



## Les démarches participatives : enjeux et limites

Projet Leader+ - comité scientifique GAL wallons  
Capitalisation de bonnes pratiques en matière de sensibilisation au paysage  
Auteur : Christine Partoune, Laboratoire de Méthodologie de la Géographie – septembre 2006

### Fiche a Démarche et outil

#### Les auteurs

**Christine PARTOUNE**

Laboratoire de méthodologie de la géographie de  
l'Université de Liège (LMG)

Contact : Christine Partoune  
E-mail : [C.Partoune@ulg.ac.be](mailto:C.Partoune@ulg.ac.be)

**Daniel BURNOTTE**

Cellule d'Animation du Réseau des GAL wallons

Contact : +32 19 54 60 51  
E-mail : [d.burnotte@skynet.be](mailto:d.burnotte@skynet.be)

#### Le principe de la démarche citoyenne participative: un concept-clé dans l'élaboration d'un diagnostic territorial.

Les approches liées à la démarche participative ne sont pas nouvelles, mais la tendance au développement de procédures élargies de concertation, de consultation, de délibération s'accroît. Se donner aujourd'hui les moyens d'une participation systématique et approfondie devient nécessaire pour qu'un arbitrage démocratique soit légitime et efficace.

Le fait de s'inscrire d'emblée dans la perspective d'un diagnostic territorial partagé nécessite de réorienter les choses dès le départ, y compris dans la manière dont les informations sur le territoire vont être récoltées pour établir le diagnostic.

En effet, l'objectif final n'est plus de réaliser une monographie du territoire à vocation scientifique, mais bien de réaliser une monographie à vocation sociale : il faut arriver à mobiliser un certain nombre d'acteurs autour de la problématique.

Cela ne va pas sans poser de problème.

Combien d'individus participent et qui participe ? Si la dimension délibérative de la démarche évoquée paraît essentielle, cela ne peut se faire sans l'inclusion de tous ceux qui sont concernés. Objectif difficile dans une société inégalitaire.

De plus, la délibération et la participation n'abolit pas les conflits. Elle leur donne simplement une autre forme et d'autres débouchés. Elle les révèle, ce qui peut faire peur.

Toute démarche participative doit donc s'inscrire dans un processus transparent et partagé. Ce travail nécessite l'intervention d'un animateur médiateur.

Par ailleurs, la participation citoyenne n'est pas un jeu innocent : les personnes s'y engagent avec cœur et donnent de leur temps bénévolement. Engager un processus sans partenariat au départ avec les élus et sans se donner les moyens de faire aboutir au moins certains projets concrètement, c'est faire naître un espoir, c'est faire émerger des rêves, c'est donner un sentiment d'existence, et puis ensuite créer ou renforcer les désillusions et la défiance à l'égard du politique en négligeant d'y accorder une réelle attention.

C'est pourquoi la mission de l'animateur d'une démarche participative sera non seulement d'arriver à créer un espace de dialogue, mais aussi de créer un espace de réalisation de projets :

- les citoyens peuvent prendre une part active dans la mise en œuvre d'un projet, mais avec le soutien et la collaboration des pouvoirs publics;
- la prise en charge et le suivi à long terme incombent à la collectivité locale ou à la communauté de communes.

# 1. L'animateur médiateur

## 1.1. Le mandat

voir aussi fiches 3 et 4

Il est indispensable de clarifier, aux yeux des différents acteurs, quel est exactement le mandat de l'animateur/trice, ce qu'on peut attendre de lui/elle, et ce qu'il ne faut pas attendre (voir fiche 1.4 et fiche GAL ESEM).

Pour qui travaille-t-il ? Au bénéfice de qui ? Quelles sont les limites de son pouvoir d'action ? Quels sont les moyens dont il dispose ? Jusqu'où vont ses compétences ? Quelle est la durée de son mandat ?...

Ce travail de clarification permet aussi de se fixer des ambitions à la mesure des moyens disponibles.

## 1.2. Les compétences

Outre le fait de disposer d'outils méthodologiques adaptés et d'avoir des compétences pour les mettre en œuvre, les animateurs doivent être formés ou accompagnés pour pouvoir faire l'analyse critique de la méthodologie utilisée.

