



**POLYTECH<sup>®</sup>**  
**TOURS**

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs  
polytechnique  
de l'université de Tours

**CITERES**  
UMR 6173  
*Cités, Territoires,  
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE*  
*Ingénierie du Projet*  
*d'Aménagement, Paysage,*  
*Environnement*

**Projet de Fin d'Etudes**

## **LA PARTICIPATION DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE EN ITALIE**

**L'insertion des processus  
participatifs dans un projet multi-  
échelles et multi-acteurs**



**2012-2013**

**Directeur de recherche**  
**VERDELLI Laura**

**FRIGO Caroline**

**MOREAU Gildas**



# **La participation dans les projets de territoire en Italie**

## **L'insertion des processus participatifs dans un projet multi-échelles et multi-acteurs**

**Directeur de recherche  
VERDELLI Laura  
2012-2013**

**FRIGO Caroline  
MOREAU Gildas**

# AVERTISSEMENT

---

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

# FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

---

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

**Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.**

# REMERCIEMENTS

---

Nous tenions tout d'abord à remercier Madame SAVOLDI Paola pour ses nombreux conseils avisés et le temps qu'elle a su nous accorder aussi bien à Milan que par mail par la suite. Nous la remercions également pour sa gentillesse et sa bienveillance et sa disponibilité en français !

Nous remercions aussi Monsieur PILERI Paolo pour le temps qu'il nous a accordé afin de répondre à nos questions sur le projet VenTo et pour les documents qu'il a pu nous fournir.

Enfin, nous souhaitons remercier notre tutrice, Madame VERDELLI Laura, pour l'écoute dont elle a fait preuve face à nos interrogations et ses indications pour nous permettre d'élaborer un travail de qualité. Nous tenons aussi à la remercier de son soutien tout au long de ce travail.

# SOMMAIRE

---

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                           | <b>8</b>  |
| <br><b>PARTIE 1 : LA PARTICIPATION.....</b>                         | <b>12</b> |
| I.    COMMENT DEFINIR LA PARTICIPATION ?.....                       | 13        |
| II.   LA LEGISLATION ITALIENNE EN MATIERE DE PARTICIPATION .....    | 16        |
| III.  ORGANISATION.....                                             | 23        |
| IV.  ACTEURS.....                                                   | 41        |
| V.   POURQUOI LA PARTICIPATION.....                                 | 48        |
| VI.  LA PARTICIPATION DANS LES PHASES DU PROJET DE TERRITOIRE ..... | 53        |
| VII. CONCLUSION.....                                                | 59        |
| <br><b>PARTIE 2 : CAS DU PROJET VENTO.....</b>                      | <b>61</b> |
| I.    PRESENTATION DE VENTO .....                                   | 62        |
| II.   LA POSITION PARTICULIERE DES UNIVERSITAIRES .....             | 76        |
| III.  UN PROJET MULTI-ACTEURS .....                                 | 81        |
| IV.  UN PROJET MULTI-ECHELLES.....                                  | 85        |
| V.   CONCLUSION.....                                                | 89        |
| <br><b>CONCLUSION .....</b>                                         | <b>90</b> |
| <br><b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>                                       | <b>92</b> |
| <b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>                                 | <b>98</b> |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>                                     | <b>99</b> |

# INTRODUCTION

---

Depuis les 30 dernières années, la participation des citoyens aux décisions publiques s'est développée dans de nombreux pays du monde. La promotion de processus participatifs résulte d'un choix des organes institutionnels d'inclure les citoyens, et donc les usagers aux problématiques territoriales. On compte nombre de démarches ayant chacune des objectifs précis et faisant appel à des acteurs spécifiques propres à la nature du projet. Ainsi, ce dossier s'intéressera à **la participation dans les projets de territoire en Italie**.

Pour ce faire, nous avons choisi de nous pencher sur les initiatives prises en Italie dans ce domaine. Nous avons fait le choix de nous intéresser au cas de l'Italie pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'Italie représente un territoire différent de la France dans son organisation administrative et notamment au niveau des pouvoirs accordés à chaque échelon administratif. De plus, l'opportunité d'un semestre d'étude réalisé par l'un d'entre nous à Milan au sein du Politecnico di Milano, a permis de tisser des liens avec certains membres du corps enseignant sur place, nous offrant ainsi un soutien local et un point de vue issu du cœur du territoire. Aussi, nous nous intéressons à la participation et plus particulièrement, au Nord de l'Italie. De ce fait, la grande majorité des documents utilisés lors de la réalisation de ce travail sont écrits en Italien, raison pour laquelle la suite de ce document sera agrémentée de citations laissées dans leur langue d'origine mais traduites par nos soins.

Afin de mieux cerner les problématiques d'échelles dans les projets de territoire en Italie, nous nous proposons de présenter ces trois échelons que sont les communes, les provinces et les régions, sans prendre en considération l'échelon national. Aujourd'hui, on compte au total 20 régions (dont 5 à statut particulier), 110 provinces et près de 8100 communes.



Figure 1: Régions Italiennes et principales villes Italiennes.  
Source : [http://www.informagiovani-italia.com/carte\\_italie\\_regions.htm](http://www.informagiovani-italia.com/carte_italie_regions.htm)

**Les communes** italiennes constituent le plus petit échelon administratif italien. Elles sont dirigées par un maire élu au suffrage universel direct tous les cinq ans. Les conseillers municipaux sont nommés par le maire et se réunissent avec celui-ci lors des *Giunta Municipale* (équivalent des conseils municipaux). Lors du siècle écoulé, les communes ont fusionné dans une optique de rationalisation des moyens, leur faisant atteindre une taille critique.

De ce fait, elles sont moins nombreuses et plus peuplées que les communes françaises. Néanmoins, il subsiste encore quelques communes de moins de 10 000 habitants. Les compétences communales concernent principalement l'action sociale, les écoles primaires et les jardins d'enfants mais aussi la propreté des voies publiques et la collecte des ordures. En outre, les missions de proximité sont assurées par la police municipale (*Polizia Municipale*) dont sont dotées de nombreuses communes. Parmi ces missions, on retrouve le contrôle de la circulation, des magasins et établissements commerciaux (respect des heures d'ouverture/fermeture). Administrativement, une commune ne peut faire partie que d'une seule province et entretient des relations directes avec les niveaux d'administration supérieurs comme la région et l'Etat.

**Les provinces** constituent l'échelon intermédiaire entre les régions et les communes. Par comparaison au système français, les provinces pourraient correspondre aux départements. Il existe 110 provinces mais 109 administrations provinciales (les compétences de la province sont exercées par la région dans la Vallée d'Aoste). Le conseil provincial est élu au suffrage universel direct tous les cinq ans. Il est l'organe chargé de la supervision politique et administrative et de l'orientation générale. L'organe exécutif se nomme le Gouvernement Provincial dont les membres sont élus par le Conseil Provincial. Dans chaque province, il y a également un préfet (*prefetto*) qui représente le gouvernement de la République.

Les compétences principales exercées par les provinces concernent :

- la planification locale et le zonage du territoire
- la police locale (*Polizia provinciale*) et l'organisation des services de lutte contre les incendies
- la réglementation des transports (enregistrement des véhicules à moteur) et la maintenance des routes secondaires

Chaque **région** est munie d'un Conseil Régional qui exerce les pouvoirs législatifs propres à la région. La *Giunta Regionale* est l'organisme exécutif de la région qui est dirigée par le *Présidente della Regione*, qui est élu au suffrage universel direct (sauf si les statuts particuliers en décident autrement) tous les cinq ans.

Sans être dans un système fédéral, la participation des régions au processus de décision étatique est assurée. Les finances constituent le nerf de la guerre de la réforme régionale. Aussi, les régions italiennes se sont vues transférer le produit d'impôts d'État perçus sur leur territoire, et accorder la possibilité de créer des impôts nouveaux. On distingue en Italie deux types de régions : les régions à statut normal au nombre de 15 et les régions à statut particulier au nombre de 5.

Quinze régions sont donc dotées d'un statut normal ou ordinaire approuvé directement par le Conseil de la Région. Après la réforme de la Constitution italienne de 2001 elles disposent maintenant de pouvoirs législatifs considérables<sup>1</sup>. L'article 116 du titre V de la constitution stipule : “*Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*”. Ainsi sont les 5 régions à statut spécial. Ce statut est dit spécial ou particulier car ces régions ont de larges pouvoirs législatifs et une considérable autonomie financière.

Les compétences exclusives de l'État font l'objet d'une liste nominative, tandis que les régions, au-delà d'une liste de compétences partagées pour lesquelles l'État fixe les principes généraux, détiennent de manière résiduelle la compétence législative générale. En outre, les régions ont la possibilité de contester devant la Cour constitutionnelle les lois de l'État qui empièteraient sur leurs propres compétences, ce qui leur assure une forme d'autonomie assez développée notamment sur le plan législatif.

---

<sup>1</sup> Néanmoins, leurs finances restent presque entièrement contrôlées par l'État.

Dans ce contexte, nous sommes parvenus à exprimer la problématique suivante pour traiter notre sujet : **Comment les processus participatifs s'inscrivent-ils dans un projet multi-échelle? Cas du projet VenTo, Italie.** En effet, pour mieux comprendre les tenants et aboutissants des démarches participatives en Italie, nous avons choisi de nous intéresser à un projet multi-échelle et multi-acteur dans le Nord de l'Italie : le projet VenTo, une piste cyclable interrégionale. Au cours de nos recherches nous sommes venus à formuler l'hypothèse suivante que nous nous efforcerons de vérifier dans ce document : **la participation est plus efficace au niveau local.**

Ainsi, nous consacrerons une première partie à l'étude et à la définition de la participation en Italie. Pour ce faire nous verrons quels sont les textes législatifs italiens qui régissent la participation puis nous analyserons la manière dont la participation s'organise, à quels acteurs elle fait appel, avant de nous pencher sur sa légitimité à être mise en place. Dans un dernier temps, nous montrerons aussi que la participation est étroitement liée aux différentes phases d'un projet territorial. Dans une seconde partie, nous nous intéresserons au projet VenTo puis au rôle particulier des porteurs de ce projet que sont des universitaires. Par la suite nous analyserons la participation dans le projet VenTo comme une question d'acteurs mais aussi comme une question d'échelles dans un dernier temps.

# PARTIE 1 : LA PARTICIPATION

---

La participation est perçue différemment suivant les auteurs et de plus, le vocabulaire employé est lui aussi-différent.

En outre, les conséquences liées à la mise en place de processus participatifs restent incertains dans bien des cas.

*« Gli esiti di questi processi sono spesso incerti »<sup>2</sup>*

(SAVOLDI Paola, 2005, p.91)

Dans un premier temps, nous tenterons donc d'apporter une définition à la notion de participation. Puis nous nous attacherons aux textes législatifs qui régissent la participation en Italie. Nous verrons ensuite l'organisation des processus participatifs en soulignant ses différents degrés mais aussi via la communication qui lui est nécessaire et par les processus les plus souvent rencontrés. Par la suite, étudierons le rôle des différents acteurs amenés à s'insérer dans des processus de participation. Enfin, dans un dernier temps, nous nous interrogerons sur les raisons qui poussent les porteurs de projets et les administrations à mettre en place la participation.

---

<sup>2</sup> Traduction personnelle : « Les conséquences de ces processus sont souvent incertains ».

## I. Comment définir la participation ?

La notion de participation, très vaste dans ses interprétations, mérite d'être clarifiée. Bien que le cadre de notre travail soit l'Italie, ces définitions sont issues d'auteurs aux origines diverses qui définissent le terme de participation selon leurs propres mots, s'appuyant généralement sur leurs études et les expériences auxquelles ils ont pu participer. Nous pouvons toutefois fournir un bref aperçu de la complexité de cette notion par l'introduction du terme « participation citoyenne » qui s'attache uniquement la participation des citoyens dans les projets de territoire. Dans la suite de ce document, nous nous intéressons à la participation dans sa généralité et pas uniquement celle des citoyens, sauf si cela est précisé.

### 1. Définitions de la participation

Afin d'élaborer une définition précise de la participation, il convient d'analyser celles existantes. Pour cela, nous avons sélectionné celles qui nous semblaient les plus pertinentes dans la mesure où elles nous fournissent un panel de réflexion intéressant quant aux enjeux qu'elles soulèvent. Ces différentes définitions vont nous permettre de définir à notre tour ce que nous entendons par participation.

#### Définition selon Gabrielle Corona:

*«... il verbo "partecipare" tanto nell'uso politico che in quello comune da un lato significa "prendere parte" ad un determinato atto o processo, dall'altro "essere parte" di un organismo, di un gruppo, di una comunità»<sup>3</sup>*

(CORONA Gabrielle, Partecipazione)

De par son étymologie, la participation sous entend « faire partie d'un groupe » mais aussi « prendre part » à un acte, un processus. La participation, c'est donc la réunion de plusieurs acteurs au sein d'une communauté afin de participer à une action commune.

#### Définition selon Desmarais :

*« La participation est l'action par laquelle les citoyens interviennent dans l'élaboration du projet. Elle peut être plus ou moins active, de la simple information à la coproduction. »*

(DESMARAIS C., 2007, p.11)

---

<sup>3</sup> Traduction personnelle : «Le verbe « participer », aussi bien dans son utilisation politique et commune signifie d'un côté « prendre part » à un acte ou précédé déterminé, et d'autre côté « être une part » d'un organisme, d'un groupe, d'une communauté ».

## Partie 1: La participation

Les citoyens sont des acteurs importants qui ont la possibilité de s'impliquer plus ou moins dans des projets de territoire. D'ailleurs, nous étudierons les degrés de participation dans la suite de notre analyse. Dans sa définition, Desmarais donne une grande importance à l'acteur habitant au sein de la participation. De même, les divers degrés de participation qu'il présente montrent que la participation peut-être utilisée à des fins différentes.

### Définition selon Marta Picchi:

*«... permettere un'interazione, secondo diverse gradazioni, con le istituzioni elettive, burocratiche e tecniche, per avere un'influenza sulla decisione finale...»<sup>4</sup>*

(PICCHI Marta, 2012, p.9)

Pour Marta Picchi, la participation, ce sont des techniciens, des institutions locales et des habitants qui sont en interaction autour d'un projet afin d'en influencer la décision finale. Dans cette définition, la participation est prise en compte dès la décision publique et non seulement pour récolter les avis des participants. Marta Picchi met ici en relief la pluralité des acteurs et la possibilité pour ces derniers d'impacter les décisions publiques et donc, les projets de territoire.

## 2. Notre définition

A l'aide des définitions précédentes, nous définirons la participation comme suit :

***La participation, c'est la rencontre d'acteurs publics, économiques, sociaux et de citoyens autour d'une problématique précise émise par un porteur de projet, généralement une administration publique, dans l'objectif d'élaborer communément un projet adapté au territoire.***

Cette définition souligne plusieurs aspects évoqués dans les définitions précédentes de la participation. Nous avons décidé de mettre l'accent sur la pluralité des acteurs, qu'ils soient professionnels de l'aménagement du territoire, acteurs sociaux, collectivités locales ou simples habitants. Cette diversité des intervenants est d'autant plus importante à nos yeux qu'elle permet la rencontre entre différentes classes sociales dans l'optique de former une communauté soudée.

Dans la majeure partie des cas, la participation émane d'un porteur de projet, souvent, une administration publique. Nous avons donc précisé cet état de fait dans notre définition.

Enfin, reste la question ambiguë de la finalité de la participation. Les dispositifs participatifs sont nombreux et sont utilisés différemment selon les objectifs que les porteurs de projet accordent à la participation. Au cours de nos recherches, nous avons pu constater que la meilleure façon de réunir une pluralité d'acteurs autour d'un projet de territoire était de les convier dès l'amont du projet. Mais cela dépend des exigences des porteurs de projet. En effet, la participation, selon son degré et la volonté des porteurs de projets, peut consister à

---

<sup>4</sup> Traduction personnelle : « ...permettre une interaction, selon divers degrés, avec les institutions élues, bureaucratiques et techniques, pour avoir une influence sur la décision finale... ».

donner uniquement son avis sur un projet déjà complètement élaboré ou bien à participer concrètement à la fabrication entière de ce projet. Dans tous les cas, la participation ne doit pas se réaliser pour se réaliser mais doit répondre à une problématique territoriale précise, à des besoins, souvent émis par les habitants.

### 3. Définitions complémentaires

Outre la définition de la participation en elle-même, il existe de nombreux termes pour parler de la participation dans les décisions publiques. Ainsi, les expressions « participation inclusive », « gouvernance par le bas », « participation citoyenne » ou « bottom-up » désignent toutes l'élaboration des décisions publiques par des relations étroites et régulières entre citoyens, administrations publiques et acteurs économiques et sociaux.

*“La democrazia partecipativa è intesa come partecipazione aperta a tutti i cittadini in quanto tali (inclusi gli stranieri residenti), con un ruolo importante delle associazioni, nella gestione della cosa pubblica.”<sup>5</sup>*

(CORONA Gabrielle, Partecipazione)

La démocratie participative par exemple, c'est la gestion des décisions publiques par le biais d'une participation ouverte à tous les citoyens mais aussi aux associations qui jouent un rôle important de dynamisme dans les procédures participatives.

---

<sup>5</sup> Traduction personnelle : «La démocratie participative est considérée comme la participation ouverte à tous les citoyens (incluant les résidents étrangers et aux associations qui jouent un rôle important dans la gestion des affaires publiques ».

## II. La législation italienne en matière de participation

Nous étudierons dans cette partie la façon dont la participation prend place au sein des textes législatifs italiens suivant l'échelle administrative que l'on considère. Il convient de rappeler que la constitution Italienne date de 1947.

La loi n°241 du 7 août 1990 sur la réforme des autorités locales marque le début de la formalisation des démarches participatives à l'échelle nationale. Cette loi n°241 a pour objectif de régir, pour la première fois en Italie, les rapports entre citoyens et administration publique, en affirmant les principes de participation et de transparence. En outre, cette loi reconnaît en faveur du citoyen, le droit d'accès aux documents administratifs en mettant en œuvre ce qu'on appelle « les nouveaux droits »<sup>6</sup> qui ressortent de l'interprétation de l'article 21 de la constitution italienne sur la liberté d'information.

L'article 7 consacre une partie à la participation aux procédures administratives via la communication en début de procédure pour informer le destinataire final mais aussi pour que les personnes qui peuvent et souhaitent intervenir au cours de la procédure puissent le faire. Néanmoins, cette communication n'est pas nécessaire pour: les actes normatifs, généraux, de planification, de programmation et de caractère fiscal.

En outre, au niveau national, la participation se met en place par le biais de la démocratie directe.

L'Italie dispose de trois instruments de démocratie directe<sup>7</sup> :

### Les référendums

- Nationaux
  - L'abrogation (article 75 de la Constitution de la République italienne). Ce type de référendum ne permet que l'abrogation des lois déjà adoptées par le Parlement, sans offrir la possibilité de les bloquer avant leur promulgation. La loi du 25 mai 1970, n. 352, relative aux *règles de référendum prévues par la Constitution et à l'initiative législative des citoyens*, exige la présentation de 500 000 signatures accréditées<sup>8</sup>, qui doivent être collectées dans un laps de temps maximal de trois mois. Cela rend évidemment difficile une telle entreprise à des groupes qui n'ont pas une organisation adéquate.
  - La confirmation (article 138 de la Constitution de la République italienne).
- Locaux
  - Abrogation
  - Consultation
  - Proposition

---

<sup>6</sup> Liberté de la presse, liberté d'opinion liberté d'affichage...

<sup>7</sup> Disponible sur : <[http://it.wikipedia.org/wiki/Democrazia\\_diretta](http://it.wikipedia.org/wiki/Democrazia_diretta)>

<sup>8</sup> Il faut 500000 signatures ou 5 demandes de conseils régionaux à condition que ce référendum ne concerne pas certains objets comme les lois fiscales et budgétaires d'amnistie ou de remise de peine ...

## Partie 1: La participation

En conformité avec les principes constitutionnels qui prévoient l'indépendance juridique et la mise en œuvre des autorités locales<sup>9</sup> dans les statuts et règlements au sein des autorités municipales et régionales, il peut y avoir introduction de toute sorte de référendum trouvant application au niveau local. Cela permettrait la mise en place d'un référendum de type délibératif. Cette proposition a été avancée par certains défenseurs de la démocratie directe en complément des instruments déjà existants.

- Loi d'initiatives populaires (article 71 de la Constitution de la République italienne). Elle permet de soumettre des projets de loi au Parlement, à condition de présenter au moins 50 000 signatures. Cependant, il n'y a pas de délibérations puisque cet article stipule que l'initiative des lois appartient au Gouvernement, à chaque membre du Parlement et aux organes et organismes auxquels elle est conférée par la loi constitutionnelle. Ils ont donc, et en tous cas, le dernier mot sur la décision finale. Ce droit d'initiative se combine au pouvoir de référendum d'initiative populaire.
- Les pétitions (article 50 de la Constitution de la République italienne). Elles n'ont pas encore été mises en application et n'ont jamais été réglementées par une loi spéciale du Parlement, et restent donc un outil purement théorique.

La tendance à la promotion des démarches participatives a été renforcée et renouvelée du point de vue réglementaire suite à la réforme du titre V de la Constitution, qui prévoit dans son article 118, le principe de la subsidiarité horizontale, qui stipule que : *"Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà."*<sup>10</sup>

Ce principe implique que les différentes institutions doivent créer les conditions nécessaires pour permettre aux citoyens et aux groupes sociaux d'agir librement dans la conduite de leurs affaires. L'intervention d'institutions de niveau supérieur doit être, si nécessaire, temporaire et doit viser à rétablir l'autonomie d'action de l'institution de niveau inférieur.

Le principe de subsidiarité peut donc être considéré de deux façons:

- Verticalement : la répartition hiérarchique des compétences devrait être transférée dans les institutions les plus proches du citoyen et, par conséquent, plus près des besoins locaux.
- Horizontalement: le citoyen, en tant qu'individu et à travers les corps intermédiaires, doit avoir la possibilité de coopérer avec les institutions dans la définition des interventions qui influent sur les réalités sociales les plus proches de lui.

---

<sup>9</sup> Articles 114, 117, 118 et 123 de la Constitution de la République italienne

<sup>10</sup> Disponible sur : <[http://www.larapedia.com/turismo/Turismo\\_risassunti.html](http://www.larapedia.com/turismo/Turismo_risassunti.html)>

Traduction personnelle : « L'État, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les municipalités encouragent l'initiative autonome des citoyens, individuellement ou en combinaison, pour mener des activités d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité ».

## Partie 1: La participation

La réforme du Titre V, donne le devoir aux pouvoirs publics d'encourager cette participation à la prise de conscience des conséquences positives qui peuvent en découler pour les individus et la collectivité en termes de bien-être spirituel et matériel.

La première des participations se fait évidemment via l'élection du chef de l'Etat (le président du conseil des ministres étant celui qui gouverne en Italie).

A l'échelle nationale, les citoyens peuvent participer soit directement (à travers des institutions telles que le référendum, la pétition, etc.), soit indirectement via l'élection de leur propre représentants (élus) ou en se portant candidats.

Selon l'article 48 de la constitution Italienne<sup>11</sup> :

- *Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.*
- *Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.*
- *La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.*
- *Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.*

### 1. Au niveau provincial et communal

La loi du 8 juin 1990 n°142 rend compte de la participation au niveau communal et provincial :

#### **Capo I - Principi generali**

##### **1. Oggetto della legge.**

*1. La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni.*

*2. Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.*

*3. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.*

*[...]*

---

<sup>11</sup> Disponible sur : <[http://www.governo.it/Governo/Costituzione/1\\_titolo4.html](http://www.governo.it/Governo/Costituzione/1_titolo4.html)>

Traduction personnelle :

- Sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité.
- Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique.
- La loi fixe les conditions et modalités d'exercice du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et assure son efficacité. A cet effet, est instituée une circonscription des Italiens à l'étranger pour l'élection des Chambres, à laquelle sont affectés un nombre de sièges établi par disposition constitutionnelle selon les critères établis par la loi.
- Le droit de vote ne peut être limité que pour incapacité civile ou par suite d'une condamnation pénale irrévocable ou dans les cas d'indignité morale établis par la loi. »

**“Chapitre I: Principes généraux**

**1. Objectif de la loi**

1. La présente loi énonce les principes de l’organisation des communes et des provinces et en détermine les fonctions.

2. Les dispositions de la présente loi ne s’appliquent pas aux régions à statut spécial et aux provinces autonomes de Trento et de Bolzano si elles sont incompatibles avec les attributions prévues par les statuts et les modalités d’application.

3. Conformément à l’article 128 de la Constitution, les lois de la république ne peuvent introduire d’exceptions aux principes de la présente loi sauf modification expresse de ses dispositions.

[...] » (Traduction personnelle)

**Capo III - Istituti di partecipazione**

**6. Partecipazione popolare.**

1. *I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto.*

2. *Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto.*

3. *Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.*

4. *Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto.*

**“Chapitre III: Institut de participation**

**6. Participation populaire.**

1. Les communes valorisent les libres formes associatives et promeuvent les organismes de participation des citoyens à l’administration locale, même à l’échelle du quartier ou de la commune. Les rapports de ces formes associatives avec les communes sont régis par la loi.

2. Dans la procédure relative à l’adoption des actes qui affectent sa situation juridique, doivent être prévues des formes de participation pour les parties intéressées selon la modalité prescrite par la loi.

3. Dans la loi, doivent être prévues des formes de consultation de la population ainsi que des procédures pour l’admission d’instances, de pétitions et de propositions de citoyens seuls ou d’associations visant à promouvoir des interventions pour l’amélioration de la protection des intérêts collectifs et doivent être également déterminées les garanties pour leur examen. Peuvent être prévus des référendums consultatifs même sur demande d’un nombre adéquat de citoyens.

4. Les consultations et les référendums visés par le présent article, doivent exclusivement concerner la compétence locale et ne peuvent avoir lieu en conjonction avec d’autres opérations de votes. » (Traduction personnelle)

## Partie 1: La participation

*“Cependant la province, qui est une création artificielle, demeure une collectivité territoriale qui jouit exclusivement de compétences énumérées, de sorte qu'elle a surtout un rôle de coordination et de planification au niveau intermédiaire entre la région et la commune. La région, elle, est une collectivité territoriale tout à fait différente, car son autonomie englobe des pouvoirs législatifs, de sorte que le problème de la démocratie y présente des aspects particuliers et plus proches de la démocratie au niveau étatique. »*

(Sabbioni, 1999)

La démocratie participative apparaît comme un complément aux prises de décisions des démocraties représentatives via l'inclusion des citoyens dans les processus décisionnels.

La démocratie participative n'aspire pas à remplacer la démocratie représentative, mais est appelée à intégrer l'expérience de la participation à la prise de décision.

Cette situation a conduit certaines régions, comme la Toscane ou l'Émilie-Romagne à adopter une loi régionale spécifiquement consacrée aux procédures de consultation et de participation.

### 2. Au niveau Régional

Comme nous l'avons vu, les régions possèdent donc un pouvoir législatif fort, de ce fait, la Toscane a été la première région européenne à se doter, le 19 décembre 2007, d'une loi sur la participation citoyenne. Depuis 2012, l'Émilie-Romagne et l'Ombrie s'en sont également dotées.

