



CHARTRE DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC
communauté

La charte de la participation du public et sa contribution au développement de la culture de la participation

* * *

Bilan à 5 ans et perspectives

Octobre 2021

Soutenu
par



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Avant-propos

Le champ de la participation du public a récemment été marqué par le Grand débat national et par la Convention citoyenne pour le climat qui a permis d'associer les citoyens à l'élaboration du plan de relance et de la loi Climat et Résilience promulguée en août 2021. Ces grands dispositifs s'inscrivent dans une dynamique globale d'association renforcée des citoyens à l'élaboration des politiques publiques.

Dans ce contexte, la charte de la participation du public, publiée en 2016, constitue un référentiel utile pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus participatif vertueux.

La charte compte plus de 190 adhérents, dont la diversité est une force et une illustration de l'intérêt de ces pratiques de participation à l'échelle nationale et locale. C'est un réseau, au-delà de l'adhésion à la charte, qui exprime des valeurs, et contribue à la mise en œuvre et au développement de la participation.

Aujourd'hui, la transition écologique suppose une mobilisation de tous les acteurs : citoyens, entreprises, associations, pouvoirs publics. Elle requiert de la part de tous une compréhension de ses enjeux et mécanismes. Elle suppose le développement de nouvelles compétences et nécessitera des changements de comportement. Au sein du pôle ministériel, la participation du public est identifiée comme un élément essentiel pour la transformation de notre modèle de développement. La charte constitue un levier pour diffuser la culture de la participation dans les services de l'État et dans les actions portées par les personnes publiques, afin de faciliter le déploiement d'une ingénierie de la participation au service des politiques publiques.

Si la culture de la participation progresse, elle n'est pas encore suffisamment présente dans toutes les instances et organisations, chez tous les porteurs de projet et les citoyens. Il est essentiel que chacun perçoive l'intérêt, la portée et la richesse que la participation du public peut apporter aux projets et à leur mise en œuvre réussie. Dans cette perspective, il est indispensable que la communauté de la charte de la participation du public poursuive son travail, sur le long terme.

Thomas LESUEUR
Commissaire général
au développement durable

Sommaire

Avant-propos	1
Sommaire	2
Préambule	3
Partie 1. Un outil opérationnel et porteur de valeurs	6
Mener des dispositifs participatifs de manière opérationnelle	6
Une référence de valeurs et principes	7
Une définition de la culture de la participation se dessine	8
Des enjeux de mise en œuvre à maîtriser	9
Partie 2. Une communauté plurielle et dynamique	10
La diversité des adhérents	10
Un déploiement dynamique	12
De multiples raisons d'adhérer.....	13
Les grandes actions de la communauté de la charte	14
La feuille de route de 2017, état des lieux des réalisations.....	17
La communauté des adhérents en 2021 : vers une nouvelle feuille de route ..	19
Partie 3. Appropriation de la charte et diffusion de la culture de la participation	21
Des formes d'appropriation diverses.....	21
Les freins à la diffusion de la culture de la participation	23
Partie 4. Perspectives	24
Premières pistes d'évolution de la charte	24
La communication et la promotion de la charte à renforcer.....	25
De nouvelles formes de travaux et d'échanges	26
Conclusion	27
Annexes.....	28

Préambule

L'association des citoyens à l'élaboration des politiques publiques ne cesse de se développer, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Les services de l'État et les collectivités territoriales, pour répondre à une volonté de changer le rapport entre l'administration et le citoyen, parfois encouragés par la société et les corps intermédiaires, sont de plus en plus nombreux à mettre en place des dispositifs de participation, allant de la consultation à la co-décision, pour toute une variété de projets - environnement, aménagement, urbanisme, politique de la ville, budget, éducation, santé, sport et loisirs, développement durable... S'est ainsi forgé un ensemble de pratiques, de méthodologies et d'outils qui s'appuie sur une communauté de spécialistes et de praticiens actifs de la participation.

Cet ensemble forme ce que l'on peut appeler une culture de la participation : en effet, selon Guy Rocher, sociologue québécois, la culture « est **un ensemble** lié de **manières de penser, de sentir et d'agir plus ou moins formalisées** qui, **appries et partagées** par une pluralité de personnes, servent, d'une manière à la fois objective et symbolique, à constituer ces personnes en une **collectivité particulière et distincte** ».

Dans ce contexte riche et en plein développement, le ministère de la Transition écologique a souhaité apporter un cadre, un référentiel commun pour ses services et pour les acteurs extérieurs intéressés, via la rédaction de la charte de la participation du public.

Publiée en octobre 2016, cette charte propose un cadre officiel et partagé pour des dispositifs participatifs vertueux, et contribue à développer la culture de la participation.

Sa rédaction a été pilotée par le ministère, en association avec un comité d'écriture spécialisé et un comité de pilotage élargi - administration, entreprises, syndicats, collectivités locales, organismes qui accompagnent la participation. En cohérence avec son objet, la charte a donné lieu à concertation avec le public : ateliers participatifs pour discuter de l'opportunité et des contenus de la charte, plateforme participative dédiée à l'amendement du texte avant adoption finale.

L'élaboration de la charte a ainsi permis d'appliquer au processus du projet d'écriture lui-même les principes et valeurs constitutifs de la charte.

S'inscrivant dans l'héritage de la Déclaration de Rio de 1992¹ et de la charte de l'Environnement de 2005², la charte de la participation du public se place dans une dynamique résolument complémentaire à celle du droit : celle de l'engagement et de la volonté, gageant que l'on obtient « mieux » le changement par l'incitation et l'appropriation que par la contrainte.

¹ Principe 10 : « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient [...] ».

² Article 7 : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limite définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Elle répond à quatre ambitions fortes :

- créer de la confiance entre les acteurs en instaurant les conditions d'une pratique sincère, en s'appuyant sur des outils de bonne pratique et en contribuant à améliorer la décision publique ;
- créer une dynamique de mobilisation/responsabilisation des acteurs en considérant qu'elle donne plus de chances d'obtenir les changements de comportements nécessaires au développement durable ;
- faire évoluer la posture de l'État à l'écoute de l'expression citoyenne et vers une prise en compte de citoyen dans la conception des politiques publiques et de l'intérêt général ;
- développer une culture de la participation du public.

D'application volontaire, les valeurs et principes de la charte se concrétisent par la mise en œuvre et la promotion qu'en font ses adhérents.

Dans un contexte plus large, de par le fondement de sa démarche et de ses objectifs, la charte contribue à la feuille de route de la France Agenda 2030 et aux 17 objectifs de développement durable – plus particulièrement aux ODD³ 16 « Paix, Justice et Institutions efficaces » (prise de décision inclusive et information/transparence des décisions publiques) et 17 « Partenariats pour la réalisation des ODD » (mobilisation des ressources et publics, partenariats multi-acteurs pour le développement durable, transmission et partage des savoirs notamment scientifiques).

Aujourd'hui forte d'une communauté de plus de 190 adhérents, il s'agit d'apprécier si la charte de la participation répond à ses ambitions initiales, autour :

- d'un temps d'analyse sur la manière dont les adhérents perçoivent et appliquent la charte, en quoi leur adhésion à la charte a fait évoluer leurs pratiques tant en interne et qu'à l'externe ;
- des bases d'une réflexion sur l'évolution opérationnelle de la communauté et les chantiers à ouvrir pour les années à venir.

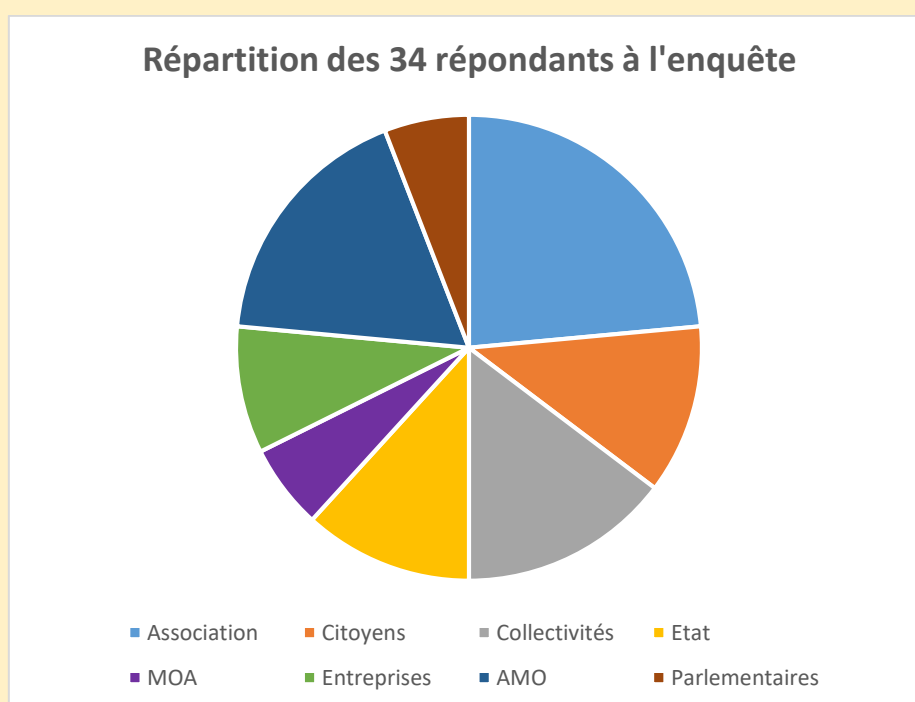
³ ODD : Objectifs de développement durable, portés par l'ONU

Source des éléments d'analyse

Le matériau ayant permis ce travail d'analyse est issu d'une enquête réalisée par le pôle participation du ministère de la Transition écologique auprès des adhérents, en s'appuyant sur deux dispositifs complémentaires :

- un questionnaire écrit, à renseigner via *LimeSurvey*, diffusé par mail et via la plateforme « Réseau-participation » du 14 juin au 3 juillet 2021, ayant permis de recueillir les contributions complètes de 17 adhérents ;
- 17 entretiens téléphoniques semi-directifs auprès d'adhérents tirés au sort, selon un panel représentatif de la diversité de la communauté des adhérents, réalisés en juillet et août 2021.

Au total, 18% de la communauté de la charte (194 membres en août 2021) se sont exprimés, répartis comme suit :



Voir annexes 3 et 4 - Trame de l'entretien et liste des adhérents enquêtés.

Partie 1. Un outil opérationnel et porteur de valeurs

La charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Après un préambule qui pose le niveau d'ambition de la charte, elle se compose de quatre articles :

1. La participation du public nécessite un cadre clair et partagé ;
2. La participation du public nécessite un état d'esprit constructif ;
3. La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous ;
4. La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen.

Son objectif est de constituer une aide dans la mise en œuvre de dispositifs de participation du public.

