



**Conseil de
Développement
Erdre & Gesvres**
Une voix citoyenne

Bilan de la participation des habitants

dans le processus d'élaboration
de la nouvelle stratégie de Développement durable
de la Communauté de Communes
Erdre & Gesvres

Regards croisés de 3 habitants

Mission confiée au comité Tiers garant
du Conseil de Développement Erdre et Gesvres

Décembre 2018

Table des matières

I.	CADRE DE LA MISSION TIERS GARANT	3
II.	DEROULEMENT DE LA MISSION TIERS GARANT	3
III.	NOS CONSTATS.....	3
III.1.	L'ANIMATION DES ATELIERS	4
III.2.	PRESENTATION DE L'OUTIL	4
III.3.	ANALYSE DU BAROMETRE.....	5
a.	La participation du public nécessite un cadre clair et partagé	5
b.	La participation du public nécessite un état d'esprit constructif.....	5
c.	La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous.....	6
d.	La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen.....	6
III.4.	SYNTHESE DU BAROMETRE.....	7
IV.	ZOOM SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC	8
IV.1.	LE CHOIX DE LA COLLECTIVITE ET SES CONSEQUENCES SUR LA MOBILISATION	8
a.	Les modes de mobilisation.....	8
b.	Les relais de la mobilisation	8
IV.2.	LES PARTICIPANTS	9
a.	Participation globale aux ateliers.....	9
b.	Un effet d'entonnoir entre la 1ère et 2ème phase.....	9
c.	Répartition hommes femmes.....	10
d.	Répartition par appartenance.....	10
e.	Répartition des participants par commune	11
IV.3.	UN ATELIER QUI SE TRANSFORME EN UN CO-PARTAGE ET UNE ACTION AVEC LES HABITANTS	11
IV.4.	ANALYSE DE LA PARTICIPATION	12
V.	PRECONISATION	12
V.1.	SUR UN PROCESSUS DE PARTICIPATION DANS UN CADRE CONTRAINT	12
V.2.	SUR LA MISE EN ŒUVRE DE CE PROJET SPECIFIQUE.....	13
VI.	CONCLUSION	14
	ANNEXE 1 : Charte de la participation du public	15
	ANNEXE 2 : Baromètre de la participation CEREMA.....	20
	ANNEXE 3 : Besoin de construire une culture commune.....	25

I. CADRE DE LA MISSION TIERS GARANT

Par lettre du 5 janvier 2018, le Vice-président de la Communauté de Communes Erdre et Gesvres, en charge de la Citoyenneté, Enfance-jeunesse et du Développement durable, demandait au Président du Conseil de Développement, dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle stratégie de développement durable de la CCEG, de bien vouloir mettre en place un « **Tiers Garant** » du processus participatif comme cela était demandé dans la charte de participation du public élaborée par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (Cf. Annexe 1).

Cette charte énonce quatre grands principes. La participation du public nécessite un cadre clair et partagé et un état d'esprit constructif. Cette participation recherche et facilite la mobilisation de tous et elle encourage le pouvoir d'initiative du citoyen.

Cette charte précise le rôle du 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. Le tiers garant produit un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultants des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet au titre des éléments préparatoires à son choix final. »

A la demande du Président du Conseil de Développement, trois membres du conseil ont accepté de remplir cette mission : Marie-Cécile JOUAN, Mersia MENIN, Michel SEYDOUX.

II. DEROULEMENT DE LA MISSION TIERS GARANT

Une première réunion, le 13 mars 2018, a permis de définir le cadre d'action de ce tiers garant en s'appuyant sur la charte de participation du public. Le tiers garant a été saisi à l'issue de la phase 1 de la concertation, donc assez tardivement dans le processus.

La méthode suivante a été élaborée :

- Utilisation d'un baromètre de la participation établi par le CEREMA, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.
- Participation à un maximum d'ateliers.
- Utilisation des comptes-rendus des ateliers établis par la Communauté de Communes et auxquels le tiers garant n'a pas pu participer.
- Elaboration d'un baromètre pour chacune des deux phases de concertation et synthèse de ces deux baromètres.
- Programmation de plusieurs réunions du tiers garant.
- Elaboration d'une synthèse de participation aux différents ateliers.
- Analyse des chiffres de la participation, de la communication et du baromètre.
- Préconisations d'amélioration.

III. NOS CONSTATS

Globalement, le processus d'élaboration de la nouvelle stratégie développement durable s'est bien déroulé dans l'esprit de la charte de participation du public.

Nos remarques portent sur des points d'amélioration, des points de vigilance que nous soumettons à la collectivité territoriale pour l'éclairer dans sa volonté d'améliorer sa relation aux habitants.

(*) Notre observation a porté sur l'ensemble des ateliers de la phase 1 et seulement sur les chantiers ouverts aux habitants sur la phase 2.