L'objectif de la loi est double:

- le premier est celui d'une communication publique préalable spécifique en portant à l'attention des citoyens ce qui sera effectué sur leur territoire (et ce le plus en amont possible de la phase d'exécution).
- Le deuxième objectif est de désamorcer les conflits avec les populations concernées, recueillir les commentaires et les demandes des habitants des zones impactées par les travaux.

La loi prévoit que les entreprises de construction et l'administration publique évaluent les résultats du débat public, tels que la faisabilité des exigences des citoyens, la cohérence et la possibilité de variantes du projet.

Normes sur la promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales :

*(Point 1 : Principes et organes, Section 1 : Principes, Art. 1 : Principes) :*

1. La participation à l'élaboration et à la formation des politiques régionales et locale est un droit ; la présente loi promeut des formes et des instruments de participation démocratique qui rendent ce droit effectif.

## Partie 1: La participation

2. La présente loi se pose par la mise en œuvre, en particulier, des dispositions de l'État énoncées ci-après :

a) article 3, alinéa 4, car elle prépare les instruments destinés à garantir la participation des résidents et des toscans aux choix politiques régionaux à l'étranger ;

b) article 4, lettre m), car elle contribue à la durabilité, à la protection et à la valorisation du patrimoine historique, artistique et paysager régional, en promouvant des solutions partagées sur les politiques de gestion du territoire ;

c) article 4, lettre z), car elle fournit des instruments permettant de réaliser une bonne administration en vertu des principes d'impartialité, de transparence et d'équité ;

d) articles 58 et 59, sur la subsidiarité sociale, car elle favorise l'initiative autonome des habitants et des sujets sociaux, organisés dans des processus participatifs et dans la valorisation des compétences diffusées dans la communauté régionale ;

e) article 62, sur la subsidiarité institutionnelle, car elle prévoit que les collectivités locales soutiennent et encouragent le déroulement de processus participatifs pour leurs politiques, et la possibilité pour ces collectivités de gérer des processus de participation importants pour les politiques régionales ;

f) article 72, car elle promeut la participation à l'élaboration des politiques régionales.

3. La présente loi poursuit également les objectifs suivants :

a) contribuer à renouveler la démocratie et ses institutions en l'intégrant dans des pratiques, des processus et des instruments de démocratie participante ;

b) promouvoir la participation comme une forme ordinaire d'administration et de gouvernance de la Région, dans tous les secteurs et à tous les niveaux administratifs ;

c) renforcer, à travers la participation des habitants, la capacité de construire, de définir et d'élaborer des politiques publiques ;

d) créer et favoriser de nouvelles formes d'échange et de communication entre les institutions et la société ;

e) contribuer à une plus grande cohésion sociale, à travers la diffusion d'une culture de la participation et la valorisation de toutes les formes d'engagement civique ;

f) contribuer à l'égalité entre hommes et femmes ;

g) favoriser l'insertion des sujets faibles et l'émergence d'intérêts diffus ou faiblement représentés ;

h) solliciter et activer l'engagement et la participation de tous aux choix et à la vie des communautés locales et régionales ;

i) valoriser les connaissances, les compétences et l'engagement diffus dans la société ;

## Partie 1: La participation

j) promouvoir la diffusion des meilleures pratiques de participation et des modèles qui s'y réfèrent ;

k) valoriser les expériences de participation en cours de réalisation.

4. Les dispositions de la présente loi ne peuvent être interprétées dans le sens limitatif des formes de participation non prévues dans cette même loi, ni comme une limitation de la plus ample exclusivité de tous les processus participatifs.

5. Dans la définition des programmes régionaux des travaux publics, sur base d'un critère de priorité identique, le Conseil privilégie les travaux pour lesquels est prévu ou a eu lieu un débat public aux termes du point II.

La capacité et les moyens mis à disposition des citoyens pour participer varient selon les strates administratives que l'on considère. La démocratie directe étant la façon la plus importante au niveau national, il n'en reste pas moins qu'au niveau régional les choses peuvent s'organiser autrement. En effet, les régions qui disposent d'un grand pouvoir législatif en Italie, sont en capacité de mettre à profit cette compétence en matière de participation via des processus plus proches des habitants et en employant un autre moyen que le seul vote. La participation remet les habitants au cœur des enjeux de leur territoire en leur conférant un sentiment d'importance et de pouvoir décisionnel.

Le contexte législatif Italien étant ainsi posé, on s'interroge maintenant sur la manière dont la participation s'organise et se met en place dans les faits.

### III. Organisation

Dans cette partie, nous nous intéressons à la participation citoyenne uniquement, c'est-à-dire l'implication des habitants dans les débats publics. La participation est composée de plusieurs niveaux, selon le degré d'implication des habitants. Bien que S.Arnsstein définisse huit niveaux de participation aux Etats-Unis, nous nous intéresserons à quatre degrés principaux de participation : information, consultation, concertation et coproduction (Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain (CREDSU), 2008, p.3).

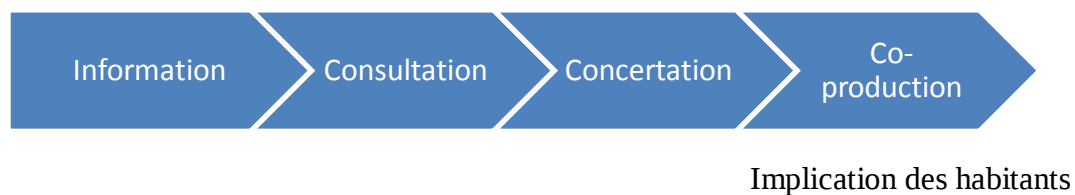
*“Sono stati differenti, nei singoli percorsi e nelle diverse fasi di uno stesso percorso, ‘i gradi di partecipazione’, della semplice informazione, alla consultazione, alla co-decisione vera e propria.”.*<sup>12</sup>

(GINOCCHINI Giovanni, 2009)

Nous avons sélectionné ces quatre degrés de participation pour éviter la redondance ou le chevauchement de certains, et pour simplifier le système de la participation déjà très complexe. En outre, ces quatre degrés sont revenus régulièrement lors de nos recherches bibliographiques, ce qui a conforté notre choix.

#### 1. Degrés de participation citoyenne

Avant toute chose, il convient de noter que, bien souvent, les termes de « concertation » et de « participation » sont confondus. Dans notre étude, la concertation sera comprise comme une forme de participation. En l'occurrence, elle constituera le degré 3 de la participation telle que nous l'avons défini ci-dessous.



---

<sup>12</sup> Traduction personnelle: « Il existe différents statuts, dans les parcours individuels et dans les différentes phases d'un même parcours : « les degrés de participation » de la simple information, à la consultation et à la véritable codécision ».

## Partie 1: La participation

### Degré 1, l'information:

*« Chaque individu a le droit d'être informé de la mise en place des différents projets mis en œuvre par l'autorité publique »*

(Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain (CREDSU), 2008, p.2),

La communication de l'information doit être complète et accessible (brochures, courrier, affichage en mairie...). L'habitant n'est que très peu impliqué ici, il ne fait que prendre connaissance des actions entreprises par les décideurs, ce qui est déjà un premier pas vers une participation plus approfondie.

### Degré 2, la consultation :

*« La population émet un avis sur un projet, souvent lorsque l'élaboration de ce dernier est déjà finalisée, le décideur ayant toute liberté de prendre en compte ou d'ignorer cet avis »*

(Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain (CREDSU), 2008, p.3),

L'habitant s'implique un peu plus mais son opinion n'a que peu de poids. Généralement, l'ensemble du projet est défini et ne laisse aucune marche de manœuvre pour son amélioration.

### Degré 3, la concertation :

*« Les acteurs locaux sont invités à venir débattre avec les décideurs sur l'opportunité du projet ».*

(Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain (CREDSU), 2008, p.3),

L'habitant est impliqué dans la démarche et un véritable dialogue se tisse entre lui, les décideurs et les techniciens.

### Degré 4, la coproduction :

*« Le pouvoir est véritablement partagé, depuis le montage de projet jusqu'à la co-gestion de celui-ci ».*

(Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain (CREDSU), 2008, p.3),

## Partie 1: La participation

Totalement impliqué, l'habitant est présent lors de toutes les phases du projet de territoire. Sa participation s'étale dans le temps suivant un calendrier rigoureux établi préalablement. Il convient de souligner ici que cette implication profonde est coûteuse et peut ralentir le projet.

### Niveaux d'interaction

Les niveaux d'interaction concernent la communication entre les acteurs. Elle comprend les divers degrés de la participation citoyenne selon les directions des échanges.

#### *Participation unidirectionnelle*

La participation unidirectionnelle ne permet pas les débats. Elle représente la diffusion d'une ou plusieurs informations d'un acteur vers l'autre, dans un sens unique (Martin O'Connor, 2009). Ainsi, en se plaçant dans le degré 1, ce sont les décideurs qui divulguent aux autres intervenants potentiels (et notamment les habitants) des informations. Ils n'en attendent pas de réponse directe. Dans le cas du degré 2, la participation est toujours unidirectionnelle. Dans ce cas-ci, ce sont les habitants qui émettent aux autorités leurs avis.

#### *...et multidirectionnelle*

La participation multidirectionnelle encourage les débats riches. Elle permet les interactions entre plusieurs acteurs différents sous forme de dialogue. Les informations sont échangées et enrichissent le projet de départ. L'intervention des habitants permet par exemple aux experts de mieux cerner les besoins réels de ces derniers et d'adapter leurs projets de territoire.

### Participation accordée et prétendue<sup>13</sup>

La participation, si elle se distingue par les degrés d'implication des habitants et ses niveaux d'interaction, peut être cernée selon deux approches différentes. Dans la pratique, la détermination de ces approches est importante pour mettre en place une participation adaptée et efficace.

#### *Participation accordée*

Dans cette première approche, la participation est mise en place par les administrations publiques, les porteurs de projet. La volonté des élus est de se rapprocher des habitants et de comprendre leurs besoins.

*« Un approccio « top-down » dove l'amministrazione decide che utilizzerà questa modalità per essere più vicini a cittadini »<sup>13 14</sup>*

---

<sup>13</sup> Dipartimento della funzione pubblica. *Strumenti 5 : La comunicazione nel processo partecipato*, p.11

<sup>14</sup> Traduction personnelle : Une approche «top-down» où l'administration décide qui utilise ce mode pour se rapprocher des citoyens.

## Partie 1: La participation

### *Participation prétendue*

A l'inverse, cette approche n'émane pas des autorités mais des citoyens vivant sur le territoire. La participation est alors mise en place par les élus pour affronter un problème précis ou soutenir une action déjà entreprise sur le territoire.

*« Un approccio, invece, più « bottom-up » à quello che parte da un'azione già organizzata sul territorio »<sup>15</sup>*

(Dipartimento della funzione pubblica. *Strumenti 5 : La comunicazione nel processo partecipato*, p.11)

Ainsi, la participation peut être définie selon trois aspects intéressants: son degré d'implication des habitants, son niveau d'interaction et son origine. Ces trois données sont étroitement liées. Ainsi, quand la participation est « prétendue », généralement, l'implication des habitants est plus grande. Cela ne veut pas forcément signifier que l'interaction est multidirectionnelle si, par exemple, les administrations publiques cherchent à éviter le dialogue.

La volonté des porteurs de projet à rassembler une pluralité d'acteurs autour d'un débat précis ne suffit pas à la réussite de la participation. En effet, les processus participatifs fonctionnent et peuvent être qualifiés de réussite lorsque d'une part, de nombreux acteurs issus d'horizons différents y participent et d'autre part, lorsque les dialogues engagés au cours des réunions sont riches et font avancer le projet. Mais, comment permettre à tous ces interlocuteurs de prendre part aux débats publics voulus par les porteurs de projet ?

La communication est un point primordial de la réussite de la participation comme nous allons le voir par la suite. La simple diffusion d'information concernant la mise en place de dispositifs participatifs est positive pour les administrations publiques. En effet, inviter n'importe quel citoyen à émettre son opinion souligne la capacité d'écoute et d'ouverture des élus.

*«...questa apertura mostra alla cittadinanza una disponibilità dell'amministrazione...»<sup>16</sup>*

(Dipartimento della funzione pubblica. *Strumenti 5 : La comunicazione nel processo partecipato*, p.7)

Réunir différents acteurs pour développer une réflexion sur un projet précis nécessite l'activation d'une campagne de communication. Il convient en effet de diffuser des informations sur le bien fondé du projet pour attirer les interlocuteurs. Pour inclure les habitants dans des processus décisionnels, il faut avant tout leur fournir une information

---

<sup>15</sup>Traduction personnelle : Une approche plus bottom up est celle qui part d'une action déjà organisée sur le territoire.

<sup>16</sup>Traduction personnelle: Cette ouverture montre aux citoyens une certaine disponibilité de l'administration.

adaptée sur ces processus et les actions qui en découlent. Cette démarche permet en outre de rendre l'administration plus transparente, plus accessible, plus ouverte au dialogue, développant ainsi sa capacité de communication mais aussi d'écoute.<sup>17</sup>

### 2. La communication : une étape importante

Informar les acteurs de la mise en place de processus participatifs est primordial pour que ces derniers viennent participer.

*« La comunicazione è uno degli aspetti fondamentali dei processi dicoinvolgimento dei cittadini »<sup>18</sup>*

(Dipartimento della funzione pubblica. *Amministrare con i cittadini: Viaggio tra le partecche di partecipazione in Italia*, 2007, p.177)

Les administrations publiques pourront mettre en place tous les dispositifs participatifs imaginables pour réunir des intervenants, si ces derniers ne sont pas au courant, cela sera un échec. En outre, chaque projet de territoire est unique et ne requiert pas toujours les mêmes acteurs selon sa nature, et donc, la même communication.

*« Nell'impostare un processo partecipato è importante definire e attuare un piano di comunicazione dedicato »<sup>19</sup>*

(Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.51).

Les stratégies de communication élaborées par les collectivités doivent donc être adaptées aux projets de territoire pour une meilleure efficacité, en tenant compte du niveau d'implication potentiel des habitants, du niveau d'interactivité et de l'origine de cette participation (accordée ou prétendue).

#### Les cibles

Les administrations publiques utilisent la communication pour sélectionner les acteurs pertinents et potentiellement intéressés. Ce sont ces derniers qui devront recevoir les informations nécessaires à leur participation autour d'une problématique précise. Les stratégies de communication entraînent une sélection voulue des acteurs pertinents par les porteurs de projet. Elle permet donc de réunir des intervenants avertis qui apporteront leurs idées, leurs opinions sur la thématique mise en avant. Cibler les participants est important

---

<sup>17</sup> *URPdelgiURP: Comunicazione pubblica in rete*. Governo Italiano : dipartimento della funzione pubblica. Disponible sur: < <http://www.urp.gov.it/Path.jsp?idPath=57&idTipoPath=18>>

<sup>18</sup> Traduction personnelle: « La communication est l'un des aspects fondamentaux des processus de participation des citoyens ».

<sup>19</sup> Traduction personnelle : « Lors de la mise en place d'un processus participatif, il est important de définir et d'appliquer une stratégie de communication ».

## Partie 1: La participation

pour la gestion des dispositifs participatifs : ces derniers doivent être adaptés au nombre d'intervenants et à leur nature pour fonctionner correctement.

Quand les autorités décident d'ouvrir la participation à tous, l'information doit alors être diffusée à tous les acteurs. La communication devient donc l'instrument de base pour inciter à la participation. Sans elle, la participation ne peut s'effectuer correctement puisque les potentiels intervenants ne sont pas au courant des dispositifs participatifs instaurés autour d'une thématique qu'ils ignorent également.

### Les outils

Les outils disponibles pour soutenir la communication et permettre la diffusion de l'information sont nombreux. Traditionnellement, les acteurs sont prévenus via des courriers distribués dans les boîtes aux lettres, des brochures, des tracts ou des affiches publicitaires placardées dans la ville.

Grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, internet joue un rôle nouveau dans le partage de l'information. Aussi, les collectivités ont maintenant la possibilité de prévenir les acteurs avec des newsletters ou encore des annonces sur leur site internet.

*«... posta ordinaria alle newsletter via internet, dai messaggi ai cellulari ai cartelloni pubblicitari e talvolta ai video proiettati in postazioni dislocate nella città»<sup>20</sup>*

(Dipartimento della funzione pubblica. *Amministrare con i cittadini: Viaggio tra le partecipe di partecipazione in Italia*, 2007, p.178)

### Le manque de communication et d'interaction

Sans stratégies de communication adéquates, les porteurs de projets ne peuvent informer les différents acteurs sur les processus participatifs qu'ils désirent mettre en place pour tel ou tel projet de territoire. La participation n'attirera que peu d'acteurs et sera un échec.

Certains processus participatifs privilégient les interactions à sens unique, les interactions unidirectionnelles comme nous l'avons vu plus haut. Dans ces cas-ci, les échanges sont pauvres car les débats ne sont pas encouragés par les porteurs de projets. Dans le cas de processus participatifs bi voire multidirectionnels les échanges sont encouragés et entraînent des discussions riches et fortes<sup>21</sup>.

Au même titre, une participation « prétendue » (mise en place pour répondre à des actions sur le territoire) n'a pas besoin de bénéficier d'autant de communication qu'une participation « accordée » (émanant des élus, la plus fréquente). Dans le premier cas, les citoyens et les différents acteurs sont au courant de la problématique pour laquelle les élus

---

<sup>20</sup> Traduction personnelle : «...du courrier postal ordinaire à la Newsletter via Internet, des messages téléphoniques aux panneaux publicitaires et parfois des vidéos projetées dans des stations situées dans les villes ».

<sup>21</sup> Disponible sur : <<http://cxdd.broceliande.kerbabel.fr/?q=node/108/130>>

lancent un débat, ils sont concernés et impliqués. Dans le second cas, ils ignorent les objectifs des élus s'ils ne sont pas correctement informés.

### 3. L'organisation de la participation

Les processus participatifs mis en place sont associés à une problématique, à un projet de territoire qui donne lieu à un débat autour duquel viennent se greffer une multitude d'acteurs. Si la communication est une étape importante pour la bonne efficacité de la participation envisagée par les porteurs de projets, la présentation du projet, les problématiques qu'il soulève et les objectifs visés par les débats doivent aussi être clairement définis pour faciliter l'intervention des différents interlocuteurs.

#### Du projet et de ses objectifs

C'est un élément clé pour rendre la participation efficace.<sup>22</sup> Le projet doit être présenté, au moins de manière succincte, lors de la communication pour interpeller les intervenants potentiellement intéressés. Lors de la première rencontre entre les différents acteurs, les administrations publiques doivent définir le projet en lui-même, ses objectifs, ses problématiques et fournir aux acteurs des axes de réflexions précis. En outre, si le projet a fait l'objet de débats antérieurs, les décisions qui en ont émanées doivent être divulguées. Si les buts de la participation ne sont pas clairement exposés dès le début, alors la participation peut échouer (Regione Emilia-Romana, *Participare e decidere*, 2009, p.25).

#### Des acteurs

Pour favoriser les échanges lors d'un débat, il revient aux administrations locales, ceux qui mettent en place les processus de participation, de présenter les différents intervenants.<sup>22</sup> Cela permet de casser un climat de tension, s'il existe, et de mettre en valeur chaque acteur, ou chaque type d'acteurs quand il y a beaucoup de participants. Les élus doivent se positionner en tant que leader des débats, soutenant l'intérêt du projet et encourageant les discussions constructives. S'ils ne se comportent pas ainsi, les débats n'aboutiront à rien.<sup>22</sup>

#### Un animateur pour la gestion

Les porteurs de projet, bien que ce soient eux qui mettent en place les processus participatifs, ne sont pas toujours qualifiés pour mener à bien des débats. Aussi, pour que la participation soit réussie, il convient de faire appel à un animateur qui gèrera les temps de parole, mettra sur un pied d'égalité les différents interlocuteurs et permettra des dialogues nourris.

---

<sup>22</sup> Disponible sur : <[http://www.participation-locale.fr/article.php3?id\\_article=50](http://www.participation-locale.fr/article.php3?id_article=50)>

### De l'agenda

Dès le début, l'agenda des différentes rencontres, préparés par les élus, doit être bouclé et présenté aux différents acteurs pour que ces derniers prennent leurs dispositions. Il est primordial que les dates des réunions soient définies pour la bonne réussite de la participation. De même, le délai des processus participatifs doit être mis en évidence. Le manque d'un agenda précis nuit au bon fonctionnement de la participation dans bien des cas.

*« La mancanza, spesso, di un'agenda precisa »<sup>23</sup>*

(Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.25).

### De la logistique

La logistique est un élément à considérer même s'il ne paraît pas important à première vue. Pour que les débats soient productifs, l'environnement choisi pour ces derniers doit permettre à chacun d'écouter et de s'exprimer avec facilité (Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.25). Par exemple, les élus doivent prévoir des chaises pour accueillir l'ensemble des participants, le chauffage si les débats se déroulent l'hiver, ou encore un petit buffet en fin de réunion.

## 4. Les processus

Sous couvert de la participation, on compte nombre de processus divers et variés ne relevant pas tous du même niveau de participation. Le degré de réciprocité entre les différents acteurs entraîne des actions et des décisions qui prennent plus ou moins en compte l'avis des citoyens.

Dans le cadre de la participation citoyenne, les différents dispositifs ne font pas appel aux citoyens de la même manière. En effet, les référendums par exemple font appel à l'ensemble des citoyens et peuvent être à leur initiative propre dans le cas de référendums d'initiative populaire, alors que les jurys de citoyens font appel à « un échantillon représentatif » de la population, et les comités de ligne représentent les citoyens usagers de services publics.

En outre, lors des comités de quartiers, les réunions ont davantage une fonction informative tandis que les budgets participatifs se veulent des procédures de codécision...

---

<sup>23</sup> Traduction personnelle : « Le manque souvent, d'un agenda précis ».

## Partie 1: La participation

Les processus participatifs se concrétisent par des recommandations et ou des arrangements entre les parties prenantes. Néanmoins, ces arrangements bénéficient d'influences qui diffèrent suivant certains facteurs tels que la culture, le type de projet, les objectifs de la démarche, le niveau d'implication, l'échelle temporelle etc. de ce fait, les processus sont variés pour répondre aux objectifs fixés par les porteurs de projet.

Ainsi, nous développerons les principales démarches participatives, c'est-à-dire celles dont nous avons relevé qu'elles étaient les plus employées et celles pour lesquelles les processus sont suffisamment formalisés pour pouvoir être décrites de manière schématique. On développera donc les outils participatifs suivants<sup>24</sup> :

- les jurys des citoyens
- les sondages délibératifs
- les conférences consensus
- les budgets participatifs
- les town meeting
- l'open space technology

Pour rappel, la mise en place de démarches participatives peut répondre à 3 objectifs principaux :

- Un objectif d'approfondissement de la démocratie représentative en incluant dans le domaine politique des populations qui en sont habituellement exclues
- Un objectif de renforcement du lien social via de nouveaux espaces de dialogue
- Un objectif de rénovation de management public via la notion de « savoir-faire citoyen ».

Néanmoins, en 2001, Sybille van den Hove<sup>25</sup> introduit un système de classification des processus participatifs suivant leurs effets :

| Catégorie                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Caractéristiques                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <b><i>EFFETS SUBSTANTIFS</i></b><br><br>(Ce sont les impacts envisagés pour la qualité du résultat du processus de décision. La qualité de la décision est ici évaluée en termes de résultats (substantifs) sur les plans environnemental, technique, économique et éventuellement social.) | Meilleure pertinence des choix du point de vue environnemental       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Meilleure pertinence des choix du point de vue des coûts économiques |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Meilleure pertinence des choix du point de vue technique             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Choix socialement acceptables                                        |

<sup>24</sup>L'espressione pratica della partecipazione, Carla Lai, Disponible sur:  
<<http://www.socialesalute.it/articolo/417-lespressione-pratica-della-partecipazione>>

<sup>25</sup> « Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets" Sybille van den Hove

## Partie 1: La participation

|                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><i>EFFETS PROCEDURAUX</i></b></p> <p>(Les effets n'ayant pas trait aux résultats tels quels mais aux caractéristiques de la procédure décisionnelle elle-même.)</p>                                                                                                            | Amélioration de la qualité de la base informationnelle des processus de prise de décision et utilisation plus efficace de l'information |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Construction du domaine de choix possibles pour la décision : processus ouvert                                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Mise en place de processus dynamiques                                                                                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Meilleure gestion des conflits entre acteurs                                                                                            |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Augmentation de la légitimité du processus décisionnel                                                                                  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Amélioration de l'efficacité du processus en termes de durée et de coûts                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Augmentation du pouvoir d'influence de certains acteurs représentant des intérêts peu organisés                                         |
| <p><b><i>EFFETS CONTEXTUELS</i></b></p> <p>(Les effets ne se rapportant pas directement au problème (choix technique, performance économique ou environnemental, etc.) ciblé par le processus décisionnel mais davantage au contexte social dans lequel s'inscrit ce processus.)</p> | Information et éducation du public ou des stakeholders.                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Amélioration de capacité stratégique des décideurs                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Changements de perception et de conceptualisation du contexte social                                                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Modification des rapports de force et des conflits traditionnels                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Renforcement des pratiques démocratiques et de l'implication des citoyens dans la vie publique                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Augmentation de la confiance des acteurs dans les institutions                                                                          |

Cependant, la multitude des démarches fait qu'on peut donc classer les processus participatifs suivant diverses caractéristiques telles que les objectifs poursuivis, les acteurs mobilisés, les modalités de recrutement des citoyens, d'organisation du débat etc.

### Les jurys des citoyens

Les jurys de citoyens sont nés dans les années 1980 dans un centre de recherches Américain. Ils représentent un bon moyen de faire face aux questions qui font controverse au sein de la communauté puisqu'ils traitent de sujets très variés allant de l'environnement à l'énergétique, au secteur sanitaire ou même au secteur scolaire par exemple.

Les jurés sont tirés au sort pour être le plus représentatif possible et leur nombre est limité pour permettre des débats plus efficaces (généralement à une dizaine ou une vingtaine de citoyens) ;

## Partie 1: La participation

Les jurés sont officiellement libérés de leurs obligations professionnelles et familiales et sont souvent indemnisés financièrement. Néanmoins, la participation est volontaire et un refus de participation ne peut se voir pénalisé. Ce jury se réunit un certain nombre de fois pour discuter un problème déterminé et formuler des recommandations, assisté par facilitateurs techniques de la participation. De plus, les périodes de délibération sont généralement courtes (2 à 4 jours).

Un facilitateur a pour rôle de diriger et animer les réunions. Il a la responsabilité d'équilibrer les temps de parole entre les participants « envahissants » et ceux qui restent en retrait. De plus, il doit orienter le débat vers le sujet pour lequel le jury de citoyens a été réuni.

On divise ce processus en 3 phases :

- Les organisateurs décident de créer un comité d'experts relatif au sujet qui sera soumis aux jurés. Ces experts sont des acteurs institutionnels et des associations d'experts sur le sujet à discuter;
- Ils établissent les critères du choix des jurés; des citoyens correspondant aux champs préalablement créés sont choisis aléatoirement. On les avertit des rencontres fixées et on leur fournit des documents d'information du sujet qui va être traité. Les groupes doivent être le plus hétérogène possible;
- Enfin, on met en place des rencontres entre jury des citoyens, experts et représentants politiques.

