisser les participants s'organiser spontanément.</p>
PROCEDURE :	
Déroulement : <i>Séquences, ...</i>	<p>Le forum ouvert s'organise généralement sur 1 journée, et suit les étapes suivantes</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <u>Introduction, par l'animateur, des objectifs et principes de travail et règles de comportement :</u><ul style="list-style-type: none">- Toutes les personnes présentes peuvent apporter une contribution précieuse- Ce qui doit arriver arrivera- Quel que soit le moment où quelque chose commence, c'est le bon moment- Le passé est le passé <p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <u>Collecte et organisation des questionnements des participants / communication au groupe</u> <p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <u>Organisation spontanée du travail des participants par groupes de travail :</u> chaque phase du travail de groupe se termine par une présentation des résultats en plénière <p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <u>Structuration collective des priorités et premier programme d'actions</u>
Participants : <i>Qui, critères de choix,</i> <i>Type d'interpellation..</i>	<p>Le forum ouvert peut être ouvert à un nombre illimité de personnes ('de 3 à 1000). Les participants sont choisis selon la devise 'participe qui veut, l'important, c'est de s'engager'.</p>
Pré - requis : <i>Information préalable des participants sur le contexte,</i>	<ul style="list-style-type: none">➤ Processus de forum ouvert ne peut fonctionner que s'il porte sur un sujet d'une importance majeure pour les participants.➤ Travaux préparatoires permettant une formulation claire, concrète et argumentée du sujet, de manière à ce que les participants s'identifient au sujet➤ Participants à l'écoute du voisin➤ Processus de prise en compte des résultats clairement explicité
Animation :	Simple

APPLICATIONS

a) Dans des démarches de tout type

Mise au point par l'américain Harrison Owen, consultant en organisation, la méthode du forum ouvert est publiée en 1996 : à priori, le forum ouvert se déroule sans contrôle, structure fixe, ni agenda défini.

b) Dans des démarches dites d'AGENDA 21 local

A l'automne 1997, un forum ouvert d'une journée s'est tenu sur la continuité du processus d'Agenda 21 à Munich. Il réunissait 23 représentants de diverses associations de protection de l'environnement, de partis politiques et de l'administration de la ville Cinquante sujets y ont été traités : en 2 séances, les participants ont choisis de donner la priorité à 7 sujets, qui ont été développés. En dépit des faibles moyens, notamment financier et d'implication en temps laissés à l'exercice, chaque participant a déployé de l'énergie pour finalement rendre la tâche complexe réalisable et définir les actions à mener pour pérenniser l'Agenda 21.

AVANTAGES ET INCONVENIENTS

	++	+	-	--
Obtension d'une décision consensuelle				X
Représentativité des avis de la société civile			X	
Intégration dans la décision politique		X(*)		
Largeur des thèmes pouvant être abordés	X			
Largeur des aspects débattus	X			
Résultats escomptés	4 - 5 - 6			
Information large du public		X(**)		
Reproductibilité pour une ville moyenne		X		
Evaluabilité			X	
Economie en terme de temps (organisation)		X		
Economie en terme de coût financier	X			

* : selon l'engagement politique de prendre en compte les résultats obtenus, à définir au cas par cas, en amont du travail du forum

** : selon la manière choisie pour informer et convier les participants

Le coût d'un forum ouvert est difficile à évaluer : il peut cependant être maîtrisable par l'instance organisatrice, dans la mesure où il porte plutôt sur du temps passé du personnel de l'instance organisatrice et de la mise à disposition d'installations logistiques (publicité, locaux, etc...)

ANNEXE : CHARTE DE LA CONCERTATION, 1996

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage. La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

- **de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;**
- **d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;**
- **de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.**

LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION

La concertation a, notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1ère phase : examen de l'opportunité du projet

- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur

le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet

- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance,

aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

BIBLIOGRAPHIE

Villes et développement durable, Cedidelp / DPH, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Février 1999

Villes et développement durable, Cedidelp / DPH, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, deuxième recueil, Février 2000

Politique de participation et participation au politique : « les habitants dans la décision locale », in Territoires « la revue de la démocratie locale » ADELS, septembre / octobre 1999