III.1. L'ANIMATION DES ATELIERS

Pour plus de compréhension :

- Phase 1 ou phase Ateliers : définition de la stratégie
- Phase 2 ou phase Chantiers : écriture des thématiques

	Les constats	analyse/questionnements	Les pistes d'amélioration
Avant la 1^{ère} phase			
Pendant la 1^{ère} phase	<ul style="list-style-type: none"> -Une animation recherchant la production d'idées des participants -Une information efficace vers les participants 	<ul style="list-style-type: none"> - l'animation des réunions a été pensée et mise en œuvre pour faciliter l'expression et la prise de paroles des participants. La recherche d'outils d'animation innovants, la réactivité de l'information aux participants des rencontres a favorisé cette expression. 	<ul style="list-style-type: none"> - Continuer à prendre appui sur des outils d'animation favorisant la participation des habitants. - Varier les outils d'animation
Pendant la 2^{ème} phase	<ul style="list-style-type: none"> -Une animation dynamique pour produire avant tout et répondre à la commande. - Une animation qui sait s'adapter au contenu des réunions. -Une animation qui produit des effets inattendus et qui permet l'engagement des habitants présents à certaines réunions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une bonne prise en compte du temps, des besoins - Un timing de 2h30 à chaque rencontre - Des CR envoyés rapidement après les réunions - Un rappel de la démarche générale à chaque invitation 	
UNE ANIMATION AU TOP			

III.2. PRESENTATION DE L'OUTIL

Nous avons utilisé le baromètre établi par CEREMA (cf. Annexe 2). Il a été rempli à chaque fin de phase du processus de la démarche. Son analyse porte sur les 2 phases * de participation ainsi que sur la phase préparatoire.

Ses Forces	Ses faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - le baromètre reprend l'intégralité des items de la Charte de la participation du public. - Les éléments, mis en tableau, permettent la réalisation d'une cotation, de 0 à 4, facile d'interprétation - Possibilité d'ajouts de commentaires utiles pour le 	<ul style="list-style-type: none"> - Un outil bâti pour des techniciens et non pas pour des citoyens. - Difficulté de s'approprier les « explications » évolutives de chaque niveau. - Une interprétation commune est nécessaire afin que chaque utilisateur puisse bien appréhender ce tableau.

bilan et les préconisations -Il permet une vision globale	(Cf. Annexe 3)
--	----------------

III.3. ANALYSE DU BAROMETRE

a. La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

	Les constats	analyse/questionnements	Les pistes d'amélioration
Avant la 1^{ère} phase de concertation	<ul style="list-style-type: none"> - Un cadre clair du processus de participation est posé dès le départ faisant le choix d'une participation ciblée d'acteurs repérés. - Le processus de la démarche est clairement présenté et il y a une validation des élus à la fin de cette phase pour continuer la démarche. - Les questions mises en débat ont été décidées par la collectivité - Pas de tiers garant associé à cette phase 	<ul style="list-style-type: none"> - Ce cadre a mobilisé les animateurs du processus dans la recherche des acteurs concernés et les a amenés à chercher, s'appuyer sur d'autres acteurs (conseil de développement) pour favoriser une participation plus grande. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consacrer davantage de temps à la recherche des habitants. - Le faire très en amont de la démarche - Mettre en place un tiers garant de la participation bien en amont d'un tel projet pour co-construire la participation -Une information du public en continu en se servant des médias-sites-réseaux sociaux...
Pendant la 1^{ère} phase	<ul style="list-style-type: none"> Le cadre posé a permis la participation des acteurs repérés et d'aller chercher leur contribution. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les acteurs repérés ont été tenus informés via l'invitation-la réunion/bilan de la 1^{ère} phase. 	
Pendant la 2^{ème} phase*	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre clair toujours présent - Le questionnaire de la phase 1 a bien été pris en compte dans la phase 2. - L'animateur d'atelier a toujours fait un bilan d'étape. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le défaut de communication sur le processus engagé a restreint la participation.(pas d'appel large au public) - Les choix d'orientation de la phase 2 n'ont pas forcément été bien expliqués dans chaque atelier 	<ul style="list-style-type: none"> - Bien rappeler le cadre du processus en pensant aux participants ponctuels.

b. La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

	Les constats	analyse/questionnements	Les pistes d'amélioration
Avant la 1^{ère} phase	<ul style="list-style-type: none"> -La volonté exprimée dans les documents de rechercher la participation du public. 	<ul style="list-style-type: none"> -Celle-ci est obligatoire dans le processus. Dans la démarche de la CCEG, nous constatons qu'il y a eu volonté dès le début du processus de rechercher la participation du public et qu'un effort a été fait pour impliquer les participants au cours des 2 phases. 	

Pendant la 1^{ère} phase	Les ateliers ont donné lieu à des expressions variées et nombreuses des participants.	Ces expressions ont été prises en compte et ont pu influencer sur la conduite des ateliers suivants.	
Pendant la 2^{ème} phase*	Les animateurs d'atelier ont bien maîtrisé leurs sujets. Ils acceptent les divergences et impliquent les participants grâce aux outils d'animation.		Une culture de la participation à développer pour un meilleur engagement du public concerné.

c. La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

	Les constats	analyse/questionnements	Les pistes d'amélioration
Avant la 1^{ère} phase	Un choix assumé de faire l'impasse sur la mobilisation du grand public	<ul style="list-style-type: none"> - Ce choix a des conséquences visibles sur la participation globale et au final peu de personnes participent. - La collectivité travaille sur ce projet avec des délais courts et doit respecter un processus imposé qui restreint la participation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Malgré le processus contraint, rechercher les marges de manœuvre pour aller chercher TOUS les habitants et s'appuyer sur la connaissance des acteurs du territoire. - Repérer les réseaux existants et les mobiliser en amont de la démarche
Pendant la 1^{ère} phase	Difficulté de mobiliser les participants selon les thématiques.	Il nous semble que les initiateurs de la démarche ont ciblé le public concerné et n'ont pas assez associé le « grand public »	Trouver des méthodes pour inciter le « grand public » à participer à ces ateliers
Pendant la 2^{ème} phase*		<ul style="list-style-type: none"> - Toujours de la difficulté à réunir un nombre significatif de participants avec de la diversification. - Néanmoins les participants ont tous la même égalité d'écoute et tous les points de vue sont retenus 	Eviter les ateliers avec trop de « techniciens »