L'assemblée détermine les limites et la nature des projets et guident la discussion vers l'objectif préalablement établi.

Les mots clé de cette méthode sont: partage et discussion (entre les jurés, experts et facilitateurs).

### **Les sondages délibératifs**

Le sondage délibératif a été inventé par l'universitaire américain J.S. Fischkin dans les années 1990. Il part du principe que les sondages ne constituent pas des outils démocratiques satisfaisants dans la mesure où les sondés répondent à des questions sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas forcément. L'objectif de cette démarche est de comprendre ce que l'opinion publique penserait si elle était en possession des informations adéquates et dans des conditions optimales. Ainsi, individus composant le jury sont abondamment informés sur le problème en débat.

Le processus initial est le même que pour les jurys de citoyens concernant la sélection des participants. Par la suite, le processus s'organise comme suit :

- ils remplissent un questionnaire portant sur le sujet
- ils débattent à propos du sujet en petits groupes guidés par des modérateurs (focus group)
- ils débattent avec des représentants de différents partis politiques
- ils délibèrent simultanément sur le sujet tout en étant filmés

## Partie 1: La participation

- après la délibération, ils sont sondés de nouveau sur le problème via le questionnaire initial

Dans la phase conclusive, ils relèvent les changements éventuels de niveau informatif et d'opinion puisque le principe est non pas d'analyser les réponses en elles-mêmes, mais l'évolution des réponses entre le premier et le second questionnaire. Ainsi, le sondage délibératif s'inscrit d'avantage comme une phase initiale dans le processus de participation plutôt que dans une phase finale.

La méthode se base sur l'interaction en face à face en petits groupes avec des reprises du débat filmé. La participation des médias et surtout de la télévision à la couverture de l'événement offre transparence et visibilité pour le public, les décideurs et les participants se voient responsabilisés et impliqués. Souvent les personnes choisies font de l'auto information justement parce qu'elles ont été choisies.

### **Les conférences de consensus**

Initiés en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel, il s'agit à l'origine, de jurys de citoyens ordinaires, qui discutent et évaluent différentes options d'une problématique. En France, il est connu sous le nom de conférence de citoyens. C'est d'avantage un outil d'aide à la décision qu'un organe décisionnel à proprement parler. Les conférences de consensus<sup>26</sup> ont une valeur consultative mise en œuvre par des autorités politiques désireuses de disposer de l'opinion publique sur un sujet défini par elles.

C'est une méthode de concertation qui permet de consulter l'expertise des citoyens et de les faire participer à un débat d'intérêt général.

Concrètement, un jury de citoyens est constitué. Une fois formé, le jury auditionne des experts qui présentent le résumé des éléments trouvés dans la littérature scientifique (et pas seulement), puis laissent aux participants l'occasion d'en discuter. Ensuite, le jury rédige un avis et des préconisations à destination de l'institution organisatrice pour l'aider à prendre une décision.

Les conférences de consensus sont utilisées en particulier pour recueillir des opinions et faire des délibérations sur des arguments nouveaux ou controversés dans les domaines scientifiques, technologiques et éthiques.

Elles prennent la forme de forums de discussion, guidés par un modérateur ou un facilitateur. Le jury est composé de 10 à 25 citoyens. Ces conférences à la composition multidisciplinaire produisent une série de recommandations basées sur des preuves d'efficacité à la fin d'un débat public. Faire des conférences de consensus prévoit l'exposition publique des recommandations des experts et des résultats des groupes de travail.

---

<sup>26</sup> Consensus : accord et consentement du plus grand nombre ; accord entre plusieurs personnes – Dictionnaire Le Larousse

### Les budgets participatifs

Ils tirent leur origine de Porto Alegre, où les premières expériences furent menées, puis se sont développés dans d'autres pays dont l'Italie. En Italie, ce processus a connu une forte diffusion notamment dans les villes de l'Italie centrale, à partir de la fin des années 1990.

Ils sont un instrument privilégié pour favoriser une réelle ouverture des institutions à la participation directe et effective de la population dans l'engagement de décisions sur les objectifs et la distribution des investissements publics.

Ils permettent de dépasser les formes traditionnelles de la seule consultation en créant un pont entre la démocratie directe et la démocratie représentative. Lors de cette démarche participative sont discutés les budgets (de circonscription, communaux, provinciaux, régionaux suivant l'échelle) pour élaborer un plan structuré de budget pour chaque année de suivi, basé sur les exigences des citoyens. Pour la plupart, il peut être imaginé comme un processus de perfectionnement où on doit pouvoir reconstruire dans le temps et de manière collective l'idée de "bien(s) commun(s)" en transformant les tensions sociales en projets, partagés à l'intérieur d'espaces autogérés par la société civile et marqués par un dialogue fort avec les institutions. Il n'y a pas de règle unique mais en général, les citoyens sont amenés à s'interroger sur les budgets dits « flexibles » tels que ceux relatifs aux travaux et aux services.

Les promoteurs des budgets participatifs diffèrent suivant l'échelle à laquelle ils sont mis en place. Le plus souvent, voici comment cela s'organise :

- Au niveau municipal: le maire et le conseil municipal
- Au niveau régional: le conseil d'administration<sup>27</sup> et son président
- Un niveau provincial: le gouvernement provincial
- Au niveau des quartiers de la ville: le président du District et de ses collaborateurs

Les réunions sont ouvertes à tous les citoyens et pas seulement aux représentants des associations.

Les pouvoirs publics ont une obligation de présence mais l'interdiction de voter afin de préserver les prérogatives décisionnelles des citoyens et obtenir un vrai dialogue entre les citoyens et les institutions. Ainsi, la communication intensifiée entre élus, fonctionnaires et citoyens avec une gestion plus transparente crée les conditions d'une modification en profondeur du système politique municipal. Cette présence de l'institution organisatrice répond aussi à un objectif de cadrage notamment concernant la faisabilité ou les objectifs initiaux.

Les budgets participatifs ne se réfèrent pas à des schémas précis, cependant, on peut identifier deux familles:

- ceux originaires d'Amérique du Sud, mettant en avant la démocratisation de l'autorité et des pouvoirs et laissant plus d'espace pour la participation des citoyens

---

<sup>27</sup> « La giunta »

## Partie 1: La participation

- ceux des européens, américains et néo-zélandais, qui ont pour but principal de rendre transparents les critères de gestion des ressources publiques et où le citoyen dispose principalement d'un rôle consultatif

Le succès de cet outil, réside souvent dans un certain degré de stabilité politique et administrative et un désir d'implication qui va bien au-delà des acteurs politiques. En effet, dans certaines villes brésiliennes, où il y avait une décentralisation administrative profonde ainsi qu'une participation des associations professionnelles ou des syndicats, la part du budget décidé par le système participatif n'a pas dépassé 10%.

### **Town meeting**

Les Town meetings ont été principalement utilisés dans certaines parties des États-Unis depuis le 17ème siècle où la plupart (ou tous les membres) d'une communauté se réunissent pour légiférer sur la politique et les budgets des administrations locales. Il existe différents types de Town Meeting parmi lesquels : l'« ouvert » qui compte sur l'implication et la participation directe de tous les habitants et le « représentatif » dans lequel quelques citoyens (sélectionnés parmi la population locale suivant des critères établis) discutent et votent à la place de la collectivité qu'ils représentent.

A l'origine, le Town Meeting a été utilisé comme expression de démocratie directe, aux assemblées qui se tenaient pour discuter des exigences et des politiques du pays, entre les habitants. Il s'agit d'un instrument qui, dans sa forme originelle, s'est bien adapté à la construction de politiques publiques en milieu urbain de petite échelle mais qui permet la participation d'un grand nombre de citoyens.

On retrouve aussi l'e-town meeting qui combine le town meeting avec l'usage des nouvelles technologies. Ce e-town meeting se déroule suivant 3 phases de travail, dirigées, pour faciliter le travail des participants :

- renseignements et approfondissements grâce aux apports des documents et des experts
- discussion en petits groupes
- les sujets synthétisés et restitués sous forme de questions, sont proposés aux participants qui peuvent s'exprimer de manière directe donc en votant individuellement

Des documents informatifs et la contribution d'experts de compétence reconnue sont rendus disponibles avant l'événement, ils serviront à rendre l'auditoire le plus informé possible à propos du sujet et, conséquemment, le débat le plus fécond. La méthode fait un usage rigoureux de la discussion à petite échelle dont les résultats sont reportés à plus grande échelle, grâce aux technologies avancées, pour faciliter un vote direct sur des propositions uniques ou des alternatives. Les participants à l'événement discutent en petits groupes organisés autour de tables rondes. Pour chaque table, un facilitateur garantit une discussion ouverte et démocratique. Les propositions sont affichées sur des écrans géants et toute l'assemblée peut voter en temps réel (par l'intermédiaire de boîtiers électroniques par exemple) et donc reformuler les propositions qui font défaut.

## Partie 1: La participation

### **L'open space technology (OST)**

L'Open Space Technology a été développé par Harrison Owen aux États-Unis autour de 1985 et s'est par la suite répandu dans le monde entier.

Le principe est basé sur la spontanéité, reproduisant un espace d'échange comparable à celui des « pauses café ». Les participants créent leur propre conférence, il n'y a pas de programme prédéfini. Quiconque entend proposer un sujet faisant preuve d'un réel intérêt se lève et l'annonce au groupe. En prenant la parole, il assume la responsabilité de suivre la discussion et d'en écrire le compte rendu. Quand tous les intéressés ont proposé leurs propres sujets, la première session de travail commence. La méthode permet une large participation et une compréhension mutuelle.

À la fin de la journée, le compte rendu de toutes les discussions déroulées est distribué aux participants. À l'intérieur de l'OST, il n'est pas impoli de se déplacer d'un endroit à l'autre. Un facilitateur est présent mais dans le seul but de coordonner les différentes phases de travail de la journée. Ce type de processus participatif permet au plus grand nombre de pouvoir participer. De plus, comme chacun se dirige vers le débat qui l'intéresse le plus, la participation de tous est assurée. Les promoteurs ne considèrent pas les forums ouverts appropriés lorsqu'une entité « contrôlante » exige des résultats spécifiques et prédéterminées ou lorsque l'une des parties revendique un contrôle sur le processus et / ou les résultats.

### **Le concept de l'E-démocratie**

L'e-démocratie, c'est la participation des citoyens à la vie politique par le biais des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). C'est un outil participatif intéressant qui est de plus en plus exploité.

*« La partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni locali ed ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione »<sup>28</sup>.*

(Governo Italiano : dipartimento della funzione pubblica)

#### *Internet*

Les outils informatiques pour permettre aux citoyens de participer décisions publiques sont nombreux. Outre les sites internet des collectivités, nous pouvons aussi trouver des forums, des chats, des cartes interactives, des pages sur les réseaux sociaux, des blogs mais aussi des applications spécifiques dédiées aux tablettes numériques ou aux Smartphones.

#### *Fracture numérique*

Il ne faut pas oublier ici que certaines populations n'ont pas accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. On appelle cela la fracture numérique. On retrouve dans ces populations des personnes âgées qui ne souhaitent pas s'intéresser à ces

---

<sup>28</sup> Disponible sur: <<http://www.urp.gov.it/index.jsp?idProgetto=1>>

## Partie 1: La participation

technologies récentes, des populations démunies qui n'ont pas les moyens de s'offrir ces technologies ou encore des personnes vivant dans des zones géographiques qui ne bénéficient pas d'internet. Même si cette dernière tendance tend à s'estomper rapidement, on remarque donc que des populations sont directement exclues des débats virtuels. C'est pourquoi, pour une meilleure efficacité, les formes traditionnelles de participation et les nouvelles technologies doivent être complémentaires.

### **Rompre avec les formes traditionnelles de participation**

#### *Notion de lieu*

Grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de nouvelles relations virtuelles se créent entre une multitude d'acteurs venus d'horizons différents. En effet, internet casse les distances et permet à des internautes situés aux quatre coins du monde de discuter instantanément, brisant ainsi la notion d'éloignement (Regione Emilia-Romana, 2009, p.24). Aussi, certains acteurs potentiels ne sont plus rebutés par les longs trajets qu'ils auraient dû effectuer pour venir débattre lors d'une réunion publique et sont incités à participer grâce aux nouvelles technologies. Dans cette optique, les NTIC sont intéressantes pour les débats sur des projets à grande échelle (projets Européens par exemple).

#### *Notion de temps*

Avec internet, les échanges entre deux internautes s'effectuent instantanément. Alors que les traditionnelles réunions publiques se déroulent le soir, les internautes peuvent participer à tout instant de la journée d'un simple clic parfois (Pour des sondages par exemple). Les élus peuvent donc suivre en temps réel les réactions sur des thématiques de débat et peuvent en tirer des conclusions rapidement au lieu d'attendre la prochaine réunion publique, qui ne sera mise en place que plusieurs jours après.

#### *Attirer de nouvelles populations*

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont très populaires auprès des jeunes générations (moins de 30 ans) qui les utilisent régulièrement. La mise en place de dispositifs participatifs sur internet ou à l'aide d'applications sur téléphones peut encourager ces populations à participer à la vie politique de leur communauté. En effet, les réunions publiques attirent généralement les mêmes personnes, des personnes plus âgées<sup>29</sup>.

#### *Mais l'utilisation des NTIC soulève des problèmes*

Outre la fracture numérique dont nous avons déjà parlé, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication permet à chaque interlocuteur de préserver son identité. Par exemple, pour participer aux discussions d'un forum sur une collectivité, les internautes peuvent utiliser des pseudonymes pour passer incognito. Ce « camouflage » a trois principales conséquences.

---

<sup>29</sup> Observation personnelle effectuée au cours d'un atelier participatif dans le département de l'Eure en 2012.

## Partie 1: La participation

Les administrations ne savent pas à qui elles s'adressent et peuvent donc ignorer l'avis de ces interlocuteurs cachés. Le débat virtuel devient alors un échec.

Les internautes peuvent profiter de leur anonymat pour protester (avec plus ou moins de virulence) contre certaines décisions de l'administration, entraînant des débats non contrôlés et envisagés, mais aussi en « floodant » (Parler pour ne rien dire) dans certains débats, rendant les dialogues flous.

Enfin, la facilité d'accès des débats permet à tous les internautes qui le désirent de participer, même ceux qui ne sont pas concernés, qui vivent dans d'autres pays par exemple. Cette diversité d'avis et d'opinions allongent les débats et brouillent les pistes de réflexion.

### 5. Limites

Même s'il peut sembler compliqué de s'opposer aux idéaux de coopération soulevés par les processus participatifs, ces derniers possèdent des avantages mais aussi des inconvénients. En effet, si la base d'une démarche participative est parfois due à un conflit, il se peut que celui-ci ne se résolve pas grâce à la participation et le risque est de tomber dans une impasse qui n'aura eu pour effet que d'augmenter les animosités.

La participation ne doit pas se limiter au seul arbitrage des avis divergents mais doit permettre une discussion aboutissant à de nouvelles propositions et à une éventuelle conciliation. En outre, les administrations qui sont souvent organisatrices de démarches participatives ont parfois certaines réticences à « abandonner » leur pouvoir décisionnel à des « profanes ». Néanmoins, cela apparaît aussi comme une richesse dans de nombreux cas.

De plus, il apparaît compliqué de pouvoir réunir toutes les parties prenantes d'un projet ou relatives à une prise de décision et les faire toutes s'exprimer. Bien que les processus cités dans ce chapitre cherchent à y parvenir, c'est une tâche difficilement réalisable (mais pas irréaliste suivant la taille du projet).

L'échelle temporelle à laquelle les projets sont menés et donc les écarts entre chaque réunion, s'ils sont longs, peuvent entraîner une lassitude et un désintéressement des citoyens impliqués.

Les échelles spatiales et temporelles doivent donc être considérées avec soin lors de la mise en place d'une démarche participative afin de pouvoir recueillir les informations souhaitées dans des conditions favorables. Mais au-delà des effets concrets, les processus participatifs permettent d'élargir le contexte dans lequel les décisions sont prises, de rendre les options et la façon de les choisir plus transparentes. C'est le cas de Porto Alegre, où le budget participatif a eu le mérite incontestable d'introduction de critères transparents sur la répartition des dépenses publiques, ce qui évite les mécanismes cachés et le favoritisme.

Les jurys de citoyens dont les participants sont tirés au sort permettent de contourner les difficultés d'inclusion en ciblant plus efficacement la représentativité des citoyens par sa diversité. Néanmoins, les conseils de type permanent tels que les conseils de quartiers semblent tendre vers un « lissage » de par leur caractère permanent, engendrant potentiellement un effacement des conflits pourtant nécessaires à la production de savoirs utiles. On peut parler d'une certaine forme d'institutionnalisation de ces citoyens. En effet, ces savoirs utiles contribuent à modifier les processus décisionnels puisque les retours

## Partie 1: La participation

d'expérience, l'observation directe et coutumière des citoyens constituent une réelle valeur ajoutée à la conduite de politiques publiques.

Lors de la recherche de nouvelles solutions, on ne demande pas seulement aux citoyens d'exprimer leurs opinions et le résultat final n'est pas le simple décompte des voix ou des préférences (comme cela arrive dans les sondages et les référendums) mais on mise plutôt sur la puissance transformatrice de la discussion. Les dispositifs offrent en somme, une démocratie participative plutôt que délibérative agrégative.

Nous l'avons vu, ces différents processus participatifs font appels à des nombreux acteurs. Nous nous attacherons donc à l'étude de ces acteurs dans la partie suivante.

## IV. Acteurs

La question du choix des interlocuteurs est complexe et délicate<sup>30</sup>. En aidant à l'élaboration des projets de territoire, ce sont eux qui en détermineront son succès, ses impacts néfastes comme bénéfiques sur l'espace. Aussi, la question des acteurs ne doit pas être prise à la légère. D'une manière générale, tous ceux qui sont intéressés par le projet peuvent participer.

*“con tutti coloro che hanno interesse per la questione sul tappeto”, « Alla domanda ‘qui puo partecipare?’ le diverse esperienze [...] hanno risposto: “tutti, anche singoli cittadini, su base volontaria”<sup>31</sup>*

*“La gamma di soggetti chiamati a fare parte del processo dovrebbe, pertanto, essere la più ampia e inclusiva possibile »<sup>32</sup>*

(Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.45).

Depuis quelques années déjà, dans le domaine de la participation en aménagement du territoire, les Nations Unies et l'Union Européenne emploient l'anglicisme « Stakeholder » pour qualifier ces intervenants.

*« I documenti internazionali delle Nazioni Unite e dell'Unione europea da una decina di anni, e in particolare per le politiche di sostenibilità, usano il termine “stakeholder”<sup>33</sup>*

En anglais, ce terme signifie « partie prenante », « partie intéressée » ou encore « intervenant ». Dans la suite de notre discours, par « stakeholder », nous entendrons tous les acteurs, organisés ou non, qui trouvent un intérêt direct ou indirect à participer aux décisions publiques émises par les administrations<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.40

<sup>31</sup> Traduction personnelle : « Avec tous ceux qui sont intéressés par la problématique posée », « A la question « qui peut participer ? », les diverses expériences ont répondu : « tout le monde, même les citoyens sur la base du volontariat ».

<sup>32</sup> Traduction personnelle : « La gamme des sujets appelés à faire partie d'un processus participatif devrait être la plus large et la plus inclusive possible ».

<sup>33</sup> Traduction personnelle : « Les documents internationaux des Nations Unies et de l'Union Européenne, depuis une dizaine d'années, et en particulier à propos des politiques de soutenabilité, utilisent le terme de Stakeholder ».

<sup>34</sup> Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.45

## Partie 1: La participation

Dans un premier temps, nous verrons que les acteurs doivent être choisis différemment selon la nature des projets de territoire. Puis, nous présenterons ces acteurs avant de nous attarder sur leurs limites.

### 1. Des acteurs selon les projets

#### Dans la théorie

Les projets de territoire touchent plus ou moins de personnes selon leur nature. Certains impactent des centaines de citoyens, d'autres des millions comme la construction d'une nouvelle autoroute par exemple.

Convier des millions de personnes à participer à l'élaboration d'un projet de territoire est impossible. Du point de vue de la gestion, du matériel et des moyens, il n'est pas réalisable de réunir autant d'acteurs autour d'une thématique.

Récolter tous les avis dans l'optique d'aboutir à une solution cohérente n'est certes pas envisageable dans la théorie. Il convient donc de faire participer tous les groupes d'individus pouvant avoir un avis pertinent sur le problème proposé.

*« tutte le istituzioni ei gruppi (anche informali) che sono portatori di punti di vista rilevanti sulla questione »<sup>35 36</sup>*

#### Choisir ses acteurs

La mission des administrations n'est pas d'effectuer des profits mais de créer des biens publics et des services pour la collectivité<sup>36</sup>. Elles doivent mener une enquête plus ou moins approfondie sur les acteurs pertinents et potentiellement intéressés par le projet<sup>36</sup>.

C'est un travail de terrain et surtout d'écoute qui aboutit à la création d'une liste des acteurs *«... disporre di una mappa degli attori »*<sup>36 37</sup> intéressés par une réflexion autour des thématiques abordées par le projet. On peut retrouver parmi eux des acteurs sociaux et économiques, des habitants ou encore des collectivités.

---

<sup>35</sup> Traduction personnelle : « Toutes les institutions et les groupes (même informels) qui sont porteurs de points de vue pertinents sur la question ».

<sup>36</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. A *più voci* : *Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.40

<sup>37</sup> Traduction personnelle : «...disposer d'une carte des acteurs ».

## Partie 1: La participation

### L'auto-sélection

#### *De la régulation des acteurs...*

Dans la pratique, viennent participer uniquement les acteurs intéressés par le projet « *viene chi è interessato semplicemente al tema trattato* »<sup>38 39</sup>.

On retrouve parmi ces stakeholders, ceux qui souhaitent contribuer au projet, défendre une opinion, protester contre le projet... Mais si l'auto-sélection permet de simplifier la gestion des différents acteurs, elle entraîne une certaine sélection : viennent participer des personnes ayant des positions politiques solides, des personnes ayant des réseaux d'amis, des représentants de partis politiques ou d'associations ou encore des habitués de la participation (ceux qui viennent régulièrement).

*«...partecipano persone solo impegnate e di una certa posizione politica, reti di amici, rappresentanti di partiti o associazioni affini, o i cosiddetti "abitudinari" della partecipazione.»*<sup>40 39</sup>

#### *...au manque de représentativité*

En général, il est rare que toutes les classes sociales soient représentées dans les processus participatifs « *...non avere sufficiente rappresentatività delle varie componenti sociali di un territorio.* »<sup>41 39</sup> En effet, les acteurs ne prennent pas part aux décisions politiques sans un minimum de volonté. La participation demande du temps, de la responsabilité vis-à-vis des décisions prises, des idées, parfois de longues négociations et surtout de l'intérêt. Il convient de souligner qu'avant toute chose, les intervenants sont tous des citoyens avec des obligations (vie de famille, travail, etc...)

En outre, les attentes des porteurs de projets et de ceux qui y participent sont bien souvent différentes « *...e motivazioni di chi partecipa sono spesso articolate e contrapposte, e portano ad aspettative diverse* »<sup>42 39</sup>.

## 2. Les différents acteurs

Il existe une multitude d'acteurs, de nature différente, qui ont la capacité de participer à des débats publics. Nous allons détailler les plus fréquemment rencontrés dans les processus participatifs, ne nous limitant pas simplement au traditionnel « élu-technicien-habitant ».

---

<sup>38</sup> Traduction personnelle : « Viennent ceux qui sont simplement intéressés par la thématique traitée ».

<sup>39</sup> Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.47-48

<sup>40</sup> Traduction personnelle : « Seules les personnes impliquées et défendant une certaine position politique, les réseaux d'amis, les représentants d'associations ou de partis, participent de manière régulière aux processus participatifs ».

<sup>41</sup> Traduction personnelle : «... ne pas avoir suffisamment de représentativité des divers composantes sociales d'un territoire ».

<sup>42</sup> Traduction personnelle : « Les motivations de ceux qui participent sont souvent contrastés et suscitent des attentes diverses ».

## Partie 1: La participation

### Les élus et les porteurs de projets

Dans la majeure partie des cas, les processus de participation à un projet de territoire sont mis en place par des porteurs de projets, les collectivités locales généralement, des élus :

*« Tutti i processi partecipativi...sono stati promossi da un ente pubblico territoriale »<sup>43 44</sup>*

*« il processo partecipativo è stata compiuta da un comune, da una regione o, nel caso di Imola, da un'associazione intercomunale »<sup>45 44</sup>*

Les élus ont le devoir de répondre aux multiples enjeux du territoire qu'ils mandatent. Ils incarnent une autorité politique forte et portent une grande partie des projets de territoire.<sup>46</sup> Ce sont eux qui proposent la mise en place de la participation, selon des justificatifs divers.

*« sembrano piuttosto legati all'iniziativa personale di esponenti (anche di rilievo) del mondo politico-istituzionale »<sup>47 44</sup>*

### Les experts

On distingue deux catégories d'experts : ceux qui sont internes au projet de territoire et ceux qui sont sollicités par les porteurs de projets.

Les experts internes participent à la création du projet en y apportant leurs compétences techniques, économiques, sociales, juridiques...selon les besoins. Ils se trouvent du côté des porteurs de projet puisqu'ils travaillent pour eux. Dans le cadre de la participation, les experts sont conviés aux débats afin de partager leur savoir et d'éclaircir les notions techniques et concepts pointus aux novices. Ils doivent pouvoir apporter à ceux qui le désirent des informations techniques pour faciliter les échanges.

Les experts externes interviennent dans les débats par la volonté des élus. Leur intervention permet d'apporter aux discussions des précisions sur des aspects techniques dont aucun autre acteur n'a les compétences de définir. A ce titre, on peut citer les universitaires qui, en leur qualité d'expert dans un domaine précis, mettent leur compétence au service du projet.

---

<sup>43</sup> Traduction personnelle : « Tous les processus participatifs sont promus par une entité publique territoriale ».

<sup>44</sup> Dipartimento della funzione pubblica. *Amministrare con i cittadini: Viaggio tra le partiche di partecipazione in Italia*, 2007, p.173-174

<sup>45</sup> Traduction personnelle : « Le processus participatif est mis en place par une commune, une région ou, dans le cas d'Imola, une association intercommunale ».

<sup>46</sup> Disponible sur : < [http://www.participation-locale.fr/article.php3?id\\_article=54](http://www.participation-locale.fr/article.php3?id_article=54) >

<sup>47</sup> Traduction personnelle : « Ils semblent plutôt liés aux initiatives personnelles des membres du monde politico-institutionnel ».

### **Les habitants**

Les habitants utilisent et vivent quotidiennement sur l'espace concerné dans les débats animés. Leur participation permet de définir leurs réels besoins que les approches trop scientifiques des experts ne permettent pas de déterminer avec exactitude. Ils ne remplacent pas les experts dans leur travail mais leur apportent des informations pour que les projets soient améliorés et mieux adaptés au territoire. Les habitants forment le public (voire grand public) ou les citoyens, notions différentes mais qui font toutes référence aux habitants.

