

“La check-list des pilotes”

Comment prendre soin des premiers pas ?

Avant même leurs premiers pas dans la **démocratie participative** la plupart des collectivités confient à une ou deux personnes clés, rarement plus, le soin de porter et de faire prospérer la démarche. Ces pilotes, qu'ils ou qu'elles fassent partie des élus ou des services, n'ont pas un rôle facile. C'est une évidence qu'il nous semble important de souligner et de répéter. Malgré tous leurs efforts, ils ou elles sont immanquablement l'objet de sollicitations diverses et variées, d'attentes parfois **contradictaires et de malentendus**, d'enthousiasmes mais aussi de frustrations, de grandes promesses et de risques de renoncements. Leur plan de charge est difficile à anticiper et souvent explosif.

À l'instar des pilotes de ligne ou des infirmières de bloc opératoires, ils ou elles ont tout intérêt, au moment de se lancer dans l'aventure et à chaque lancement d'une nouvelle séquence ou projet de démocratie participative, de se saisir d'une « **check-list** » et de prendre le temps d'en cocher un maximum de cases.

Pour composer cette check-list, adaptable bien sûr à chaque contexte local, nous vous proposons d'intégrer les items suivants :

Les items

- **Vision et posture au sommet**
- **La cartographie des peurs**
- **Risque acceptable**
- **Champ des possibles**
- **Jeu des temporalités**
- **Présence d'un tiers**
- **Qui fait quoi ?**



Les items

Vision et posture au sommet

Dans la plupart des collectivités, le cadre réglementaire, l'histoire institutionnelle et les usages traditionnels de l'administration donnent au sommet des hiérarchies élus/agents le pouvoir de **fixer le cadre** et la culture de fonctionnement de l'organisation. A ce titre, aucun changement significatif dans les manières de travailler ne peut s'opérer sans **l'impulsion** et **la persévérance** des personnes occupant les postes de maire (ou président.e d'exécutif) et de DGS. Or, la démocratie participative, aussitôt qu'elle se développe, vient questionner, faire évoluer, sinon **transformer les manières de travailler** de l'ensemble des parties prenantes de la collectivité. Elle fait bouger les rôles et les places, notamment des élus et des cadres, pousse à la transversalité, à la coopération et à la transparence, nécessite de développer de nouvelles compétences techniques et personnelles. Dès lors, elle ne peut se passer, pour s'épanouir, d'un positionnement clair et volontaire au sommet : discours sans ambiguïté des maires et DGS, partage de leur vision de la démocratie participative, effort de formation, posture personnelle cohérente avec l'intention d'ouverture démocratique, appui régulier aux pilotes de la participation citoyenne.

La cartographie des peurs

La démocratie participative fait l'objet de **multiples craintes** au sein des collectivités, en lien avec des expériences douloureuses (une concertation ratée, un conflit avec des habitants...), des idées préconçues ou tout simplement le vertige de l'inconnu. Autant prendre conscience de ces peurs, les identifier avec les personnes concernées, les nommer et **travailler en connaissance de cause**. Ces peurs se regroupent généralement en **3 familles** :

La peur du conflit.

On imagine qu'en mettant un sujet sur la place publique, on va faire surgir des mécontentements et des oppositions qui n'auraient pas eu la possibilité de s'exprimer si on l'avait traité discrètement.

La peur de la perte de pouvoir.

On imagine qu'en sollicitant la participation des citoyens, on va inéluctablement être amené à leur donner le pouvoir décisionnaire sur les sujets concernés.

La peur de la surcharge de travail.

On imagine que la dimension participative va renforcer la complexité des projets et donner un surcroît de travail aux élus et équipes techniques qui s'en occupent.

Ces trois peurs étant **fréquentes et légitimes**, il s'agit de **les assumer** et de travailler, au fil des démarches participatives, à contenir les risques de conflits ; à prendre soin des mécaniques décisionnelles ; à se donner des moyens adaptés pour faire face à la technicité exigée par la participation.



Les items

Risque acceptable

En lien avec la cartographie des peurs, cet item consiste à **mesurer**, qualifier et poser noir sur blanc **la prise de risque** associée à chaque démarche, projet, instance, séquence de démocratie participative envisagés. Qui prend des risques dans l'histoire ? Quel type de risque (financier, technique, politique, pénal...) ? Pourquoi ? Dans quelle mesure ? Et surtout : quel est la part acceptable de prise de risque que les parties prenantes sont prêtes à assumer et au contraire quelles sont leurs limites, les risques sur lesquels ils refusent d'aller ?

Cette façon de circonscrire minutieusement les risques acceptables pourra s'avérer déterminante pour assurer la robustesse des projets, pour en définir les moyens et le timing, pour en surmonter les obstacles, pour fixer la place et la **marge de manœuvre** accordées à chacun et à chacune.