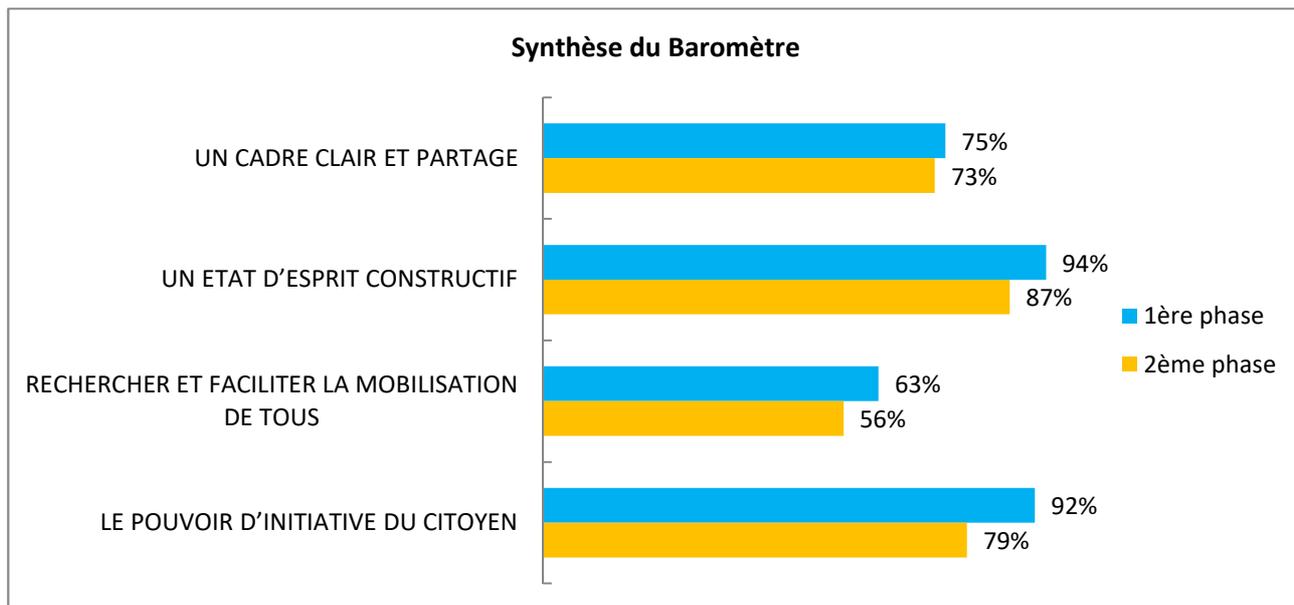
d. La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

	Les constats	analyse/questionnements	Les pistes d'amélioration
Avant la 1^{ère} phase	- Une réflexion mise en place de la part des porteurs de projet pour la conduite des réunions		
Pendant la 1^{ère} phase	- Le public est bien associé à la démarche	<ul style="list-style-type: none"> - Selon le thème abordé, la participation est en « dents de scie » - Les méthodes et outils étaient bien adaptés aux réunions et 	

		incitatifs à la prise de parole et au débat	
Pendant la 2^{ème} phase*	Idem - Les animateurs de réunion ont accepté sur au moins un atelier de changer leurs objectifs pour laisser monter une initiative d'habitants et d'être dans une démarche « chemin faisant »	- Le cadre plus restrictif de cette phase laisse peu de place aux initiatives citoyennes. - Cette action n'a pas assez été médiatisée et portée à la connaissance du grand public	- Ouvrir encore plus aux citoyens - Plus de soutien et d'encouragement aux habitants participants - Une reconnaissance à développer

III.4. SYNTHÈSE DU BAROMETRE

	1ère phase	2ème phase*
LA PARTICIPATION DU PUBLIC NÉCESSITE UN CADRE CLAIR ET PARTAGÉ	75%	73%
La nature du projet	3	3
le porteur du projet	3	2,5
l'objet du débat	2	3
Les scénarios alternatifs	2	3,5
le rôle de la participation dans le processus décisionnel	3	3
l'information du public	4	3
la reconnaissance des savoirs et de l'expertise	3	3,5
le tiers garantissant le processus participatif	4	3
le bilan du processus participatif et la réduction des comptes	3	3
la robustesse de la décision	2	2,5
la continuité de la participation	3	2,5
LA PARTICIPATION DU PUBLIC NÉCESSITE UN ETAT D'ESPRIT CONSTRUCTIF	94 %	87 %
l'état d'esprit	3	3
l'acceptation des divergences	4	3,5
l'implication des participants	4	3,5
la culture de la participation	4	4
LA PARTICIPATION DU PUBLIC RECHERCHE ET FACILITE LA MOBILISATION DE TOUS	63%	56%
l'inclusion	0	0
la diversité	3	3
l'égalité	3	2
l'équivalence de traitement des points de vue exprimés	4	4
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ENCOURAGE LE POUVOIR D'INITIATIVE DU CITOYEN	92%	79%
Les initiatives citoyennes	3	3
les outils	4	4
la reconnaissance	4	2,5



IV. ZOOM SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

IV.1. LE CHOIX DE LA COLLECTIVITE ET SES CONSEQUENCES SUR LA MOBILISATION

a. Les modes de mobilisation

La Communauté de communes d'Erdre et Gesvres, tirant parti de son expérience précédente sur la réflexion de l'agenda 21 (très peu de participants) fait le choix de mobiliser uniquement les acteurs impliqués et repérés (Associations, acteurs économiques, partenaires extérieurs).

