



17^e CONFÉRENCE **OIDP** | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

CADRES ET MÉCANISMES LÉGAUX EN SOUTIEN À LA PARTICIPATION

Animatrice

Hélène Laperrière, Commissaire à l'Office de consultation publique de Montréal

Intervenants

Laurence Monnoyer-Smith, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (France)

Fernando Pindado, Secrétaire général OIDP / Ville de Barcelone.

Pierre Baril, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Québec.

Wouter Boesman, Director – Policy, PLATFORMA – The European Voice of Local and Regional Governments for Development.

Chaque participant avait dix minutes pour faire sa présentation.

Mme Laurence Monnoyer-Smith : Dans un premier temps, elle présente le contexte qui a fait évoluer le cadre légal de la participation du public en France dans les années 2015-2016. En effet, elle relève que depuis une dizaine d'années on a assisté en France à l'augmentation de la conflictualité dans les projets environnementaux. Elle prend pour exemple la manifestation de 2014 contre la construction d'un barrage qui a vu la mort d'un manifestant. Ce fut le signal d'alarme, reconnaît-elle, que quelque chose n'allait pas. À la suite de cet incident, le président François Hollande a instruit à la ministre Ségolène Royal la mise en place d'un groupe de travail. Ce conseil national a conduit à l'organisation de plus de 50 auditions impliquant les associations, les élus, les consultants, ce qui a permis de mettre en exergue les manquements et l'adoption d'une série d'outils, dont l'ordonnance du 21 avril 2016, l'ordonnance du 3 août 2016 et la charte de la participation du public d'octobre 2016. Pour ce qui est de la charte, elle relève qu'elle est volontaire et n'a pas de statut juridique.

Mme Monnoyer-Smith poursuit sa présentation en soulignant que la participation est liée à la sincérité du dispositif et la manière dont les gens interagissent. Elle relève ensuite les éléments du débat mis en avant. Parmi eux, on retient l'introduction des objectifs et des droits, le contenu problématique de la concertation en amont qui est défailante, le processus de conciliation, la consultation locale des électeurs. Les innovations du nouveau texte résident dans la possibilité pour 50 citoyens de saisir le CNDP, l'obligation pour le maître d'ouvrage (généralement le préfet) d'organiser une concertation s'il estime que le projet peut poser problème. Par ailleurs, pour tout projet d'environ 10 millions d'euros de financement public, obligation est faite de consulter le public. On a également la création et la gestion d'un vivier de garants (fait de professionnels, ONG,



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

spécialistes, etc.). La charte énonce ainsi les conditions du bon fonctionnement d'une concertation à travers le principe d'inclusion. Elle appelle à développer une culture de la participation. Seulement, il ressort que le droit d'initiative perd toute sa légitimité si, en amont, une consultation a été conduite.

Dans un premier temps, **M. Fernando Pindado**, secrétaire général de l'OIDP, explore la participation des citoyens à Barcelone en examinant le cadre légal et la relation entre les institutions publiques et le pouvoir politique. Pour lui, en effet, l'important n'est pas la loi en soi, mais les politiques qui en découlent. Il est urgent, martèle-t-il, de mettre en place des politiques qui ont comme finalité le système démocratique. Par ailleurs, il note que la démocratie a besoin de politiques spécifiques. Les lignes directrices sont, de ce fait, indispensables pour toute consultation et les délibérations en vue de construire des compromis, car il est important de consulter la population, mais davantage impératif de garantir un système de délibération inviolable. Il relève ensuite la confusion qui a parfois cours entre les textes de loi et la politique.

Aussi, M. Fernando Pindado insiste sur le rôle des mouvements sociaux dans la démocratie directe. Il note au passage que l'opinion de la communauté renforce la communauté. C'est pour cela que les institutions doivent être associées aux initiatives des citoyens. Il faut donc mettre en place des canaux pour aller chercher tout le monde. Mais, prévient-il, c'est aux citoyens de capter ces canaux pour s'assurer que les personnes au pouvoir répondent à leurs aspirations. Ainsi, les initiatives citoyennes jouent un grand rôle. Il faut juste trouver le juste milieu entre les deux extrémités.