### **Les acteurs économiques et sociaux**

Les acteurs économiques et sociaux représentent les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers, les entreprises du territoire ou encore les syndicats.<sup>48</sup> Ce sont des acteurs du monde professionnel qui jouent un rôle important quotidiennement sur le territoire où ils sont installés dans des infrastructures plus ou moins influentes. Les associer aux débats publics sur des projets de territoire leur permettra de définir les retombées économiques de ces projets sur leurs entreprises et donc, sur le territoire.

### **Les partenaires**

Les partenaires sont nombreux et jouent un rôle important dans tout projet de territoire. On retrouve parmi eux des partenaires institutionnels tels que l'Etat, les régions, les départements...ou encore des partenaires financiers indispensables à la réalisation du projet, issus bien souvent du secteur privé.

### **Les animateurs**

Les animateurs, aussi appelés coordinateurs ou facilitateurs, sont engagés par les porteurs de projets pour animer et gérer les débats. Leurs compétences d'écoute et de médiation leur permettent de gérer au mieux les dialogues entre les différents participants. Les animateurs doivent chercher la réciprocité en sollicitant les opinions de tous les acteurs et en assurant la compréhension mutuelle. Bien qu'employés généralement par les porteurs de projet, les animateurs conservent un rôle neutre dans le débat et ne prennent pas forcément le parti des porteurs de projet. Au contraire, lorsqu'une inégalité règne entre les différentes parties prenantes, les animateurs doivent encourager les « moins présents » dans le dialogue à s'exprimer. Enfin, ils ne portent pas de jugement sur ce qui est dit et conservent une certaine neutralité, primordiale au bon fonctionnement du débat.

### **Les associations**

Les associations sont des acteurs clé du territoire de par leur diversité, leur quantité et leur forte présence dans les débats politiques, notamment au niveau de la thématique de défense de l'environnement par exemple. Les associations forment la « *maitrise d'usage* » du territoire. Proches des habitants, dont ses adhérents font souvent partie, elles discernent mieux les enjeux des territoires et les besoins des riverains. Elles suivent trois objectifs<sup>49</sup> :

---

<sup>48</sup> Disponible sur : <[http://www.participation-locale.fr/article.php3?id\\_article=99](http://www.participation-locale.fr/article.php3?id_article=99)>

<sup>49</sup> Disponible sur : <[http://www.participation-locale.fr/article.php3?id\\_article=35](http://www.participation-locale.fr/article.php3?id_article=35)>

## Partie 1: La participation

- Faire le lien entre les habitants et les institutions : parce qu'elles réunissent plusieurs citoyens autour d'un sujet précis ne défendant pas un seul intérêt particulier mais des intérêts locaux ou généraux, les associations ont un réel poids dans les débats politiques. Elles permettent de récolter les contestations des riverains et de les soutenir face aux élus.
- Apporter son avis d'expert : les associations comprennent souvent des experts capables de tenir des dialogues techniques avec les institutions. Leurs compétences techniques s'avèrent être un atout pour défendre leurs opinions avec un discours cohérent et argumenté mais aussi pour fournir aux administrations publiques des données sur le territoire.
- Mobiliser : les associations animent et dynamisent les territoires. Elles regroupent sous leur nom des citoyens intéressés et permettent ainsi de développer la vie politique locale en défendant l'intérêt général.

Les associations jouent donc un rôle dans tous les débats publics afin d'apporter aux élus et aux experts des informations sur les besoins des habitants, de défendre l'intérêt général et les territoires.

### 3. Des acteurs « limités »

L'idéal serait que tous les acteurs présentés ci-dessus participent ensemble aux débats publics sur des projets de territoire afin d'engager un dialogue riche et pertinent. Hélas, dans la réalité, ces différents acteurs peuvent, ne pas être conviés aux débats publics ou même rencontrer des difficultés à s'insérer dans les processus participatifs.

#### **La crainte des élus**

Certains élus craignent la participation car elle peut délégitimer leur statut et leur autorité (Les Ulis, 2009, p.4). En effet, dans des degrés avancés de la participation, les habitants principalement, sont invités à coproduire autour d'une thématique précise. Le rôle des élus s'en retrouve amoindri puisqu'ils ne sont plus les décideurs uniques. Le pouvoir est donné aux habitants, qui, par cette démocratie délibérative font ombrage à la démocratie représentative.

En outre, même si les élus sont confiants dans les processus participatifs, c'est à eux que revient l'animation des débats lorsqu'il n'y a pas d'animateur compétent disponible. Diriger des réunions publiques comprenant une multitude d'acteurs invités pour débattre autour d'une thématique demande de l'organisation et des compétences auxquels les élus ne sont pas toujours préparés. Mal animer les débats peut faire échouer la participation.

#### **Des habitants peu disponibles**

Les habitants, s'ils participent aux décisions publiques, le font sur la base du volontariat et ne sont pas toujours disponibles pour intervenir dans les débats publics.

## Partie 1: La participation

*“La disponibilità individuale in un momento e in un luogo specifico a ‘prendere parte’, a costruire relazioni collettive orientate a un progetto comune”<sup>50</sup>*

(SAVOLDI Paola, 2005, p.92)

En effet, dans la plupart des cas, ils travaillent en journée et le soir préfèrent passer du temps en famille que participer à des réunions.

Dans d’autres cas, les habitants n’ont pas l’envie de participer bien qu’ils aient du temps. Ils ne se sentent pas concernés par les enjeux du territoire qu’ils ne vivent que comme un support.

De plus, lors de débats, les intervenants sont conviés à exprimer leur avis à haute voix. Cette idée peut faire reculer des habitants peu habitués à ces exercices oraux difficiles. «...être capable de prendre la parole pour participer à ces débats participatifs. » (Les Ulis, 2009, p.5).

Finalement, les habitants savent bien que les élus auront le dernier mot sur toutes les décisions publiques même si ces dernières sont discutées lors de débats. Soit les élus prendront en compte les opinions échangées au cours de la concertation, soit ils pourront les ignorer (Les Ulis, 2009, p.4). Ce manque de considération peut freiner les habitants dans les démarches participatives.

### **Des experts méfiants**

Les experts sont compétents dans divers domaines (urbanisme, législation, économie...) et voient d’un mauvais œil l’intervention d’acteurs incompetents “*non ammette interferenze da parte dei profani*”<sup>51</sup>. Il est difficile en effet d’accepter des critiques provenant d’individus n’ayant aucune notion, ou très peu, dans le domaine dont il est question.

Nous venons donc d’étudier toutes les composantes de la participation mais il convient désormais de s’intéresser aux raisons qui poussent les porteurs de projets à mettre en place des démarches participatives et dans quelle mesure.

---

<sup>50</sup> Traduction personnelle : La disponibilité de chacun à un moment et dans un lieu précis à prendre part, à construire des relations collectives orientées dans un projet commun.

<sup>51</sup> Traduction personnelle: “Ils n’admettent pas les interférences venant de la part de profanes”. Dipartimento della funzione pubblica per l’efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.32)

## V. Pourquoi la participation

Il convient désormais de s'interroger sur la légitimité de la mise en place de processus participatifs. En Italie, la participation est assurée par l'article 9 de la loi n°241 de 1990 qui stipule que :

*« ... toute personne ayant un intérêt public ou privé pour agir, ou toute association ou comité ayant une vocation générale, à qui la norme peut porter préjudice, a la faculté d'intervenir dans la procédure »*

(AMIRANTE Domenico, 2007, p.146)

En outre, le « *Renforcement de la transparence et de la participation au sein des procédures en élargissant les obligations d'information* » (AMIRANTE Domenico, 2007, p.147) est assuré par la loi n°241 de 2005. La législation permet donc à tout acteur qui le désire de participer à des débats publics spécifiques. Toutefois, les porteurs de projets, que nous désignons ici comme les administrations publiques, ne peuvent se permettre d'instaurer des dispositifs participatifs sur toutes les décisions publiques. Il en résulterait une trop grosse charge de travail, des coûts trop élevés ou encore une dépense de temps plus importante. Aussi, pour que la participation soit adaptée et pertinente, il convient aux administrations publiques d'effectuer une sélection des débats publics qu'elles désirent. La première question à se poser doit être la suivante : pourquoi veut-on mettre en place la participation ? Dans un premier temps, nous verrons que la participation défend sous bien des aspects l'image des administrations publiques. Mais, son utilisation peut aussi générer une diminution de conflits autour d'un débat houleux comme nous l'analyserons dans un second point. Elle permet en outre l'apport de nouvelles ressources primordiales au bon fonctionnement d'un projet de territoire. Puis nous montrerons que la participation permet de légitimer des décisions publiques. Elle renforce aussi la pertinence des projets sur les territoires comme nous le verrons dans un dernier point.

### 1. Renforcer le rôle des administrations

#### Grâce à une meilleure transparence

La participation permet d'être plus démocratique dans ses actions. Elle sert notamment à obtenir une meilleure transparence et durabilité au niveau des décisions publiques. Ces dernières sont en effet diffusées au public qui peut ensuite interagir avec les administrations. La participation a donc des effets immédiats sur la visibilité des projets de territoire et sur la communication envers le public (SAVOLDI Paola, 2005, p.9).

#### En défendant la démocratie

La participation entraîne une reconnaissance du pouvoir décisionnel des citoyens de la part des administrations locales.

## Partie 1: La participation

*“L’obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare empowerment a favore dei cittadini”<sup>52 53</sup>*

Quand le degré de participation est élevé (3 et 4), les habitants prennent part aux décisions publiques et affermissent ainsi les principes démocratiques où le citoyen doit jouer un rôle actif (Les Ulis, 2009, p.4).

### **En légitimant les décisions publiques**

La participation peut être mise en place pour légitimer les décisions publiques quand les projets de territoire ont un impact collectif, en un mot, quand l’intérêt général est touché (SAVOLDI Paola, 2005, p.9). En effet, les élus peuvent introduire des processus participatifs autour de projets territoriaux dont toutes les décisions ont déjà été prises. La participation, sensée renforcer la démocratie, apparaît alors comme un moyen de légitimer une décision.

*« La partecipazione potrebbe essere usata per legittimare decisioni già prese. »<sup>54 52</sup>*

### **En écoutant les habitants**

En outre, la mise en place de dispositifs participatifs souligne la volonté des administrations locales d’écouter les différents avis de ses citoyens et des autres acteurs et à en prendre conscience. En considérant avec justesse l’avis de ses citoyens, les collectivités démontrent leur capacité d’écoute et de remise en question. Il en résulte une meilleure relation entre les administrations et les habitants qui ont la sensation de peser dans les décisions publiques prises.

Toutefois, la participation peut aussi être perçue comme un moyen de surveillance de la part des élus et de vérification des décisions prises (SAVOLDI Paola, 2005, p.9).

## **2. Eviter les conflits**

La politique est faite de conflits et les consensus sont très rares. N’importe quelle décision publique entraîne des protestations que les administrations publiques doivent savoir gérer. Les divergences d’avis peuvent faire l’objet de débat et finir par être résorbées grâce à des échanges raisonnés et une certaine ouverture d’esprit de la part des intervenants. Ces discussions peuvent même aboutir à de nouvelles solutions qui mettent alors en lumière l’enrichissement apporté par la confrontation des multiples avis. Mais, dans certains cas, le débat politique n’est pas possible...

---

<sup>52</sup> Dipartimento della funzione pubblica, Amministrare con i cittadini: Viaggio tra le partecipe di partecipazione in Italia, 2007, p16 et p.174 - 175

<sup>53</sup> Traduction personnelle : « L’objectif fondamental de la démocratie participative est permettre aux citoyens de se responsabiliser ».

<sup>54</sup> Traduction personnelle: « La participation peut être utilisée pour légitimer les décisions déjà prises ».

### **Contourner les opposants politiques**

Bien souvent, les décisions publiques entraînent des oppositions provenant des partis adversaires. Lorsque ces derniers sont très présents sur la scène politique, et détiennent une forte influence lors des assemblées (*les Giunte*), ils peuvent mettre en échec certains projets<sup>55</sup>. La participation est alors perçue par les autorités comme un outil pour éviter les résistances en demandant directement aux habitants et aux autres acteurs importants du territoire d'intervenir dans le débat.

### **Limiter les protestations des citoyens...**

La participation permet de prévenir les conflits et de mieux les gérer.<sup>56</sup> En effet, les projets de territoire soumis à controverse (autoroutes, déchetteries, centrales nucléaires, aéroports...) entraînent le mécontentement des populations qui protestent bien que l'élaboration des projets soit terminée. On appelle cela l'effet NIMBY (Not In My Back Yard, Pas dans mon arrière cour), les populations sont d'accord pour profiter de ces infrastructures nécessaires mais ne souhaitent pas qu'elles se situent près de leur lieu d'habitation. La participation limite ces mécontentements dans le sens où elle permet à chacun de s'exprimer, d'échanger autour d'un sujet et d'exposer aux uns et aux autres les points de vue des différents acteurs.

### **...En les anticipant**

Certains sujets sont sensibles et entraînent nécessairement les protestations d'une multitude d'acteurs. C'est le cas de projets de territoire tels que les autoroutes ou les aéroports comme nous l'avons vu plus haut dans cette partie. Ces projets sont mal acceptés par les populations et certains acteurs car ils entraînent tout type de nuisance : sonore, environnementale pour nos deux exemples. Pourtant, du point de vue économique, ils dynamisent fortement le territoire. Les administrations doivent savoir anticiper ces conflits en proposant dès l'amont des projets des systèmes dédiés à la participation. Le partage de points de vue permettra, peut-être, de limiter les protestations, voire d'améliorer les projets.

## **3. Utiliser la participation comme ressource**

### **Acquérir de nouvelles compétences scientifiques**

En situation non conflictuelle, les administrations peuvent instaurer des dispositifs participatifs quand elles manquent de compétences et qu'elles ressentent le besoin de faire intervenir des acteurs compétents pour combler leurs lacunes. Ces dernières, issues de domaines très variés (législatif, énergétique...etc.) leur empêchent d'appliquer leurs décisions publiques. En ce sens, la participation permet de puiser dans des ressources externes.

---

<sup>55</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.16- 17 - 23 -24.

<sup>56</sup> Desmarais, C., 2007. La concertation dans la conduite de projet. Guide méthodologique. *Voiron : Territorial Editions*. p. 37.

### **Équilibrer un budget grâce à des contributeurs**

Les administrations publiques doivent savoir équilibrer leur budget. Afin de recevoir des fonds pour financer leurs différents projets de territoire, les administrations font intervenir dans leurs politiques des acteurs extérieurs. C'est par une participation sous forme de partenariat que ces échanges financiers s'opèrent (partenariat privé public...). Généralement, les contributeurs financiers ont un droit de regard sur les projets de territoire et peuvent contribuer à leurs élaborations.

### **Améliorer sa connaissance du territoire pour proposer des projets mieux adaptés**

Les administrations publiques sont souvent aveugles face aux territoires. Elles sont obligées de s'appuyer sur les compétences d'experts pour prendre connaissance de son environnement complexe, espace dans lequel elles souhaitent élaborer un projet. Pour que ce dernier soit pertinent et que ses impacts soient calculés, l'intervention d'experts (en biologie, en chimie, en écologie, en énergie, en urbanisme, ...etc.) est nécessaire. Toutefois même si ces experts sont compétents sur bien des aspects, ils ne peuvent connaître les manières de vivre des habitants sur le territoire et leurs véritables besoins. Aussi, pour qu'un projet de territoire réponde à une problématique tangible et à des besoins concrets, les administrations doivent mettre en place des dispositifs participatifs afin de connaître les avis de ceux qui vivent quotidiennement sur le territoire<sup>57</sup>. L'amélioration du projet qui en résultera permettra d'adapter le projet et d'éviter des modifications coûteuses dans le futur (Martin O'Connor, 2009).

### **Développer les projets par les critiques**

Les désaccords permettent d'une part d'asseoir la démocratie où chacun a le droit de s'exprimer mais aussi de développer les idées en confrontant les points de vue (Association Récit<sup>58</sup>). Les consensus, en politique, sont rares dans un système démocratique du moins où chacun peut s'exprimer. Les différents partis politiques et les diverses prises de positions des acteurs encouragent la discussion en confrontant les opinions. Cet effet est d'autant plus important quand la participation permet à chacun d'exprimer son avis. Il en résulte des échanges riches qui permettent d'aboutir à de meilleurs résultats par l'activation d'énergies créatives externes (Association Récit).

## **4. Tisser des liens pour bâtir une communauté solidaire**

### **Répondre à la crise actuelle**

Ces dernières années, les politiques publiques ont montré leurs limites face à une mondialisation exacerbée qui entraîne de nouveaux besoins et complexifie le cadre socio-économique mondial. Les ressources territoriales sont exploitées sans penser au long terme, la population s'accroît au même titre qu'elle vieillit. Les administrations publiques rencontrent des difficultés à répondre efficacement dans ce contexte. A travers des associations ou des comités auto-organisés, les citoyens ont donc commencé à agir, en faveur du développement

---

<sup>57</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.24

<sup>58</sup> Disponible sur : <<http://www.recit.net/?Conclusion-trois-enjeux-de-la>>

## Partie 1: La participation

durable notamment, à faire face aux autorités locales déclenchant par là des conflits de territoire. Ainsi, mettre en place des dispositifs participatifs donnera à ces citoyens de plus en plus investis l'opportunité de participer activement non plus en s'opposant aux instituts locaux, mais en travaillant ensemble. (Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere*, 2009, p.23 - 24).

### L'éducation citoyenne

Le brésilien Paulo Freire estime que le dialogue forme « *l'essence de l'éducation car il constitue une pratique de la liberté* » (Association Récit). Les processus participatifs engendrent des débats qui encouragent un apprentissage collectif (Martin O'Connor, 2009) par la confrontation de réflexions, d'idées, d'opinions diverses. Chaque acteur prend conscience des intérêts de chacun qu'il peut comparer au sien avec une ouverture d'esprit encouragée par la dynamique de la démarche participative (Association Récit). L'ensemble des citoyens apprend non seulement à vivre en communauté mais aussi à participer à la vie politique. Les participants se forment alors une culture du gouvernement au lieu de ne s'exprimer que pour des protestations :

*« la promozione e l'educazione a una cultura di governo contrapposta ad una cultura delle'opposizione »<sup>59</sup>*

(Dipartimento della funzione pubblica. *Strumenti 5 : La comunicazione nel processo partecipato*, p.13)

Ainsi, les légitimités pour la mise en place des processus participatifs reflètent les volontés diverses des élus. Pourtant, il ne suffit pas de justifier la mise en œuvre de la participation pour que cette dernière fonctionne correctement. Les notions de temporalité et d'échelles jouent en effet des rôles primordiaux dans la participation.

---

<sup>59</sup> Traduction personnelle : « La promotion et l'éducation d'une culture du gouvernement au lieu d'une culture de l'opposition ».

## VI. La participation dans les phases du projet de territoire

Les projets de territoires comportent plusieurs phases. Dans la majeure partie des cas, le projet de territoire est divisé selon les cinq phases suivantes :

- l'initialisation,
- la programmation,
- la conception,
- la réalisation
- l'achèvement.<sup>60</sup>

Il est important ici de considérer que dans les projets de longue durée, l'interruption des processus de participation est plus importante que dans des projets de courte durée. Nous pouvons expliquer simplement cet état de fait : les citoyens qui participent peuvent perdre patience face au piétinement du projet. Les porteurs de projet doivent donc d'une part, mettre en place des dispositifs participatifs pertinents mais aussi au bon moment.

Nous dégagerons ici plusieurs cas possibles pour la mise en place de processus participatifs dans un projet de territoire. Soit la participation est pensée dès l'amont du projet et les acteurs sont conviés à y participer le plus tôt possible, soit, elle n'apparaît que lors des dernières phases du projet.

### 1. Pourquoi les dispositifs participatifs sont pensés tardivement

#### Du point de vue administratif

Les administrations préfèrent se confronter à l'opinion publique après avoir clarifiées leurs idées et être abouties à des conclusions suffisamment solides pour faire face aux regards critiques des acteurs conviés à participer<sup>61</sup>. Les collectivités ne jugent pas bon en effet d'affronter leurs interlocuteurs quand leurs idées sont encore vagues : « *non ritengono giusto affrontare i loro interlocutori, quando le loro idee sono ancora vaghe* »<sup>62 61</sup>. Cela nuit à leur crédibilité.

Il est aussi à noter que les administrations préfèrent travailler en secret afin d'éviter les interférences « *le interferenze esterne possano compromettere l'elaborazione progettuale* »<sup>63 61</sup> et afin d'empêcher toute fausse rumeur pouvant aboutir à des situations de conflits selon la nature du projet.

---

<sup>60</sup> Desmarais, C., 2007. La concertation dans la conduite de projet. Guide méthodologique. Voiron : Territorial Editions. p. 25.

<sup>61</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.31-32

<sup>62</sup> Traduction personnelle: «Lorsque leur idées sont encore floues, ils ne se sentent pas prêts à affronter leurs interlocuteurs ».

<sup>63</sup> Traduction personnelle: «les influences externes peuvent compromettre l'élaboration du projet ».

## Partie 1: La participation

En outre, pour faire appel à la participation, les administrations doivent être précises sur leurs objectifs et doivent avant tout, recevoir de la part des techniciens, les bases du projet pour le présenter aux différents acteurs. Or, les experts ont besoin de temps pour mener un bien un projet avec les différents diagnostics territoriaux qui s'y insèrent. Le délai est généralement de plusieurs mois bien qu'il varie selon la nature des projets réalisés. Ce délai sera allongé si les élus souhaitent présenter un projet facile à comprendre aux différents acteurs, dont feront partie les habitants novices en aménagement du territoire.

### Du point de vue technique

Les techniciens (Architecte, Ingénieur...) et les experts qui élaborent les projets avec leurs compétences techniques pointues, n'admettent généralement pas que des "profanes" interfèrent avec leur travail. Ils ont été formés pour acquérir des compétences en aménagement du territoire et sont peu enclins à accepter les critiques issues d'interlocuteurs novices dans ce domaine. Aussi freineront-ils les processus participatifs.

### Ce que cela entraîne

#### *Au niveau du projet*

Plus les collectivités patientent pour mettre en place des dispositifs participatifs et plus cela devient difficile.

*« Più la progettazione è andata avanti, meno si può correggere »<sup>64 65</sup>*

Revenir sur des projets déjà bien avancés coûte de l'argent, du temps et donc, ne permet pas d'apporter de lourdes modifications. Le projet est donc conservé tel quel au risque de ne pas répondre aux sollicitations des habitants qui vivent le territoire au quotidien. En outre, le projet est présenté comme une solution unique à un problème qui n'est pas forcément le bon<sup>64</sup>.

Par exemple, *« Si lotta contro quel progetto di discarica, trascurando però il problema della gestione dei rifiuti che riguarda tutti. »*<sup>66 64</sup> Le projet coûteux étant déjà défini, il est impossible de le modifier entièrement selon les propositions des participants.

#### *Au niveau de des relations*

Lorsque la participation est envisagée trop tardivement dans les projets de territoire, les administrations publiques mettent leurs interlocuteurs potentiels au pied du mur : le projet est à prendre ou à laisser. Il en découle de la part des acteurs non sollicités le sentiment d'être peu considéré, que leur opinion n'a que peu de valeur.

---

<sup>64</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.32- 33

<sup>65</sup> Traduction personnelle: "Plus la planification est avancée et moins il est possible de la corriger"

<sup>66</sup> Traduction personnelle: « On lutte contre le projet d'une décharge en négligeant le problème de la gestion des déchets sur l'ensemble du territoire ».

## Partie 1: La participation

Patienter longtemps avant de présenter un projet de territoire peut entraîner des protestations de la part des acteurs, et plus souvent des habitants, qui n'ont pas été informés. D'autant que les projets de territoire les touchent directement et impactera leur vie.

*“Il risentimento sarà più forte se i cittadini riterranno che gli amministratori abbiano agito alle loro spalle, su temi d'loro diretto interesse”<sup>67 68</sup>*

Il s'instaure alors un climat de méfiance entre les autorités et les autres acteurs, ce qui peut nuire d'une part à la vie communale mais aussi à la mise en place de futurs projets de territoire.

### *Au niveau de la compréhension*

De plus, si les opérateurs ne sont pas conviés lors des phases d'élaboration, il est possible qu'ils rencontrent des difficultés à comprendre le projet dans sa pratique<sup>67</sup>.

## **2. Pourquoi instaurer des dispositifs participatifs dès les premières phases ?**

Au stade initial, les routes sont toutes ouvertes. Toutefois, la mise en place de dispositifs participatifs, dès les premières réflexions sur les projets, suppose que les administrations soient disposées à redéfinir le problème d'origine et à permettre l'émergence de solutions diverses, différentes de celles envisagées au départ.

### **Au niveau des administrations**

Pour les administrations, la mise en place de processus participatifs dès l'amont des projets permet avant tout de légitimer la décision publique *“come qualcosa che serve a legittimare la decisione, più che a correggerla”<sup>6769</sup>*. La parole est alors donnée aux divers acteurs qui peuvent s'exprimer en toute liberté sur le projet, faire partager leurs opinions, proposer des suggestions. Peu d'argent et de temps ont été dépensés dans le projet qui se trouve encore à sa phase initiale. Aussi, il sera plus facile pour les élus de prendre en compte les recommandations qui ressortent des débats publics engendrés par les processus participatifs mis en place. A partir de ces dialogues riches en points de vue, de nouveaux objectifs ou axes de travail peuvent être mis en avant pour la suite du projet. Il en résulte généralement un projet de territoire mieux adapté, ne correspondant pas uniquement aux exigences et objectifs définis par les élus.

---

<sup>67</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.33-35-38

<sup>68</sup> Traduction personnelle: “le ressentiment sera plus fort si les citoyens considèrent que les administrations ont agi derrière leur dos sur des sujets qui les concernent directement ».

<sup>69</sup> Traduction personnelle : « comme quelque chose qui sert à légitimer la décision, plutôt que de la corriger. »

## Partie 1: La participation

### Au niveau des techniciens

Dès les premières phases du projet, le travail effectué par les techniciens est moindre. Aussi, seront-ils moins réticents à écouter et à intégrer les suggestions pertinentes issues des débats publics mis en place par les administrations publiques dans le sens où ces critiques n'influent pas sur le travail déjà effectué mais sur celui qui sera effectué dans le futur. L'impression d'avoir « travaillé pour rien » n'existe plus. Toutefois, ces experts rencontrent toujours des difficultés à accepter les critiques d'acteurs novices même si cette opposition est moins prononcée que dans le premier cas étudié dans cette partie.

### Ce que cela entraîne

#### *Au niveau du projet*

Les interlocuteurs sont invités à réfléchir sur le cœur du problème plutôt que sur une solution unique qui reste limitée :

*« Gli interlocutori sono indotti a riflettere sul problema, invece che a prendersela con una specifica soluzione »<sup>70 71</sup>*

Insérer des processus participatifs dès les phases initiales du projet permet aux interlocuteurs de proposer des options totalement innovantes, nouvelles et créatives<sup>70</sup>. La diversité de ces acteurs permet une récolte de différents points de vue du problème qui engendre une meilleure définition des objectifs et de la manière dont monter le projet. Certaines options proposées au cours des débats peuvent ne jamais avoir été envisagées par les administrations publiques et entraînent un nouvel aperçu du projet dans son ensemble. En outre, avec la participation des habitants qui vivent le territoire quotidiennement, les besoins de ces derniers sont mieux identifiés et intégrés véritablement au projet.