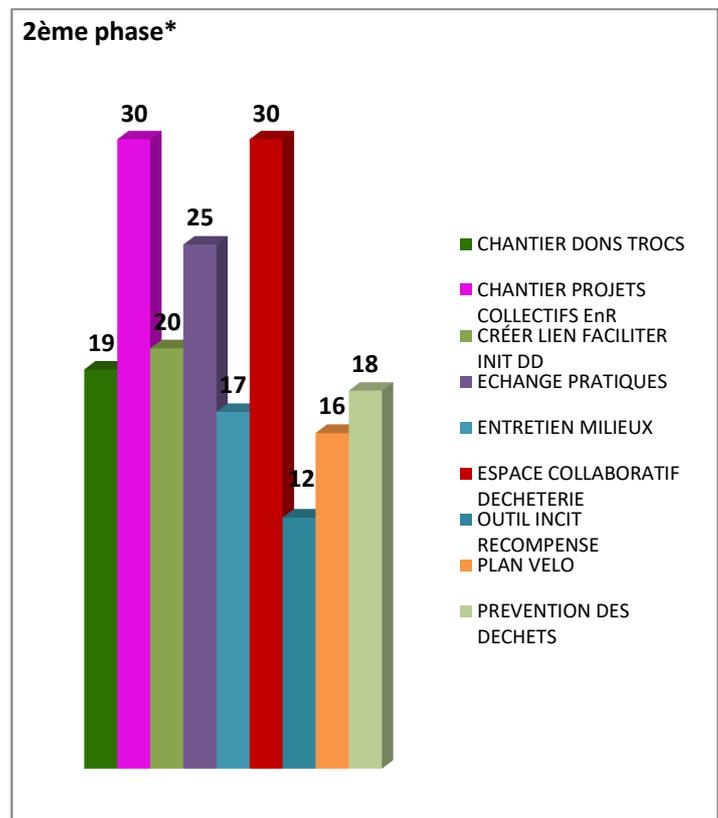
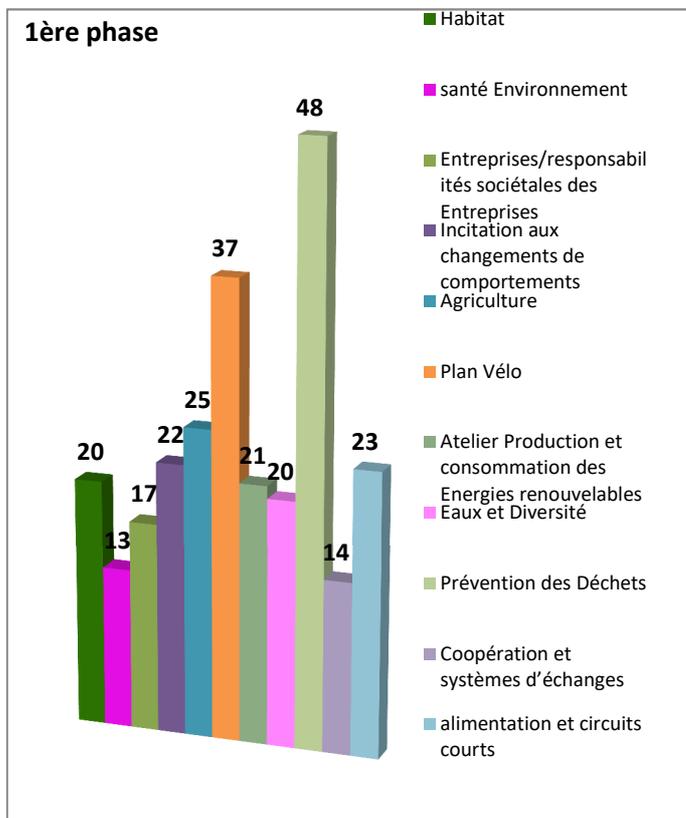
Elle sollicite le Conseil de Développement pour élargir la mobilisation des habitants et utiliser les réseaux de ses adhérents à la fin de la phase de diagnostic.

b. Les relais de la mobilisation

- Une information large au début du processus : une communication dans les journaux de la collectivité, sur le site de la collectivité mais qui se restreint jusqu'à devenir inexistante sur toute la période de la phase 2 (aucune info dans les médias, dans les MAG couvrant la période avril à décembre 18).
- Au cours de la phase 1 des ateliers, une information relayée dans le Mag,
- Sur la phase 2, pas de visibilité des dates de réunion sur le site internet de la collectivité et aucun point d'étapes sur la période d'avril à décembre 18.
- Les délais courts du processus ne sont pas mobilisateurs.
- Une invitation des acteurs repérés via des mails individuels relayés par les services de la Collectivité, le Conseil de développement.
- Nous nous posons la question des relais par les communes (d'après nos observations, elle est quasi inexistante)