Cet objectif a été rempli : les adhérents confirment qu'ils considèrent et emploient la charte à la fois comme un outil opérationnel et comme une référence porteuse de valeurs et de principes jugés fondamentaux pour mener à bien un processus de participation.

S'esquisse ici un axe de ce que pourrait être la culture de la participation, partagée par les adhérents, combinant cadre opérationnel et posture intellectuelle, et dont la charte de la participation du public se veut être un étendard.

Mener des dispositifs participatifs de manière opérationnelle

La charte est perçue comme un outil qui permet de poser un cadre et une méthodologie pratiques pouvant être partagés entre les maîtres d'ouvrage et les participants, lors de réunions publiques ou de dispositifs de participation. Les adhérents soulignent que s'instaure ainsi un dialogue de confiance : c'est l'une des ambitions de la charte, partant du principe que le succès de la participation repose en partie sur le degré de confiance que s'accordent mutuellement les parties, en créant des engagements réciproques.

Ils mettent également en avant que les différents articles apportent une aide à la conception de dispositifs (projets d'aménagement ou d'espaces verts, PLUI⁴, politique climatique locale, projet routier, etc.), à leur évaluation et à la reddition des comptes. Plus particulièrement, l'article 1 « Un cadre clair et partagé » est plébiscité, car il détaille de façon synthétique et claire les modalités de la participation sincère, vertueuse et transparente : dispositif mis en place, objectifs, calendrier et marges de manœuvre possibles pour les participants.

Les enjeux liés à l'évaluation du dispositif participatif et à la reddition des comptes apparaissent comme de première importance pour les praticiens de la participation, et leur présence dans la charte est un rappel apprécié.

⁴ Plan local d'urbanisme intercommunal

Enfin, la proposition de capitaliser les savoir-faire, afin que les maîtres d'ouvrages puissent enrichir, adapter et améliorer leurs pratiques et les diffuser en interne et auprès de leurs partenaires, apparaît comme primordiale et inspirante pour les adhérents.

Toutefois une grande partie des adhérents fait part de difficultés rencontrées à appliquer certaines recommandations de la charte, à savoir :

- l'inclusion et la mobilisation d'un public diversifié sur la durée du dispositif de participation et du projet, que ce soit au lancement de la participation ou en amont ;
- la reddition des comptes, car certains adhérents manquent de temps, de moyens, ou d'énergie (désinvestissement). Ils soulignent qu'il existe parfois un décalage entre les attentes des participants sur la prise en compte de leurs avis et ce qui est finalement retenu dans le projet par le maître d'ouvrage (objet de tensions récurrentes) ;
- la remise en question par le public des expertises techniques et scientifiques, surtout celles des équipes du maître d'ouvrage, et souvent de façon peu constructive ;
- faire preuve de clarté sur le dispositif de participation et les marges de manœuvre pour les participants et ce de façon partagée entre les porteurs de projets et ses partenaires (interne), et avec le public (externe).

Ces difficultés illustrent bien le décalage qui peut exister entre une feuille de route élaborée en amont et les problématiques et opportunités rencontrées lors de la réalisation d'un dispositif de participation.

Plusieurs adhérents soulignent que cela fait partie du monde de la participation et encouragent à faire preuve d'adaptabilité et de clarté : sur ce point, la charte peut être d'une aide précieuse.

Ces thèmes pourraient faire l'objet de travaux au sein de la communauté de la charte (voir *Partie 4*).

Une référence de valeurs et principes

Mettre en place une participation n'est pas qu'une question de dispositifs et d'outils : les adhérents affirment qu'il est tout d'abord nécessaire de conserver tout au long de la vie des dispositifs un état d'esprit constructif qui s'appuie sur des principes et valeurs : écoute, bienveillance, respect, ouverture et sincérité. Ces principes sont repris et exposés dans l'article 2 de la charte « Un état d'esprit constructif », et salués comme tels par les adhérents.

Ils mettent également en avant la nécessité d'être porteur de la conviction que la participation est essentielle à la conception d'un projet adapté à son territoire et ses habitants, et qu'il ne peut que l'enrichir.

Ils soulignent, par ailleurs, que l'un des principes premiers est d'accepter les divergences d'opinions sur un projet, de les prendre en compte et de les traiter à égalité avec les autres points de vue. Ces enjeux sont présentés dans l'article 3 de la charte « La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous ».

Enfin, plusieurs adhérents insistent sur la nécessité de conserver un lien avec les participants tout au long de la vie du projet, en aval de la participation. Cette volonté d'assurer une continuité de la participation est donc aussi une attitude à avoir en tête selon eux : elle apparaît dans l'article 1 de la charte.

Une définition de la culture de la participation se dessine

Les réflexions partagées et portées par les adhérents autour de la charte de la participation apparaissent composées de deux « blocs » :

- un volet opérationnel, sorte de feuille de route, de grandes étapes à réaliser pour tendre vers une participation vertueuse ;
- un volet plus théorique, plus sensible, composé de principes et de valeurs, permettant aux praticiens et aux participants au sens large de trouver la bonne posture et le bon état d'esprit pour une participation constructive.

Au regard de cette analyse, et selon les adhérents, **la culture de la participation** reposerait sur :

- **un état d'esprits/des valeurs** à respecter par chaque parties prenantes - écoute, dialogue, argumentation, compréhension, bienveillance... ;
- **un cadre opérationnel** avec sa méthode et ses outils, à adapter selon les projets ;
- **la conviction qu'il faut désormais inclure les usagers/les personnes impactées à la réalisation des projets**, en ayant en tête que ces derniers en sortiront enrichis ;
- **la volonté de sensibiliser de façon pédagogique et argumentée différents publics concernés** aux problématiques et enjeux liés aux projets soumis à participation (en interne et à l'externe) : chacun doit pouvoir se mettre à la place de l'autre pour comprendre ce que les projets induisent pour chacun et comprendre pourquoi il devrait être réalisé ;
- enfin, c'est aussi **transmettre aux citoyens le goût de participer** et de faire ensemble, de passer à l'action.

Les adhérents affirment que la charte apparaît comme un référentiel commun qui incarne les éléments de cette définition de la culture de la participation, élaborée de façon théorique et empirique.

Ils insistent sur la portée universelle du document (tant par les thèmes et types de projets pouvant être accompagnés par la charte que par la variété des publics qu'elle peut toucher) et son rôle en tant que transmetteur de cette culture de la participation (*voir Partie 3*).

Enfin, ils soulignent sa robustesse : rédigée et publiée en 2016, les adhérents affirment que son contenu, théorique et pratique, reste d'actualité.

Des enjeux de mise en œuvre à maîtriser

Les adhérents indiquent que la mise en pratique de cette culture de la participation se heurte parfois à des difficultés :

- **le temps des projets** (à la fois court dans leur conception et long dans leur réalisation, ce qui pose dans les deux cas des défis pour la participation) ;
- **le recours à la participation comme un coût supplémentaire** ;
- **le manque de sensibilisation** de certains élus, techniciens et administrations, qui ont du mal à réinterroger l'opportunité de leur projet et leur propre expertise technique ;
- **l'existence d'un « phénomène NIMBY⁵ »** qui empêche certains citoyens de dépasser leur intérêt individuel pour aller vers l'intérêt général. Ce phénomène s'illustre en séances de travail par des prises de parole peu constructives, tournées vers des problématiques individuelles ;
- **la difficulté à faire face à des remises en question** peu étayées des expertises techniques et scientifiques ;
- enfin, une des adhérentes indique que son usage de la charte a pu rencontrer de la **défiance** : certains participants lors de ses ateliers l'ont considérée comme un objet politique, mais ce phénomène semble isolé au regard de l'ensemble des réponses recueillies.

Ces problématiques constituent autant de pistes de travail qui pourront être abordées au sein de la communauté (voir Partie 4).

⁵ « *Not In My Back Yard* » : littéralement « Pas dans mon jardin ».

Partie 2. Une communauté plurielle et dynamique

La charte de la participation prévoit, dans son annexe, la mise en place d'un centre de ressources et d'un réseau, « communauté des adhérents à la charte ». L'objectif est que les adhérents fassent vivre la charte en mettant en œuvre ses valeurs et principes de manière effective et partagée.

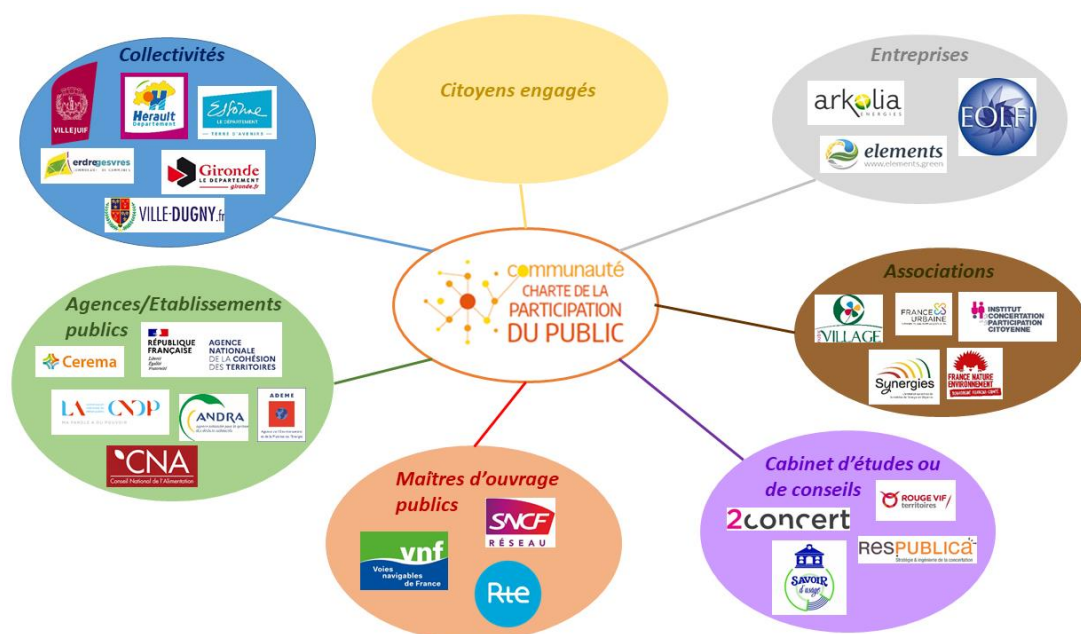
Les parties prenantes à son élaboration souhaitaient que la charte soit plus qu'une formalisation de principes et un cadre de travail. Elle devait assurer les conditions de sa propre mise en œuvre, pour rester un texte vivant s'incarnant de manière opérationnelle, et ce notamment via sa communauté d'adhérents.