#### *Au niveau des relations*

Les habitants font partie intégrante des débats publics mis en place par les administrations autour d'un futur projet de territoire. Dès les premières phases du projet, ils sont conviés à exprimer leur opinion. Cette confiance que l'administration publique leur concède renforce les liens entre les administrations et les citoyens mais aussi entre tous les acteurs qui sont conviés à participer.

#### *Au niveau de l'apprentissage*

La confrontation des opinions permet une ouverture des esprits afin d'être au plus près de l'intérêt général. Chaque acteur défend ses intérêts personnels mais l'écoute des autres permet à chacun de comprendre les différents enjeux du projet, les visions de chacun. Les processus participatifs entraînent donc un apprentissage des uns et des autres.

---

<sup>70</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.35

<sup>71</sup> Traduction personnelle: «Les interlocuteurs sont invités à réfléchir sur le problème au lieu de protester contre une solution unique ».

## Partie 1: La participation

*Mais plusieurs problèmes se posent :*

Les acteurs sont plus enclins à réfléchir sur des problématiques qui les touchent directement notamment quand elles leur pose problème plutôt que sur une problématique quelconque.

*«... difficilmente sono disposti a partecipare per ragionare attorno a un problema»<sup>72</sup>*

Il est en effet plus facile, à première vue, de protester que de proposer des solutions adaptées. D'autant que, plus les processus participatifs sont mis en place tôt et plus le travail à effectuer est important. Si les élus doivent définir des objectifs, c'est avant tout aux acteurs de participer pour élaborer le projet, comme le veut le degré 3 de la participation.

En outre, les débats publics peuvent se prolonger et ne pas aboutir à des solutions pertinentes. Le dialogue fonctionne quand tous les partis sont prêts à écouter les avis des uns et des autres, les confronter aux leurs et donc, mettre de côté leur intérêt personnel. Ce cas est idéal mais peu souvent observable en pratique. Il peut en résulter des tensions entre les élus et les autres acteurs, ce qui peut nuire au bon développement du territoire et aux futurs projets malgré la bonne intention initiale des élus. En outre, faire durer des dialogues qui n'aboutissent à aucune conclusion pertinente coûte du temps, de l'argent et peut entraîner une lassitude de la part des acteurs qui finissent par ne plus participer.

### **3. Des dispositifs participatifs rattachés à des territoires précis<sup>73</sup>**

La participation se concrétise par l'instauration de dispositifs participatifs, eux-mêmes mis en place par les administrations publiques, soit les porteurs de projets. Aussi ces outils participatifs sont-ils rattachés à un territoire, une échelle précise. Dans un tel contexte, il est difficilement imaginable d'étendre la participation aux territoires alentours sans outrepasser les compétences de chacune des administrations publiques. Ainsi, le porteur de projet, par sa nature, définit indirectement les limites de ses dispositifs participatifs. Si le débat souhaité par les administrations publiques se déploie autour d'enjeux locaux qui ne portent pas atteinte aux territoires voisins, cela ne pose pas de problème dans le choix de l'échelle. En revanche, quand les impacts d'un projet sont plus larges que les frontières administratives, il est difficile aux collectivités de faire interagir dans le débat des populations situés en dehors de ces limites. Ce premier point nous conforte dans l'idée que le niveau local est le plus apte à accueillir des processus participatifs.

---

<sup>72</sup> Traduction personnelle: «Ils sont difficilement disposés à participer pour réfléchir autour d'un problème». Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, 2004, p.35

<sup>73</sup> VAN NESTE Sophie. L. *Les terrains, territoires et échelles de la participation : l'échangeur Turcot mis en débat*. Institut national de recherche scientifique- Centre Urbanisation, Culture, Société, Montréal, 2012, p.6.

### **Du succès à l'échelle locale**

Les principales expériences sur la participation sont faites au niveau local c'est-à-dire, à l'échelle de la commune. Il est important de souligner que les institutions sont localement bien ancrées sur le territoire Italien et que les réformes nationales sont stimulées bien souvent par le droit communautaire. Ainsi, en Italie, les habitants s'identifient plus au pouvoir local proche de leur lieu d'habitat qu'au pouvoir national et éloigné. De manière traditionnelle, on se retrouve donc face à des entités locales puissantes qui semblent représenter une échelle pertinente pour la mise en place de processus participatifs, du moins dans la théorie.

L'échelle locale est aussi la plus mobilisée par les acteurs locaux (AMIRANTE Domenico, 2007, p.143). Cela s'explique probablement par la proximité des différents acteurs qui facilite les rencontres et la cohérence des débats autour de problématiques qui trouvent un écho en chacun. Comme le souligne Loïc Blondiaux « *La démocratie participative doit s'effectuer à une échelle de proximité, au niveau du quartier par exemple. Il est difficile de confronter les intérêts à une échelle plus large* » (Les Ulis, 2009, p.5).

### **Des difficultés à trop grande échelle**

Dans les grands projets, la participation peut rencontrer des difficultés à être instaurée malgré la volonté des décideurs. En effet, « *les distances géographiques, les différences de langue et de coutume, l'absence de connaissances partagées* » (Martin O'Connor, 2009) entraînent des incompréhensions et nuisent à la bonne coordination et cohérence des processus participatifs.

Certains participants potentiels, trop éloignés, peuvent ne pas se sentir concerner par un projet de territoire dont les objectifs paraissent flous, leur éloignement entraînant un manque d'information sur le projet en lui-même mais aussi sur les processus participatifs. En outre, selon la nature des processus participatifs, ils devront effectuer des centaines de kilomètres pour intervenir dans des débats qui ne les concernent pas toujours. « *...le processus n'assure pas aux participants les moyens (dont le temps) nécessaires* » (Martin O'Connor, 2009) à la participation. Toutefois, l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication au sein des collectivités notamment, permet de casser les distances. L'utilisation d'internet rend possible des discussions entre des acteurs très éloignés géographiquement par le biais de nombreux logiciels (Skype,...). Ces NTIC forment de nouveaux outils dont les rôles semblent tout à fait pertinents pour l'instauration de dispositifs participatifs dans les projets de territoire à grande échelle. Il revient donc aux décideurs de savoir qui ils souhaitent réunir autour d'un sujet de discussion et quels moyens mettre en place pour y parvenir.

De plus, la différence de langages des intervenants peut être un handicap important se rencontrant généralement dans des projets entre différents pays. Néanmoins ceci n'est pas le cas pour le sujet d'étude qui nous intéresse.

## VII. Conclusion

Comme nous l'avons vu dans cette partie, la participation est une notion difficile à définir. Néanmoins, au cours de nos recherches et en accord avec notre sujet, nous avons pu définir la participation comme suit :

***La participation, c'est la rencontre d'acteurs publics, économiques, sociaux et de citoyens autour d'une problématique précise émise par un porteur de projet, généralement une administration publique, dans l'objectif d'élaborer communément un projet adapté au territoire.***

La législation italienne nous apprend que les régions dans leur grande autonomie ont pu développer des lois régionales propres à la participation notamment en Toscane qui est la région précurseur dans ce domaine mais aussi en Emilie-Romagne et en Ombrie. Ces lois régionales ont pour but principal d'assurer une communication efficace et de désamorcer les conflits tout en tenant compte des avis des populations concernées.

Aussi, et pour que la participation soit effective, un certain nombre de facteurs doivent être réunis. En effet, il faut pouvoir définir le type de participation souhaité, c'est-à-dire unidirectionnel (type informatif) ou bi directionnel (échange). Mais un facteur primordial à la mise en place des processus participatifs est la communication déployée vis-à-vis du projet afin d'informer les futurs acteurs du rôle qu'ils pourront jouer dans ce projet. Les habitants doivent savoir à quoi ils peuvent participer et comment ils peuvent le faire. Pour cela, la mise en place d'un agenda est nécessaire car un processus participatif doit être le plus préparé possible pour se dérouler dans de bonnes conditions permettant d'obtenir la coopération souhaitée des parties prenantes.

La participation en elle-même peut s'effectuer de différentes manières suivant le sujet traité. En effet, pour des questions d'ordre financier, il est possible de mettre en place des budgets participatifs par exemple. De manière plus générale, les processus les plus employés sont les jurys de citoyens, les conférences de consensus, les sondages délibératifs etc. En outre, l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication ont permis de développer des outils tels que le principe de l'e-démocratie, qui permet de palier à une des limites à la mise en place de la participation : la barrière matérielle et temporelle.

Pour permettre une participation efficace, un certain nombre d'acteurs doivent être présents, ces derniers peuvent varier suivant les projets mais on note tout de même certains « indispensables » tels que les porteurs de projet, les élus (ou les instances administratives), les experts et bien sûr les habitants.

Une question essentielle se pose : pourquoi mettre en place la participation ? Cette dernière permet un renforcement des administrations via une meilleure transparence en défendant la démocratie par l'écoute des besoins des citoyens. De plus, la participation peut permettre de légitimer les décisions prises par les autorités puisqu'elles auront l'appui de la population. Cet appui des citoyens permet aussi de limiter les protestations de ces derniers tout en leur donnant le sentiment qu'ils décident de l'avenir de leur territoire. La participation permet aussi d'acquérir de nouveaux savoir aussi bien pour les citoyens qui apprennent des experts que pour les autorités qui en savent plus sur les attentes des citoyens et qui participent à l'émergence de nouvelles idées. En outre, la participation autorise les différents acteurs à

## Partie 1: La participation

tisser des liens qui pourront leur servir pour de futurs projets. Néanmoins, il convient de porter une attention particulière quant au moment auquel les démarches participatives interviennent puisque si elles s'effectuent trop tardivement, le pouvoir décisionnel des citoyens s'en voit diminué. La mise en place en amont est aussi un avantage pour les autorités qui peuvent plus facilement tenir compte de l'avis des citoyens dans leurs plans qu'ils pourront modifier le cas échéant.

Cependant, il apparaît que les démarches participatives sont plus efficaces au niveau local pour plusieurs raisons. En effet, les participants connaissent mieux leur territoire de vie (qui est assez restreint dans la majorité des cas). De plus, la coopération entre les différentes instances d'un projet s'étendant entre diverses limites administratives ou physiques s'avère souvent compliquée pour des raisons de barrières physiques ou de conflits d'intérêts entraînant un possible désintéressement des différentes parties. Cette analyse théorique nous confirme donc dans notre hypothèse selon laquelle la participation est plus efficace au niveau local. Néanmoins, nous souhaitons confirmer cette hypothèse tout en répondant à notre problématique initiale par le biais de l'étude du projet VenTo qui prend place dans le Nord de l'Italie.

## PARTIE 2 : CAS DU PROJET VENTO

---

La partie théorique de la participation nous a dotés de premiers éléments de confirmation quant à notre hypothèse selon laquelle la participation est plus efficace au niveau local. Toutefois, la théorie seule ne suffit pas pour garantir la véracité de cette hypothèse. C'est la raison pour laquelle nous tenterons d'affirmer ou non notre hypothèse par l'analyse d'un cas concret au cours de cette seconde partie.

Pour ce faire, nous nous intéresserons à l'étude du projet VenTo qui prend place dans le Nord de l'Italie en tant que projet multi-acteurs et multi-échelles.

Ainsi, après avoir présenté le projet VenTo sous tous ses aspects, nous étudierons le statut particulier de ceux qui l'ont initié, à savoir des experts universitaires. Ensuite nous verrons les répercussions sur la participation du fait que VenTo soit un projet multi-acteur dans un premier temps et multi-échelles dans une dernière partie.

## I. Présentation de VenTo

Nous intéresserons maintenant à un cas d'étude italien, celui du projet VenTo développé par le professeur Pileri du département d'architecture et d'études urbaines du Politecnico di Milano.

### 1. Présentation

Le projet VenTo est un projet de voie cyclable reliant la ville de Venise à celle de Turin. Il tire son nom des deux villes entre lesquelles le projet est déployé : « Ven » pour Venezia (Venise) et « To » pour Torino (Turin). L'idée force de ce projet est de réaliser ce tracé de voie cyclable le long des rives du Pô et ce de manière économiquement soutenable. VenTo est un projet de voie cyclable mais aussi un projet de développement, une occasion concrète d'occupation et de relance économique des territoires traversés et impactés. VenTo traverse 121 communes, 12 provinces et 4 régions.

L'idée de ce projet est née au sein du Politecnico di Milano, dans le département d'architecture et de planification, dans l'esprit du professeur Paolo Pileri. Dès 2010, le professeur Pileri s'entoure d'Alessandro Giacomel, de Diana Giudici et de Luca Tomasini pour donner corps au projet.

En outre, le projet s'est vu octroyer une bourse par la région Lombardie afin qu'il puisse se concrétiser. Cette bourse provenait de fonds Européens FSE<sup>74</sup>, à leurs tours redistribués pour une liste variée de sujets ayant en commun l'EXPO 2015<sup>75</sup> de Milan. Le Département d'Architecture et de planification du Politecnico de Milan soutient l'idée et a également investi pour cofinancer la part de la région jusqu'à ce qu'elle atteigne une bourse annuelle de 25 000 euros. A ceux-ci seront ajoutés progressivement de 8 000 à 10 000 euros («restes» de la recherche précédente, rapidement réinvestis) pour acheter du matériel, payer les frais d'inspection et diriger l'équipe de 4 personnes.

Cette piste cyclable (en partie déjà existante) pourrait être réalisée d'ici à 2015, date qui correspond à l'EXPO2015, avec la perspective de l'agrandir en la reliant avec d'autres voies cyclables comme la Brennero-Peschiera-Mantova, la Turin-Nice ou la Mantova-Ferrara-Adriatico ou encore de la doubler grâce à une autre piste sur la berge opposée du Po. VenTo deviendrait la plus longue voie cyclable de l'Europe du Sud.

---

<sup>74</sup> Fond social européen

<sup>75</sup> Expo2015 est l'exposition universelle qui aura lieu à Milan en 2015.

## Partie 2 : Le projet VenTo



Figure 2: La carte emblème du projet  
Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it/index.html>>

La voie cyclable représente donc un tracé de 679 km de long. Néanmoins, parmi ces 679 km de piste, certaines portions sont déjà existantes et c'est également là une force du projet : l'utilisation des voies déjà présentes. Ainsi, on note 4 situations possibles :

- 15% du tracé est déjà réalisé et peut être utilisé de façon sécurisée, soit 102 km.
- 42% est réalisé mais est soumis à des conflits d'usage. Ce sont des voies telles que celles des rives du Pô qui peuvent poser problème vis-à-vis de la réglementation actuelle sur leur usage (loi de préservation et sauvegarde, etc.), soit 284 km.
- 22% du tracé nécessite de faibles et simples interventions pour devenir pédalables en toute sécurité, soit 148 km.
- 21% du tracé n'est actuellement pas utilisable à vélo en l'état actuel et nécessite des interventions assez importantes, soit 41 km. On y retrouve 3 types de situations :
  - 21% soit 30 km où les interventions concernent les routes locales
  - 62% soit 90km où les interventions concernent les routes à trafic moyen
  - 17% soit 21 km où les interventions concernent les routes à trafic élevé

Le coût total du projet est estimé à 80 millions d'euros, ce qui correspond actuellement en Italie au prix à payer pour 1 à 2 km d'autoroute !

- Dans le premier cas, le projet ne coûte rien puisque les pistes sont déjà existantes et utilisables en l'état.
- Dans le second cas, où on rencontre des conflits d'usage, les 284 km sont estimés à un coût d'un million d'euros soit 4€ du mètre.

## Partie 2 : Le projet VenTo

- Pour le troisième cas, où les interventions simples doivent être effectuées, le coût pour rendre les 148 km de piste cyclable est estimé à 18 millions d'euros soit 120€ du mètre.
- Dans le dernier cas, où les interventions à effectuer sont plus lourdes, l'investissement est estimé à 61 millions d'euros soit 420€ du mètre.

Ainsi, l'intervention se déroule suivant les 3 phases décrites ci-avant : régulation des conflits d'usage, réalisation des interventions simples, puis réalisation des interventions lourdes.

## 2. Aspect économique

Avec un coût total de 80 millions d'euros, le projet revient à un investissement de 118 euros par mètre de voie.

La répartition des coûts s'effectue comme suit parmi les 12 provinces impliquées:

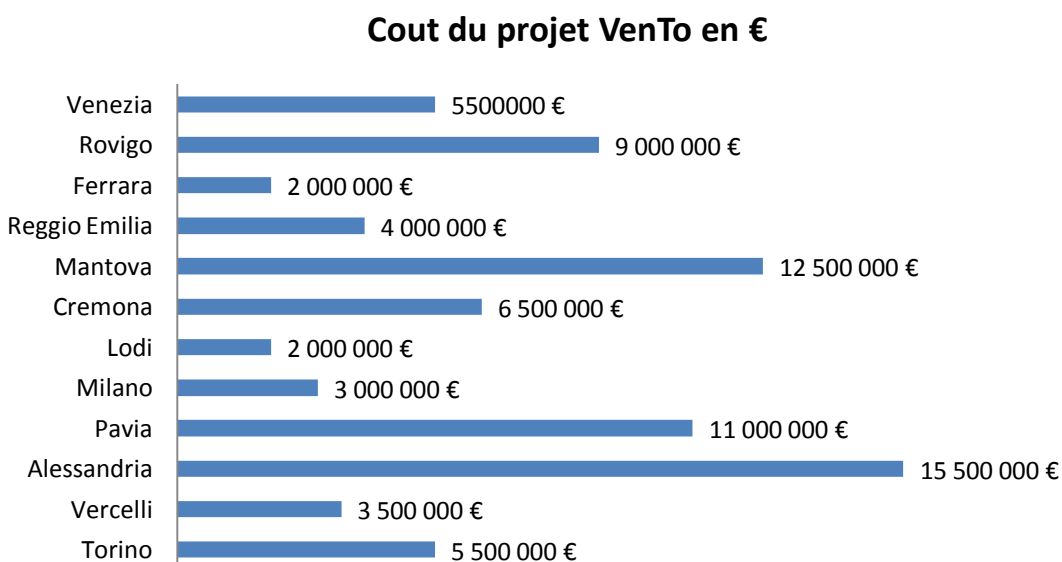


Figure 3 Coût du projet VenTo par région traversée.  
Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it/conviene.html#menu>>

### Part de la participation financière de chaque province

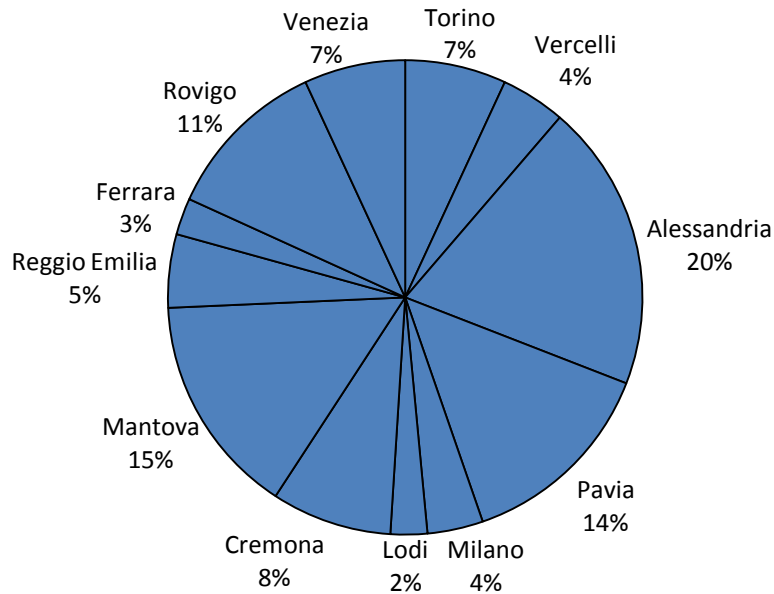


Figure 4 Participation de chaque province dans le financement de VenTo.  
Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it/conviene.html#menu>>

L'impact touristique et économique qui peut être engendré a donc un potentiel élevé.

En Europe, des infrastructures de ce type ont été réalisées à partir des années 1970 et ce, de manière croissante, si bien qu'aujourd'hui elles composent un réseau cyclable conséquent où les voies cyclables sont de véritables sources de rentabilité locale.

Dans des cas semblables en Europe, chaque kilomètre de voie cyclable a engendré un retour financier variant entre 100 000 et 400 000 euros par kilomètre en peu d'années. Chaque cyclotouriste a en moyenne dépensé entre 600 et 1 800 euros dans les 2 ou 3 dernières années. Ceci représente une opportunité unique pour les économies locales.<sup>76</sup>

Sur la ligne Vienna-Passau<sup>77</sup> le long du Danube, 5 000 cyclistes circulent quotidiennement et ont générés en 2010 un revenu touristique et économique de presque 72 millions d'euros. De la même manière, ce sont 92 millions d'euros qui ont été générés la même année le long de la voie cyclable allemande qui s'étend aux abords de l'Elbe. On peut également citer un exemple italien puisqu'en 2011, les 200 km de voie cyclable de Trentin ont produit 85 millions d'euros.<sup>78</sup>

Le projet pourrait bien engendrer 100 millions de revenus par an grâce aux seuls 155 000 touristes estimés, sans parler de la quantité de postes de travail qui seraient créés par la réalisation du projet et qui ne sont pas encore estimés. A titre d'exemple, les 40 000 km de voies cyclables allemandes produisent un revenu stable de 8 milliards d'euros par an.

<sup>76</sup> Source: <<http://www.progetto.vento.polimi.it>>

<sup>77</sup> Cette voie cyclable fait 320 km de long.

<sup>78</sup> Source: <<http://www.greenews.info/progetti/da-torino-parte-vento-la-pista-ciclabile-piu-lunga-ditalia-20120903/>>

Un retour économique positif réside donc aussi dans les retombées induites par la conduite d'un projet d'une telle envergure sur les petites entreprises. En effet, on dénombre environ 2000 entreprises, des exploitations agricoles, des bed and breakfast, des activités artisanales et commerciales qui pourraient bénéficier des retombées économiques engendrées par VenTo. De plus, même les villes n'étant pas immédiatement traversées par le tracé pourront en tirer des avantages économiques puisque VenTo peut être rattaché à d'autres voies cyclables existantes.

Le temps de réalisation estimé de VenTo est de trois ans, ainsi, il s'agirait d'un investissement de 7 millions d'euros par an pour chaque Région. Néanmoins, il peut très bien s'agir d'un investissement dans le cadre d'une intervention de l'Etat.

### 3. Les critères VenTo

Le projet VenTo affiche 5 critères<sup>79</sup> :

- 1) Avoir moins de ruptures possibles : Le tracé a été choisi pour garantir le moins de ruptures possibles. De plus il a été également choisi pour que le moins de travaux « complètement nouveaux » soient à réaliser. Néanmoins ces choix impliquent parfois de devoir s'éloigner du fleuve ou d'éviter certaines villes.
- 2) Maintenir un faible coût : VenTo a un coût indéniable. Les choix ont été effectués pour minimiser les coûts et trouver les solutions les moins onéreuses possibles en utilisant autant que faire se peut des infrastructures déjà existantes ou des zones qui requéraient un minimum de travaux.
- 3) La sécurité : La caractéristique essentielle d'une voie est d'assurer la sécurité de ses utilisateurs. Pour les cyclistes cela revient à éviter les contacts éventuels avec les voitures, les motos ou les camions. Ainsi, les pistes cyclables doivent être sûres surtout pour les populations les plus vulnérables comme les enfants.
- 4) La flexibilité modale : Les longues voies cyclables telles que celle du projet VenTo ne doivent pas uniquement attirer les cyclistes vivant à proximité du parcours. Cela doit être flexible et autoriser les usagers des trains ou des bateaux à pouvoir effectuer une partie de leur trajet via VenTo. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de rester aussi proche que possible des voies de chemin de fer en essayant de ne pas s'en éloigner d'une distance moyenne de plus de 6 km.
- 5) Les villes et le paysage : La beauté a été privilégiée. D'une part car le tracé traverse des lieux d'une beauté particulière, des villes remarquables mais également car le paysage est un « must ». En effet, le paysage est là. Là où il est dégradé, il faudra donc

---

<sup>79</sup> Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it/>>

se soucier de le préserver car il représente le témoignage d'une volonté civile, sensible au patrimoine des biens publics et communs. Cet esprit du projet sera utile et renforcera l'image touristique de la piste cyclable (donc un tourisme responsable). Ainsi dès que ce fut possible, le tracé a été dirigé en ce sens.

### 4. Aspect environnemental

La bicyclette est un moyen de transport qui se diffuse de plus en plus en Italie et Turin est en train de s'équiper pour devenir une ville de cyclistes. « Le choix de notre ville comme terminus du projet VenTo peut être une opportunité extraordinaire, un volet économique important pour notre *green economy*" explique Enzo Lavolta, l'adjoint à l'environnement de la Commune de Turin<sup>80</sup>.

VenTo est donc un projet positif de relance. Un projet qui se projette vers l'avenir de manière visionnaire, d'un côté, mais concret, de l'autre. Nombreux sont les signaux qui indiquent que ce virage inédit est capable de suggérer un paradigme de développement territorial et économique différent. Un paradigme qui ne s'appuie plus sur l'économie exercée depuis des années, mais sur les atouts que possède l'Italie comme son climat, son paysage, son agriculture, ses centres urbains petits et moyens, sa culture selon l'équipe de recherche de VenTo.

Les bénéfices environnementaux et sociaux des voies cyclables sont connus: réduction de la pollution, promotion de la mobilité soutenable et des styles de vie plus sains, restauration d'un contact plus direct avec la nature et avec le paysage. Mais les bénéfices ne sont pas seulement d'ordres environnementaux ou de santé publique. La présence de pistes cyclables permet l'émergence de nouvelles économies, vertes qui plus est.

En outre, ce projet est inscrit dans une démarche environnementale forte puisqu'il prône l'usage d'un mode de déplacement doux et ce sur longue distance, ce qui n'est pas vraiment dans les habitudes italiennes ! En effet, en Italie, les vélos sont surtout considérés comme des moyens de se déplacer en milieu urbain. De plus, ce projet fait la part belle à la nature et à sa valorisation.

Voici quelques exemples de paysages traversés par VenTo <sup>81</sup>:

---

<sup>80</sup> Article disponible sur < <http://www.greennews.info/progetti/da-torino-parte-vento-la-pista-ciclabile-piu-lunga-ditalia-20120903/>>

<sup>81</sup> Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it/paesaggi.html#menu>>



Figure 5 Exemples de paysages traversés par VenTo.  
Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it/paesaggi.html#menu>>

Il est à noter que 266 km du tracé traverse des parcs, qui sont au nombre de 15. De ce fait, c'est environ 40% du tracé qui se trouve en zone protégée.<sup>82</sup> L'Italie, tout comme la France, comporte des parcs de niveau de réglementation et de gestions différents.

