



DEMA 2024-2026

Les Jeudis de la démocratie alimentaire

Compte rendu du webinaire

« Diffuser et outiller la démocratie participative : la méthode des six engagements »

Marie-Catherine BERNARD

Fondatrice et directrice de l'Agence de concertation Palabreo, formatrice, autrice

Date : jeudi 10 septembre 2026 (9h30-11h)

Format : Webinaire / visio-conférence

Participants

- **Marie-Catherine Bernard** – Intervenante - Fondatrice et directrice de l'Agence de concertation Palabreo, formatrice, autrice
- **Markéta Šupkova** – Directrice de TDA – Territoires de Démocratie Alimentaire (introduction et animation), assistée de **Ramla Zouidi**, stagiaire TDA, pour la co-animation et la facilitation de la phase questions-réponses
- **12 participants** – collectivités territoriales (~42 %), structures de conseil et d'accompagnement et acteurs de l'Économie sociale et solidaire (~25 %), institutions publiques (~17 %), associations (~8 %) et citoyens (~8 %).

COMPTE RENDU DES ÉCHANGES

1. Le cadre : projet DEMA et démocratie alimentaire

Le cycle « Jeudis de la démocratie alimentaire » propose deux rendez-vous en ligne par mois, le jeudi de 9h30 à 11h, gratuits sur inscription, enregistrés et diffusés. Il alterne deux formats : « Nourrir l'esprit » (experts, chercheurs, auteurs) et « Parole de pionniers » (collectivités engagées). Ce webinaire est le quatrième de la série et le premier de la rentrée.

En introduction, Markéta Šupkova a rappelé les quatre raisons d'être du cycle : réaffirmer que la co-construction et le dialogue territorial sont des méthodes de design de politique publique à adopter ; montrer, exemples à l'appui, que cela fonctionne ; valoriser le potentiel des démarches d'intelligence collective comme aventures humaines qui transforment à la fois les territoires et les personnes ; et démontrer que les collectivités territoriales sont déjà, à des degrés divers, moteurs de la démocratie alimentaire et participative.

Le projet DEMA (2024-2026)

- Démarche expérimentale d'accompagnement collectif pour des territoires de démocratie alimentaire, lauréate de l'AAP de la SNANC du ministère de l'Agriculture (2024), coordonnée par TDA en partenariat avec le CEREMA et l'ADEME.
- Elle accompagne trois territoires pilotes dans la co-construction de leur Projet alimentaire territorial (PAT) au moyen de la Méthode d'intelligence territoriale, issue du guide ANPP-TDA 2024 co-construit avec un

panel de collectivités pionnières (dont Plouguerneau, Laval Agglomération, Nantes Métropole, Pays d'Occitanie-Morvan, le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis et la région Centre-Val de Loire).

La démocratie alimentaire

Elle est définie comme une **approche systémique** des enjeux agricoles et alimentaires, favorisant **le pouvoir d'agir des acteurs du territoire** — citoyens comme élus — pour co-construire le cadre d'action politique d'un système alimentaire durable. Elle n'est pas une fin en soi mais un outil, une méthode et une philosophie de travail, fondée sur un dialogue territorial vivant.

L'intervenante : Marie-Catherine Bernard

- Fondatrice et directrice de l'**Agence de concertation Palabreo**, elle accompagne les démarches participatives locales depuis plus de 20 ans.
- Parcours engagé initialement sur le terrain social, puis sur des projets européens et sur le développement local ; se définit elle-même comme « une vieille de la vieille du métier ».
- Accompagne les collectivités locales et les maîtres d'ouvrage en général — bailleurs, aménageurs — dans la conception et la conduite de leurs démarches participatives.
- Également **formatrice et intervenante** ; régulièrement interrogée sur la diffusion de la démocratie participative dans la durée.
- A engagé, avec son équipe, un travail de documentation objective de cette diffusion : analyse des programmes de mandat municipaux (2020 puis 2026) et enquête menée pour Intercommunalités de France (2024).

Le diagnostic : une diffusion à documenter, chiffres à l'appui

Plutôt que de s'en tenir au ressenti de terrain, Marie-Catherine Bernard a voulu **sourcer** la diffusion de la démocratie participative dans les collectivités.

Méthodologie des enquêtes

- **2020** : première étude sur 220 programmes municipaux mentionnant la démocratie participative.
- **2025** : tentative de mesurer la mise en œuvre des engagements pris en 2020, non aboutie faute de matériau suffisamment élaboré.
- **2026** : nouvelle enquête élargie, portant sur 27 % des communes de plus de 5 000 habitants (contre un seuil de 10 000 initialement), sans se limiter aux programmes mentionnant déjà la participation, couvrant toutes les régions dont les Outre-mer, et respectant les équilibres politiques.