La diversité des adhérents

La charte et la possibilité d'y adhérer s'adresse à toute personne concernée par un processus de participation du public. Cet ensemble comprend les porteurs de projets publics et privés (maîtres d'ouvrages : collectivités, ministères, agences publiques, entreprises privées), les acteurs de ces projets et/ou venant les interroger (associations, collectifs, citoyens...), et les organismes œuvrant à développer la participation (Commission nationale du débat public, Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, assistants à maîtrise d'ouvrage...) spécialisés dans l'organisation et la conduite de dispositifs participatifs ou intégrant cette dimension au sein de leur travail, associations promouvant la participation du public, centre de recherches et de ressources sur la participation...(figure 1).

La volonté de toucher et de mobiliser une diversité d'acteurs fait écho à l'ambition d'inclure et d'engager dans la dynamique de développement de la participation des publics les plus diversifiés possibles et de les faire dialoguer ensemble autour des projets concernés.

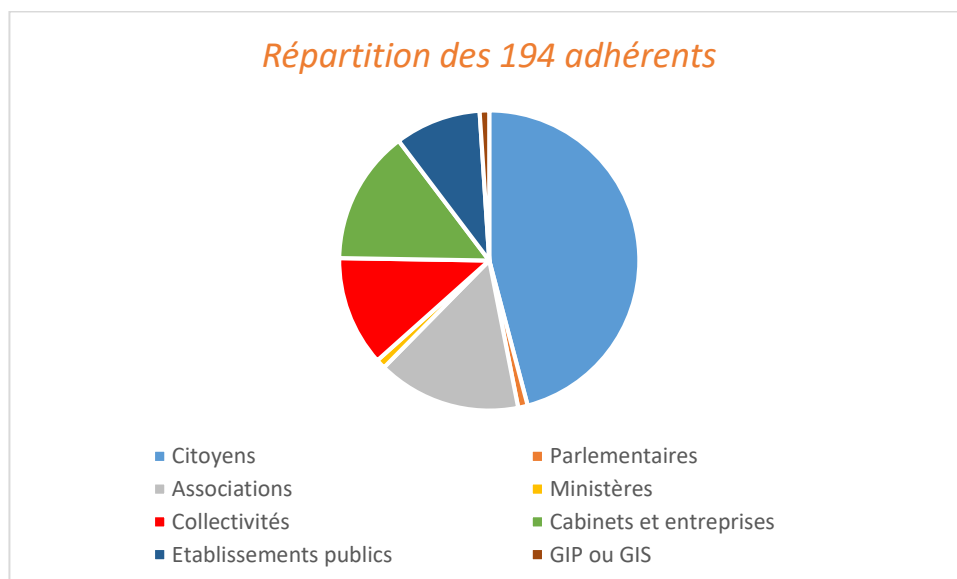
Figure 1 : la communauté des adhérents à la charte de la participation (échantillon)



Lors de l'adhésion à la charte, les membres de la communauté sont invités à choisir à quelle catégorie d'adhérents ils appartiennent ou souhaitent appartenir : citoyens, porteurs de projet, organismes participant à des concertations ou promoteurs de la participation.

Porteur de projet	<ul style="list-style-type: none"> • SON RÔLE: lance le processus, gère son déroulé et prend en compte les résultats de la participation dans sa décision • SON PROFIL: le maître d'ouvrage du projet sur lequel porte la ou les questions à débattre
Citoyen	<ul style="list-style-type: none"> • SON RÔLE: agit et fait valoir son point de vue dans le respect de la charte • SON PROFIL: participant à titre individuel ou co-créateur d'une démarche participative donnée
Organisme participant à des concertations	<ul style="list-style-type: none"> • SON RÔLE: porte une parole collective dans le respect de la charte • SON PROFIL: association ou autre collectif défenseur d'intérêts
Promoteur	<ul style="list-style-type: none"> • SON RÔLE: diffuse et encourage la prise en compte des valeurs et principes de la charte • SON PROFIL: bureau d'études spécialisé ou organisation de référence dans le domaine de la participation

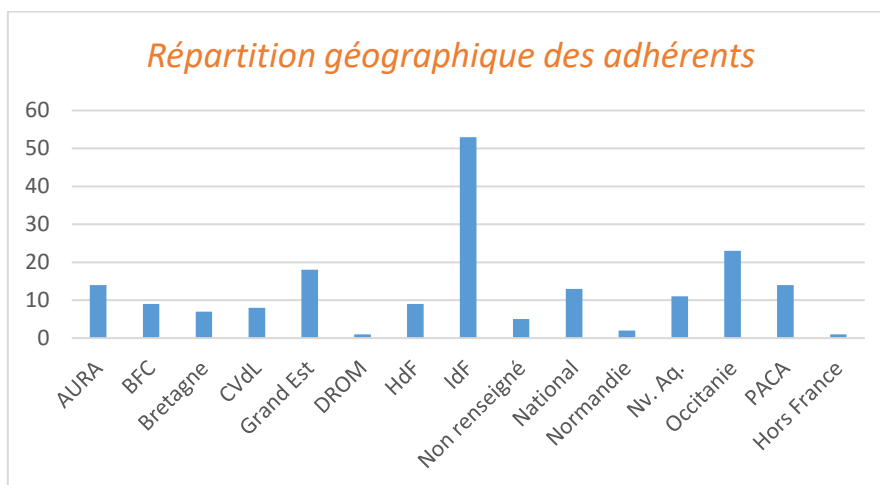
Au mois d'août 2021, les 194 adhérents de la communauté se répartissent comme suit :



⁶ GIP: groupement d'intérêt public
GIS : groupement d'intérêt scientifique

La diversité des types d'adhérents, objectif de la charte, est atteint. À noter que les citoyens représentent une part importante de la communauté, près de 46%. Toutefois, plusieurs adhérents, hors citoyens et parlementaires, sont des entités qui peuvent disposer d'un ou plusieurs référents pour suivre les questions de la participation et de la charte en leur sein : ainsi, la communauté se compose de 411 membres potentiellement mobilisables, ce qui relativise le poids de la catégorie « citoyen ».

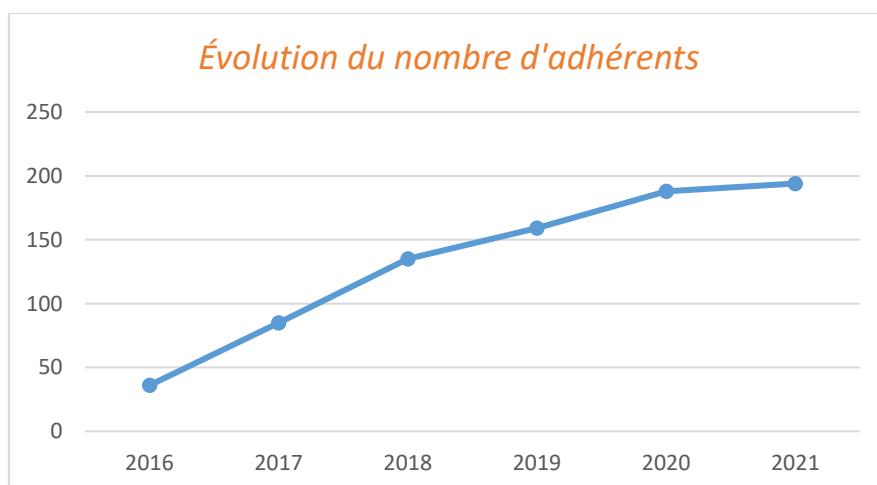
La diversité des adhérents se retrouve dans leur répartition géographique :



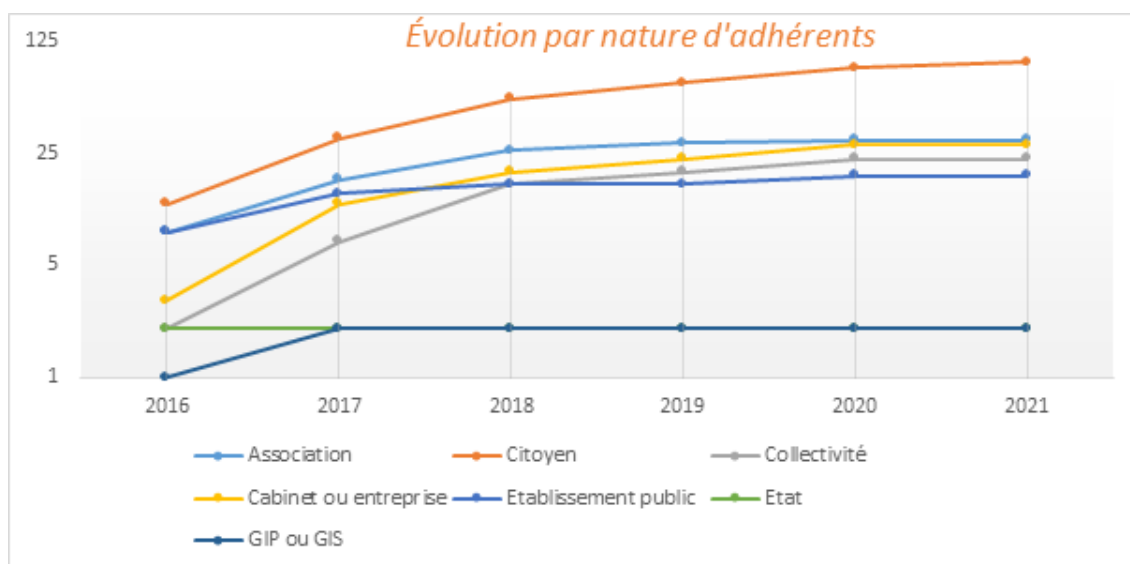
Si l'Île-de-France est prédominante (siège des ministères, agences publiques, cabinets de conseils ou d'études...), chaque région possède des adhérents de la charte, ce qui témoigne de sa diffusion sur l'ensemble du territoire.

Un déploiement dynamique

Depuis sa publication en octobre 2016, la communauté de la charte est en constante augmentation, passant de 36 adhérents en 2016 à 194 en août 2021 :



Si toutes les catégories ont connu une augmentation d'adhérents, les adhésions d'associations, de ministères et d'établissements publics évoluent peu depuis 2019, malgré l'adhésion notable de l'Agence nationale de la cohésion des territoires en juin 2021. La dynamique est notamment portée par un nombre d'adhésions croissant de citoyens et de collectivités, ainsi que de cabinets d'études ou de conseils en concertation, urbanisme, aménagement.



Depuis 2020, la progression des adhésions s'infléchit un peu, probablement dû au contexte de la crise sanitaire – moins d'occasions d'échanges et d'évènements proposés en direction de la communauté.