---

<sup>82</sup> Source : <<http://www.progetto.vento.polimi.it>>

### Longueur de voie cyclable en zone protégée

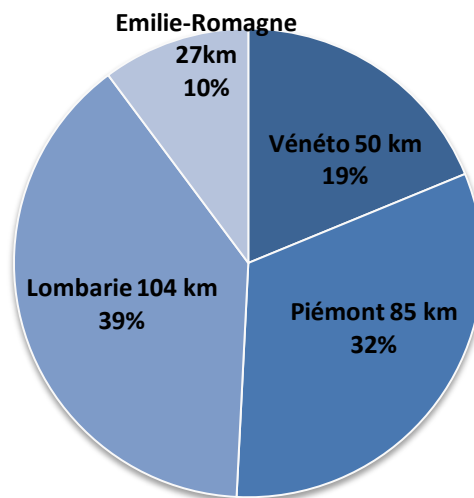


Figure 6 Pourcentage de voie cyclable en zone protégée par région.  
Source: < <http://www.progetto.vento.polimi.it/parchi.html#menu> >

Actuellement, ces parcs se sont pas joints et constituent des « îles vertes » que VenTo pourrait réussir à « réunir ». Le parc du Delta du Po à Ferrara se trouve à trois jours de vélo du parc du Ticino tout en passant par des sites d'importance communautaire ou par des zones de protection spéciale appartenant notamment au réseau Natura2000.

Depuis de nombreuses années, des efforts ont été faits pour réaliser des sentiers, des observatoires de la faune, des voies cyclables etc. soit autant de projets que pourrait réunir VenTo pour former un « Grand Parc du Pô ».



Figure 7: Les parcs traversés par VenTo  
Source: < <http://www.progetto.vento.polimi.it/parchi.html#menu> >

### La multimodalité

Une autre composante importante du projet VenTo est la multimodalité puisque le projet se veut accessible au plus grand nombre et non aux seuls cyclistes expérimentés.

VenTo est géographiquement situé au centre d'un réseau ferroviaire. Effectivement, on compte 115 gares tout au long du tracé. De plus, la volonté d'une démarche multimodale est appuyée par le fait que le tracé n'est amené à s'éloigner en moyenne que de 6 km des voies ferrées. Les cyclotouristes peuvent donc partir de Venise ou de Turin pour effectuer une partie ou la totalité du trajet en train. De plus, le nœud ferroviaire de Vérone est bien relié avec les Alpes au Nord. En outre on peut rejoindre VenTo depuis Vérone via le long de l'Adige ou depuis Peschiera le long du Mincio en passant par Mantova. D'autres connexions sont possibles depuis Gênes, Bologne et Milan. Milan qui sera d'ailleurs directement accessible en vélo le long du parcours du Naviglio Pavese grâce aux travaux prévus pour l'EXPO 2015.

VenTo est également lié à de nombreuses autres pistes cyclables existantes ce qui en accroît son attractivité. En outre, les paysages offerts le long du Canal Cavour, du Tessin (en partie), l'Adda, la Secchia, le Mincio et l'Adige augmentent fortement le potentiel touristique des pistes.

Par l'intermédiaire de VenTo, il est possible de pédaler directement de Bolzano à Turin, de Trente à Venise, de Mantova à Pavia puis à Milan: les possibilités sont nombreuses.

Il est aussi possible de naviguer sur le Pô tout en gardant avec soi sa bicyclette. On trouve aussi de nombreux navires prêt à l'emploi et, même de Venise, il est possible rejoindre la côte Croate.

Ce projet met donc en avant la multi-modalité afin de pouvoir satisfaire au mieux les envies des usagers et permettre une meilleure utilisation du tracé. Les usagers ont à leur disposition plusieurs moyens de transport et peuvent les combiner, ce qui réduit l'impact environnemental négatif puisque les trains et les bateaux autorisent les vélos à leur bord. Ainsi, si les usagers ne souhaitent faire que quelques parties du trajet, ils le peuvent, et les moyens mis à leurs disposition leur permettent d'éviter l'utilisation d'un autre type de véhicule.



Figure 8 : Exemple de rangement de vélos dans un bateau et un train

### Un projet cycliste inséré dans un réseau

En Italie, les vélos sont surtout considérés comme des moyens de se déplacer en milieu urbain.

VENTO est **Eurovelo** et aussi **Bicitalia**. Pour le chef-lieu Lombard (Milan) ce projet est en adéquation avec Eurovelo, un groupement d'itinéraires cyclables qui traversent toute l'Europe (l'itinéraire n°5 de Londres à Rome "via Francigena"<sup>83</sup> traverse la ville de Milan) et aussi avec Bicitalia (développement à l'échelle nationale du réseau des grands axes touristiques et force de proposition pour les gouvernements centraux et locaux dans la mise en œuvre de la cohérence des voies cyclables). La réalisation de VenTo doit permettre une mise en relation avec d'autres pays.

### Les acteurs du projet

Afin de pouvoir mener à bien un projet d'une telle envergure, VenTo implique un certain nombre d'acteurs, de partenaires, parmi lesquels on compte 121 communes, 12 provinces et 4 régions, soit 242 localités entre villes et petits bourgs.

Le tracé parcourt donc les 4 régions suivant la répartition suivante :

- La Vénétie sur 101 km soit 14.9% du trajet
- L'Emilie-Romagne sur 68 km soit 10 % du trajet
- La Lombardie sur 363 km soit 53.4% du trajet
- Piémont sur 148 km soit 21.7% du trajet

Tout au long du trajet, VenTo traverse également 15 parcs, 14 000 exploitations agricoles, 300 activités de réception et autres ainsi que 2 000 activités commerciales soit autant d'acteurs potentiels ou avérés du projet.

Les différents types d'acteurs principaux sont :

- les instances administratives (communes, provinces, régions, Etat)
- les associations de bateliers et les organismes fluviaux du Pô
- les associations de protection (WWF)
- les associations de cyclisme
- les parcs,
- les sites agricoles,
- les activités commerciales
- les usagers

---

<sup>83</sup> Littéralement la « Voie des Français » est un réseau de routes et chemins empruntés par les pèlerins venant de France pour se rendre à Rome.

## Partie 2 : Le projet VenTo

En outre, le projet réunit 115 adhésions symboliques et plus de 2500 signataires/sympathisants déclarés.

De plus, la Commune de Milan a récemment adhéré au projet VenTo par la Délibération n. 30 du 18/01/2013 approuvée par la Commission Communale.

VenTo a une réelle volonté de fournir une réponse concrète aux problèmes d'économie et de travail à un territoire où vivent 1,5 millions d'Italiens et ainsi donner vie à un projet qui dépasse les particularismes et les géographies.

### 5. Les problèmes rencontrés et les enjeux soulevés

Comme nous le verrons par la suite, le projet VenTo rencontre aussi certaines difficultés notamment vis-à-vis des instances politiques. Ces dernières (bien que certaines s'impliquent) sont encore frileuses pour un projet d'une telle envergure qui est parfois mal compris à cause du statut quelque peu délaissé de la bicyclette en Italie. C'est notamment le cas des régions qui font la sourde oreille pour le moment, ce qui ne permet pas à VenTo de bénéficier d'une notoriété à grande échelle qui lui est pourtant indispensable.

Comme le souligne Paolo Pileri : *«L'engagement de dépense est plus que soutenable, si divisé entre toutes les Régions, Provinces et administrations intéressées, mais il manque un engagement concret. C'est un problème politique et nous demandons aux hommes politiques de s'impliquer. Ce ne serait pas un projet qui fait s'enrichir un ou peu d'acteurs, on parle de croissance économique distribuée.»*

La réalisation de ce projet nécessite toutefois de prendre une volonté politique claire, non seulement pour l'identification des ressources économiques nécessaires, mais également pour surmonter les obstacles bureaucratiques et la fragmentation des compétences.

L'objectif est celui d'une forte coordination entre le niveau central et local: les régions, les provinces, les municipalités, les institutions fluviales (bassin fluvial du Pô), qui ont des intérêts spécifiques (associations, privés) capable de poursuivre de façon unifiée la conception et la mise en œuvre de l'intervention, de limiter les coûts, le temps et les tracasseries administratives et d'assurer la durabilité de la gestion de l'entretien du projet une fois terminé<sup>84</sup>.

En outre certains conflits se font avec les diverses associations. Par exemple, les rives du Pô sont soumises à des règles d'usage qui empêchent pour le moment de faire passer des vélos par ces chemins. C'est un problème que les porteurs de projet doivent régler avec les associations de protection des rives du bassin du Pô.

---

<sup>84</sup> D'après une note faite en chambre des députés disponible sur :

<[http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_16/showXhtml.Asp?idAtto=61826&stile=6&highlight](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=61826&stile=6&highlight)

Un des plus grands problèmes auquel le projet doit faire face concerne la traversée des ponts sur le Pô et de ses affluents, au nombre 44. Pour régler ce problème, l'équipe de recherche indique qu'il serait suffisant de construire des supports en surplomb. Une autre question est celle des barrages de la route: 102 barrages ont été rencontrés en cours de route en plus des clôtures qui souvent ne permettent pas de fermer le tracé pour qu'il soit d'un seul tenant. Mais même dans ce cas, la solution pourrait venir d'une simplification de la réglementation sur l'utilisation des berges ou des routes locales. De même, certaines routes sont interdites à la circulation car elles sont réservées aux véhicules agricoles ou à la police et pourraient être utilisées pour VenTo.



Figure 9: Un exemple de conflits d'usages sur une route pouvant être utilisée pour VenTo  
Source: <<http://www.progetto.vento.polimi.it/progetti.html#menu>>

## 6. Ce que disent les lois régionales<sup>85</sup>

Les 4 régions traversées par VenTo sont donc la Vénétie, l'Emilie-Romagne, la Lombardie et le Piémont.

Parmi ces régions on note une certaine avance de **l'Emilie-Romagne** en termes de participation puisque qu'elle est la seule à disposer d'une loi entièrement dédiée, celle du 9 février 2010 intitulée : « *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali.* »<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Nous nous abstenons de traduire littéralement ces textes de lois pour éviter de nous éloigner de leur sens premier, les textes législatifs étant compliqués à traduire. Néanmoins, nous avons précisé où les trouver.

<sup>86</sup> Disponible sur le site : <<http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=319b59ea45d2ad020387bda1bd0a088d>>

## Partie 2 : Le projet VenTo

Les autres régions n'ont pas de loi spécifique à proprement parler.

Néanmoins, on retrouve la participation dans le statut de la région du **Piémont** dans son article 2 intitulé «*Autonomia e partecipazione*<sup>87</sup>» :

### Art. 2 Autonomia e partecipazione

1. La Regione opera nell'ambito dei poteri riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato, esercitando la propria autonomia per realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'attività politica, economica e sociale della comunità regionale e nazionale.

2. La Regione riconosce che la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini.

3. La Regione valorizza il costituirsi di ogni associazione che sia intesa a concorrere con metodo democratico alla vita della Regione e in particolare sostiene l'iniziativa dei cittadini per la realizzazione dei diritti e valorizza le forme di solidarietà sociale, l'associazionismo e il volontariato, assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali.

4. La Regione coinvolge nelle scelte legislative di governo il sistema degli enti locali e consulta, ritenendo il loro apporto elemento fondamentale della politica regionale, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni e gli organismi in cui si articola la comunità regionale e, quando la materia lo richieda, elettori della Regione secondo le forme previste dallo Statuto e dal Regolamento.

5. La Regione predispone altresì indagini conoscitive sulle materie di sua competenza anche a mezzo di organi e strumenti di consultazione e ricerca.

Concernant la **Lombardie**, c'est dans l'article 8 de son statut qu'on retrouve la participation sous le nom simple de «*Partecipazione*<sup>88</sup>» :

### 1. La Regione:

a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative;

b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche.

---

<sup>87</sup> Disponibile sur le site : <[http://www.uil.it/pol\\_territoriali/statuti/piemonte\\_art\\_app.htm](http://www.uil.it/pol_territoriali/statuti/piemonte_art_app.htm)>

<sup>88</sup> Disponibile sur le site :

<[http://consiglionline.lombardia.it/normelombardia/accessibile/main.aspx?exp\\_coll=lrst2008051400001&view=showdoc&iddoc=lrst2008051400001&selnode=lrst2008051400001](http://consiglionline.lombardia.it/normelombardia/accessibile/main.aspx?exp_coll=lrst2008051400001&view=showdoc&iddoc=lrst2008051400001&selnode=lrst2008051400001)>

## Partie 2 : Le projet VenTo

2. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici.

3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale.

La **Vénétie** met elle aussi la participation dans son statut au cours de l'article 9 lui aussi intitulé « *Partecipazione* <sup>89</sup> » :

### Art. 9 - Partecipazione.

1. La Regione promuove la partecipazione ai processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative da parte dei cittadini, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi generali.

2. La Regione, allo scopo di rendere effettiva la partecipazione, assicura il diritto di accesso e un'informazione ampia, diffusa, pluralista e neutrale in ordine alla propria attività.

Ainsi, le projet VenTo est un projet de développement économique soutenable et durable. Il repose sur la mise en place d'une piste cyclable allant de Venise à Turin. Le projet est peu onéreux compte tenu de sa taille puisqu'il utilise nombre de pistes déjà existantes. De plus, avec un coût de réalisation total équivalent à 1 ou 2 kilomètres d'autoroute italienne il s'impose comme une vraie alternative aux moyens de transports traditionnels tout en alliant une composante touristique importante. C'est un projet qui possède de nombreux avantages d'ordres économique, environnemental ou encore touristique.

Il est soutenu par une équipe universitaire qui l'a fait naître dans les locaux du Politecnico di Milano.

VenTo est donc un projet innovant avec tout ce que cela comporte c'est-à-dire la possibilité d'être incompris surtout dans un contexte italien où la place du vélo est bien éloignée de celle que l'on peut observer dans les pays du nord de l'Europe tels que les Pays-Bas.

Néanmoins, l'envergure de ce projet engendre certains désagréments vis-à-vis de sa promotion et sa reconnaissance à l'échelon national. En effet, c'est un projet multi-acteurs et multi-échelles puisqu'il ne traverse pas moins de 4 régions italiennes. Dans ce contexte, nous chercherons à comprendre comment une participation peut se mettre en place dans un tel projet, sous quelle forme et dans quelle mesure.

---

<sup>89</sup>Disponible sur le site :  
<<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2012/12st0001.html#Heading67>>

## **II. La position particulière des universitaires**

Le projet VenTo possède la particularité d'être porté par des universitaires (Paolo Pileri et toute son équipe) et non par des administrations comme c'est souvent le cas pour des projets qui font appel à la participation. Nous tenterons donc d'étudier comment cette position particulière d'experts peut être un frein ou une aide à la mise en place de la participation dans le cadre de VenTo.

### **1. Le statut des experts universitaires**

Dans les projets participatifs, les universitaires représentent généralement les partenaires des administrations publiques, ces dernières étant les porteurs de projet les plus fréquents. Les universitaires peuvent être associés à la « catégorie expert » analysée dans la première partie de ce document. En effet, ils possèdent des compétences pointues dans des domaines précis et sont donc peu souvent chargés de la mise en place d'un projet de territoire de A à Z. La compétence technique seule ne suffit pas à élaborer un bon projet (pour parler des experts au sens strict). Néanmoins, les universitaires italiens et particulièrement dans le secteur qui nous intéresse, travaillent souvent pour des bureaux d'études ou autres ou bien possède leur propre cabinet. Ceci leur fournit donc un regard sur le projet assez complet puisqu'ils sont capables de prendre en compte les aspects théoriques mais aussi les aspects pratiques.

Paolo Pileri a eu l'idée de VenTo car il s'occupe de thématiques liées à l'environnement en tant qu'universitaire et s'est toujours senti concerné par le vélo (bien que ne le pratiquant pas à haut niveau). Aussi, lorsque nous lui avons demandé s'il avait pensé ce projet en tant que citoyen ou expert, il nous a répondu que c'était indissociable pour lui.

Grâce à leurs compétences et leurs connaissances, l'équipe universitaire a dressé l'ensemble du projet VenTo par elle-même. La participation étant alors très peu exploitée et reposant surtout sur les prises de contact avec les différentes associations et administrations concernées dans les phases d'élaboration du projet. Ainsi, la participation des citoyens n'a pas eu lieu pendant ces phases d'élaboration du projet. Aussi, et c'est important pour comprendre les relations entre les acteurs, le porteur du projet VenTo est une équipe d'universitaires voulant mettre en place un projet novateur en Italie avec des idées déjà établies. Ce contexte peut aussi expliquer les difficultés de mise en place de la participation puisque comme nous le disions en première partie de ce document, l'information est primordiale pour bien réussir un projet et ce d'autant plus lors d'un concept novateur comme c'est ici le cas.

### **2. Le pouvoir amoindri des universitaires**

Au contraire des élus qui possèdent un pouvoir légitime sur un territoire donné, les universitaires sont des citoyens et à la fois des experts. Ils ne représentent donc pas une quelconque autorité et ne disposent pas de compétences décisionnelles particulières sur un territoire donné bien qu'ils possèdent toute légitimité dans le domaine pour lequel ils sont

conviés à participer autour d'un projet. En un mot, ils ne possèdent pas de pouvoir sur le plan politique, puisqu'ils ne représentent aucun parti politique soutenu par une partie de la population. Des ces conditions, il leur est difficile d'user de leur autorité pour instaurer des dispositifs participatifs bien qu'ils soient porteurs de projets dans notre cas.

En outre, les légitimités de la mise en place d'une participation dans les projets de territoire sont nombreuses dans le cas des administrations comme nous l'avons explicité dans la partie sur la législation italienne. En effet, les élus sont encouragés à instaurer de la participation pour asseoir leur autorité, justifier leurs prises de décisions, éviter les conflits, réunir des ressources (qu'elles soient financières ou qu'elles représentent des entités détenant des compétences particulières) et établir des liens de confiance entre les citoyens et elles. De plus, elles doivent respecter les législations votées au titre de la participation comme nous l'avons évoqué plus haut.

Les universitaires n'ont quant à eux pas les mêmes contraintes. Leur but n'est pas de répondre aux enjeux d'un territoire comme le doivent les élus. Ils ont donc une plus grande marge de manœuvre notamment en matière d'innovation. Mais, ils rencontrent des difficultés à mettre en place une participation efficace dans le sens où ils ont dû mal à se faire entendre auprès des autorités. Comme cela a été vu dans la partie 1, ce sont ces dernières qui représentent les différents échelons territoriaux auxquels sont rattachés les processus participatifs. L'université n'est pas une échelle territoriale et rencontre donc plus de difficulté à mettre en place les dispositifs participatifs habituels.

### **3. Une réponse avec la communication**

La complexité des échelles et des jeux d'acteurs rend la mise en place de dispositifs participatifs pour le projet VenTo particulièrement ardu. Les universitaires n'ont pas les moyens de fédérer dans des processus participatifs toutes les personnes intéressées par le projet VenTo. Les multiples échelles et la grandeur du projet rend cela impossible.

C'est pourquoi, la communication apparaît comme la solution à ce manque de pouvoir. D'ailleurs, les porteurs de projet se sont fortement penchés sur la communication du projet, moins coûteuse et plus facile à mettre en place, afin de se faire connaître au public mais aussi aux administrations publiques. C'est ainsi qu'une page Facebook a été créée spécialement pour le projet VenTo. Ce réseau social permet une meilleure diffusion de l'information d'autant que la création de cette page se fait en quelques secondes et gratuitement. Le plus dur reste de faire connaître cette page.

## Partie 2 : Le projet VenTo



Figure 10: Page officielle du projet VenTo sur Facebook.

La page compte déjà 1 447 fans (en avril 2013) ce qui peut paraître peu si l'on considère la population qui sera directement impactée par le projet VenTo (puisque les bassins de vie impactés représentent 1.5 millions de personnes selon le site de VenTo) mais beaucoup si l'on prend en compte que l'ensemble de la communication a été soutenue uniquement par les universitaires, ne bénéficiant que d'appuis politiques locaux. En outre, le professeur Pileri a réalisé de nombreuses interviews pour des journaux spécialisés, pour la presse locale etc. L'équipe a aussi mis en place une chaîne Youtube<sup>90</sup> sur laquelle on retrouve des interviews au cours desquelles le projet est expliqué de manière simple et structurée pour que chacun puisse comprendre. Ces interviews sont réalisées par l'équipe universitaire mais aussi par des spécialistes. On retrouve également sur la chaîne des vidéos dévoilant les différents endroits traversés pour que les futurs usagers puissent en avoir un aperçu. Lors d'un entretien avec le professeur Pileri, ce dernier nous a expliqué qu'au stade où en était le projet, il s'attachait à faire connaître VenTo du plus grand nombre afin qu'il puisse prendre son essor et se légitimer auprès des populations concernées (qui une fois informées peuvent ou non le soutenir). Le statut universitaire de l'équipe permet certes de communiquer avec les administrations plus facilement qu'un citoyen lambda (légitimé technique) mais il est compliqué de se faire entendre par les hautes instances puisqu'il ne représente pas une administration particulière.

<sup>90</sup> <http://www.youtube.com/user/VENTOciclabilePO/videos?flow=grid&view=0>

## Partie 2 : Le projet VenTo



Figure 11: Exemple de certaines associations et institutions qui soutiennent VenTo  
source: <<http://www.progetto.vento.polimi.it/soggetticollettivi.html#menu>>

### 4. Un porteur de projet en lien avec l'administration et la population

Les universitaires forment un pont entre les citoyens et les administrations publiques mais aussi entre les administrations elles-mêmes. Leur certaine neutralité sur le plan politique leur permet de nouer des liens entre les différents acteurs du projet sans conflits de compétences. Dans cette optique, les universitaires ont suggéré aux villes de Milan et de Turin d'établir un accord afin de montrer leur engagement politique vis-à-vis du projet mais aussi de renforcer leurs liens. Cet accord entre ces deux villes importantes confèrera également plus de poids au projet pour être entendu mais aussi reconnu puis appuyé par des institutions de niveau supérieur, jusqu'au gouvernement.

Certaines populations, selon divers motifs, rencontrent des difficultés à faire confiance aux élus qui dirigent leur territoire. L'acteur Universitaire s'insère alors comme un porteur de projet idéal pour redonner confiance aux habitants et les rallier autour d'un débat où ils ne seront pas jugés par les élus. La perspective de cet acteur neutre peut même attirer de nouveaux acteurs qui jusque-là étaient restés à l'écart de la participation, les élus ne représentant pas leurs opinions. En effet, un projet porté par une instance politique peut subir les effets de la politique dans le sens où des opposants feront leur possible pour contrecarrer le projet pour la seule raison qu'il est porté par des élus « du camp adverse ».

## Partie 2 : Le projet VenTo

Les citoyens peuvent également se sentir plus concernés par un projet porté par une équipe universitaire car ces derniers sont comme eux, des citoyens. Certes ils possèdent une expertise que tous n'ont pas mais la barrière politique n'est pas présente.

Néanmoins, bien que certaines associations voient ce projet d'un œil bienveillant, certaines autres affichent plus de réticences quant aux propositions faites par des universitaires. Ces derniers sont alors considérés comme des « savants » qui arrivent avec leur « gros sabots » et leurs grandes théories perçues alors comme éloignées de la réalité de terrain. C'est d'autant plus le cas pour un projet de cette ampleur. De plus, Paolo Pileri nous a confié que les habitants sont souvent surpris qu'un expert universitaire comme lui s'occupe de cyclabilité. Cela montre également à quel point le vélo a une place marginale dans l'esprit des Italiens. Néanmoins, il ne pense pas que son statut soit un obstacle mais plutôt une aide qui lui permet de rencontrer des politiques.

Aussi, la position des porteurs du projet VenTo, est ambivalente. Dans la théorie, leur position leur permet d'avoir des relations particulières aussi bien avec les habitants qu'avec les élus mais dans la réalité, cela est bien plus complexe. En effet, la multitude d'acteurs et d'échelles concernées par le projet rend les choses plus compliquées. Le problème principal étant de se faire connaître de tous et de pouvoir expliquer les bienfaits du projet afin d'obtenir le soutien nécessaire pour être vu au niveau gouvernemental, ce qui est actuellement un problème important pour la suite du projet. De plus, le projet ayant été pensé par des universitaires, il a vu le jour dans une forme déjà très avancée laissant peu de place à des modifications ce qui n'encourage pas la participation citoyenne dans un processus de coproduction.

### **III. Un projet multi-acteurs**

#### **1. La thématique du Vélo**

En Italie, les citoyens ont une vision de la bicyclette bien loin de celle que peuvent avoir les pays Nord Européens. En effet, le vélo, loin d'être vu comme une alternative de déplacement doux, est perçu avant tout comme un divertissement pour les week-ends et les jours de beau temps. Le vélo est alors souvent considéré comme une forme de régression du type : « nous avons nos mobylettes et nos voitures motorisées alors pourquoi se fatiguer et perdre du temps à prendre le vélo ». Cela ne signifie pas pour autant que le vélo est absent de la culture italienne mais la place qu'il tient dans l'esprit des citoyens s'apparente plus à celle du divertissement qu'à celle du moyen de locomotion propre et alternatif. Dans ce contexte, il est d'autant plus difficile de réunir les partenaires nécessaires et d'intéresser le public au projet. Ce manque d'intérêt à l'égard de la nature même du projet, peut entraîner une diminution de la participation. Hélas, le caractère innovant du projet VenTo ne fournit pas de moyens de comparaison tangibles.

Néanmoins, comme nous l'avons vu dans la présentation du projet, le volet économique de VenTo fait aussi sa force. Dans le contexte de crise économique actuelle, un projet aussi peu onéreux pouvant entraîner des retombées économiques substantielles à hauteur de 4 régions n'est pas négligeable.

#### **2. L'ampleur de VenTo**

Le projet VenTo se décline sur plusieurs régions, provinces et communes comme nous l'avons présenté au début de cette seconde partie. Les acteurs sont nombreux et, il ne faut pas oublier que si le projet touche directement quatre régions, il rayonne aussi sur les régions alentours, l'influence d'un projet ne se limitant pas aux frontières des administrations. En outre, la voie cyclable traverse plusieurs parcs et des zones naturelles qui impliquent de nouveaux acteurs (associations de protection de l'environnement par exemple).

Les perspectives du projet sont tout aussi vastes : attirer les touristes, redynamiser des secteurs locaux, faire découvrir les paysages de l'Italie ou même sensibiliser les italiens à cette nouvelle mobilité douce qu'est le vélo. Nombre de partenaires peuvent être intéressés par les retombées potentielles du projet.

Aussi, le projet réunit-il une multitude d'acteurs éloignés les uns des autres mais ayant des intérêts personnels tout à fait différents. Dans ce contexte, tout l'enjeu est de pouvoir faire valoir les avantages du projet tout en respectant les attentes et les besoins de chacun et ce en leur démontrant les avantages de VenTo.

Beaucoup de biens communs tels que l'eau, les paysages ou l'agriculture ne peuvent être restreints par des limites administratives car cela signifierait de renoncer à certains avantages et c'est le message que veut véhiculer VenTo. Ce projet représente la création d'un bien commun qui doit surmonter le localisme dans lequel les administrations italiennes s'embourbent de plus en plus.

### 3. Les conflits

La multiplicité des acteurs complexifie le dialogue et engendre des situations de conflits entre les différents intervenants. Bien souvent, il s'agit de conflits d'intérêt, chaque acteur ne voulant privilégier que son point de vue, mais pas seulement. Si certaines associations accueillent VenTo d'un œil bienveillant, d'autres le perçoivent comme quelque chose de trop important pouvant leur créer du tort.