Appel à projets : « outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux », « **Bilans et perspectives** », actes de la journée du 6 juillet 2000 à Paris, MATE, ADEME, MELT, Ministère délégué à la Ville/DIV, Ministère des Affaires Etrangères

Deuxième appel à projets : « outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux », « **Dossier de présentation des lauréats 2000** », MATE, ADEME, MELT, Ministère délégué à la Ville/DIV, Ministère des Affaires Etrangères

Diagonal, revue des équipes d'urbanisme : « développement durable : les Agendas ont pris date », n° 145 septembre / octobre 2000

Le Management en réseau de la citoyenneté locale – cas de Parthenay, Assens Christophe et Phanuel Dominique, iut d'Evreux, 2000

Action 21, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le développement (CNUED), United Nations Publication, Mars 1993

Agenda 21 Locale, Comune di FERRARA, Italie, 2000

Agenda 21 locale, Comune di FORLI

Agenda 21 locale, Comune di NOVARA

Barcelone : programme d'élaboration des agendas 21 locaux, article de Vicenc Sureda i Obrador, Diputacio de Barcelona, 1999

Présentation de la Xarxa, programme de la deputacio de Barcelone, sur site internet www.diba.es/xarxasost, 2001

Participacio : Reus 2002, participar – hi des del començament ; L'Agenda 21 a Lleida ; Agenda 21 Local de Castellfedels, Catalunya in Xarxa, Diputacio de Barcelona, Revue Sostenible n° 8, 2001

Agenda 21 local Castellfedels, description des objectifs et processus sur site web de la ville de Castellfedels, Province de Barcelone, 2001

Auditoria Ambiental Municipa, Agenda 21 local Reus, pages web de l'Agenda 21 Local Reus, version 2001

The city in dialogue, Public participation strategies for urban development in central and eastern European cities, European Academy of the Urban Environment, Berlin, 2000

A citer les cas de :

- La ville de Berlin
- La ville de Bratislava
- La ville de Budapest
- La ville de Ljubljana
- La ville de Prague
- La ville de Sofia
- La ville de Vienne
- La ville de Warsaw

Développement Durable en Midi Pyrénées, programmation pilote au titre des fonds structurels, ARPE, 1999

Surban database, European Academy of the Urban Environment, Berlin, Dec. 2000

A citer les cas de :

- Storsstroem County (the green region project and sustainable development);
- La Hague (Organising the Local Agenda 21 process);
- Leicester: the environment city project
- Graz: integrated planning of the municipal energy concept

Leicester Agenda 21, Leicester City Council, site web Environ, décembre 2000

Community participation toolkit, action towards local sustainability, déc. 2000

A citer les cas de :

- Castlevate Planning for the Future, Edinburgh, UK
- Participation in Espoo: promotion of public transport to young people in Espoo, Finland
- Nottingham's Green connection, UK

Policy Guidance, Democracy and participation, site web Environ, déc 2000

Cases studies of the I&DEA (Improvement & Development Agency, Sustainable Development Unit), London, 2000:

- Local Agenda 21 in Leicester
- Blagreaves Local Agenda 21 Pilot project, Derby
- Vision 21: Gloucestershire's Local Agenda 21
- Citizens in Haarlem Shape Their Future
- Action 2020: Middlesbrough's Local Agenda 21

L'élaboration concertée du PDU de l'île de France, Article d'analyse disponible sur le web.

Démarche d'Agenda 21 de la ville de Grenoble, réponse à projet MATE et état d'avancement, 2000

Démocratie locale & usages de l'Internet : politiques municipales de développement des réseaux électroniques en direction des habitants : premières observations, Ministère délégué à la Ville, septembre 1999

Démocratie participative : « les conseils de quartier », article de Dominique Chapuis, paru dans Les Echos du 24 Février 2001

Forum des lecteurs : « la démocratie en ligne », article de Pacha Mobasher, paru dans Les Echos du 23 Février 2001

Fonds de participation des habitants, vers une nouvelle politique de la ville, conseil régional Nord Pas de Calais, 1999

Agenda 21 local – documents de travail pour l'élaboration d'un guide, Oekomedia, Bale

Développement durable et citoyenneté : vers une fertilisation croisée ? Georges Goncharoff, Devenirs n° 32/33, 1999