A titre d'exemple, relevons quelques éléments auxquels il convient d'être attentif :

- réduire le plus possible la subjectivité en la multipliant : définir des méthodologies sur base de médias différents, utiliser différents enquêteurs avec un même interlocuteur, croiser les résultats pour dégager le point de vue spécifique de l'individu ;
- voir s'il y a, dans ce qui est exprimé, des choses qui sont communes à un mode d'expression ou à un autre (par exemple : les émotions s'expriment plus facilement dans tel canal...);
- vérifier si on n'est pas dans la manipulation d'opinion (la méthode va peut-être faire dire aux gens des choses que l'on veut qu'ils disent);
- relativiser le caractère « authentique » de ce qui est exprimé : situer le discours non seulement dans un rapport social (interroger le rapport social qui s'instaure, en fonction des interlocuteurs en présence), mais aussi dans un rapport psychanalytique de transfert, de révélation et de conscientisation.

## 2. Les acteurs

### 2.1. Le choix des acteurs

L'identification des acteurs peut se faire par le biais d'analyse de dossiers de presse, de lectures de paysages, d'enquêtes auprès d'experts ou de personnes ressources connaissant bien le territoire. Un outil comme la matrice CAPE (voir fiche Florac) permet d'apprécier si la palette d'acteurs inventoriés est suffisamment équilibrée. Il est important de balayer assez large pour se donner des garanties de regards croisés.

voir aussi fiche 10

### Critères

#### 1. Mobiliser des acteurs tout le long de la chaîne.

- le public-cible;
- les professionnels concernés par le paysage (agriculteurs, professionnels du bâtiment et des projets d'urbanisme ou d'aménagement du territoire);
- les élus, à différents niveaux de pouvoir;
- les fonctionnaires - les associations actives sur le territoire;
- des experts;
- des associations/institutions actives à l'échelon national ou international.

#### 2. Identifier les acteurs sociaux, économiques ou culturels pour chaque maillon de la chaîne.

- Identifier le public-cible et le problème à résoudre

Les acteurs sollicités doivent immédiatement comprendre quelle est l'utilité sociale du projet auquel on leur demande de participer: Quel est le problème ? On fait quoi et pour qui ? On travaille pour quel groupe social ?

Sur le plan éthique, l'on peut s'interroger sur « l'utilisation des citoyens », lorsqu'on s'aperçoit que certains projets n'ont d'autre finalité que

- d'enrichir un programme de formation

voir aussi fiche 10

ou de recherche (voir fiche ENITA),

voir aussi fiche 7

- de faire valoir un mandataire politique

voir aussi fiche 9

ou justifier l'existence d'un organisme.

voir aussi fiche 3

D'où l'importance de développer un projet fondé sur des problèmes à résoudre identifiés avec les acteurs et un engagement, à tout le moins, de communication des résultats à la population et aux élus.

Par ailleurs, toucher « le grand public », c'est ne toucher personne. C'est le public-cible qui importe. Les habitants de la commune ? Les propriétaires fonciers ? Les enfants ? Les personnes âgées ? Les personnes à mobilité réduite ? Les femmes ? Les jeunes ? Les touristes ?

Il n'en reste pas moins nécessaire d'analyser les conséquences sur les autres groupes sociaux et mettre éventuellement en œuvre des projets complémentaires.

Les représentants du public-cible ne doivent cependant jamais être assimilés au public-cible lui-même (voir infra : la relative représentativité des acteurs). Ils n'ont en général pas de mandat, sauf s'ils sont les porte-parole d'une association ou d'un groupe d'intérêt.

- Identifier les professionnels concernés

C'est eux qui interviennent concrètement sur le paysage. Ils ont leurs compétences, mais ne doivent pas se positionner en experts.

- Identifier les élus

L'adhésion et l'implication des élus à l'amont d'une démarche participative citoyenne est essentielle, pour plusieurs raisons.