De multiples raisons d'adhérer

Les adhérents interrogés ont adhéré à la charte et intégré sa communauté pour trois raisons principales :

- **la recherche d'un document de référence**, qui pose un cadre et une méthodologie. Les adhérents jugent d'ailleurs la charte riche, bien construite et solide. Ils insistent sur sa robustesse et son actualité (*voir ci-dessus*);
- **le ralliement à une bannière**, qu'ils peuvent à leur tour brandir : les adhérents se reconnaissent dans les principes et les valeurs de la charte. Elle leur permet de promouvoir leur attachement à la participation en externe, de diffuser la culture de la participation en interne (diffusion de la charte, travail de réflexion sur leur fonctionnement interne, création de chartes locales inspirées de la charte de la participation – *voir partie 4*) et de faire évoluer leurs propres pratiques professionnelles au quotidien. Certains adhérents ont aussi rejoint la communauté pour sensibiliser les élus à la participation via la charte.
- **Intégrer une communauté** : les adhérents plébiscitent le fait de rejoindre une communauté autour des valeurs de la participation et avec qui échanger sur des expériences, des pratiques, des enjeux... liés à la participation, et accéder à des ressources communes, dans un but d'enrichissement et de progression mutuels.

Les grandes actions de la communauté de la charte

La communauté de la charte s'est constituée en avril 2017 et continue de se construire « en marchant ». Elle fonctionne sur un principe d'horizontalité et de contribution volontaire où chaque adhérent peut partager son expérience et ses ressources, poser des questions, proposer un travail et/ou le piloter.

Les premiers travaux collectifs ont permis de définir des défis communs dans le cadre d'une feuille de route de la communauté et de co-construire un centre de ressources et d'échanges adapté aux besoins de ses membres.

Pour animer la communauté, deux rencontres sont organisées chaque année, une à Paris et une dans les territoires. Le réseau social professionnel « Réseau-participation » est à disposition des adhérents pour échanger. Un chargé de mission est dédié, au Commissariat général au développement durable, à l'animation de la communauté.

Les adhérents, leurs expériences participatives et leurs échanges sont le cœur des ressources de la communauté.

Depuis 2017, dix rencontres d'échanges semestrielles

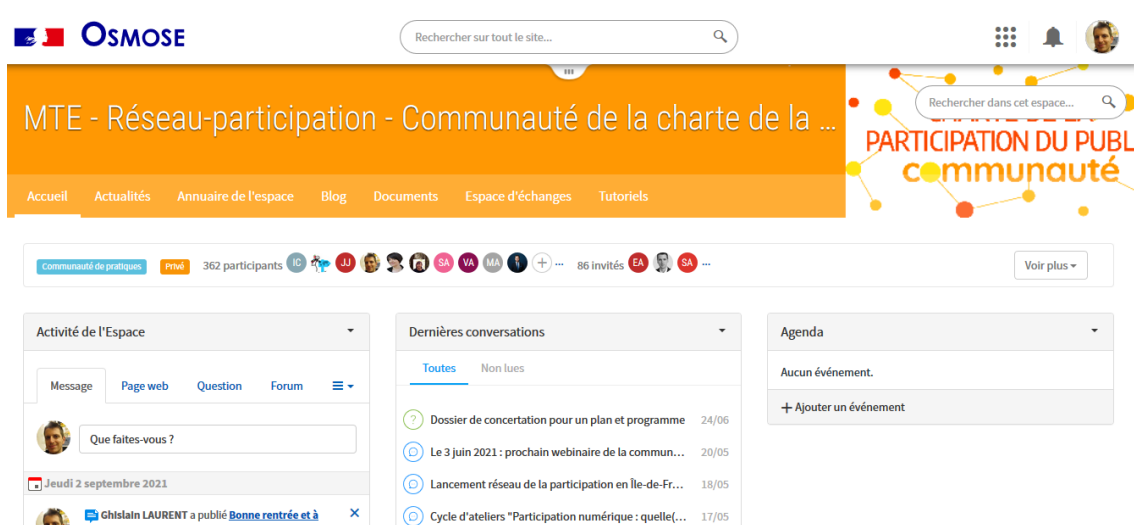
- Avril et juin 2017 : constitution de la communauté et de sa feuille de route
- Février 2018 : 1^{er} anniversaire de la charte et de sa communauté, à Paris
- Décembre 2018 : potentiel de la charte et de sa communauté (interconnaissance, retours d'expériences, outils, gouvernance), à Montpellier
- Juin 2019 : la participation à large échelle au prisme du Grand débat national, à Paris
- Novembre 2019 : énergie, climat et participation, à Rennes
- Juin 2020 (nouveau format, en webinaire) : participation et crise
- Septembre 2020 (webinaire) : pratiques de la participation en collectivités
- Mars 2021 (webinaire) : reprise de contact et feuille de route pour 2021
- Juin 2021 (webinaire) : présentation et échanges sur le programme de l'anniversaire des 5 ans de la charte.

Le réseau social « Réseau-participation »

Le réseau social « Réseau-participation » constitue la première pierre du centre de ressources et permet à la communauté de mieux s'informer, d'échanger et de partager. Il est complémentaire à des réunions physiques et des webinaires (*figure 2*). Il s'articule autour de quatre rubriques :

- actualités pour partager des pages web ;
- documents (retours d'expériences, guides, etc.) ;
- blog pour publier des articles ;
- espace d'échanges (discussion en ligne).

Figure 2 : page d'accueil de la plateforme « Réseau-participation »



« Réseau-participation » a été actif via la plateforme Jamespot jusqu'à l'automne 2020. Depuis janvier 2021, la plateforme a migré sur Osmose.

En 2019, « Réseau-participation » comptait 390 utilisateurs et 173 contenus y avaient été publiés. Entre le 1^{er} janvier et le 26 août 2021, 69 contenus ont été créés, plus de 4 390 vues de pages ont été enregistrés, et 356 documents ont été téléchargés. En 2021, « Réseau-participation » compte 452 utilisateurs enregistrés.

« Réseau-participation » poursuit son développement, en s'appuyant sur une réelle dynamique.

Les ressources mises à la disposition des adhérents sont nombreuses :

- un espace dédié aux actualités de la participation, sur lequel chaque adhérent peut poster des articles ;
- un annuaire des adhérents et utilisateurs inscrits sur la plateforme ;
- un espace documentaire avec de très nombreux documents téléchargeables, sur les thèmes de l'actualité juridique en lien avec la participation, l'Agenda 2030 et les ODD, la participation à large échelle, l'énergie et le climat, les méthodologies de la participation (animation, posture, guide), l'urbanisme et l'aménagement... Sont également présents les comptes rendus des rencontres semestrielles du réseau. Ces documents sont de divers natures: retours d'expériences, exemples de PCAET⁷ ou de PLUI conçus de façon participative, documents de restitution/de reddition des comptes à titre d'exemples, des synthèses de concertation, des bilans de garants de la commission nationale du débat public, des guides pour concevoir son dispositif de participation sur un sujet précis...
- la charte et l'ensemble de ses documents (guide, logos ...) sont également mis à disposition des utilisateurs.

⁷ Plan Climat-Air-Énergie territorial

Les contributions des Dréal⁸

« La participation comme levier de transition » - Dréal Grand Est

En 2017, la Dréal Grand Est a travaillé en partenariat avec le réseau Citoyens et Territoires, adhérent à la charte, pour organiser un atelier avec plusieurs élus (Strasbourg, Troyes, Reims, Metz...) afin d'expérimenter des outils, dont la charte de la participation. Cet atelier a permis d'amorcer un réseau d'acteurs autour de la participation sur le territoire, et de promouvoir de manière concrète la charte de la participation du public. La présence de DDT et autres services de l'État a contribué à améliorer la connaissance territoriale en termes de participation.

Cette action a également permis de jeter les bases communes d'une culture partagée de la participation pour les personnes accompagnant les territoires autour de la transition écologique et solidaire.

Enfin, la communauté de communes de Brie-en-Champagne a pu bénéficier d'un accompagnement du service « aménagement » de la Dréal, de la DDT et de l'association « Citoyen et territoires » pour élaborer un projet d'expérimentation de la charte de la participation du public : un dispositif participatif au service de l'élaboration du volet numérique de son projet territorial.

À l'aune de cette charte, les partenaires (élus, collectivités, services de l'État) ont pu identifier des démarches engagées en Grand Est correspondant aux principes et valeurs énoncés par la charte. Ce travail s'est accompagné d'une réelle appropriation de la charte pour mieux la diffuser et en faire un outil opérationnel.

Des projets des Dréal en lien avec la charte de la participation

Entre 2016 et aujourd'hui, plusieurs Dréal ont développé ou soutenu des projets en lien avec la participation, **en partenariat avec des adhérents à la charte.**

-
- | | |
|------|---|
| 2017 | <ul style="list-style-type: none">- Dréal Hauts-de-France en partenariat avec le Centre Ressource du Développement durable : dialogue territorial et énergie renouvelable (travail sur la mise en concertation des projets de méthanisation) ;- Dréal Occitanie : améliorer la participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme ;- Dréal Pays de la Loire : sensibilisation et expérimentations de la charte de la participation auprès de communes de Mayenne. <p>+ Expérimentation de la charte et de sa boussole dans le cadre de la réactualisation de la stratégie de développement durable de la communauté de communes Erdre et Gesvres.</p> |
| 2018 | <ul style="list-style-type: none">- Dréal Bretagne : outil pour l'intégration des bonnes pratiques de participation du public ;- Dréal Pays de la Loire : poursuite du travail de consolidation de la culture de la participation entrepris en 2017 en Mayenne. |
-

⁸ Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Dréal).

-
- 2019
- Dréal Bourgogne-Franche-Comté : démarche de co-construction d'une stratégie territoriale de transition énergétique et écologique (accompagnement des nouveaux PCAET) ;
 - Dréal Grand Est : ODD et territoires : de nouveaux territoires et de nouveaux relais (identification, accompagnement et valorisation de l'action des collectivités en matière d'ODD, démarches participatives concrètes portées par ces acteurs : revitalisation des centres bourgs et opérations cœur de ville).

Les autres contributions des adhérents

La communauté a également réalisé d'autres travaux :

- une dizaine de retours d'expériences au regard de la charte ;
- un outil d'autodiagnostic en lien avec la charte : la Boussole de la participation⁹, en association avec le Cerema ;
- un manifeste sur la culture de la participation versé aux consultations citoyennes sur l'Europe et au Ministre ;
- un guide de prise en main de la charte, publié en 2020.