En effet, les porteurs du projet VenTo rencontrent quelques difficultés avec l'association FIAB (Federazione Italiana Amici della Bicicletta). Selon le professeur Pileri, cette opposition pourrait être due à une certaine forme de « jalousie » de la part de l'association. En effet, il semblerait que l'idée d'élaborer un parcours cycliste à l'échelle nationale comme celui du projet VenTo avait déjà été envisagé par l'association. Toutefois, l'idée n'avait pas été développée de manière significative sans doute faute de moyens techniques et/ou financiers. Ce qui n'est pas le cas des universitaires de VenTo qui ont fait des investigations et des investissements poussés dans le projet (par exemple, concernant des problèmes techniques pour le franchissement des ponts). De ce fait, l'association FIAB ne soutient pas vraiment le projet VenTo sans doute par orgueil.

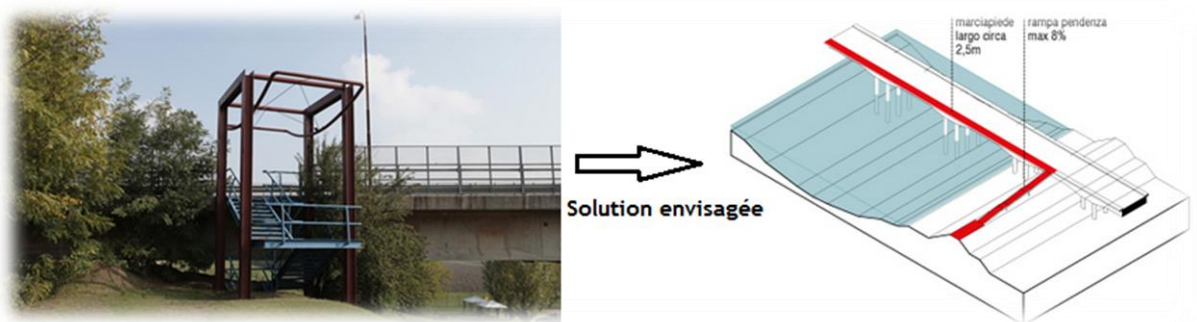


Figure 12: Exemple de proposition technique de franchissement d'obstacle  
Source: < <http://www.progetto.vento.polimi.it/progetti.html#menu> >

Parallèlement, d'autres associations locales se sont penchées sur la question du vélo depuis quelques temps. Elles sont payées par les administrations publiques pour proposer et établir des tracés de voie cyclable. Cependant, ces projets sont réalisés indépendamment de VenTo. Lors d'une interview avec le professeur Pileri, nous l'avons donc interrogé sur une possible entente avec ces associations mais il semblerait que cela soit inenvisageable car cela « changerait trop VenTo ». Aussi comme nous l'avons vu, le fait que le projet soit déjà très élaboré s'avère quelque peu problématique dans une optique participative.

Si on ne peut les qualifier de conflictuelles, les relations établies entre le Politecnico et les régions impactées par le projet sont délicates puisqu'à l'heure actuelle, les régions ne répondent pas aux sollicitations faites par l'équipe de VenTo. Et ce n'est pas faute des universitaires d'avoir sollicité plusieurs fois l'appui de ces administrations régionales. Leur indifférence rend le dialogue difficile. Et, quand bien même un échange s'installerait entre les porteurs de projet et les Régions, échelon important du point de vue de la participation, ces

dernières n'ont pas l'habitude de communiquer entre elles et ne souhaitent même pas travailler ensemble. Le statut des régions que nous avons étudié au début de ce document nous a montré qu'elles possèdent une certaine autonomie de décision. Aussi, les Régions font leurs projets régionaux sur leurs territoires et ne font pas forcément attention à ce qui est réalisé dans les territoires voisins, ce qui entraîne un manque de cohérence à grande échelle. Or le projet VenTo est transrégional et il faut donc que les régions communiquent à la fois avec le Politecnico mais aussi entre elles, bouleversant ainsi des habitudes très ancrées dans les mentalités. De plus, comme nous l'avons vu plus haut, la thématique du Vélo intéresse peu, ce qui ne va pas pour aider. Les retombées en termes de tourisme éveillent néanmoins l'intérêt : en mai 2012, le journal « il Fatto » a essayé de sonder l'humeur des 4 régions impactées par le projet mais n'ont reçu réponse que du Piémont et de la Vénétie ; l'adjoint à la viabilité du Piémont a répondu en ces termes : « *Il progetto è molto interessante ma al momento è difficile da finanziare, per noi la priorità è trovare fondi per il trasporto pubblico urbano, forse l'assessorato al Turismo potrebbe interessarsene* »<sup>91</sup>.

L'absence de retour de la part des régions handicape fortement le projet Vento tant du point de vue de la communication et de la participation que de celui de la légitimité du projet à l'échelle nationale puisque c'est de cela qu'il s'agit.

#### 4. Le rôle proposé aux acteurs par les universitaires

Le projet VenTo a été pensé et élaboré uniquement par le Politecnico. Il n'est donc pas un projet répondant aux degrés 3 et 4 de la participation, à savoir : la concertation et la coproduction. En effet, les citoyens sont peu invités à participer au projet, à émettre leurs opinions et à démontrer que VenTo répond à leurs besoins. Bien que les universitaires aient menées des investigations pour justifier leur choix, un projet d'une telle envergure fera naturellement des mécontents parmi les citoyens.

Ce retard dans la mise en place de la participation, entraîne de nombreuses limites comme nous l'avons vu dans la partie I. Le projet étant déjà presque entièrement défini, seules quelques modifications mineures pourront être apportées sans qu'il n'en résulte une perte de temps et d'argent. Rappelons aussi qu'en sa qualité d'expert, le porteur du projet peut voir d'un mauvais œil la critique de son projet par des novices en matière de mobilité ou de préservation de la nature et c'est aussi une raison pour laquelle il doit sinon « éduquer », au moins informer les populations sur les enjeux soulevés par le projet.

En outre, les porteurs de VenTo vont réaliser la totalité du parcours à partir du 16 mai 2013 avec différents partenaires pour faire découvrir le projet pendant une semaine, c'est le VENTObiciTOUR. Ils sont actuellement en train de travailler notamment avec Pavia pour pouvoir mettre en place des soirées d'information à l'issue des journées de vélo pendant cette semaine. Le but de ces réunions est de faire de l'information directement sur place (puisque cela se fait pendant le parcours total du tracé). Ces réunions publiques ont d'abord un rôle informatif. Néanmoins, elles pourront mettre en avant un processus participatif puisqu'à

---

<sup>91</sup>Traduction personnelle : Le projet est très intéressant, mais pour le moment il est difficile à financer, la priorité pour nous est de trouver des financements pour les transports publics urbains, peut-être que le ministère du Tourisme pourrait être intéressé.

l'issue des réunions, il sera possible pour les personnes présentes de faire des suggestions. C'est-à-dire que les gens pourront indiquer par exemple : « *Moi, je connais bien tel chemin aussi et il y a de belles choses à y voir, je peux vous le montrer* ». Et ainsi les porteurs de projet pourront étudier les propositions faites pour améliorer/implémenter le tracé par les connaissances des locaux. Le Politecnico a organisé des réunions pour convier les parties prenantes du projet (notamment les administrations) pour leur demander leur accord et leur appui pour organiser ce type de soirées.

L'équipe de VenTo souhaiterait que les régions participent activement au projet et communiquent sur celui-ci pour pouvoir acquérir une notoriété suffisante à grande échelle et avoir l'impact nécessaire à la réalisation effective. Ainsi, pour Paolo Pileri<sup>92</sup>, plus que les citoyens, ce sont les politiques qu'il faut pouvoir convaincre. En effet, si les politiques soutiennent le projet, alors ils pourront en informer les citoyens et il sera plus simple de réaliser le projet et d'être visible par le gouvernement.

D'autre part, il faut une volonté politique qui soit capable de voir au delà de la durée d'un mandat car VenTo est un projet durable. Cette volonté politique doit aussi pouvoir réunir 4 régions autour d'une même table dans un intérêt commun qui est celui d'un projet produisant des avantages pour tous même si certains seront plus avantagés que d'autres. Aucune coopération ne peut être parfaitement équitable.

Pour soutenir le projet Vento, il est possible d'envoyer un courrier afin de montrer la réelle implication (cela a plus d'impact qu'un « like » sur Facebook). A l'heure actuelle, plus de 2500 personnes ont déjà adhéré à la démarche. Cette liste est disponible sur : <http://www.progetto.vento.polimi.it/firmatari.html#menu>

De plus, VenTo met à disposition une boîte à idée virtuelle par le biais d'une messagerie dédiée sur laquelle les personnes qui le souhaitent peuvent laisser leurs idées ou leurs suggestions.

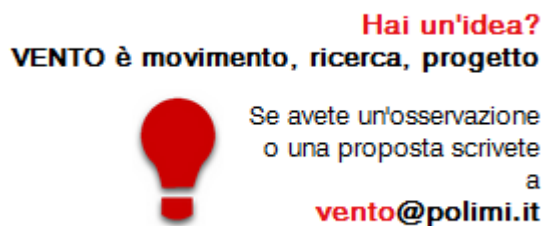


Figure 13: Une boîte mail dédiée pour les idées relatives à VenTo  
source: <http://www.progetto.vento.polimi.it/index.html>

Pour Paolo Pileri, la participation doit aider le projet à se faire connaître aux yeux du gouvernement.

---

<sup>92</sup> Propos recueillis lors d'une interview réalisée en avril 2013.

## IV. Un projet multi-échelles

Si l'échelle territoriale peut parfois être l'élément déclencheur d'un rassemblement de citoyens (VAN NESTE Sophie, 2012), elle représente bien souvent les limites de la participation. En effet, si une administration publique décide de mettre en place des processus participatifs, elle ne le fera que sur le territoire dont elle a la charge, oubliant les espaces voisins qui pourraient pourtant être intéressés. Le projet VenTo, de par le statut particulier de son porteur de projet mais aussi son ampleur territoriale, nous pousse à nous interroger sur la place de la participation aux niveaux des divers échelons territoriaux impactés par VenTo. Notre hypothèse de base: ***La participation se réussit mieux au niveau local***, a été confirmée dans la théorie grâce à notre première partie, mais qu'en est-il dans les faits pour un projet de l'ampleur de VenTo ? Par réussite, nous entendons une facilité de mise en place des processus participatifs, une maîtrise de la communication ainsi qu'un débat pertinent entre de nombreux acteurs aux avis divergents. L'étude des échelons territoriaux dans le projet VenTo, nous permettra d'apporter des informations supplémentaires à notre hypothèse de départ. Néanmoins, étant donnée la taille du projet VenTo, les acteurs impliqués comme les régions, les provinces et les communes constituent également des niveaux administratifs que nous étudierons comme enjeux d'échelles.

### 1. La participation par la communication

Les experts (dans notre cas les universitaires) ne représentent pas une autorité administrative ni même un échelon territorial précis. En ce sens, comme nous l'avons analysé dans la partie I, il leur est difficile de mettre en place des processus participatifs, ne pouvant définir avec précision son territoire limite d'application et ses intervenants. Les processus participatifs sont généralement rattachés à une autorité et donc une échelle territoriale précise, ce qui n'est pas le cas de VenTo puisque le projet traverse quatre régions et rayonne sur les territoires voisins.

Pour palier à ce problème, les universitaires du projet VenTo ont mis l'accent sur la communication. Ils ont donc tenté de collaborer un maximum avec les médias même si les échanges restent compliqués. En effet, la multiplicité des strates complique grandement la participation. Le problème n'est donc pas seulement issu du statut spécifique du Politecnico mais aussi de l'ampleur du projet. Il faut une participation cohérente et mûrement réfléchie pour qu'elle s'adapte parfaitement aux différentes échelles, qu'il n'y ait pas de chevauchements entre les administrations et que ces dernières communiquent entre elles. C'est compliqué à mettre en place par la multitude des strates administratives rencontrées. En effet, chaque niveau administratif représente au moins un interlocuteur potentiel pour le projet, ce qui multiplie leur nombre et engendre une perte de lisibilité des personnes ressources. Il est compliqué pour les porteurs de projet de savoir à qui s'adresser pour être efficace et acquérir la reconnaissance dont ils ont besoin. Les porteurs de projet doivent donc recevoir l'appui des politiques.

## **2. L'appui difficile des politiques.**

Comme nous le disions auparavant en parlant des acteurs, leur multiplicité est compliquée à gérer pour les porteurs du projet. L'appui des politiques est selon le professeur Pileri la première étape vers la démocratisation du projet. Cependant les politiques ont du mal à reconnaître une autorité aux experts concernant la mise en place de démarches participatives puisque c'est leur rôle en temps normal. Le fait est que le projet ne peut être géré au niveau local vis-à-vis de la masse critique mais les niveaux administratifs supérieurs ont du mal à reconnaître leur légitimité à gérer ce projet puisqu'ils peinent à comprendre la légitimité des porteurs de projet eux même. La multiplicité des échelles est un atout pour VenTo puisque le projet a pour but de rayonner au niveau national mais est aussi un frein vis à vis de la mise en place effective des partenariats et surtout du dialogue entre les acteurs. De ce fait il est compliqué de savoir à quel niveau mettre la participation en place sans soutien fort de la part des politiques.

## **3. Une meilleure collaboration à l'échelle locale**

Comme nous l'avons vu, les régions ont du mal à s'impliquer dans le projet, et de plus la communication interrégionale est assez faible. Pourtant, la région est une échelle importante qui pourrait servir de coordinatrice dans le projet VenTo. Cependant, si aucun échange ne se pratique entre les quatre régions directement impactées, on peut difficilement imaginer une cohérence de VenTo entre les frontières. Contrairement aux régions, les communes coopèrent plus facilement. Selon le professeur Pileri, environ une quinzaine d'administrations publiques collaborent à ce jour avec le projet VenTo. On peut d'ailleurs l'observer par la mise en place du VENTObiciTOUR.

## **4. La pertinence de participation**

La difficulté d'obtention de soutien des administrations devient alors un vrai justificatif de la mise en place de la participation locale. En effet, si le projet n'émane pas des élus, il doit alors être supporté par le public, les citoyens, pour mettre en avant ses enjeux. Nous ne sommes plus ici dans de la participation prétendue (voir partie I) mais dans de la participation accordée où les débats publics sont mis en place par les politiques à la demande des citoyens qui, une fois informés tiennent à soutenir le projet avec les porteurs de projet. De plus, l'équipe d'experts cherche à positionner VenTo comme un projet porté par le bas même si cela n'est pas vraiment le cas puisque leur statut d'expert leur permet de dialoguer avec certains politiques. Néanmoins, le projet n'est pas non plus porté par les institutions et c'est donc là tout l'enjeu de la mise en place des démarches participatives. Une décision à l'échelle locale est obligatoire car c'est à ce niveau que les travaux sont réalisés mais il faut avoir une vision à grande échelle (c'est le but du projet) car actuellement, les différents échelons communiquent mal. Il y a donc une difficulté de lecture pour les porteurs de projet comme pour les habitants qui ne comprennent pas forcément qui fait quoi ni à qui se fier.

## **5. Les limites engendrées par les échelles**

Les porteurs de projet sont situés à Milan. Ils se trouvent donc proches d'une partie de la population impactée par VenTo mais aussi très loin de l'autre partie. Cette distance importante, entraîne un manque d'intérêt chez les populations les plus éloignées. En outre, cela pose des problèmes d'organisation importants pour la participation. A ce titre, il n'est, par exemple, pas envisageable que des intervenants à des réunions publiques fassent des dizaines, voire centaines, de kilomètres pour s'investir dans le projet. C'est pour que cela que le Politecnico doit recevoir l'appui des politiques dans la réalisation de son projet, pour que le projet puisse se décliner à l'échelle locale comme les pièces d'un puzzle à assembler. Mais, dans ce cas-là, le projet pourrait se transformer en une somme de projets, discutés localement et donc répondant chacun à des besoins différents, oubliant partiellement la ligne directrice de VenTo.

Toutefois, même en considérant l'accord de toutes les administrations publiques, coordonner les réunions, établir des comtes-rendus et un planning adapté à tous les échelons territoriaux s'avère extrêmement difficile à mettre en place dans les pratiques. Par exemple, il y aura toujours des retards et des avances ici ou là. En outre, si des processus participatifs peuvent s'établir à l'échelle régionale, cela reviendrait à envoyer pour chaque échelle plus petite, un ou plusieurs « envoyés » ne représentant pas les avis réels de la population concernée.

Concernant la position quelque peu marginale de Milan vis-à-vis du projet VenTo, c'est pourtant dans les murs du Politecnico qu'il a vu le jour et grâce à l'EXPO 2015 qu'elle a pu obtenir des fonds. Ceci justifie le fait que le parcours fasse « un décochement » du côté de Milan mais d'un autre côté, comme nous l'indiquions dans la partie sur les acteurs, cette position marginale peut ne pas être comprise ou mal perçue tant par la population que par les administrations concernées en plus du statut d'expert des porteurs de projet.

## **6. L'e-démocratie pour aider le projet VenTo**

Comme nous venons de le voir, le projet VenTo rayonne sur de nombreux territoires, traversés ou non par la voie cyclable, et touchent donc une multitude d'acteurs. Ces derniers sont parfois très éloignés les uns des autres, ce qui ne favorise pas les rencontres entre les différents interlocuteurs et la mise en place de processus participatifs. Ce problème est d'autant plus important du côté des citoyens dans le sens où ils participent sur la base du volontariat et non dans le cadre de leur travail. L'éloignement devient dès lors une contrainte qui nuit à la participation autour du projet.

### **Le succès de VenTo par l'E-démocratie**

Dans un tel contexte, l'e-démocratie s'avère pertinente. Comme nous l'avons vu dans la partie I de ce document, elle permet en effet de briser les distances et le temps en permettant à chaque acteur de s'exprimer librement et n'importe où et à n'importe quel instant. Ainsi, bien qu'ils vivent dans des régions, des provinces ou des communes différentes, les citoyens touchés par le projet VenTo pourront participer ensemble.

## Partie 2 : Le projet VenTo

En outre, l'e-démocratie entraîne une meilleure diffusion de l'information, un atout primordial si l'on considère le manque d'autorité des universitaires et l'absence des régions dans le dialogue. Par exemple, la page Facebook du projet VenTo, réunit déjà de nombreux « fans » qui peuvent suivre en direct les avancées du projet mais aussi émettre des commentaires. L'utilisation de l'e-démocratie permet aussi d'attirer des plus populations jeunes afin qu'elles prennent part au projet et à sa diffusion. L'objectif pour les universitaires est de faire valoir et connaître leur projet par tous.

Ainsi, en utilisant les réseaux sociaux, et notamment Facebook, les universitaires ont pu légèrement contourner la complexité territoriale dans laquelle s'insère le projet VenTo en s'offrant la possibilité de réunir les citoyens intéressés mais aussi en les informant sur tous les aspects du projet grâce à leur site internet détaillée.

### **La complémentarité des outils utilisés par les universitaires**

Toutefois, il ne faut pas non plus tomber dans le piège de l'apparente solution de l'e-démocratie, puisque certaines populations n'ont pas accès à internet, faute de moyens ou même de localisation géographique. La fracture numérique, même si elle tend à disparaître en Italie, existe encore. De plus, les populations les plus âgées peuvent rencontrer des difficultés à utiliser Internet et les outils qui lui sont liés. L'erreur ici serait de ne se reposer uniquement que sur l'e-démocratie. L'e-démocratie est avant tout un outil parmi tous ceux qui existent dans la participation. Il doit être utilisé en complémentarité avec les autres processus participatifs développés dans la partie 1.

Les universitaires ont d'ailleurs bien compris cet état de fait. Si leur site internet et les réseaux sociaux leur permettent de réunir de nouvelles personnes autour de leur projet, ils effectuent aussi d'autres démarches telles que la future semaine du vélo le long de VenTo (à compter du 16 mai 2013) qui verra l'organisation de réunions publiques le soir, pour d'une part se faire connaître mais aussi communiquer. N'ayant donc que peu de soutien au niveau Régional c'est en allant eux même au niveau local que les porteurs de projet informent les populations et leur demande leur avis.

## V. Conclusion

Comme nous l'avons vu, le projet VenTo est un projet de piste cyclable interrégional à impact national sur de nombreuses thématiques telles que l'économie, le tourisme ou le développement local. Les porteurs de ce projet sont des universitaires, c'est-à-dire qu'ils ont une position d'experts telle que nous l'avons définie dans notre analyse théorique de la participation. Cette position est ambiguë en tant que porteur de projet. En effet, les experts ne possèdent pas de légitimité à mettre en place des processus participatifs dans la mesure où ils ne correspondent pas à une entité institutionnelle ni à un soulèvement citoyen. Ce rôle est délicat puisqu'il fait de VenTo un projet qui n'est pas tout à fait porté par le bas bien que l'équipe universitaire tente de se positionner comme tel mais en conservant son statut particulier d'expert, ce qui entraîne une confusion des genres. Aussi, il en résulte des difficultés dans la mise en place de processus participatifs car les porteurs de ce projet manquent de visibilité au niveau national. En effet, les régions peinent à soutenir le projet par un manque de dialogue aussi bien entre elles qu'avec les porteurs de projet. Néanmoins, ces elles sont les garantes, de par les lois régionales, de la mise en place de démarches participatives.

Aussi, pour contourner ce problème, l'équipe de VenTo met actuellement l'accent sur la communication pour que le projet puisse bénéficier de la notoriété nécessaire à sa réalisation. La multiplicité des acteurs et des échelles entraîne une confusion tant pour les institutions que pour les porteurs du projet et que pour les citoyens. Le dialogue n'est pas distinct car on ne sait à quel niveau institutionnel se fier : le niveau local participe et réalisera les travaux de manière effective mais cela ne peut se faire sans un appui politique venant du haut. Notre hypothèse selon laquelle la participation est plus efficace au niveau local se confirme par le fait que certains processus participatifs se mettent en place au niveau local par la participation de citoyens à des soirées d'information. On voit également qu'il est difficile de réunir les partenaires nécessaires et surtout de se faire entendre d'eux à une échelle plus élevée.

# CONCLUSION

---

La participation, telle que nous l'avons déterminée, se définit comme la rencontre d'acteurs publics, économiques, sociaux et de citoyens autour d'une problématique précise émise par un porteur de projet, généralement une administration publique, dans l'objectif d'élaborer communément un projet adapté au territoire. La définition des mots clés du sujet, nous a permis d'aboutir à la problématique suivante : **Quelle place pour la participation dans un projet de territoire multi-échelles et multi-acteurs en Italie ?** A partir de ce questionnement, nous avons pu émettre l'hypothèse que **la participation était plus efficace au niveau local** qu'à plus grande échelle.

L'étude du cadre législatif italien en matière de participation, nous a permis de montrer que la majeure partie des lois en faveur de la participation étaient élaborées au niveau régional, ce qui tendait à réfuter notre hypothèse de base. Toutefois, l'analyse de la participation par le biais des acteurs, des échelles territoriales, de la temporalité ou encore la légitimité de sa mise en place, a conforté notre hypothèse. Cette première partie théorique sur la participation nous a permis en outre de comprendre les légitimités de la mise en place des dispositifs participatifs par les porteurs de projet. Nous avons également pu cerner les phasages les plus adaptés à la participation, son organisation complexe, son territoire d'attache, ses divers processus et ses intervenants, lesquels sont appelés à répondre de manière plus ou moins adaptée à un enjeu territorial lors de la participation. Les limites soulevées par les processus participatifs ont aussi été mises en avant. Et, de manière plus générale, nous sommes penchés sur l'impact des échelles territoriales et des acteurs sur la participation, car, tout projet de territoire ne se cantonne pas simplement aux frontières administratives dans lesquelles il est réalisé, mais rayonne, influençant ainsi d'autres territoires et de nouveaux acteurs. Il est étonnant de remarquer que la majeure partie des lois concernant la participation sont liées l'échelle régionale tandis que, selon la théorie, notre hypothèse se justifie : la participation est mieux réussie au niveau local. Cette contradiction s'explique notamment par le fait que l'échelon local est plus approprié pour réunir des intervenants dont les besoins et les intérêts personnels coïncident mais que la région forme un échelon administratif très autonome pour prendre des initiatives en termes de participation en Italie.

Afin d'étudier cette perspective plus en détail, nous avons choisi un terrain d'études, situé en Italie, puisqu'il s'agissait de notre contexte géographique, mettant en relief les contradictions soulevées par la participation dans un projet multi-échelles et multi-acteurs. C'est ainsi que nous nous sommes intéressés au projet VenTo, projet d'élaboration d'une piste cyclable reliant Venise à Turin, traversant ainsi plusieurs échelons administratifs et influençant donc une pluralité d'acteurs. Toutefois, le projet VenTo se détache des autres projets de territoire par la particularité de ses porteurs de projet : des universitaires ne représentant pas une entité institutionnelle et n'ayant donc pas autorité sur les citoyens. Ce point important met encore plus en relief les aspects d'échelles et d'acteurs que nous souhaitions étudier. L'étude de VenTo nous a apporté plusieurs éléments, mettant l'accent sur la difficulté de gérer un projet touchant plusieurs échelons administratifs et divers acteurs. La difficulté des échanges entre les régions et les autres administrations publiques, empêchent la

mise en place d'une participation citoyenne pourtant importante pour légitimer le projet. En effet, ce n'est que par le soutien des populations que VenTo pourra se réaliser et surtout se justifier. L'accent mis sur la communication par les universitaires a permis de contourner le problème de la participation et de réunir des personnes intéressées par le projet. Le véritable challenge du projet est de se faire connaître au grand public et de bénéficier de l'appui des administrations publiques, et surtout, celle des régions. Car, de manière générale, c'est le niveau local qui est le plus impliqué dans le projet, ce dernier se réalisant morceau par morceau à cet échelon. L'étude du cas VenTo permet donc d'affirmer notre hypothèse de départ : **La participation est plus efficace au niveau local.** Toutefois, nous pouvons nous interroger sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, toujours plus présentes et fortement utilisées par les porteurs du projet VenTo, sur la possibilité d'une meilleure participation à un échelon plus élevé.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Ouvrages

- AMIRANTE Domenico. « L'avancée prudente de la participation en Italie » ; in *Les cahiers du GRIDAUH. La participation aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Sous la direction de HOSTIOU René et STRUILLLOU Jean-François, Les cahiers GRIDAUH, Mercuès, 2007, pp.143-164
- CARREL Marion (Sous la direction de), NEVEU Catherine et ION Jacques, *Les intermittences de la démocratie: Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, L'Harmattan, Paris, 2009, 310p.
- DEROUARD Amandine. *La participation des habitants au projet urbain : La volonté politique face aux facteurs de blocage*. Mémoire de recherche de magistère, Ecole Polytech Tours, Tours, 2005, 85p.
- DESMARAIS C., *La concertation dans la conduite de projet. Guide méthodologique*. Voirion : Territorial Editions, 2007.
- GINOCCHINI Giovanni. *Percorsi di partecipazione urbanistica e confronto pubblico a Bologna tra 2004-2009*, 2009.
- MAGNAGHI Alberto, *Le projet Local*, Pierre MARDAGA Editeur, Sprimont (Belgique), 2003.
- MAGNAGHI Alberto (Sous la direction de), *La rappresentazione identitaria del territorio : Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea Editrice, Firenze, 2005.
- SAVOLDI Paola, *Giochi di partecipazione*, Forme territoriali di azione collettiva, 2005
- VAN NESTE Sophie. L. *Les terrains, territoires et échelles de la participation : l'échangeur Turcot mis en débat*. Institut national de recherche scientifique- Centre Urbanisation, Culture, Société, Montréal, 2012, 22p.