En effet, si les projets sont parachutés d'en haut, si les élus ne sont pas « dans le coup », le projet aura peu de chance d'aboutir, et il y a fort à parier que les citoyens s'épuiseront en vaines contestations et revendications (voir fiche Auzon). Ils ne feront rien d'autre que représenter symboliquement « l'opposition ». La démarche de la participation citoyenne s'inscrit dans une autre vision de la gouvernance, ou l'on tente de faire « avec » plutôt que d'aller « contre ».

Ensuite, il faut tenir compte du fait que cette culture de la participation peut leur paraître contradictoire avec les principes qui leur ont permis d'être élus. Il faut donc s'attendre à des résistances, tout à fait légitimes : « Si la population m'a élu(e), c'est pour que je la représente et décide à sa place : pourquoi donc faudrait-il encore que je la consulte ? ».

Il conviendra donc que les animateurs veillent à préciser d'emblée, avec toutes les parties, le sens et les limites de la démarche :

voir aussi fiche 4

- les décisions appartiennent bien aux élus ;
- ce ne sont que les opinions ou les idées d'une partie de la population qui sont exprimés. La participation citoyenne est plus dans ce cas un outil d'aide à la décision qu'un outil de décision. Nous ne parlons bien entendu pas ici du référendum ou de la consultation populaire.



- Identifier les leaders d'opinion

Il est important de trouver quelques leaders, mais surtout des leaders qui partagent les valeurs qui sous-tendent la démarche participative (respect des différences, négociation d'un pacte de non agression, recherche concertée de solutions intégrant les différents points de vue).

- Recadrer la posture de l'expert

L'approche participative remet fortement en cause la notion de sensibilisation au paysage, approche qui suppose un groupe de gens « éclairés » qui « dictent » ce qu'il faut faire aux autres. Le recours à experts dans une vision traditionnelle est cependant encore très courant : on leur confie la sélection de zones d'intérêt paysager, le listing des points noirs à éradiquer, la hiérarchisation des actions à entreprendre,...

Dans l'approche participative, les scientifiques ont un rôle dans les décisions moindre qu'auparavant. Leurs rapports sont considérés comme l'expression d'un point de vue parmi d'autres et ils sont mis en débat, avec leur accord et leur participation. Les experts eux-mêmes contribuent au changement de mentalité en renvoyant systématiquement les acteurs (qui n'en ont pas l'habitude) à leurs responsabilités par rapport au territoire.

Cela suppose de la part des experts un changement d'attitude profond, qui se marquera dans leur comportement avec leurs interlocuteurs :

- une attitude plus prudente : «je me suis peut-être trompé dans mon appréciation», «des choses ont pu m'échapper», «j'ai pu mal interpréter ce que j'ai entendu», «la situation a peut-être déjà changé depuis», «mon point de vue est celui d'un biologiste»,... ;
- une attitude plus modeste : «je n'ai pas eu le temps de parcourir tout le territoire», «je ne disposais pas de toutes les données nécessaires» ;
- une attitude plus distanciée : «il ne m'appartient pas de faire

des choix pour vous», «c'est à vous qu'appartient ce territoire».

L'importance de laisser un doute sincère sur la pertinence d'un diagnostic est fondamentale pour que ce dernier puisse être recevable par « les gens dont on parle dans le diagnostic », quelle que soit la qualité et l'expérience des experts. Cette prudence est d'autant plus nécessaire lorsque le diagnostic est posé uniquement à partir d'enquêtes : la fragilité de l'interprétation du discours doit être mise en avant par les experts eux-mêmes.

## 2.2. La relative représentativité des acteurs

« Quand on s'intéresse à un territoire, on identifie des groupes humains plus ou moins clairement définis : les usagers, les chasseurs, les gérants de grandes surfaces, les élus...

Dans ces groupes, certains individus sont repérés par leurs fonctions : le maire, la porte-parole du comité de quartier,...