La feuille de route de 2017, état des lieux des réalisations

La feuille de route de la communauté (*voir annexe 2*) avait identifié trois grands chantiers, dont une majeure partie des objectifs ont été réalisés :

Chantier 1 : s'organiser en tant que réseau (Stratégie/Gouvernance/Communication)

- ✓ élaborer une feuille de route : **réalisé** ;
- ✓ inventer une gouvernance et le fonctionnement de la communauté (identification des rôles de chacun et gestion par consentement) : **en partie réalisé**, la gouvernance a bien été établie, mais le fonctionnement manque de dynamisme (*voir partie suivante*) ;
- ✓ gouvernance régional/réunions en région : **en partie réalisé**, avec des rendez-vous semestriels organisés par la communauté en région, mais l'objectif que chaque région réunisse son réseau une fois par an autour d'un référent régional n'est pas encore réalisé ;
- ✓ réseaux régionaux sur réseau social national : **non réalisé**, même problématique que le point ci-dessus ;
- ✓ trouver un nom d'url et créer une identité visuelle de la communauté : **réalisé**.

Chantier 2 : échanger et s'outiller autour de la charte de la participation du public

- ✓ la mise en place d'un centre de ressources (plateforme numérique) : **réalisé** ;
- ✓ la réalisation de fiches méthodologiques : le recours à un garant, la rédaction d'une check-list pour une « bonne » participation, la reddition des comptes

⁹ www.cerema.fr/fr/actualites/boussole-participation-application-organiser-suivre

et le droit de réponses, création d'une ressource avec des indicateurs sur l'évaluation : **réalisé**, en s'appuyant sur plusieurs travaux - boussole de la charte, rendez-vous semestriel dédié au sujet...);

- ✓ la mise en place de dispositifs de retours d'expérience : revue par les pairs, fiches outils innovantes pour les porteurs de projets, livre de témoignages, recours aux services civiques pour accompagner les organisations citoyennes, mise en place d'ateliers de travail itinérants et locaux avec les adhérents en région : **en partie réalisé** ;
- ✓ réaliser un recensement pédagogique (formation) et un recensement bibliographique : **non réalisé** ;
- ✓ mettre en place un accompagnement des nouveaux adhérents par un système de mentorat : **non réalisé**.

Chantier 3 : promouvoir la charte (interpellation, adhésion et sensibilisation)

- ✓ écriture d'une lettre ouverte au ministre, signée par l'ensemble des adhérents et diffusée ensuite à la presse : **réalisé** ;
- ✓ valorisation de la charte par les adhérents auprès des élus et maîtres d'ouvrage : **en partie réalisé** ;
- ✓ développer les adhésions par un dispositif d'engagement, de parrainage et d'ambassadeurs de la participation : **non réalisé** ;
- ✓ mobiliser les réseaux de formation et professionnels : **en partie réalisé** ;
- ✓ les adhérents s'engagent à promouvoir la charte durant les formations qu'ils proposent : **réalisé** ;
- ✓ formation CNFPT¹⁰ sur la participation : **réalisé** ;
- ✓ inscrire la participation dans les manuels scolaires + encourager les pratiques sur le temps périscolaire : **non réalisé** ;
- ✓ la participation comme critère RSE des entreprises : **en partie réalisé**, organisation des afterworks conviviaux et régionaux pour échanger sur la participation : **non-réalisé**.

La réalisation partielle et la non-réalisation de certains de ces objectifs tiennent à plusieurs facteurs :

- la communauté est encore jeune et possède un caractère national, ce qui rend nécessaire l'atteinte d'une certaine masse critique d'adhérents pour pouvoir organiser des événements régionaux et locaux ;
- le pôle participation du CGDD a été mobilisé ces dernières années par des commandes importantes de la part du cabinet (notamment le Grand débat national) ;
- le réseau est composé d'une diversité d'acteurs avec des positionnements variés, ce qui peut rendre complexe le travail en commun ;
- il existe également d'autres réseaux en matière de participation et pour lesquels les adhérents sont également sollicités ;
- la feuille de route de 2017 était volontairement très ambitieuse ;
- enfin, la crise de la Covid 19 a également été un facteur de ralentissement de la dynamique du réseau.

¹⁰ Centre national de la fonction publique territoriale

Aujourd'hui, cette feuille de route est destinée à évoluer pour les années à venir, dans le cadre d'un travail de co-construction avec les adhérents.

La communauté des adhérents en 2021 : vers une nouvelle feuille de route

Pour les adhérents enquêtés, la communauté de la charte est à la fois :

- un réseau d'acteurs partageant des valeurs communes et souhaitant créer des liens entre eux ;
- un espace de ressource et d'échanges ;
- un cercle de formation, un moyen de suivre les actualités de la participation et du droit de l'environnement ;
- et, dans une moindre mesure, un espace pour promouvoir leurs actions de participation.

Aussi, la participation aux rencontres et webinaires organisés par le pôle et la consultation des post et des ressources sur OSMOSE sont les pratiques les plus fréquentes des adhérents.

Pour les adhérents qui suivent régulièrement les publications, informations et événements proposés par le pôle ou par d'autres membres de la communauté, le sentiment d'appartenance et de « faire communauté » est bien présent. Il est basé sur le partage de valeurs et de principes communs, une volonté d'échanger ensemble et de s'inspirer mutuellement, de développer et de diffuser la culture de la participation. Dans cette démarche, les adhérents évaluent positivement la feuille de route partagée et les rendez-vous réguliers (rencontres physiques et webinaires).

Certains aspects restent toutefois à améliorer dans le développement et l'animation de la communauté :

- une part importante des adhérents n'a pas connaissance de la richesse de la diversité des membres de la communauté. Les membres les mieux identifiés sont très souvent les agences publiques et les services de l'État, les plus grosses associations ou groupement d'intérêts et les grands maîtres d'ouvrages ;
- si la charte est une réelle source d'inspiration tant intellectuelle qu'opérationnelle, la communauté pourrait jouer un rôle d'inspiration mutuelle plus fort. En dehors des rencontres régulières réalisées par le pôle ou certaines ressources très spécifiques, peu d'adhérents ont identifié au sein de la communauté d'autres membres ressources, et ont été inspirés par l'expérience d'autres adhérents ;
- le passage de la plateforme Jamespot à la plateforme OSMOSE a ralenti la dynamique de communication au sein de la communauté. L'ergonomie de la nouvelle plateforme demande un temps de prise en main, et certains adhérents déclarent peu l'apprécier. En outre, plusieurs adhérents signalent un manque du temps et une multiplicité des réseaux et plateformes qui les sollicitent.

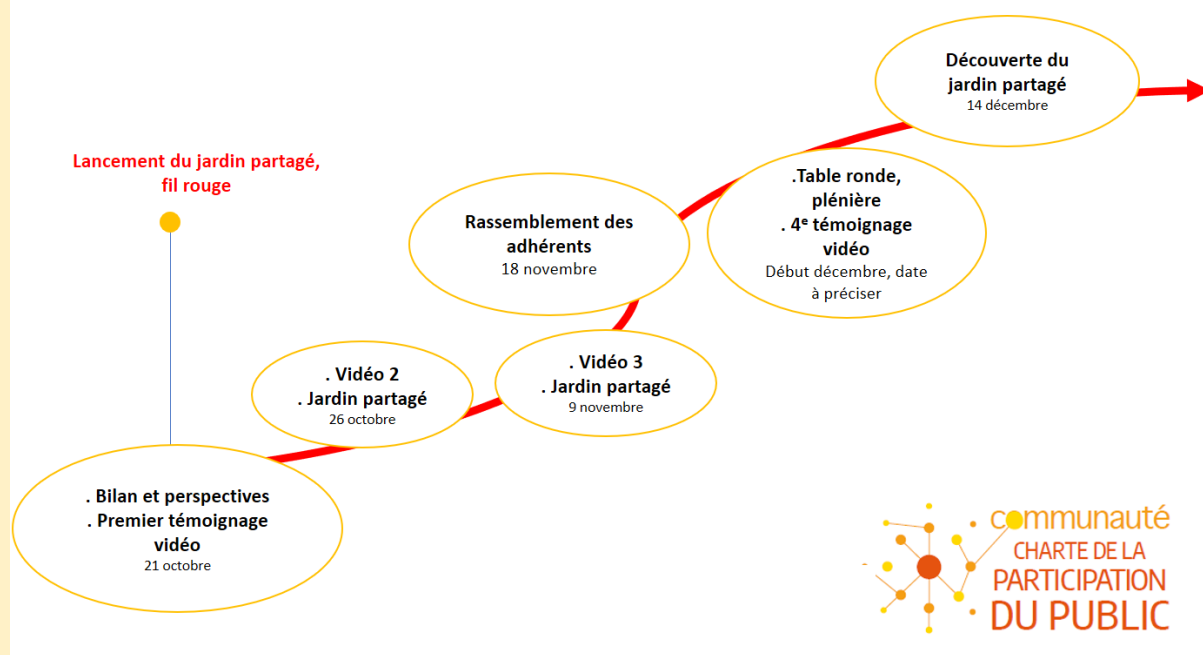
Des adhérents interrogent la possibilité de mettre en place un contrôle déontologique horizontal, afin que la communauté soit assurée de la sincérité de l'engagement des adhérents vis-à-vis de la charte et de sa mise en application. Cette proposition pourrait faire l'objet d'un travail dédié au sein de la communauté.

Enfin, la communauté poursuit sur sa lancée et s'apprête à fêter les 5 ans de création de la charte.

Focus sur l'anniversaire des 5 ans de la charte

L'anniversaire des 5 ans de la charte aura lieu à l'automne 2021. L'événement se déclinera en cinq grands temps (dates prévisionnelles).

Les 5 ans de la charte de la participation du public



Partie 3. Appropriation de la charte et diffusion de la culture de la participation

Des formes d'appropriation diverses

La diversité des adhérents se traduit par une diversité des formes d'appropriation de la charte. Plutôt pratiques ou plutôt théoriques, elles contribuent toutes à la diffusion et au développement de la culture de la participation auprès des adhérents, tant à l'interne qu'à l'externe (*figure 3*).

- Une appropriation via **l'établissement d'un cadre et d'une méthodologie** partagés entre le maître d'ouvrage, ses partenaires et les participants lors de réunions publiques ou de dispositifs de participation. Cette aide à la conception de ces dispositifs et à leur évaluation (« check-list », « critères de qualité »), a permis de concevoir des dispositifs participatifs adaptés autour de projets concrets (PLUI, climat, projet routier...), avec divers partenaires - collectivités, maîtres d'ouvrages, agences de l'État. C'est aussi le cas pour accompagner le montage et la réalisation de projets plus modestes (jardin partagé, construction en bois...), ou de débats citoyens sur différents thèmes. Enfin, les deux parlementaires adhérents se sont appuyés sur les principes de la charte pour organiser des « ateliers législatifs » associant les citoyens de leur circonscription à l'élaboration de textes de lois.