IV.2. LES PARTICIPANTS

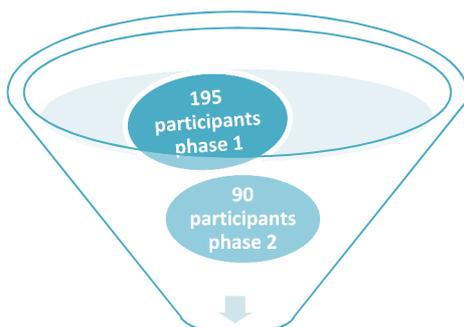
a. Participation globale aux ateliers



Commentaires

- Une baisse de présence entre la 1ère phase (11 ateliers/thématiques) et la 2ème phase* (16 ateliers pour 9 thématiques)
- Les ateliers « Plan vélo et Prévention des déchets » ont mobilisé beaucoup plus de monde.
- Une hypothèse → des habitudes de travail établies en amont avec des collectifs, des associations.

b. Un effet d'entonnoir entre la 1ère et 2ème phase*



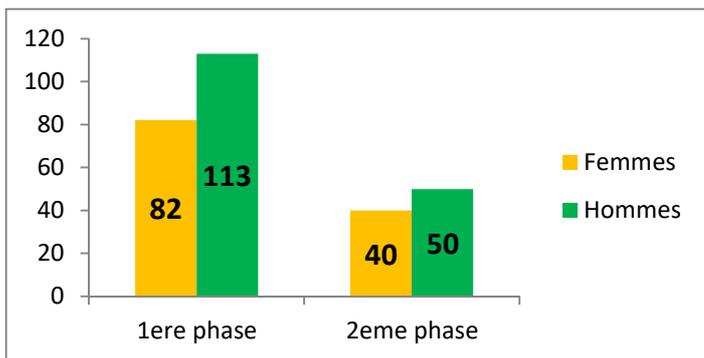
Commentaires généraux

- 485 personnes présentes aux réunions MAIS 285 personnes différentes ont participé à l'ensemble des réunions.
- Seules 48 personnes ont participé aux 2 phases*

48 participants différents sur les 2 phases*

habitants et CD	15	associations	4	acteurs monde économique	4	élus	15	partenaires extérieurs	2	agents CCEG	7	inconnu	1
-----------------	----	--------------	---	--------------------------	---	------	----	------------------------	---	-------------	---	---------	---

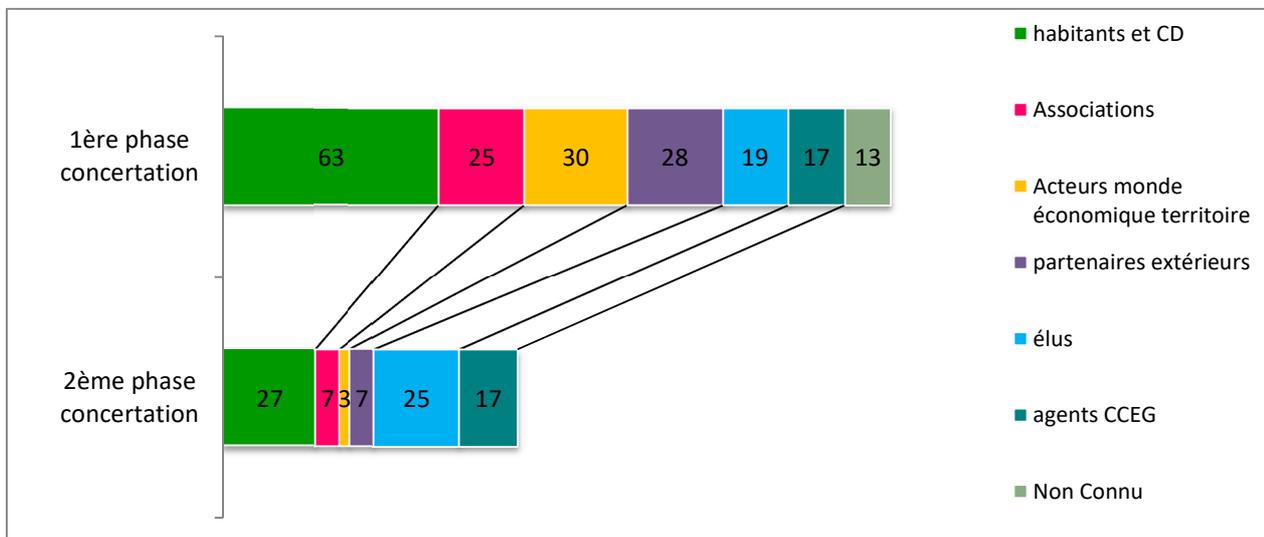
c. Répartition hommes femmes*



Commentaires généraux

Une perte de participation de 51% de femmes et de 56% d'hommes au cours des 2 phases