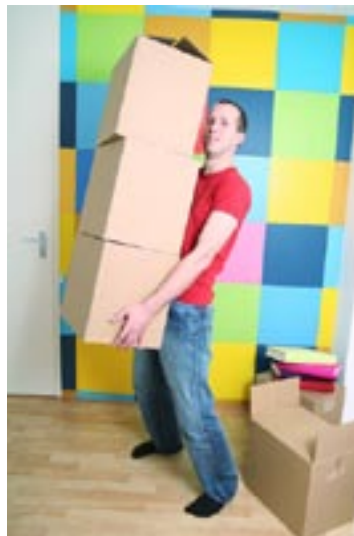
Cependant, dès que l'on commence à participer à des réunions, le groupe prend un visage : les acteurs sont avant tout des individus. Ils ne sont pas réductibles au groupe auquel on les rattache («portraits robots»). Cela nous ramène à l'idée de l'autonomie relative de l'acteur qui est aussi un sujet : l'individu a une part d'autonomie plus ou moins grande suivant le verrouillage du groupe donné. «En conséquence, si l'on veut comprendre un groupe donné, il faut enquêter auprès de plusieurs individus. On peut ensuite les rattacher à une typologie. » (P. Derioz)

## 2.3. La multiterritorialité des acteurs

Le territoire, c'est un espace qu'un individu ou un groupe social s'est approprié, qu'il défend et où sont définies des règles. Notre identité est largement déterminée par le territoire où nous vivons. Cette identité est traversée par des mutations profondes.

Aujourd'hui, en milieu rural, l'accès à une mobilité sans précédent pour les personnes disposant d'une voiture modifie considérablement l'ancrage et la relation au territoire. On habite un village, les enfants vont à l'école ailleurs, les activités sont en ville, les achats dans les centres commerciaux en périphérie... : c'est la multilocalité.

Nous sommes citoyens de tous ces lieux, nous avons plusieurs territoires. Selon D. Bouillon, nos capacités de mobilisation porteraient donc de plus en plus sur des thèmes et de moins en moins sur des lieux.



Par ailleurs, la mobilité résidentielle est devenue la norme. A titre d'exemple, les français changent en moyenne de lieu de vie tous les 5 ans. Il faut à chaque fois se créer de nouvelles solidarités, de nouveaux réseaux. Le lien social est devenu plus faible et plus éphémère.

1 Acteurs et logiques d'acteurs, compte-rendu de l'intervention de P. Derioz dans un stage de formation proposé par le CEP de Florac, p. 23 : [apaysage.net/themes/paysage/CR\\_paysage\\_gestpat.pdf](http://apaysage.net/themes/paysage/CR_paysage_gestpat.pdf)

### 3. Les outils de l'animateur

#### 3.1. Une grille « typologie des informations »

Lorsqu'on prépare un questionnaire d'enquête ou un guide d'entretien, il peut être utile d'avoir en tête ce qu'il est intéressant et/ou important de recueillir comme information auprès d'un acteur. La grille suivante permet de baliser le travail :

Que cherchons-nous à savoir de l'acteur ?

- sa perception du paysage : les images, les sons qui sont importants pour lui ;
- ses représentations à propos du paysage : associations des images/sons avec des savoirs, des opinions, des émotions, des souvenirs, des personnes, des objets, des événements, d'autres lieux, des valeurs,...
- ses attentes : les attentes en matière de paysage sont souvent contradictoires ;
- ses stratégies (qui visent à atteindre des idéaux et des modèles).

Pour recueillir ces informations, il est important de disposer d'un arsenal d'outils diversifiés.

#### 3.2. Des grilles de lecture permettant d'interpréter les discours des acteurs sur les concepts

Le discours sur le paysage tenu par les acteurs révèle souvent des façons très différentes de l'envisager. Ces distorsions peuvent être à l'origine de malentendus, voire de conflits. On a l'impression qu'on ne se comprend pas, et c'est effectivement le cas.

voir aussi fiche 2

Si l'on arrive à situer les discours dans une grille de lecture, l'animateur donne aux acteurs une clé de compréhension de leurs difficultés. Il peut alors mettre en évidence la complexité inhérente à toute démarche de participation, qui requiert d'abord de prendre en compte la diversité des façons de concevoir les choses.

Ce principe d'élucidation est valable pour un concept large tel que le paysage ou le territoire, tout comme pour un concept étroit, comme la haie, le sentier, la place de village,...

#### 3.3. Le carnet d'adresses

L'animateur/trice d'une démarche participative doit s'entourer de personnes sur lesquelles il/elle pourra s'appuyer en cas de besoin.