- **Une base de réflexion et une référence** pour réinterroger en interne les pratiques professionnelles en lien avec la participation soit entre les collègues (de façon transversale), soit en lien avec des partenaires, soit envers le public et l'extérieur. La charte permet de faire évoluer les modes de fonctionnement internes – par exemple, amélioration de la reddition des comptes de la part du CNA¹¹ envers son ministère, ou encore un travail sur le règlement intérieur au CNA en cours pour améliorer les échanges internes, inspiré par la charte.

Plus globalement, la charte apparaît comme **un outil de communication et un moyen d'acculturer et de sensibiliser en interne** les collègues et partenaires aux enjeux de la participation, sa posture, sa définition, etc. La charte donne une illustration de ce qu'est la culture de la participation (grands thèmes, principes, arguments, attendus). Les adhérents soulignent également que cela fonctionne à **l'externe**, pour sensibiliser aussi les participants (partenaires, associations, citoyens) à un dispositif.

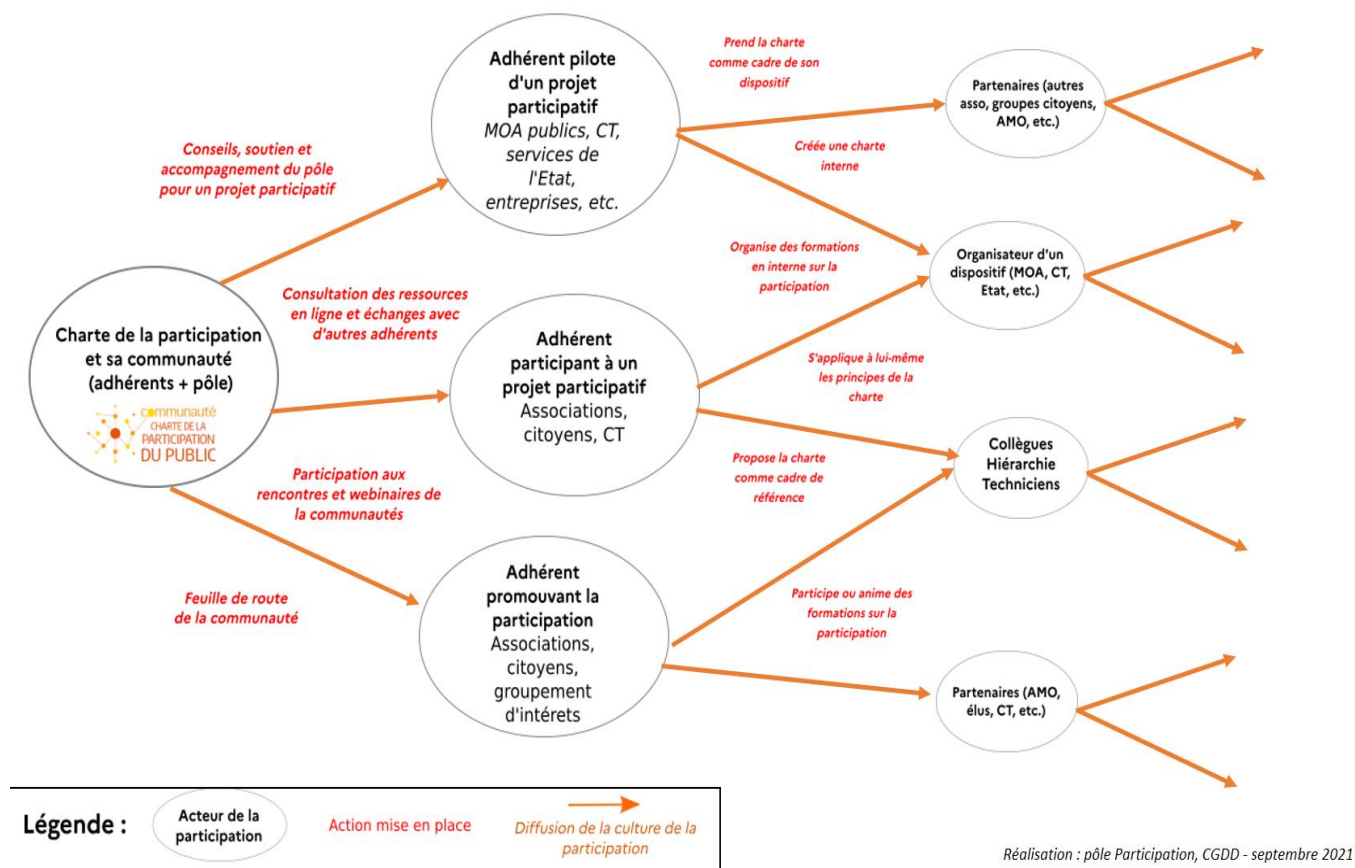
Enfin, certains adhérents ont aussi été sensibles au fait que le « label ministère de la Transition écologique » de la charte apporte à leur adhésion un caractère officiel et sérieux, ce qui donne plus de poids, de sens et d'impact à leur implication et leur volonté de sensibiliser leurs collègues, partenaires et publics extérieurs vis-à-vis de ces derniers.

¹¹ Conseil national de l'Alimentation

- **Un document général** pour élaborer un guide ou une charte interne ou locale de la participation, adapté à l'adhérent et/ou son territoire, à sa nature, à ses enjeux, à son contexte. Ainsi, le Conseil national de l'alimentation, le cabinet Acteon, SNCF Réseau se sont largement inspirés de la charte de la participation du public pour élaborer leur propre document de référence, dans le cadre d'une démarche d'acculturation en interne à la participation du public. La charte de la participation a également inspiré des documents type code de déontologie, mettant en avant les bonnes pratiques et la bonne posture lors de la conduite de dispositifs de participation.

- **Un cahier des charges** pour certains adhérents qui sont amenés à piloter des AAP ou des appels d'offres. La charte et son contenu forment des attendus exigés auprès des répondants, au sein des cahiers des charges. À noter que certains adhérents (cabinets d'étude ou de conseils) mettent en avant leur adhésion à la charte lors de leurs réponses à des marchés publics, qui traduit leur engagement pour la mise en place de dispositifs participatifs vertueux.

Figure 3 : le développement de la culture de la participation via la charte et sa communauté



Les freins à la diffusion de la culture de la participation

Les adhérents perçoivent la culture de la participation comme étant en plein développement ces dernières années en France. Ils rencontrent cependant des difficultés pour la mise en pratique des principes de la charte et ils soulignent des freins à la diffusion de cette culture :

- plusieurs adhérents expriment une montée significative de la méfiance des citoyens envers les institutions publiques et les dispositifs de participation qu'elles mettent en place, et qu'il est difficile à dépasser. Cette méfiance est présente *a priori*, soit elle est apparue *a posteriori* après une expérience décevante de participation à un dispositif qui n'a pas tenu ses promesses. Plusieurs adhérents pointent la contradiction actuelle d'une volonté croissante de s'impliquer des citoyens, qui s'accompagne d'une montée de la défiance se traduisant notamment par une difficulté de mobilisation ;
- les adhérents constatent une réelle acculturation chez les professionnels et les administrations, mais il resterait un travail important de sensibilisation à réaliser auprès des équipes techniques (concepteurs/ingénieurs projets) et d'élus, locaux comme nationaux. Certains soulignent que cette acculturation en interne et à l'externe demande parfois beaucoup d'énergie pour des résultats loin d'être garantis, ce qui peut être démotivant à terme pour les porte-étendards de la participation ;
- plusieurs adhérents saluent les tentatives de dispositifs qui se sont multipliées localement et nationalement, mais regrettent que l'écart soit parfois trop grand entre l'attente suscitée et les résultats, ce qui pénalise l'acculturation des publics, en interne comme à l'externe, à la participation. Organismes comme participants restent sur leur première impression d'une participation qui compliquerait les projets ou n'aurait pas d'utilité. Les adhérents soulignent aussi qu'il existerait une dichotomie entre élus sincères et convaincus, et élus moins vertueux et plus dans la communication/l'effet de mode. Ils proposent de renforcer la formation et la sensibilisation en interne des élus et des techniciens de l'administration à la participation - ce que porte la charte de la participation et sa communauté ;
- les adhérents attirent l'attention sur le fait que les plus petites collectivités manquent de moyens, de savoir-faire et d'accompagnement pour se lancer dans la participation ou pour mener à bien leur dispositif ;
- certains adhérents alertent sur la complexification du cadre réglementaire des dispositifs de participation ;
- la mobilisation du public apparaît aussi comme un enjeu auquel il est parfois difficile de répondre de façon satisfaisante : mobiliser des publics différents, les faire participer sur la durée et sur un projet long pose des difficultés (moyens, démobilité des publics, manque de temps de chaque acteur...), dans une société tournée de plus en plus vers l'immédiateté.

Partie 4. Perspectives

Les adhérents ont été invités à s'exprimer sur les évolutions à envisager pour l'avenir de la communauté.

Premières pistes d'évolution de la charte

Les adhérents proposent des évolutions à la fois sur le fond et la forme de la charte afin de la rendre plus accessible et plus pertinente pour l'ensemble des acteurs potentiellement concernés.

Sur le fond

- mettre en avant la notion d'engagement de toutes les parties et rappeler que chacun a les mêmes droits et devoirs, et le même cadre et la même conduite à respecter (maîtres d'ouvrage comme membres du public);
- certains thèmes sont réinterrogés par les adhérents, du fait des difficultés qu'ils posent: l'évaluation (sur quels critères? la participation n'est pas une science exacte), le recours à un tiers-garant, la mobilisation/l'inclusivité (doit-elle être recherchée à tout prix pour chaque dispositif?);
- de nouveaux thèmes pourraient être abordés par la charte, notamment:
 - la question du numérique et de son recours dans les dispositifs de participation (poser un cadre et le bon équilibre);
 - une réflexion ciblée sur les élus (leur implication et leur formation);
 - mettre en perspective participation et responsabilité sociale des entreprises;
 - un développement sur la participation à large échelle;
 - mettre en avant la recherche de l'intérêt général, et indiquer que les dispositifs de participation s'inscrivent dans un cadre plus large avec d'autres dispositifs (dialogue avec les personnes publiques associées...);
 - proposer des exemples de méthodes et d'outils participatifs en annexe;
 - faire un lien avec les ODD 16 et 17;
 - replacer la charte dans le contexte européen de la participation (outil atypique ou déjà présents dans d'autres pays?).

Ces thèmes pourraient faire l'objet d'échanges dédiés au sein de la communauté.

Sur la forme

- reprendre le texte pour limiter le « jargon de la participation », qui peut ne pas être clair pour tous (exemples signalés : « garant », « expertise d'usage », « co-construction »);
- le titre « Dialogue environnemental », les illustrations et les choix de couleurs tendent à présenter la charte comme étant plutôt orientée « aménagement et environnement » alors qu'elle se veut universelle en termes de thèmes - ce qui apparaît d'ailleurs dans son texte. Un habillage et une présentation moins connotés pourraient être pertinents.