Résultats à l'échelle municipale

- **73 %** des équipes élues intègrent la participation citoyenne dans leur programme municipal ; dans **95 % des cas**, il ne s'agit pas d'une affirmation de principe mais de dispositifs et projets concrets.
- Présent dans toutes les tailles de commune : de plus de 70 % dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants à près de 90 % dans les métropoles. Taux comparable chez les élus nouvellement élus et les élus réélus ; plus fort à gauche de l'échiquier politique, mais présent partout.
- **Montée en concret** : 40 % des programmes 2026 mentionnent explicitement des projets concrets à mettre en débat, contre 24 % en 2020 (aménagement du cadre de vie, centres-villes, espaces publics, mobilité, tranquillité publique, jeunesse, accès aux services publics, commerce, démarches prospectives).
- **Dispositifs structurants stables** : plus des deux tiers des programmes mentionnent des instances participatives permanentes (conseils de quartier, de jeunes, de seniors...) ; 40 % des réunions publiques et actions de proximité ; les budgets participatifs restent à un niveau comparable à 2020 (38%).
- **Dispositifs en recul** : les outils numériques de participation chutent de 24 % (2020) à 13 % (2026) — soit parce qu'ils sont désormais considérés comme acquis, soit parce que leurs limites (audience peu diversifiée, faible portée) sont mieux identifiées ; légère baisse aussi de la démocratie directe (référendums) et des pétitions/droit de saisine.
- **Montée en qualité** : Une attention croissante à l'organisation des démarches, chartes, élus référents, fonctions dédiées et professionnalisation des équipes, avec une volonté affichée d'élargir la participation aux publics éloignés (accessibilité, inclusivité, diversification des formats).

Résultats à l'échelle intercommunale

Enquête menée en 2024 auprès de 217 intercommunalités (environ 20 % d'entre elles) pour le deuxième guide d'Intercommunalités de France (le premier, en 2019, portait encore sur le registre du conditionnel — « est-ce possible ? »). Le guide 2025 répond à une demande de méthode, avec une vingtaine de fiches pratiques par politique publique.

- **9 intercommunalités sur 10** considèrent la démocratie participative indispensable au fonctionnement démocratique intercommunal.
- Pour les **trois quarts**, la culture participative se diffuse ; pour les **deux tiers**, le portage politique (élus intercommunaux et maires) se renforce.
- **90 %** ont mené en moyenne plus de cinq démarches participatives durant le mandat, dont **14 %** sur des projets alimentaires territoriaux, l'agriculture ou la pêche.
- **91 %** estiment que l'enjeu principal est désormais d'améliorer les méthodes : la conviction politique est acquise, reste à poursuivre les efforts pour mieux outiller sa mise en œuvre.

La proposition : les six engagements d'une concertation sincère

Forte de plus de vingt ans de pratique, Marie-Catherine Bernard a présenté le cadre méthodologique que Palabreo négocie systématiquement avec les maîtres d'ouvrage avant toute démarche. Ces **six engagements** sont essentiels à la création de la confiance avec les participants et servent aussi d'outil d'évaluation ex ante (« ai-je bien tout prévu ? ») et d'outil d'évaluation ex post. Ils sont présentés aux participants lors du lancement de la démarche de concertation.