## Articles

- ALLEGRETTI Giovanni, *Bilanci partecipativi*, 5 p. Disponible sur: <[http://www.socialesalute.it/res/download/maggio2012/bilancio\\_partecipativo.pdf](http://www.socialesalute.it/res/download/maggio2012/bilancio_partecipativo.pdf)> [Consulté en avril 2013]
- Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Italie*, décembre 1999. 37 p. Disponible sur : <

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1544434&SecMode=1&DocId=1349574&Usage=2> [Consulté en avril 2013]

- FAGNAN Giovanna Maria, “VenTo, la pista ciclabile da Venezia a Torino”, *Journal Corriere Della Sera*, 29 mai 2012. Disponible sur : [http://www.corriere.it/ambiente/12\\_maggio\\_14/pista-ciclabile-vento-fagnani\\_a37ee270-9d0f-11e1-9e47-40ef175b0d3f.shtml](http://www.corriere.it/ambiente/12_maggio_14/pista-ciclabile-vento-fagnani_a37ee270-9d0f-11e1-9e47-40ef175b0d3f.shtml) [Consulté en mars 2013]
- LAI Carla, *L'espressione pratica della partecipazione*, 30 mai 2012, Disponible sur : <http://www.socialesalute.it/home.html> [Consulté en mars 2013]
- RAVAZZI Stefania, *L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte*, Rivista italiana di scienza politica, 2006, 26 p. Disponible sur : <http://partecipazione.formez.it/content/materiali-didattici-scuola-partecipazione-cast-2008> [Consulté en avril 2013]
- SAPELLANI Nicolò, “Progetto “Vento”, da Torino a Venezia in bici. Costerebbe come un km di autostrada”, *Journal Il Fatto Quotidiano* 20 mai 2012. Disponible sur : <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/05/20/progetto-vento-torino-venezias-bici-costerebbe-come-autostrada/232799/> [Consulté en mars 2013]
- ULIVIERI Veronica, *Da Torino parte VenTo, la pista ciclabile più lunga d'Italia*, 3 septembre 2012. Disponible sur : <http://www.greenews.info/progetti/da-torino-parte-vento-la-pista-ciclabile-piu-lunga-ditalia-20120903/> [Consulté en mars 2013]

#### **Webographie :**

- *A Ladder of Citizen Participation*, Sherry R. Arnstein, février 2006, Disponible sur : <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> [Consulté en mars 2013]
- Article 118 et subsidiarité. Disponible sur : <http://www.cittadinanzattiva.it/aree-di-interesse/attivismo-civico/201-sussidiarieta-e-articolo-118.html> [Consulté en avril 2013]
- *Buone pratiche neomunicipaliste in Italia: i nuovi municipi*, Associazione Rete del Nuovo Municipio, Disponible sur : <http://nuovomunicipio.net/index.htm> [Consulté en novembre 2013]
- *Caractérisation des processus participatifs «en termes d'Effets»*, UVED, Disponible sur : [http://www.fondation-uvd.fr/ressources/Grains\\_Module4/Processus\\_part\\_effets/site/html/Processus\\_part\\_effets/Processus\\_part\\_effets.html](http://www.fondation-uvd.fr/ressources/Grains_Module4/Processus_part_effets/site/html/Processus_part_effets/Processus_part_effets.html) [Consulté en avril 2013]
- *Complexité et Développement Durable*, UVED, Martin O'Connor, 2009. Disponible sur : <http://cxdd.broceliande.kerbabel.fr/?q=node/3/3> [Consulté en avril 2013]

- *Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Disponible sur : <<http://www.cnle.gouv.fr/>> [Consulté en avril 2013]
- *Constitution italienne*. Disponible sur : <<http://www.constitution.org/cons/italy.txt>> [Consulté en avril 2013]
- *Démocratie participative et débat public: pratiques et connaissances*, Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, du Ministère des Transports, de l'Équipement du Tourisme et de la Mer, de la Commission Nationale du Débat Public, du Conseil National des Villes et la Fédération des Maires des Villes Moyennes, Disponible sur : <<http://www.participation-locale.fr/sommaire.php3>> [consulté en avril 2013]
- *Digit.To.It: Il magazine online dell'Informagiovani di Torino*, Città di Torino, 2012. Disponible sur: <<http://www.digi.to.it/?p=8590>> [Consulté en mars 2013]
- *EcoBlog*, 2012. Disponible sur: <<http://www.ecoblog.it/post/20227/progetto-vento-da-venezia-a-torino-in-bicicletta-per-rilanciare-leconomia-del-paesaggio>> [Consulté en mars 2013]
- *Eddyburg*, Disponible sur: < <http://www.eddyburg.it/>> [Consulté en décembre 2013]
- *Energie Sensibili : Il magazine per l'energia di domani*, 2012. Disponible sur: <<http://www.energiesensibili.it/it/da-venezia-torino-pedalando-lungo-il-po/>>
- *Ferpress : Agenzia di informazione Ferrovie, Trasporto locale e logistica*, Agenzia di informazione Ferrovie, Trasporto locale e logistica, 2010. Disponible sur: <<http://www.ferpress.it/?p=71327>> [Consulté en mars 2013]
- *Geograficamente :conservazioni e trasformazioni virtuose del territorio*, PICCIN Luca, Disponible sur: < <http://geograficamente.wordpress.com/>> [Consulté en janvier 2013]
- *Il diretto amministrativo*. Disponible sur: < <http://www.ildirittoamministrativo.net/>> [Consulté en mars 2013]
- *La Boîte à expériences, à outils à idées: pour une participation démocratique*, BADOUARD Romain, 2011, Disponible sur : <<http://boite-democratic.fr/fiche/experience/2011/10/27/le-sondage-d-lib-ratif>> [Consulté en mars 2013]
- *Lambrate on Air*, GRANDE Bruno, 2013. Disponible sur : <<http://lambrateonair.blogspot.fr/2013/03/milano-e-il-piano-della-ciclabilita.html>> [Consulté en mars 2013]
- Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali." Disponible sur: <<http://www.handylex.org/stato/1080690.shtml>> [Consulté en avril 2013]

- Legge Regionale sulla Partecipazione Disponibile sur:  
<<http://58022.wikispaces.com/Legge+Regionale+sulla+Partecipazione>> [Consulté en avril 2013]
- *Marrai a Fura : Sostenebilita e partecipazione*, assciazione Marriaafura. Disponibile sur:  
<<http://marraiafura.com/progettazione-partecipata-in-emilia-romagna-la-partecipazione-diventa-legge/>> [Consulté en avril 2013]
- *Moleventiquattro*, PANSOYA Clementina, 2013. Disponibile sur :  
<<http://www.mole24.it/2013/03/19/progetto-vento-il-comune-di-milano-aderisce/>> [Consulté en mars 2013]
- *Movimento Milano Civica*, Associazione Movimento Milano Civica, 2012. Disponibile sur:  
<<http://www.movimentomilanocivica.it/index.asp?art=324&arg=36&red=8>> [Consulté en mars 2013]
- *Osservatorio della partecipazione: La democrazia partecipata della regiona Emilia-Romagna*, Ervet. Disponibile sur:  
<<http://osservatoriopartecipazionerer.ervet.it/riferimenti.htm>> [Consulté en avril 2013]
- Participation en Toscane. Disponibile sur : <<http://www.regione.toscana.it/cittadini/diritti-e-cittadinanza/partecipazione>> [Consulté en avril 2013]
- *Per una amministrazione di qualità*, PAQ: per una Pubblica Amministrazione di Qualità (Dipartimento della Funzione Pubblica), Disponibile sur : < <http://www.qualitapa.gov.it/>> [Consulté en avril 2013]
- *Récit : Réseau des écoles de citoyens*, Association Récit, Disponibile sur :  
<<http://www.recit.net/>> [Consulté en avril 2013]
- Scheda "*Partecipazione*" di Unimondo, CORONA Gabriella, Disponibile sur:  
<[www.unimondo.org/Guide/Politica/Partecipazione](http://www.unimondo.org/Guide/Politica/Partecipazione)> [Consulté le 29 mars 2013]
- *Union Européenne*, Union Européenne. Disponibile sur  
<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/128056\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128056_fr.htm)> [Consulté le 20/03/2013]
- *URPdelgiURP: Comunicazione pubblica in rete*. Governo Italiano : dipartimento della funzione pubblica. Disponibile sur: <  
<http://www.urp.gov.it/Path.jsp?idPath=57&idTipoPath=18>> [Consulté fin mars 2013]
- *VenTO*, DASTU (Dipartimento Architettura e Studi Urbani) di Milano, 2012. Disponibile sur:<  
<http://www.progetto.vento.polimi.it/>> [Consulté en mars 2013]

### Conférences :

- Centre de ressources et d'échange pour le développement social et urbain. *Participation des habitants et renouvellement urbain*. 2008, 7 p. Disponible sur [http://www.crdsu.org/Datas/File/DT%20Participation\\_hab/synthese-CQparticipation.pdf](http://www.crdsu.org/Datas/File/DT%20Participation_hab/synthese-CQparticipation.pdf) [Consulté en mars 2013]

### Documents PDF :

- Associazione Rete del Nuovo Municipio. *Carta del Nuovo Municipio*. 2008. 4p. Disponible sur: < <http://www.docstoc.com/docs/32896103/Associazione-Rete-del-Nuovo-Municipio> > [Consulté en novembre 2012]
- Associazione Rete del Nuovo Municipio. *Le vie della partecipazione*. Mai 2006. 24p. Disponible sur: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/Il%20verbale%20dell%27assemblea%20del%2013%20gennaio%202006/279fa90a-590d-4edf-a4d4-cab5b9160f9d> [Consulté en mars 2013]
- BOBBIO Luigi. *Democrazia e nuove forme di partecipazione* ; in M. Bovero e V. Pazè (a cura di), *Come sta la democrazia?*, Roma-Bari, Laterza, di prossima pubblicazione, pp. 46-62. Disponible sur: < <http://digilander.libero.it/eruffaldi/Bobbio.pdf> > [Consulté en mars 2013]
- Comité directeur sur la démocratie locale et régionale. *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale*. Italie. 1999. 37 p. Disponible sur: < <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1544434&SecMode=1&DocId=1349574&Usage=2> > [Consulté en mars 2013]
- Dipartimento della funzione pubblica. *Amministrare con i cittadini: Viaggio tra le parteciche di partecipazione in Italia*, Rubbettino Editore, 2007. 216 p. Disponible sur : < <http://www.urp.it/allegati/Amministrare%20con%20i%20cittadini.pdf> > [Consulté en mars 2013]
- Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni. *A più voci : Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, Roma. 152 p. Disponible sur < [http://www.magellanopa.it/kms/files/A\\_piu%27\\_voci.pdf](http://www.magellanopa.it/kms/files/A_piu%27_voci.pdf) > [Consulté en avril 2013]
- Les Ulis, *Premières assises de la démocratie Locale : Introduction de Loïc Blondiaux*, mars 2009, 6p. Disponible sur : < [http://www.lesulis.fr/fileadmin/maquettes/2\\_ulis\\_citoyennete/assises\\_democratie\\_locale/PDF/Introduction\\_de\\_Loic\\_Blondiaux.pdf](http://www.lesulis.fr/fileadmin/maquettes/2_ulis_citoyennete/assises_democratie_locale/PDF/Introduction_de_Loic_Blondiaux.pdf) > [Consulté le 10 avril 2013]
- MEMBRETTI Andrea. *La partecipazione locale in Italia. Culture e pratiche di cittadinanza attiva, tra conflitto e consenso*. Bologna. Mai 2005. Disponible sur: < <http://www.sociability.it/wp-content/uploads/2009/04/la-partecipazione-locale-in-italia.pdf> > [Consulté en mars 2013]

- PICCHI Marta. *Il diretto di partecipazione: note preliminari*. 2012. 30 p.  
Disponibile sur: < <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/PicchiDEF.pdf>> [Consulté en mars 2013]
- PILERI PAOLO, *Politiche Piemonte. Turismo e sviluppo*, Piemonte, 10 juillet 2010, 27p  
Disponibile sur:  
<[http://www.politichepiemonte.it/site/images/stories/Pdf\\_archivio/08\\_PolitichePiemonte\\_rivista.pdf](http://www.politichepiemonte.it/site/images/stories/Pdf_archivio/08_PolitichePiemonte_rivista.pdf)> [Consulté en mars 2013]
- PILERI Paolo, *VenTo, la ciclovie tra Venezia e Torino*, Magazine RdT – La Rivista Del Turismo Touring Club Italiano, Mars 2012, 4 pages [Consulté en mars 2013]
- Regione Emilia-Romagna, *La loi régionale de la Toscane sur la participation : une voie innovatrice pour enrichir la démocratie et pour un nouveau pacte entre les institutions et les citoyens*, 3 p. Disponible sur : <  
[http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/LR\\_69\\_2007\\_SchedaIllustrativaFrancese.pdf/74466d4b-9e8a-4478-a226-f1722f7a433d](http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/LR_69_2007_SchedaIllustrativaFrancese.pdf/74466d4b-9e8a-4478-a226-f1722f7a433d)> [Consulté en avril 2013]
- Regione Emilia-Romagna, *Legge Regionale 9 Febbraio 2012, N.3*, 13 p. Disponible sur : <  
<http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=319b59ea45d2ad020387bda1bd0a088d>> [Consulté en avril 2013]
- Regione Emilia-Romagna, *Normes sur la promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales*, 15p. Disponible sur : <  
[http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/l\\_r69\\_2007\\_\\_Fran%C3%A7ais.pdf](http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/l_r69_2007__Fran%C3%A7ais.pdf)> [Consulté en avril 2013]
- Regione Emilia-Romana, *Partecipare e decidere: Insieme meglio. Una guida per amministratori e tecnici*, Bologna, novembre 2009. 190 p. [Consulté en avril 2013]
- SABBIONI Paolo. *La démocratie locale en Italie*.1999. 20 p.  
Disponibile sur: < [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/43/paolo\\_sabbioni.pdf\\_4a0a9122ce3a2/paolo\\_sabbioni.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/43/paolo_sabbioni.pdf_4a0a9122ce3a2/paolo_sabbioni.pdf)> [Consulté en mars 2013]

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

---

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figure 1: Régions Italiennes et principales villes Italiennes .....                            | 9  |
| Figure 2: La carte emblème du projet .....                                                     | 63 |
| Figure 3 Coût du projet VenTo par région traversée. ....                                       | 64 |
| Figure 4 Participation de chaque province dans le financement de VenTo.....                    | 65 |
| Figure 5 Exemples de paysages traversés par VenTo. ....                                        | 68 |
| Figure 6 Pourcentage de voie cyclable en zone protégée par région. ....                        | 69 |
| Figure 7: Les parcs traversés par VenTo .....                                                  | 69 |
| Figure 8 : Exemple de rangement de vélos dans un bateau et un train.....                       | 71 |
| Figure 9: Un exemple de conflits d'usages sur une route pouvant être utilisée pour VenTo ..... | 73 |
| Figure 10: Page officielle du projet VenTo sur Facebook.....                                   | 78 |
| Figure 11: Exemple de certaines associations et institutions qui soutiennent VenTo .....       | 79 |
| Figure 12: Exemple de proposition technique de franchissement d'obstacle .....                 | 82 |
| Figure 13: Une boîte mail dédiée pour les idées relatives à VenTo.....                         | 84 |

# TABLE DES MATIERES

---

|                                                                   |               |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>AVERTISSEMENT .....</b>                                        | <b>4</b>      |
| <b>FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES .....</b> | <b>5</b>      |
| <b>REMERCIEMENTS.....</b>                                         | <b>6</b>      |
| <b>SOMMAIRE .....</b>                                             | <b>7</b>      |
| <br><b>INTRODUCTION .....</b>                                     | <br><b>8</b>  |
| <br><b>PARTIE 1 : LA PARTICIPATION .....</b>                      | <br><b>12</b> |
| I.    COMMENT DEFINIR LA PARTICIPATION ?.....                     | 13            |
| 1. <i>Définitions de la participation</i> .....                   | 13            |
| Définition selon Unimonde: .....                                  | 13            |
| Définition selon Desmarais :.....                                 | 13            |
| Définition selon Marta Picchi: .....                              | 14            |
| 2. <i>Notre définition</i> .....                                  | 14            |
| 3. <i>Définitions complémentaires</i> .....                       | 15            |
| II.    LA LEGISLATION ITALIENNE EN MATIERE DE PARTICIPATION ..... | 16            |
| Les référendums.....                                              | 16            |
| 1. <i>Au niveau provincial et communal</i> .....                  | 18            |
| 2. <i>Au niveau Régional</i> .....                                | 20            |
| III.    ORGANISATION.....                                         | 23            |
| 1. <i>Degrés de participation citoyenne</i> .....                 | 23            |
| Degré 1, l'information:.....                                      | 24            |
| Degré 2, la consultation : .....                                  | 24            |
| Degré 3, la concertation : .....                                  | 24            |
| Degré 4, la coproduction : .....                                  | 24            |
| Niveaux d'interaction.....                                        | 25            |
| Participation unidirectionnelle .....                             | 25            |
| ...et multidirectionnelle.....                                    | 25            |
| Participation accordée et prétendue .....                         | 25            |
| Participation accordée .....                                      | 25            |
| Participation prétendue.....                                      | 26            |
| 2. <i>La communication : une étape importante</i> .....           | 27            |
| Les cibles.....                                                   | 27            |
| Les outils .....                                                  | 28            |
| Le manque de communication et d'interaction.....                  | 28            |
| 3. <i>L'organisation de la participation</i> .....                | 29            |
| Du projet et de ses objectifs.....                                | 29            |
| Des acteurs.....                                                  | 29            |
| Un animateur pour la gestion.....                                 | 29            |
| De l'agenda .....                                                 | 30            |
| De la logistique.....                                             | 30            |
| 4. <i>Les processus</i> .....                                     | 30            |
| Les jurys des citoyens .....                                      | 32            |
| Les sondages délibératifs .....                                   | 33            |
| Les conférences de consensus.....                                 | 34            |
| Les budgets participatifs .....                                   | 35            |
| Town meeting .....                                                | 36            |

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| L'open space technology (OST) .....                                                         | 37 |
| Le concept de l'E-démocratie .....                                                          | 37 |
| Internet .....                                                                              | 37 |
| Fracture numérique .....                                                                    | 37 |
| Rompre avec les formes traditionnelles de participation .....                               | 38 |
| Notion de lieu .....                                                                        | 38 |
| Notion de temps .....                                                                       | 38 |
| Attirer de nouvelles populations .....                                                      | 38 |
| Mais l'utilisation des NTIC soulève des problèmes .....                                     | 38 |
| 5. <i>Limites</i> .....                                                                     | 39 |
| IV. ACTEURS .....                                                                           | 41 |
| 1. <i>Des acteurs selon les projets</i> .....                                               | 42 |
| Dans la théorie .....                                                                       | 42 |
| Choisir ses acteurs .....                                                                   | 42 |
| L'auto-sélection .....                                                                      | 43 |
| De la régulation des acteurs... ..                                                          | 43 |
| ...au manque de représentativité .....                                                      | 43 |
| 2. <i>Les différents acteurs</i> .....                                                      | 43 |
| Les élus et les porteurs de projets .....                                                   | 44 |
| Les experts .....                                                                           | 44 |
| Les habitants .....                                                                         | 45 |
| Les acteurs économiques et sociaux .....                                                    | 45 |
| Les partenaires .....                                                                       | 45 |
| Les animateurs .....                                                                        | 45 |
| Les associations .....                                                                      | 45 |
| 3. <i>Des acteurs « limités »</i> .....                                                     | 46 |
| La crainte des élus .....                                                                   | 46 |
| Des habitants peu disponibles .....                                                         | 46 |
| Des experts méfiants .....                                                                  | 47 |
| V. POURQUOI LA PARTICIPATION .....                                                          | 48 |
| 1. <i>Renforcer le rôle des administrations</i> .....                                       | 48 |
| Grâce à une meilleure transparence .....                                                    | 48 |
| En défendant la démocratie .....                                                            | 48 |
| En légitimant les décisions publiques .....                                                 | 49 |
| En écoutant les habitants .....                                                             | 49 |
| 2. <i>Eviter les conflits</i> .....                                                         | 49 |
| Contourner les opposants politiques .....                                                   | 50 |
| Limiter les protestations des citoyens .....                                                | 50 |
| ...En les anticipant .....                                                                  | 50 |
| 3. <i>Utiliser la participation comme ressource</i> .....                                   | 50 |
| Acquérir de nouvelles compétences scientifiques .....                                       | 50 |
| Equilibrer un budget grâce à des contributeurs .....                                        | 51 |
| Améliorer sa connaissance du territoire pour proposer des projets mieux adaptés .....       | 51 |
| Développer les projets par les critiques .....                                              | 51 |
| 4. <i>Tisser des liens pour bâtir une communauté solidaire</i> .....                        | 51 |
| Répondre à la crise actuelle .....                                                          | 51 |
| L'éducation citoyenne .....                                                                 | 52 |
| VI. LA PARTICIPATION DANS LES PHASES DU PROJET DE TERRITOIRE .....                          | 53 |
| 1. <i>Pourquoi les dispositifs participatifs sont pensés tardivement</i> .....              | 53 |
| Du point de vue administratif .....                                                         | 53 |
| Du point de vue technique .....                                                             | 54 |
| Ce que cela entraîne .....                                                                  | 54 |
| Au niveau du projet .....                                                                   | 54 |
| Au niveau de des relations .....                                                            | 54 |
| Au niveau de la compréhension .....                                                         | 55 |
| 2. <i>Pourquoi instaurer des dispositifs participatifs dès les premières phases ?</i> ..... | 55 |
| Au niveau des administrations .....                                                         | 55 |
| Au niveau des techniciens .....                                                             | 56 |
| Ce que cela entraîne .....                                                                  | 56 |
| Au niveau du projet .....                                                                   | 56 |

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Au niveau des relations.....                                                        | 56        |
| Au niveau de l'apprentissage .....                                                  | 56        |
| Mais plusieurs problèmes se posent :.....                                           | 57        |
| 3. <i>Des dispositifs participatifs rattachés à des territoires précis</i> .....    | 57        |
| Du succès à l'échelle locale .....                                                  | 58        |
| Des difficultés à trop grande échelle.....                                          | 58        |
| VII. CONCLUSION.....                                                                | 59        |
| <br><b>PARTIE 2 .....</b>                                                           | <b>61</b> |
| I. PRESENTATION DE VENTo .....                                                      | 62        |
| 1. <i>Présentation</i> .....                                                        | 62        |
| 2. <i>Aspect économique</i> .....                                                   | 64        |
| 3. <i>Les critères VenTo</i> .....                                                  | 66        |
| 4. <i>Aspect environnemental</i> .....                                              | 67        |
| La multimodalité.....                                                               | 70        |
| Un projet cycliste inséré dans un réseau.....                                       | 71        |
| Les acteurs du projet .....                                                         | 71        |
| 5. <i>Les problèmes rencontrés et les enjeux soulevés</i> .....                     | 72        |
| 6. <i>Ce que disent les lois régionales</i> .....                                   | 73        |
| II. LA POSITION PARTICULIERE DES UNIVERSITAIRES .....                               | 76        |
| 1. <i>Le statut des experts universitaires</i> .....                                | 76        |
| 2. <i>Le pouvoir amoindri des universitaires</i> .....                              | 76        |
| 3. <i>Une réponse avec la communication</i> .....                                   | 77        |
| 4. <i>Un porteur de projet en lien avec l'administration et la population</i> ..... | 79        |
| III. UN PROJET MULTI-ACTEURS .....                                                  | 81        |
| 1. <i>La thématique du Vélo</i> .....                                               | 81        |
| 2. <i>L'ampleur de VenTo</i> .....                                                  | 81        |
| 3. <i>Les conflits</i> .....                                                        | 82        |
| 4. <i>Le rôle proposé aux acteurs par les universitaires</i> .....                  | 83        |
| IV. UN PROJET MULTI-ECHELLES .....                                                  | 85        |
| 1. <i>La participation par la communication</i> .....                               | 85        |
| 2. <i>L'appui difficile des politiques</i> .....                                    | 86        |
| 3. <i>Une meilleure collaboration à l'échelle locale</i> .....                      | 86        |
| 4. <i>La pertinence de participation</i> .....                                      | 86        |
| 5. <i>Les limites engendrées par les échelles</i> .....                             | 87        |
| 6. <i>L'e-démocratie pour aider le projet VenTo</i> .....                           | 87        |
| Le succès de VenTo par l'E-démocratie.....                                          | 87        |
| La complémentarité des outils utilisés par les universitaires .....                 | 88        |
| V. CONCLUSION.....                                                                  | 89        |
| <br><b>CONCLUSION .....</b>                                                         | <b>90</b> |
| <br><b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>                                                       | <b>92</b> |
| Webographie : .....                                                                 | 93        |
| Conférences :.....                                                                  | 96        |
| Documents PDF : .....                                                               | 96        |
| <br><b>TABLE DES ILLUSTRATIONS .....</b>                                            | <b>98</b> |
| <br><b>TABLE DES MATIERES.....</b>                                                  | <b>99</b> |

*CITERES  
UMR 6173  
Cités, Territoires,  
Environnement et  
Sociétés*

*Equipe IPA-PE  
Ingénierie du Projet  
D'Aménagement,  
Paysage,  
Environnement*

**Directeur de recherche :  
VERDELLI Laura**



Département Aménagement  
35 allée Ferdinand de Lesseps  
BP 30553  
37205 TOURS cedex 3

**FRIGO Caroline  
MOREAU Gildas  
Projet de Fin d'études  
DA5  
2012-2013**

## **La participation dans les projets de territoire : L'insertion des processus participatifs dans un projet multi-échelles et multi-acteurs**

### **Résumé :**

La participation dans les projets de territoire est une démarche innovante qui permet de réunir, autour d'un débat public ou d'un projet, une multitude d'acteurs différents dont notamment les citoyens, écartés jusqu'alors des décisions publiques. Cette nouvelle manière d'élaborer des projets de territoire permet aux citoyens de prendre part à des actions sur leur territoire et de faire valoir leurs besoins réels autour d'échanges pertinents et riches. Toutefois, la participation peut sembler obscure par bien des aspects : le nombre trop important d'acteurs rend les processus participatifs inefficaces autant que les projets rayonnant sur plusieurs échelons administratifs et dont il est souvent difficile de cerner les frontières avec exactitude. L'étude du projet VenTo, élaboré par des universitaires en Italie, est un véritable exemple de ces problématiques. Projet à envergure nationale, porté par des experts et non des élus, il rencontre des difficultés à se faire connaître et à obtenir le soutien des citoyens et donc, à être réalisé. A travers ce document, nous analyserons ce qu'est la participation et mettrons en lumière ses qualités mais aussi ses limites. La théorie et la pratique permettront de répondre à la problématique pour laquelle nous avons opté : Quelle place pour la participation dans un projet multi-échelles et multi-acteurs ?

**Mots Clés :** participation, territoire, acteurs, échelles, Italie, VenTo, démarche participative