La communication et la promotion de la charte à renforcer

Les adhérents considèrent l'échelon local, notamment communal, comme un cadre idéal de mise en application de la charte; même si elle a sa pertinence à toutes les échelles, avec des enjeux propres (participation à large échelle pour le traitement des contributions et la reddition des comptes/échelle locale: élus et habitants à mobiliser). Aussi serait-il important de communiquer davantage et de mieux promouvoir la charte à ces différentes échelles.

Soulignant son utilité et son rôle de référentiel commun, les adhérents s'étonnent du manque de communication et de promotion de la charte et de sa communauté, et proposent les pistes suivantes :

- le ministère pourrait mieux faire connaître la charte auprès des collectivités territoriales, des élus locaux et des citoyens dans les territoires, en s'appuyant sur une communication adaptée - presse spécialisée, participation à des événements dédiés, prises de contact avec les associations de collectivités... Une sensibilisation et une communication adaptées seraient également à concevoir et à déployer auprès des administrations, techniciens et bureaux d'études;
- plus largement, pour sensibiliser un public le plus large possible, certains proposent de développer la communication institutionnelle concernant la participation, via des canaux médiatiques grand public (télévision, radios, journaux);
- afin de donner à voir la diversité des adhérents et de leur réalisation, les adhérents proposent la réalisation d'une cartographie des expériences participatives des membres de la communauté;
- ouvrir tout ou partie du réseau et des ressources aux non-adhérents: les adhérents sont globalement pour l'ouverture du réseau, mais pas dans son intégralité. L'idée qui semble faire consensus consisterait à organiser des événements « ouverts à tous » avec le label « Communauté de la charte » (tout en conservant des événements réservés aux adhérents), et à mettre en accès libre une partie des ressources présentes sur OS MOSE. Un accès totalement ouvert (événements, ressources et réseaux) a été refusé par les adhérents interrogés.

De nouvelles formes de travaux et d'échanges

Les adhérents ont fait part de nombreuses propositions :

- l'organisation de « focus groups » de travail sur des sujets pratiques, entre pairs, pour travailler ensemble en petit groupe sur un sujet précis (thèmes proposés : liens entre participation et enjeux écologiques, reddition des comptes, le DIY¹² en participation, comment dépasser les intérêts particuliers...). Les focus group se réuniraient 1, 2 ou 3 sessions, et une restitution de leur travail serait proposée lors d'un des rendez-vous de la communauté ;
- l'organisation de sessions de co-formation entre adhérents, sur des problématiques précises (gestion de l'imprévu en réunion publique, retours d'expériences, méthodologie pour mener un débat serein...). Elles pourraient être proposées par les adhérents et mises en place avec l'appui du pôle ;
- ces différents groupes de travail (focus groups ou co-formation/retours d'expériences) pourraient être territorialisés, afin que les adhérents d'une même région puissent se retrouver et tisser des liens entre eux ;
- la mise en place d'un système de tutorat/mentorat entre les adhérents : un nouvel adhérent pourrait être accueilli par un ancien qui lui présenterait le réseau et la communauté ;
- un webinaire annuel durant lequel les adhérents pourraient présenter une application concrète de la charte qu'ils ont pu réaliser dans l'année ;
- les rencontres communes étant très appréciées (webinaires et surtout rencontres en présentiel), les adhérents souhaiteraient qu'elles soient plus régulières. Ils insistent sur le fait que ce sont ces rendez-vous qui permettent de mieux faire connaissance avec d'autres adhérents et de nouer des liens entre eux.

Ces propositions seront enrichies par le matériau issu du cycle des événements des 5 ans de la charte, dans la perspective d'une feuille de route renouvelée pour les années à venir.

¹² « Do It Yourself » : le faire par soi-même

Conclusion

Depuis sa création de façon participative et sa publication en octobre 2016, la charte de la participation a gagné en notoriété et a connu un fort développement, autour de la structuration de la communauté dès 2017.

L'action de la communauté des adhérents, appuyée par le pôle participation du CGDD, a apporté des réponses concrètes aux ambitions portées par la charte. Les travaux engagés ont permis d'ébaucher une définition de la culture de la participation et un cadre opérationnel de travail, dans une démarche itérative et partagée.

Aujourd'hui, des chantiers restent à mener. Au regard du bilan des cinq premières années de mise en œuvre de la charte, la communauté s'engage dans une réflexion sur ses priorités et les formes de travail les plus adaptées et efficaces pour la diffusion de la culture de la participation. Évolutions du document de la charte et du fonctionnement de la communauté, nouvelles animations, renforcement de la communication et de la promotion de la charte et de ces adhérents... sont autant de pistes à creuser et à formaliser dans une nouvelle feuille de route.

Les rencontres organisées à l'occasion de l'anniversaire des 5 ans de la charte seront un temps collectif, ouvert à l'ensemble de la communauté, qui permettra d'identifier les axes de travail des années à venir et de mettre en place les conditions de leur mise en application concrète, dès 2022.

Annexes

Annexe 1. La charte de la participation du public



Charte de la participation du public

Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie

Préambule

La Charte de la participation du public proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne.

La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre.

La Charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle s'adresse à tous les participants – porteur de projet et public – et constitue une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation. L'adhésion à la Charte vaut mise en œuvre des valeurs et principes qu'elle contient.

Les valeurs et principes énoncés par la Charte ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation.



Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

La nature du projet

La nature du projet et ses enjeux, ainsi que le besoin auquel il répond sont clairement présentés.

Le porteur de projet / le décisionnaire

Le porteur de projet et le décisionnaire, s'il est différent, sont clairement identifiés, ainsi que leurs responsabilités propres et les contraintes auxquelles ils sont soumis.

L'objet du débat

La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.

Les scénarios alternatifs

Le porteur de projet présente, lorsque c'est pertinent, un scénario alternatif ainsi que les variantes envisageables, le cas échéant, sur divers points du projet.

Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel

À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). Ces choix sont opérés par le porteur de projet après consultation de tous les participants.

L'information du public

Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.

La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :

- les expertises réalisées par le porteur de projet ;
- les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
- les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.

Le tiers garantissant le processus participatif

Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Ce dispositif répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Il relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place.

Le tiers garant ou les participants ayant cette fonction produisent un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultant des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet, ou au décisionnaire, au titre des éléments préparatoires à son choix final. Il fait l'objet d'une diffusion large auprès du public et est accessible au moins jusqu'à la mise en œuvre du projet.

Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final.

La robustesse de la décision

Le respect des valeurs et principes de la Charte dans l'élaboration de la décision contribue à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision prise au terme de ce processus décisionnel.

La continuité de la participation

La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet.

Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

Annexe

Conditions de mise en œuvre de la Charte de la participation du public

Le préambule, ainsi que les articles 1 à 4 de la Charte de la participation du public constituent un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux.

Utilisation de la Charte

La Charte peut être utilisée en l'état, par les organismes et personnes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce, et s'engageant à les mettre effectivement en œuvre ou à les promouvoir. Le porteur de projet précise s'il s'engage de manière générique pour l'ensemble de ses démarches participatives, ou s'il entend appliquer la Charte à l'occasion d'un ou plusieurs projets spécifiques, et précise lesquels.

Suivi et évaluation de la Charte

Dans le cadre du comité de pilotage ayant participé à son élaboration, la Charte de la participation du public fera l'objet d'un bilan régulier de mise en œuvre. Des échanges d'expériences auront lieu périodiquement, associant notamment les utilisateurs de la Charte. En tant que de besoin, la Charte sera susceptible d'être révisée sous l'égide du (de la) Ministre en charge de l'environnement.

Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et principes à la Charte et/ou préciser les modalités de mise en œuvre. Dans ce cas, il est recommandé que le public soit associé à ces modifications.

Mise en place d'un centre de ressources / observatoire des pratiques

Un centre de ressources est créé pour la mise en œuvre effective des valeurs et principes contenus dans la Charte de la participation du public. Il proposera notamment des outils innovants et pertinents ainsi que des exemples concrets d'application, permettant l'incarnation des valeurs et principes contenus dans la Charte. Les utilisateurs de la Charte font connaître leurs expériences de mise en œuvre de celle-ci, pour la capitalisation et la montée en compétence du réseau.

Dans tous les cas, les utilisateurs de la Charte – ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions – se signalent auprès du ministre en charge de l'environnement et lui indiquent sur quels projets ils vont appliquer la Charte.

Le logo des utilisateurs ou promoteurs de la Charte figure sur le site internet dédié du ministre chargé de l'environnement. Ils participent à un mouvement d'ensemble traduisant la volonté de développer et généraliser la culture de la participation du public.

Article 2 – La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

L'état d'esprit

Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, de sincérité, de loyauté.

L'acceptation des divergences

Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet.

L'implication des participants

Avoir un débat de qualité suppose que ses participants s'approprient le sujet, argumentent leurs positions, prennent en compte l'intérêt collectif du projet, et aient une attitude constructive dans la façon de le discuter.

La culture de la participation

Le porteur de projet forme ses chefs de projet aux principes de la participation du public.

Article 3 – La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

L'inclusion

La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer.

La diversité

La diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération.

L'égalité

La participation du public garantit aux participants l'égalité de l'accès à l'information, à la parole, et à l'écoute.

L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

Il est porté une égale attention à la parole de chacun et les arguments avancés ne sont jugés que sur leur pertinence propre.

Article 4 – La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

Les initiatives citoyennes

Le porteur de projet considère attentivement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants sur :

- des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ;
- des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ;
- des suggestions de modification du processus participatif ;
- des demandes d'expertises complémentaires. Les parties d'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi.

Les outils

Le porteur de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre.

La reconnaissance

Les bénéfices de la participation du public sont d'autant plus importants que le porteur de projet valorise les contributions du public au cours du processus et dans son bilan final.