Ces besoins peuvent être multiples :

- soutenir la démarche (caution, par exemple dans un comité d'accompagnement) ;
  - donner conseils et avis (experts)
  - servir d'intermédiaire
  - faciliter une procédure
  - faire le point et évaluer sa démarche
  - relayer l'information sur le projet et le soutenir.
- ...

#### 3.4. Les outils méthodologiques

Ce ne sont pas les outils méthodologiques éprouvés et validés qui manquent. Quelques-uns ont été retenus pour leur caractère innovant. Leur succès repose notamment sur le recours aux images ou à des représentations de la réalité pour faciliter la parole. C'est un réflexe important à avoir si l'on veut rééquilibrer le poids des acteurs sur la scène de la participation, à laquelle ont plus

facilement accès les érudits. Un support concret va permettre à un plus grand nombre de personnes de s'impliquer et de s'exprimer.

- Les photos à prendre par les acteurs, pour illustrer des questions pertinentes (voir fiche 7) ;
- Les photos « avant-aujourd'hui » à prendre et à commenter par les acteurs (voir fiche 9)
- La maquette du territoire (voir fiche 7)
- Le photolangage (voir fiche 5).
- Le jeu de cartes « enjeux territoriaux » (voir fiches 3 et 4)
- Les brochures de sensibilisation (voir fiche 9)

#### 3.5. Le langage utilisé

Quand il s'agit de rédiger une invitation, le texte d'une affiche, un rapport de réunion, ou de préparer une animation, il est capital d'identifier le plus petit dénominateur commun au niveau du langage dans un dispositif participatif :

- éviter les termes abstraits, trop compliqués ou que l'on utilise rarement dans le langage courant ;
- reprendre les termes utilisés par les utilisateurs du territoire ;
- utiliser des phrases courtes ;
- mettre l'information utile en évidence ;
- s'en tenir à l'essentiel (pas de texte trop long) ;
- préférer un langage direct ;
- accompagner le texte d'images (dessins, photos, schémas).

Cela n'exclut pas d'apprendre, pour chacun, une terminologie nouvelle, mais il faut bien prévoir le moment et la manière de le faire.

#### 3.6. Le style de communication

La démarche d'exposé magistral du résultat d'un diagnostic par des experts extérieurs au territoire est ce qu'il convient d'éviter à tout prix.

Il vaut mieux privilégier un dispositif qui parte des visions des acteurs locaux, sur lesquelles viennent alors se greffer les visions des experts. C'est alors le langage des premiers qui détermine les codes de communication : la façon de dire les choses n'est pas protocolaire, le langage est direct, les exemples concrets sont nombreux, le vécu des personnes est mis à l'avant plan, le territoire prend visage.

### 4. La démarche globale avec les acteurs

#### Principe n°1 : associer tous les acteurs dès le départ

#### Principe n°2 : fonder la mobilisation sur des contacts individuels

L'importance du contact personnel est quelque chose d'essentiel à rappeler, à l'heure où l'on aurait tendance à se satisfaire d'une invitation par mail, par courrier ordinaire ou par voie d'affichage.

De l'avis de tous, les tracts, les affiches, ne donnent pas de résultat probant. Ils sont peut-être utiles pour faire circuler l'information et ne pas s'entendre reprocher d'avoir exclu quelqu'un, mais il ne faut pas en attendre davantage (Fiches 3, 4 et 9).

*Mais un contact personnel dans quel but ?*

Si l'on part du principe que la mobilisation va reposer sur l'implication de leaders clés, il convient de les rallier au projet. Or, l'adhésion à un projet, aussi séduisant fût-il sur le papier, ne va pas de soi : il faut pouvoir se l'approprier.

Cela signifie faire connaissance et sympathiser avec ceux qui le proposent, leur poser des questions, se forger une opinion, se faire progressivement une idée du rôle attendu, apprécier l'ampleur de la tâche et le temps à y consacrer, évaluer si l'on se sent compétent et disponible, identifier les bénéfiques que l'on pourrait en retirer,...