M. Pierre Baril, président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (Québec) commence par préciser l'origine du BAPE. Il s'agit, en effet, d'un organisme créé par une disposition de la loi sur la qualité de l'environnement qui stipule que les projets avec impact sur l'environnement nécessitent une autorisation ministérielle. Ainsi, le promoteur a l'obligation de produire une étude d'impact qui doit être rendue publique. Une fois le document rendu public, les citoyens ou groupes de citoyens peuvent demander une enquête du BAPE. Le ministère mandate alors le BAPE qui est en fait un outil d'aide à la décision. Il aide, en effet, le gouvernement à décider avec le plus d'informations possible. Une fois cette mise au point faite, Monsieur Baril poursuit son intervention en présentant en détail le BAPE. Il s'agit d'un organisme public neutre et consultatif dont le mandat est d'informer la population. Il formule des constats et émet des avis. À date, il précise que l'organisme a à son actif plus de 330 rapports, 12 000 mémoires exploités et a enregistré une participation de près de 50 000 citoyens. Sa clientèle est constituée du gouvernement, des ministères et des citoyens. Au rang de la mécanique, il note par ailleurs que dès réception du mandat, une commission d'experts, d'analystes et de commissaires est formée. Les mandats durent quatre à cinq mois.



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

L'enjeu principal est d'avoir accès à toute l'information. C'est pourquoi l'organisme a recours aux consultants, aux universitaires et autres organismes. Il a le pouvoir d'obliger une tierce partie à fournir toute l'information. C'est pourquoi il fait de la veille scientifique et technique pour avoir la meilleure source d'information. Le risque est grand notamment avec la littérature grise et les fausses nouvelles qui viennent parfois obstruer la réalité, quand bien même elle ne la dénature pas. Il met également l'accent sur la nécessité d'utiliser et de s'adapter aux TIC. À ce niveau, il rappelle la plus grande prudence dont l'organisation fait preuve dans sa communication. La veille et le suivi des informations sur les médias sociaux sont importants. La webdiffusion permet aussi de rejoindre le plus grand public possible. Bien plus, il souligne la difficulté de cerner le concept d'acceptabilité sociale, car, s'interroge-t-il, « comment traiter cette thématique qui est utilisée à toutes les sauces? »

Enfin, **Monsieur Baril** conclut son intervention par les facteurs de succès. Il s'agit, d'après lui, de l'engagement des parties prenantes; le cadre d'association des citoyens; l'auto régulation dans les salles; la très grande transparence dans la conduite des mandats et la clarté des règles. Au final, le BAPE est un outil de vitalité démocratique et de prise de décisions.

Monsieur Wouter Boesman a, pour sa part, présenté en premier lieu Platforma. Il s'agit un réseau de partage d'expériences et de plaidoyers. Les partenaires impliqués sont les autorités locales et les associations. Il vient des traditions de jumelage et possède 10 années d'expérience dans la coopération directe entre les gouvernements locaux. Pour lui, gouverner au niveau local demande de l'interaction et l'acceptation du conflit qui est inhérent à la participation. Comme champs de compétences, il cite la gouvernance, bonne gouvernance, la démocratie locale. Il poursuit en se posant une question : « Investissons-nous assez dans les capacités des gouvernements locaux? » Par la suite, il souligne la nécessité d'impliquer les acteurs du territoire et les élus dans les processus participatifs, la mise en place d'un cadre légal pour la construction des capacités des élus locaux. Aussi, à travers les exemples des wards (quartiers) en Afrique du Sud et du système alimentaire à Milan (Italie), il appelle à apprendre des partenaires du sud. Ces derniers ont des initiatives pensées hors des cadres classiques. Au final, il note que dans l'Union européenne, la participation citoyenne fait partie de la planification stratégique de la territorialité.

Questions d'Hélène Laperrière : Il est extrêmement profitable d'avoir un encadrement légal. Comment s'assurer de garder l'équilibre? Quelle vigilance particulière faut-il exercer pour garantir la crédibilité des mécanismes?

Mme Laurence Monnoyer-Smith : Il est fondamental d'éviter la fatigue participative. Pour ce faire, il importe de savoir quand entrer en concertation et quand ne pas le faire. Par ailleurs, il faut éviter



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

d'entrer dans un dispositif de concertation quand il n'est pas opportun. Il faut également considérer que le dispositif en lui-même est un dispositif de bienveillance, c'est-à-dire capable de mettre en sécurité celui qui se met à l'intérieur. Ainsi, l'ensemble des participants constitue la garantie du système.