- **1. Être clair sur les variants et les invariants** : ne mettre en débat que ce qui reste réellement ouvert à modification (les variants), et informer clairement des décisions déjà arrêtées (les invariants). Cela suppose d'examiner le projet, de distinguer l'opportunité politique (déjà tranchée) de ses modalités de mise en œuvre (négociables), de dresser une liste précise de ce qui est décidé et de ce qui est débattu, et de préparer de vraies questions à poser aux habitants. En veillant à ce que ces marges de manœuvre ne soient pas accessoires. Omettre cette étape - ou faire croire à une « page blanche » qui n'existe jamais - nourrit la défiance.
- **2. Mobiliser toutes les parties prenantes**, sans se limiter au premier cercle des habitués. C'est une obligation de résultat, et non de moyens, pour le maître d'ouvrage et ses prestataires. Marie-Catherine Bernard a mis en garde contre les panels réduits prétendument représentatifs (« trois jeunes » censés représenter la jeunesse), au profit d'une plus grande diversité et d'un plus grand nombre de participants, avec des moyens dédiés (de l'ordre de 25 % du budget) et une réelle inclusivité (horaires, accueil des enfants, rythme adapté).
- **3. Donner accès à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible** : employer un vocabulaire accessible, ne pas taire les contraintes y compris budgétaires, savoir dire « on ne sait pas encore ». Opposition affirmée à toute formation préalable des participants, qui les fait basculer de citoyens neutres à supposés experts partiels ; mais forte attention à la qualité et l'accessibilité des informations dans une logique de pédagogie s'intégrant au fil du débat. Des comptes rendus doivent systématiquement être adressés à l'ensemble des participants et des habitants.
- **4. Organiser le débat entre les participants**, et non uniquement avec eux, en croisant les enjeux plutôt qu'en les découpant par thématiques. Toute concertation doit produire une matière capitalisable, et rechercher l'efficacité : mieux vaut trois débats réunissant 200 personnes que vingt débats à 20, et il est préférable de stabiliser des outils éprouvés que d'en changer sans cesse. L'animation doit rester distincte de l'expertise et de la décision : ni l'expert, ni le décideur ne doivent animer le débat.
- **5. Étudier chaque proposition et statuer, avec les élus**. Pour répondre au sentiment fréquent que « tout est déjà décidé », chaque contribution (parfois plusieurs centaines par démarche) est reportée dans un tableau de suivi par thématique, avec quatre issues possibles : déjà fait, à intégrer, à l'étude, ou non retenu et pourquoi. Les élus, qui portent la décision finale, doivent être associés à cet arbitrage, au-delà des seuls services techniques.
- **6. Restituer les décisions prises**. Une date de restitution doit être annoncée dès le lancement de la démarche : présenter ce qui a été retenu, mis à l'étude ou écarté, en justifiant chaque choix, et montrer le projet finalisé. Sans cette étape, la concertation perd toute crédibilité et alimente la défiance.

Ce cadre est négocié avec le maître d'ouvrage en amont de toute démarche ; lorsque celui-ci n'est pas en mesure de s'y engager s'agissant des marges de manœuvre, Palabreo recommande au maître d'ouvrage d'opter pour une démarche d'information pour faire preuve de la plus grande transparence.

Conditions de réussite et mise en œuvre

- **Anticiper largement** : la phase préparatoire est indispensable et doit être engagée environ trois mois avant le premier débat.
- **Planifier sur la durée du mandat** : anticiper, dès le début du mandat, ce qui sera mis en débat sur les deux premières années, au regard des projets et décisions programmées, ce qui facilite l'anticipation et la préparation des démarches et l'identification de sujets mis en concertation.
- **Travailler ensemble, en amont** : élus, équipes de la collectivité et expertise (maîtrise d'œuvre) doivent partager le travail sur les variants/invariants et sur les objectifs et moyens de mobilisation, avant tout lancement.
- **Anticiper la communication** : prévoir suffisamment de délai avec les équipes de communication, qui ne peuvent pas mobiliser efficacement en trois semaines.
- **Préférer peu de débats bien fréquentés** : trois débats réunissant 200 personnes valent mieux que vingt débats à 20 ; l'objectif est d'aller chercher plus de la moitié de participants qui ne sont jamais venus, plutôt que de se satisfaire du seul « stock d'habituels ».
- **Chiffrer et partager le coût réel des propositions** : une fois informés du coût des aménagements (illustration donnée sur un projet de squares, où les habitants ignoraient le prix du mobilier urbain), les habitants deviennent spontanément plus économes, ce qui désamorce la crainte, côté collectivité, d'un dérapage budgétaire.
- **Ne jamais présumer l'absence de marges de manœuvre** : Marie-Catherine Bernard a cité l'exemple d'un directeur des services convaincu de n'avoir « zéro variant » sur un projet, alors qu'un travail plus approfondi en a fait apparaître plusieurs — le réflexe de tout verrouiller par crainte d'un dérapage budgétaire ou politique doit être systématiquement interrogé.