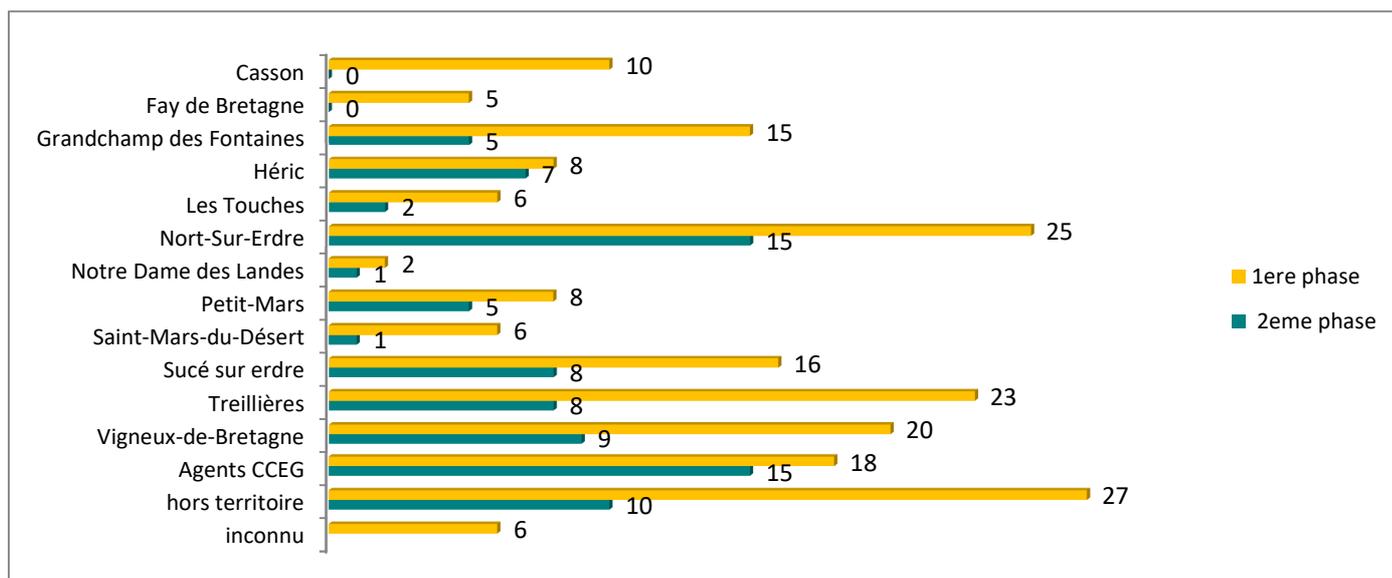
d. Répartition par appartenance*



Commentaires

- une diminution importante globale des participants liée à un désintéressement ?
 - une déperdition de 57% des habitants
 - N'ont été contactées à la 2ème phase que les personnes qui ont participé à la 1ère phase.
 - une place importante des agents de la CCEG sur la 2ème phase (quelques réunions avec très peu d'habitants).
- Ce qui peut générer des difficultés de prise de parole des habitants quand ils sont entourés d'experts. Quelle place pour son savoir d'usage et son expertise spécifique ?

e. Répartition des participants par commune*

**Commentaires**

- des habitants de certaines communes absents sur la 2ème phase. Pourquoi ?
- des communes peu représentées (choix du lieu de réunion ?)
- une place non négligeable de personnes hors territoire (14%)

IV.3. UN ATELIER QUI SE TRANSFORME EN UN CO-PARTAGE ET UNE ACTION AVEC LES HABITANTS

ZOOM sur une expérience intéressante que nous souhaitons mettre en valeur pour montrer que la collectivité peut s'adapter, être à l'écoute des habitants et les accompagner dans une relation gagnant/gagnant pour tous.

Lors de l'atelier n°2 échanges de Pratiques, il s'agissait de produire des idées pour créer et animer un dispositif permettant de proposer aux habitants des temps d'échanges pour découvrir et tester des pratiques, en vue de faciliter les changements de comportements. Participants : 4 habitants-6 professionnels de la CCEG-4 élus.

L'animation utilisée met en action les participants (travaux individuels et collectifs avec des thématiques qui permettent d'avoir beaucoup de matière pour construire une fiche action par rapport à ce sujet.)

Les participants ont été invités à lister les choses à mettre en place pour construire le dispositif et les personnes à associer.

Puis, sur la proposition d'une habitante, il a été décidé d'avancer à travers l'expérimentation et non de concevoir un dispositif a priori, qui pourrait rapidement devenir une usine à gaz et éloigné des besoins réels.

Extrait du CR :

« 1. Réunir quelques contributeurs potentiels volontaires lors de la prochaine réunion. Un des participants est volontaire pour organiser un temps d'échange de pratiques d'ici l'été sur le thème du jardin et plus précisément sur la technique du bois raméal fragmenté.

2. Les aider à concrétiser leurs ateliers d'échanges de pratiques, cela permettra de partir des questions qu'ils se posent, de voir ce qu'on peut leur apporter et de tester différentes façons de faire des ateliers.

3. Construire le dispositif chemin faisant avec une « communauté » de contributeurs.

4. Une réunion de bilan de ces expérimentations sera à organiser après l'été. »

Le 2^{ème} atelier de cette thématique a permis aux 3 contributeurs de construire leur action avec l'aide de tous les participants et avec le soutien de la CCEG sur l'aspect communication.

Ils ont mené leur action. Un bilan a été fait lors d'une troisième rencontre et il y a matière à écrire une fiche action en partant de l'expérimentation et de son analyse.

De notre point de vue, cette conduite d'action qui place l'habitant au centre est fédérative et mobilisatrice.