L'animateur territorial a donc une fonction de valorisation initiale des acteurs locaux, et la qualité des contacts qu'il entreprend repose fondamentalement sur son degré de congruence avec le projet qu'il porte.

Le contact direct permet également de motiver certaines personnes à se déplacer pour exprimer un point de vue qui risquerait d'être négligé en leur absence, d'autant plus que les animateurs précisent qu'ils doivent rester « neutres », ne pouvant dès lors jouer le rôle de relais.

### **Principe n°3 : démarrer le projet par une rencontre dynamique et conviviale, soigneusement orchestrée**

La démarche participative peut naître et se développer si le désir de faire quelque chose ensemble est là. L'animateur joue donc le rôle d'interface qui va aider les acteurs à entrer en contact les uns avec les autres, à créer une ambiance, à donner un sens social au projet. La première rencontre est déterminante à cet égard.

(voir fiche 3 et 4)

### **Principe n°4 : multiplier les regards croisés**

Cela nécessite d'identifier les différents regards (voir Fiche 2).

### **Principe n°5: aboutir rapidement à des propositions concrètes**

Il est important dans la mesure du possible d'arriver rapidement à des propositions concrètes pour indiquer le sens pris par la démarche. Une mise en perspective est souvent indispensable, mais elle peut déstabiliser. Elle se vit comme égarement, utopie ou abstraite. Un équilibre doit donc être trouvé rapidement en permettant de donner du sens à la démarche.

### **Principe n°6 : veiller à l'intégration des habitants dans le projet.**

Le gros du travail est fourni par l'animateur, mais les habitants doivent se sentir impliqués concrètement, de façon à les responsabiliser et à éviter les « y a qu'à, faut qu'on ». Un tel travail exige du temps, il faut que les acteurs en soient conscients.

Une fois la démarche entamée, qu'en est-il de l'accueil de nouvelles personnes dans le dispositif ? C'est une question très délicate, que certains préfèrent résoudre en n'ouvrant pas cette possibilité.

En effet, à partir du moment où un dispositif de participation reste ouvert en permanence à l'arrivée de nouvelles personnes, il faut prévoir une manière de les intégrer au travail de groupe qui reconnaisse leur besoin de passer par certaines étapes, notamment celle de l'expression de ce qu'elles vivent. Il convient aussi d'anticiper les dérives possibles d'emballlement dans le registre affectif en négociant avec le groupe une manière de fonctionner qui intègre la reconnaissance de ce risque, la responsabilité de chacun de s'autodiscipliner, le cas échéant, et la reconnaissance du rôle de régulation des animateurs dans le fonctionnement du groupe (voir Fiche 3).

Une rencontre individuelle en dehors des réunions avec les per-

sonnes les plus chargées en émotion peut aussi aider à faire évoluer les choses sans en arriver à une exclusion du groupe.

### **Principe n°7 : donner de bons exemples.**

L'expérience démontre qu'il vaut mieux donner de bons exemples à suivre plutôt que de pointer du doigt les erreurs à ne pas commettre (voir Fiche 9).

### **Principe n°8 : restituer les fruits du travail du groupe à la population.**

L'exercice de la citoyenneté passe par la prise de parole dans l'espace public.

A partir du moment où le paysage est considéré comme un bien collectif, il est important que la démarche de réflexion et de proposition d'actions d'un petit groupe de personnes soit soumise au débat public, que ce soit sous forme d'une exposition, d'un feuillet toutes boîtes, d'une conférence (voir Fiche 7, 9 et 10).

### **Principe n°9 : relayer l'opération par des « porteurs de messages ».**

L'autocélébration ne marche pas, il faut des ambassadeurs.

### **Principe n°10 : inscrire le projet dans la durée.**

La gestion d'un paysage s'inscrit dans une politique territoriale globale.

Il convient de s'efforcer d'éviter les actions superficielles et de chercher à inscrire le projet dans une structure stable, inscrite dans le long terme. A titre d'exemple, la structure des Parcs naturels régionaux, avec une charte négociée avec les élus des collectivités locales, une planification quinquennale et des fonctionnaires convaincus de leur mission, semble porter ses fruits dans plusieurs régions (voir Fiche 9).