Les échanges avec les participants

- **Définition de la participation citoyenne dans les enquêtes** (Yoann Le Cocq, PAT de Plouguerneu) — le chiffre de 73 % repose-t-il sur une définition partagée de la « participation citoyenne », au risque sinon d'un biais de représentation ?
 - Réponse de Marie-Catherine Bernard : Oui pour l'enquête Intercommunalités de France, où la définition avait été clairement posée et mesurée ; non pour le volet municipal, fondé sur l'analyse des projets de mandat eux-mêmes et non sur une enquête déclarative. Nous ne pouvons donc garantir ce que chaque équipe sous-entend derrière les mots employés.
- **Budgets participatifs et recul du numérique** (Nathalie Racineux, CEREMA) — comment expliquer la progression des budgets participatifs alors que les outils numériques, sur lesquels ils reposent souvent, sont en recul ?
 - Réponse de Marie-Catherine Bernard : Le budget participatif est perçu comme un élément quasi incontournable du « package » d'une politique participative affichée, avec une montée des budgets de quartier et de budgets thématiques (environnement, jeunesse), mais une vraie difficulté à les diffuser largement et un doute sur leur impact réel sur les politiques publiques ; le recul du numérique traduit surtout une meilleure conscience de ses limites (audience peu diversifiée), en écho à une enquête de la CNIL de fin 2019 montrant les fortes limites de participation en ligne.
- **Instances pérennes contre dispositifs ponctuels** (Nathalie Racineux, CEREMA) — constate-t-on un essoufflement du pérenne au profit du ponctuel ?
 - Réponse de Marie-Catherine Bernard : Les instances pérennes se maintiennent, en partie du fait d'obligations réglementaires, mais deviennent davantage un outil relationnel de proximité qu'un véritable outil de concertation. Les dispositifs ponctuels (ateliers, réunions publiques et de quartier) restent quant à eux très implantés.
- **Préparation interne des équipes de la collectivité** (Markéta Šupkova, TDA) — au-delà des six engagements, un besoin de préparation interne des équipes est-il constaté, en écho au manque d'outillage observé dans l'expérimentation de la Méthode d'intelligence territoriale malgré l'appétit des territoires ?
 - Réponse de Marie-Catherine Bernard : Cette phase préparatoire est indispensable, avec un travail conjoint élus/équipes/expertise engagé environ trois mois avant le premier débat pour clarifier les objectifs et se mettre d'accord sur les modalités de la démarche.

- **Opacité des variants/invariants et multiplication des outils** (Nathalie Racineux, CEREMA) — comment dépasser l'opacité qui entoure souvent le travail sur les variants et invariants, et quel regard critique porter sur la multiplication d'outils et de méthodes parfois trop ludiques ou trop complexes, aux cadres finalement fermés ?
 - Réponse de Marie-Catherine Bernard : L'échec vient le plus souvent de ce que ce travail sur les variants n'a simplement pas été fait, sous couvert d'un « il n'y a aucun variant » qui s'avère presque toujours inexact. Mais aussi du manque d'anticipation au regard de l'avancée du projet. Partager le chiffrage réel des propositions avec les habitants permet de désamorcer une grande partie des blocages.

Conclusion

Les échanges confirment que l'engagement des collectivités françaises en faveur de la participation citoyenne s'est nettement diffusé et concrétisé depuis 2020, tant à l'échelle municipale qu'intercommunale — passant progressivement d'une logique de conviction à une logique de méthode. L'intervention met en évidence plusieurs principes directeurs :

- une diffusion réelle mais inégale de la participation citoyenne, de plus en plus ancrée dans des projets concrets plutôt que dans de simples principes ;
- un recul assumé des outils numériques de participation, au profit d'une exigence renforcée de qualité et d'inclusivité des démarches en présentiel ;
- la nécessité de distinguer clairement, dès la conception d'une démarche, les variants (ouverts au débat) des invariants (déjà décidés), sous peine de nourrir la défiance ;
- une obligation de résultat pour aller chercher activement les publics absents des dispositifs habituels, plutôt que de se satisfaire d'un cercle réduit d'habités ;
- l'exigence d'une restitution systématique des décisions prises, condition de la confiance et de la mobilisation future des habitants.

Ressources et prochain rendez-vous

- Guide ANPP-TDA, 2024 — Pour des territoires de démocratie alimentaire, co-construire son Projet alimentaire territorial.
- Guide Intercommunalités de France (2025, deuxième édition après celui de 2019, « Concerter à l'échelle intercommunale »), issu de l'enquête auprès de 217 intercommunalités.
- Replays du cycle JDA disponibles sur la chaîne YouTube Jeudis de la démocratie alimentaire : <https://www.youtube.com/@CommunicationCycleJDA>
- **Prochain rendez-vous : jeudi 24 septembre 2026 à 9h30**, format « **Parole de pionniers** » — **Cas du PAT de la commune de Plouguerneau**, avec **Solenn Douguet** (co-direction de la commune et directrice de l'enfance jeunesse, cheffe du projet alimentaire territorial) et **Yoann Le Cocq** (chargé de mission participation au service des transitions).
- **Contact** : TDA – bonjour@democratiealimentaire.fr · www.democratiealimentaire.fr