Champ des possibles

Entre les étapes initiales d'une stratégie de démocratie participative (diagnostic, prises de contact avec les acteurs du territoire, émergences des priorités des uns et des autres) et le choix effectif des actions mises en œuvre, on tombe régulièrement dans une **trappe de non-transparence** dans le **processus décisionnel**.

Parce que les enjeux peuvent être vitaux pour la collectivité, que les influences sur les décideurs sont nombreuses et que ceux-ci ne veulent pas rater leur coup, il arrive régulièrement, malgré les efforts de coopération initiale, de donner le sentiment que les décisions tombent d'en haut.

Une façon de résoudre cette équation délicate est d'afficher et de partager un **tableau du champ des possibles** de la participation des habitants sur le territoire (voir les exemples de Chambéry, Val De Garonne Agglomération, Villeneuve-D'Ascq, Saint-Denis de la Réunion et Cherbourg-en-Cotentin). Au fil des mois et des années, les acteurs du territoire pourront observer comment avance chaque élément de cette cartographie des projets, axes de transformation, formations possibles etc.

Jeu des temporalités

Il nous paraît important d'explicitier, dès leur décollage, la **dimension temporelle** des instances et des projets participatifs, une dimension temporelle qui peut se décliner à **deux échelles** :

- A l'échelle de chaque instance et de chaque projet : il s'agit de **quantifier et de faire valider** par l'encadrement la bande passante qui va être mobilisée pour chacune des parties prenantes, à commencer par les élus et agents concernés, sans oublier d'y intégrer le temps consacré à la gestion de projet elle-même (comités techniques, comités de pilotages, temps de négociations, de supervision, d'évaluation...).
- A l'échelle globale de la collectivité : il s'agit de **dessiner des trames temporelles**, de grandes frises sur des supports adaptés, de façon à **visualiser collectivement** comment les différentes démarches et projets vont s'agencer sur les mois et années à venir, en pointant les risques de goulots d'étranglement, de décalages par effets de saisonnalité, d'impacts croisés des projets les uns sur les autres, ou au contraire d'économies d'échelles à réaliser en faisant converger certaines étapes et séquences de concertation.



Qui fait quoi ?

Il n'est pas rare, dans les collectivités, qu'un **certain flou** règne dans la définition des **places des uns et des autres** (élus / agents), tout comme dans les circuits de décision et les responsabilités dans les projets collectifs.

Cette part de mystère favorise les négociations discrètes, les arbitrages opaques et au final la **verticalité du pouvoir**. De fait, ce type de fonctionnement se marie mal avec les démarches participatives, les citoyens exigeant d'y voir clair quant aux rôles des différentes parties prenantes dans les étapes d'un projet ou dans la vie d'une instance participative.

Il en découle, dans la check-list, de vérifier régulièrement la mise à jour et la communication de **tableaux des rôles** (par projet, par instance, dans le fonctionnement au quotidien de la démocratie participative), identifiant la place des élus, des équipes pilotes de la démocratie participative, des services techniques, des partenaires institutionnels ou associatifs, des citoyens eux-mêmes.

Grâce à cet effort d'identification des forces en présence, on se donne les moyens d'**identifier ses premiers alliés**. On peut ainsi sortir de l'isolement des premiers convaincus (quand on est élu ou technicien en charge de la participation, par exemple). Sans chercher à entraîner tout le monde et tout de suite, le simple fait de **passer d'une personne** qui s'implique à **deux, trois ou quatre**, parmi les élus et les agents, ouvre le champ des possibles et les **perspectives d'engagement** au sein de la collectivité. La participation n'est plus simplement « le truc d'untel ».

Présence d'un tiers

On peut réussir à développer une culture de la participation citoyenne dans une collectivité sans l'aide de personne. C'est juste beaucoup plus difficile. Les enjeux stratégiques, méthodologiques et émotionnels sont tels qu'un **appui extérieur** se révèle généralement précieux. Bien sûr, celui-ci doit se faire **de façon équilibrée**, en fonction des moyens que peut engager la collectivité et sans créer de dépendance à la présence d'un tiers, qui doit être pensée dans un cadre de **montée en compétence** et d'autonomisation des élus comme des agents.

Cette présence d'un tiers peut prendre la forme d'une intervention en formation méthodologique, en coaching organisationnel, en recherche-action, en AMO pour un projet complexe ou en simple supervision/analyse des pratiques. Elle peut être complétée par le soutien d'un « grand témoin », ayant vocation à suivre à distance le cheminement de la collectivité, de façon neutre et bienveillante, pour **l'aider à prendre du recul** et servir de sparring partner quand des questions délicates se posent. En tout état de cause, la présence éventuelle d'un tiers a toute sa place dans la check-list de départ (qui, quand, comment, quel budget).