M. Pierre Baril : La participation ne reflète pas toujours les caractéristiques de la population. Il faut s'adapter en intégrant les TIC. Je pense ici à Skype, aux commentaires en ligne, à la participation via les salles satellites. Mais, on ne peut pas toujours forcer les gens à participer.

M. Fernando Pindado : La fatigue de participation est due au fait que ce sont toujours les mêmes gens qui participent. On a généralement accès à 5 % de la population. 90 % n'est pas au courant que leur opinion compte. Il ne s'agit pas de les attirer, mais de les appeler afin de susciter leurs avis.

Question d'un participant : Quel est le statut du BAPE? Son travail se limite-t-il en milieu urbain?

M. Pierre Baril : Le BAPE est un tiers neutre qui émane du gouvernement. Légalement, il est formé par une série de lois et les règlements fixent son fonctionnement. Nous n'évoluons pas dans les zones dans lesquelles il existe des conventions. C'est le cas des territoires du Nord, des territoires/réserves autochtones, etc. Bref, nous travaillons essentiellement au sud du Québec.

Question : En me référant au REM (Réseau électrique métropolitain), que faire lorsque le gouvernement mine la confiance des institutions?

M. Pierre Baril : Ce n'est pas la première fois que le gouvernement critique l'action du BAPE. Notre regard est toujours factuel, neutre, indépendant. Nous dévoilons aux yeux de la population les éléments à prendre en compte par le gouvernement pour décider. Notre transparence amène les parties prenantes à nous protéger.

Mme Laurence Monnoyer-Smith : Il se pose la question de l'institutionnalisation des dispositifs. Ils peuvent être manipulés ou instrumentalisés par les gouvernements. Le bon sauvage participatif n'existe pas. Mettre en place une ingénierie ou un dispositif relève des problématiques politiques. Ainsi, la participation politique ne tient sa vigueur que par les dispositifs qui l'accompagnent.

Question : Quels types d'accompagnements doit-on fournir aux citoyens pour améliorer leur participation?



17^e CONFÉRENCE **OIDP** | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

M. Fernando Pindado : Trop guider les gens vers une option politique est risqué. Il faut aider les citoyens sans en faire trop. La solution, c'est de mettre en place les outils et les appareils. Être attentifs. Parfois ce n'est pas que le sujet n'intéresse pas. On ne peut aussi tout abandonner à la technologie.

M. Wouter Boesman : La participation citoyenne n'est pas toujours individualisée. Il y a une fausse dichotomie souvent entretenue entre le citoyen et les autres acteurs. Au point où on se demande si l'autorité locale représente toujours le citoyen.

Mme Laurence Monnoyer-Smith : Il y a des façons de parler ou de s'exprimer qui sont différentes d'un individu à l'autre. Et ceci, en fonction de la culture, des idéologies et autres références. Il faut donc imaginer des dispositifs qui permettent à chacun de s'exprimer comme il veut. Les images, les jeux, les chansons et la culture populaire sont autant de vecteurs d'expression qu'il importe de mobiliser. Le problème actuellement est que les modèles de débats s'apparentent à l'universitaire. Pourtant, les jeux de théâtre et autres ballades urbaines ne demandent qu'à être pris en compte. Par ailleurs, la violence symbolique est extrêmement forte. Chacun doit pouvoir s'exprimer comme il le souhaite et considérer les différents niveaux de pertinence.

Question : Comment peut-on construire un pouvoir citoyen en dehors des institutions?

M. Wouter Boesman : Il est juste question de donner les moyens et les mesures aux instances pour bien organiser la participation.

Question d'un participant : Que pensez-vous du projet de loi 122 au Québec adopté il y a peu et qui retire le droit de recours au référendum aux citoyens?

M. Fernando Pindado: Sans vouloir créer un incident diplomatique encore moins un conflit international, je dirai que nous vivons la même chose en Espagne avec la Catalogne qui se considère comme un pays. À l'instar du Québec, les référendums légalement ne sont que consultatifs. Mais on peut modifier les pratiques sociales.