IV.4. ANALYSE DE LA PARTICIPATION

Ce qui a favorisé la participation	Ce qui a freiné
<ul style="list-style-type: none"> - Une Information claire - Les relais : le CD, le conseil consultatifs déchets, les agents de la collectivité, les élus (?) -La connaissance des acteurs repérés de la CCEG 	<ul style="list-style-type: none"> - Le manque d'information aux citoyens à toutes les phases de la démarche - Le défaut de communication dans les médias (de la collectivité, des communes, la presse locale, infos locales) -Le choix d'aller chercher uniquement les citoyens engagés dans la phase 1 - Le manque de relais au niveau communal - La multiplication des réunions sur un délai court (lassitude, cela donne une impression de « marche forcée ») - Les horaires rébarbatifs pour certains (toujours les mêmes tranches horaires)- difficile de se mobiliser sur le temps du repas qui exclut de fait certaines catégories de population - La sous-représentation des habitants sur certaines réunions

V. PRECONISATION

V.1. SUR UN PROCESSUS DE PARTICIPATION DANS UN CADRE CONTRAINT

La communication	<ul style="list-style-type: none"> - La prévoir en amont, pendant et après - Veiller à une information en continu en utilisant tous les médias à disposition de la collectivité. <p>Les habitants se mobiliseront s'ils sont bien informés. Par exemple : A chaque sortie du MAG parler de la démarche</p>
La mobilisation	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre en compte les statuts des citoyens et organiser la mobilisation en fonction de cela. Les citoyens sont actifs ou non actifs (jeunes, retraités, actifs, chômeurs, non actifs). Ils sont disponibles à des moments différents. Pourquoi sur une même thématique ne pas s'adresser à eux en leur proposant des réunions dans la journée, le soir, le samedi etc... -Inventer des formes de participation nouvelles par exemple - des mini-forum dans des pôles réunissant plusieurs thématiques. - Bien en amont, associer des habitants volontaires au processus de participation pour réfléchir avec la collectivité sur l'organisation de la participation.

<p>Déroulement des ateliers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la connaissance des participants systématiquement. C'est très gênant de se retrouver avec des inconnus autour d'une table et de nous demander de « produire ». - Diversifier encore plus les méthodes d'animation. - Trouver un ratio de participation équitable dans les ateliers (professionnels /habitants /élus /partenaires extérieurs)
<p>Une culture de la participation à développer</p>	<p>La collectivité a conscience de l'importance de participation et cela s'est vérifié au cours du processus. Cependant nous trouvons qu'elle n'est pas suffisamment inscrite dans la conduite de ce projet.</p>
<p>Associer le conseil de développement très tôt au processus de participation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessité de l'associer lors de la phase de l'élaboration du projet et tout au long du processus - Nommer un Tiers garant dès le début du processus de participation

V.2. SUR LA MISE EN ŒUVRE DE CE PROJET SPECIFIQUE

<p>Placer l'habitant au cœur des actions</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Penser à mobiliser TOUS les habitants sur la suite de ce projet - Inventer des modalités de participation des habitants adaptée à l'action et aux différents types d'habitants - Créer une boîte à outils créative d'animation - Le soutenir quand il a des idées (des référents par thématiques)
<p>COMMUNIQUER</p>	<ul style="list-style-type: none"> - COMMUNIQUER++++ FAIRE SAVOIR ce qui est fait, mettre en beauté, en lumière, pour susciter de l'intérêt et contribuer à la reconnaissance des participants. - Un espace dans le MAG dédié aux nouvelles des fiches action (les « niuses » : qu'est-ce que cela devient ? qu'est ce qui se passe. Quelles nouvelles ?) - Trouver les médias et réseaux sociaux les plus appropriés pour cela
<p>Créer les conditions de la participation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Susciter de l'intérêt - Etre et agir dans un rapport gagnant/ gagnant - Reconnaître le rôle d'expertise de l'habitant et sa capacité d'agir - Donner les moyens aux habitants de faire émerger leurs actions - Une démarche « chemin-faisant » avec des petits objectifs réalisables qui donnent envie de s'engager plus loin. - Accepter que le temps des habitants soit différent de celui des élus - Laisser tomber la culture du résultat : la participation, l'accompagnement des habitants, la reconnaissance, l'interconnaissance est aussi importante que le résultat proprement dit.

VI. CONCLUSION

Globalement, cette démarche a été bien conduite dans le respect du cadre que la collectivité s'était fixée.

Nos remarques et préconisations ont pour objet de permettre à l'ensemble de la collectivité de nourrir ses réflexions sur la participation citoyenne.

Nous avons pris du plaisir à réaliser ce travail qui nous a été confié car il a été riche de recherche, et d'échanges entre nous et avec les agents de la collectivité.

Nous tenons à remercier Marion RICHARTÉ et tout son service qui nous ont fourni tous les éléments nécessaires à la compréhension de la démarche et qui ont toujours répondu rapidement à nos demandes.

ANNEXE 1

Charte de la Participation du public établie par le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer



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.

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 sérieusement, 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 s'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.

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.

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.

Dans tous les cas, les utilisateurs de la Charte - ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions - se signalent auprès du ministère 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 ministère 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.

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.

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.

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

Commissariat général au Développement durable
92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 21 22



ANNEXE 2

Le baromètre de la Participation établi par le CEREMA (Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement).