Ministère de la Transition
écologique et solidaire
Commissariat général au Développement durable
92085 La Défense Cedex
Tel. : 01 40 81 21 22

www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 2. La feuille de route de la communauté - 2017

FEUILLE DE ROUTE – COMMUNAUTÉ DES ADHÉRENTS DE LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Objectif : disposer d'un programme de travail pour le réseau

Source : ateliers d'avril et juin 2017 : défis et priorisation

Objectif	Action / Défi	Descriptif	Référent
S'organiser en tant que réseau			
Stratégie	Élaborer une feuille de route	Se doter d'un programme de travail pour la communauté à court, moyen et long terme, et identifier les personnes en charge de la réalisation des actions pour 2018	
Gouvernance	Inventer une gouvernance et le fonctionnement de la communauté	Identification des rôles à tenir dans la communauté Proposition de gestion par consentement	
	« Gouvernance régionale / réunions en région »	Définir un point focal par région en partant d'un appel à candidature Chaque région réunit son réseau au moins une fois par an autour de produits locaux	
	« Réseaux régionaux sur réseau social national »	Créer un réseau ouvert à l'échelle régionale inclus dans un réseau social national pour les adhérents	
Communication	Trouver un nom d'uri	Brainstorming et vote	CGDD - Septembre 2017
	Créer une identité visuelle de la communauté des adhérents	Proposition et choix d'un logo	CGDD travaille à une proposition
Échanger et s'outiller autour de la charte de la participation du public			
Centre de ressources	« Centre de ressources pour les porteurs de projet »	Plateforme numérique pour accès à des références, ressources, outils méthodologiques, retours expériences/des évaluations, des liens vers des événements et des formations, de la veille internationale	CGDD apporte le support technique - Novembre 2017
Fiches méthodologiques	« Garant : mode d'emploi » (et « Satisfait ou remboursé »)	Fiche pratique sur la fonction et rôle du garant et dispositif de garantie	CGDD souhaite animer ce groupe de travail sur 2018
	« Check-list pour une bonne participation »	Informier sur les bénéfices du recours à un garant et pas une menace (cible maîtres d'ouvrages et prestataires) - Annexe à la Charte	
	« Reddition des comptes et droit de réponses »	Rédiger des check list de questions à se poser lors de la mise en place d'une participation	
Retours d'expériences	« Indicateurs d'évaluation »	Rédiger une fiche méthodologique	
	« Centre de ressources sur l'évaluation »	Transformer préconisations de la charte en critères d'évaluation (lien avec GIS et CD68)	
	« Retenue par les pairs »	Élaborer des grilles d'évaluation à destination des maîtres d'ouvrages	
	« Le voir pour le croire »	Les adhérents invitent d'autres adhérents pour apporter son éclairage sur la problématique rencontrée au regard de la charte Retours d'expériences par une revue des pairs / Guide de revue par les pairs	
	« Livre de témoignage »	Observateur du ministère qui visiterait une dizaine de concentrations pour recenser bonnes et mauvaises pratiques. Réalisation de fiches outils innovantes (vidéo, youtube, bd...) à destination des porteurs de projets via un centre de ressources accessible en ligne	
	« Services civiques pour accompagner les organisations citoyennes »	Recueillir et valoriser les témoignages d'acteurs de la participation (pour spécialistes et garants) en mettant en valeur les plus-values et les points bloquants (en lien avec empreinte citoyenne)	
	« Carnivore de la participation »	Faire valoir la dimension citoyenne et la transition écologique. Guide pratique des missions et employeurs. Missionner un service civique sur les Retex	
Ressources	« Recensement pédagogique »	Mettre en place des ateliers itinérants à destination de l'ensemble des adhérents à l'initiative des adhérents régionaux	
	« Recensement bibliographique »	Identifier les formations existantes	
Accompagnement	« Mentorat »	Proposer aux adhérents expérimentés de devenir mentors de nouveaux adhérents dans le cadre de projets concrets Définir la manière dont pourrait se passer cet accompagnement	

Promouvoir la charte		Empreintes Citoyennes / Formations
Interpellation	« Lettre ouverte au Ministre »	Écrire une lettre manifeste au ministre avec diffusion à la presse avec toutes les signatures des adhérents
Adhésion	« Lobbying nouveau gouvernement »	Lobbying des adhérents via levier des élus ou maîtres d'ouvrages poids lourd auprès du nouveau gouvernement pour valoriser la charte
	« Engagement 1+1 »	Tous les adhérents s'engagent à faire adhérer un autre membre
	« Parrainage +1 »	Chaque nouvel adhérent est parrainé par un ancien. Communication régulière sur les nouveaux arrivants
	« Ambassadeurs de la participation »	Devenir ambassadeur de la charte avec l'aide d'un kit de communication
Sensibilisation	« Mobilisation réseaux formation et professionnels »	S'appuyer sur les organismes de formation et professionnels pour promouvoir la charte et identifier les formations sur la concertation IFORE/CNFPT/Ecoles/CVRH
	« Tu formes, tu en parles »	Tous les adhérents qui offrent des formations s'engagent à promouvoir la charte lors des formations
	« Objectif : formations CNFPT »	Inclure la problématique participation dans les modules pertinents du CNFPT
	« Objectifs jeunes »	Inscription de la participation dans les manuels scolaires / pratique en temps périscolaires (en lien avec l'éducation nationale, les régions et les associations EEDD)
	« La participation : critère RSE des entreprises »	Décaler du temps de ses salariés pour s'impliquer dans des démarches de participation (ex : économie circulaire) comme critère RSE des entreprises. Loi en lien avec les syndicats et les entreprises
	« Événements conviviaux régionaux »	Organiser des afterworks pour donner envie à tous d'échanger sur le thème de la participation

Annexe 3. Trame du questionnaire de l'enquête auprès des adhérents

La Charte et vous

1) Quelles étaient vos motivations ou celles de votre structure pour adhérer à la charte ?

2) Qu'est-ce que la charte vous a apporté ? Plusieurs réponses sont possibles :

- un cadre pour mon projet et ma démarche (trame opérationnelle) ;
- un appui et des arguments pour mes choix méthodologiques ;
- un outil d'acculturation de mes collègues en interne ;
- un support pour m'aider à structurer la participation au sein de mon organisation ;
- des principes et valeurs auprès des participants ;
- rien de significatif, j'ai essayé d'en respecter l'éthique dans ma posture et dans les dispositifs ;
- autre.

3) Quelles utilisations concrètes ont été faites de la charte par votre structure ?

3bis) Si une de ces utilisations vous paraît pouvoir être partagée avec la communauté des adhérents, nous vous invitons à remplir une fiche de retour d'expériences qui sera produite en annexe.

4) Quels sont les items (sous-articles de la charte) de la charte qui vous paraissent les plus importants dans vos pratiques ?

5) Quels sont ceux qui vous paraissent les plus compliqués à mettre en application ? Pour quelles raisons ?

6) Quels items (sous-articles de la charte) pourraient/devraient faire l'objet d'un travail au sein de la communauté de la charte ?

7) Vous semblerait-il opportun de modifier un ou plusieurs items de la charte ? Oui/Non
Lesquels ?
Pourquoi ?

8) Vous semblerait-t-il opportun d'enrichir la charte de nouveaux items ? Oui/Non
Sur quel sujet ?

9) Qu'est-ce que le terme « culture de la participation » signifie pour vous ?
Quels en sont les éléments constitutifs ou marqueurs principaux ? Quel rôle joue la charte dans la constitution de cette culture et dans sa diffusion ?

10) La charte a-t-elle fait évoluer la culture de la participation dans votre structure, association, collectif, etc. ?
Oui/Non
Comment ?

11) Quelle est votre vision de la participation du public en quelques mots ?

12) Quelle place a la charte dans cette vision ? (et dans cette montée de la participation dans la société).

13) Quelle est l'échelle (locale, régionale, nationale ...) qui vous semble la plus propice à la connaissance et mise en action de la charte ? Pour quelles raisons et sous quelles conditions ?

La communauté et vous

14) La communauté de la charte, c'est plusieurs choix possibles :

- un appui utile dans les missions quotidiennes ;
- des acteurs partageant des valeurs communes sur la participation ;
- un cercle de formation ;
- un moyen de connaître d'autres acteurs de la participation ;
- un espace de ressources et d'échanges ;
- un espace pour promouvoir vos actions ;
- autre.

15) Au-delà du texte même et des principes de fonctionnement de la communauté qu'est-ce qui rassemble les adhérents ?

Pour quelles raisons ?

À l'inverse quels sujets sont moins fédérateurs.

16) Connaissez-vous d'autres membres de la communauté, Oui/Non ?

Si oui, lesquelles ?

17) Connaissez-vous dans la communauté des personnes-ressources pour votre travail, Oui/non ?

À travers quelles actions ?

18) Ressentez-vous un sentiment d'appartenance à la communauté de la Charte, Oui/Non ?

Pour quelles raisons ?

19) La communauté et son activité inspirent-elles vos pratiques, Oui/Non ?

Si oui, lesquelles ?

Si non, pour quelles raisons ?

20) Parmi les actions d'animation de la communauté, auxquelles avez-vous déjà pris part ?

- participation aux rencontres et webinaires du réseau ;
- animation ou co-animation d'une rencontre ou d'un webinaire ;
- proposition et/ou animation d'un groupe de travail ;
- publication sur l'espace « Réseau-participation » ;
- promotion de vos activités ;
- lecture des posts sur « Réseau-participation » ;
- commentaires sur les posts « Réseau-participation » ;
- aide à l'organisation des rencontres régionales ;
- autre.

- 21) Avez-vous des propositions pour développer l'animation de la communauté ?
- 22) Qu'est-ce qui faciliterait votre investissement dans la communauté ?
- 23) Avez-vous des propositions en matière de promotion de la charte et de sa communauté ?
- 24) Qu'est-ce que recouvre la notion d'engagement (vis à vis de son propre engagement comme vis à vis de la communauté) et comment se traduit-elle de manière opérationnelle ?
- 25) Souhaiteriez-vous que la communauté et son réseau soient ouverts aux non-adhérents ?
- 26) Quel temps seriez-vous susceptible de consacrer à la communauté sur un ratio mensuel ?
Souhaiteriez-vous que le pôle vous aide à concrétiser vos actions ?
- 27) Que pensez-vous du portage politique de la participation du public en général et de la charte en particulier ?

Annexe 4. Liste des adhérents ayant répondu à l'enquête bilan

Associations	Citoyens	CT	État	MOA	Entreprises	AMO	Parlementaires
FRENE	MOYRAND	Commune de Ciel	Conseil national de l'alimentation	Réseau de Transport d'Electricité	Alcéane	ACTEON	Jennifer De Temmerman
Veille citoyenne de la boucle du Rhône en Dauphiné	PASCAL	Commune de Ramonville Saint-Agne	Direction des routes d'Île-de-France	SNCF Réseau	Éléments	Nalisse concertation	Jean-Marc Zulesi
Notre Village	BILLET	Communauté de communes Brie Champ	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse		Ferme pédagogique	Rouge Vif	
Col'Schick	ROYAL	Établissement public territorial Seine Grands Lacs	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Occitanie			Res Publica	
Jardiniers Tournefeuille		Conseil départemental de la Gironde				Iddest	
Empreintes Citoyennes						Oxalis	
Synergie							
Compagnie nationale des commissaires enquêteurs							



Communauté de la charte
de la participation du public

participation@developpement-durable.gouv.fr