Article 1 – LA PARTICIPATION DU PUBLIC NÉCESSITE UN CADRE CLAIR ET PARTAGE

	0	1	2	3	4
1.1 La nature du projet	Aucune trace écrite	Nature et enjeux du projet définis en interne	Nature et enjeux du projet définis en interne et partagés avec les parties prenantes	Nature et enjeux du projet définis en interne et partagés avec les parties prenantes avec une attention portée à l'utilisation d'un langage adapté, compréhensible par tous	Nature et enjeux du projet co-construits en interne et avec les parties prenantes puis partagés avec les parties prenantes avec une attention portée à l'utilisation d'un langage adapté, compréhensible par tous
1.2 Le porteur du projet	Pas d'identification du(des) porteur(s) de projet	Identification des porteurs de projet au sein de la collectivité	Identification des porteurs de projet au sein de la collectivité et information	Identification des porteurs de projet en interne à la collectivité et de leurs responsabilités (suivant le principe de co-responsabilité) et information	Identification des porteurs de projet en interne à la collectivité et de porteurs de projet externes, de leurs responsabilités (suivant le principe de co-responsabilité) et information
1.3 L'objet du débat	Absence de question à débattre	Questions à débattre formulée dans un vocabulaire technique	Questions à débattre compréhensibles par tous	Questions à débattre construites avec les parties prenantes	Questions à débattre construites avec les parties prenantes et évolutives
1.4 Les scénarios alternatifs	pas d'évolutions prévues du plan d'action	évolutions des actions prévues à l'échéance du projet/ plan d'action	évolutions des actions prévues à certaines étapes du processus, avant l'échéance du projet	évolutions des actions prévues tout au long du processus	évolutions des actions prévues et alternatives possibles dans leur mise en œuvre
1.5 Le rôle de la participation dans le processus décisionnel	Processus décisionnel définit déconnecté de la participation	Processus décisionnel mentionnant la place de la participation de manière approximative	La place de la participation est définie dans le processus décisionnel et le degré de participation est précisée : consultation	La place de la participation est définie dans le processus décisionnel et le degré de participation est précisée : co-construction	La place de la participation est définie dans le processus décisionnel et le degré de participation est précisée : co-responsabilité
1.6 L'information du public	Aucune information	Information sommaire et ponctuelle	Information claire et détaillée lors du lancement du projet	Information claire et détaillée lors des grandes étapes du projet	Information claire et détaillée, en continu au cours du projet
1.7 La reconnaissance des savoirs et de l'expertise	Aucune reconnaissance des savoirs et de l'expertise	Reconnaissance des savoirs et de l'expertise du porteur de projet	Reconnaissance des savoirs et de l'expertise des participants, dont le porteur de projet	Reconnaissance des savoirs et de l'expertise des participants, dont le porteur de projet et d'expertises complémentaires	Co-construction et reconnaissance des savoirs et de l'expertise des participants, dont le porteur de projet et d'expertises complémentaires
1.8 Le tiers garantissant le processus participatif	Absence de tiers	Un tiers est nommé pour garantir le processus participatif	Un tiers est nommé grâce à une décision concertée avec les participants pour garantir le processus participatif	Un tiers est nommé grâce à une décision concertée avec les participants pour garantir le processus participatif et rend un bilan diffusé auprès du public	Un tiers est nommé, son rôle et ses missions sont précisés grâce à une décision concertée avec les participants pour garantir le processus participatif. Le tiers rend un bilan diffusé auprès du public

1.9	Le bilan du processus participatif et la reddition des comptes	Absence de bilan	Un bilan du processus participatif est présent mais pas à toutes les étapes	Un bilan du processus participatif est présent à toutes les étapes	Un bilan du processus participatif est présent à toutes les étapes et sa prise en compte dans le choix final est partiellement explicitée	Un bilan du processus participatif est présent à toutes les étapes et sa prise en compte dans le choix final est totalement explicitée
1.10	La robustesse de la décision	Absence de décision sur le projet territorial de développement durable	Projet territorial de développement durable adopté par la collectivité	Projet territorial de développement durable adopté par la collectivité et partagé avec les participants	Projet territorial de développement durable adopté par la collectivité, partagé et soutenu dans sa mise en œuvre par les participants	Projet territorial de développement durable adopté par la collectivité, partagé, soutenu et co-porté par les participants en co-responsabilité
1.11	La continuité de la participation	Aucune participation du public	Participation du public durant le diagnostic du projet	Participation du public à propos de l'opportunité du projet et durant le diagnostic	Participation du public à propos de l'opportunité du projet, durant le diagnostic et le processus décisionnel	Participation du public à propos de l'opportunité du projet, durant le diagnostic, le processus décisionnel et la mise en œuvre du projet

Article 2 – LA PARTICIPATION DU PUBLIC NECESSITE UN ETAT D'ESPRIT CONSTRUCTIF

2.1	L'état d'esprit	non défini/ jamais évoqué	Non explicité entre les différentes parties prenantes	partagé entre les différentes parties prenantes	co définit	co définit et implication du tiers garant dans le respect de l'état d'esprit
2.2	L'acceptation des divergences	Aucun lieu/ espace d'expression des arguments de chacun	Espace d'expression des arguments de chacun	Espace d'expression des arguments de chacun consignés, par exemple par écrit	Espace d'expression et prise en compte des arguments de chacun dans la construction du projet	Espace d'expression, prise en compte des arguments de chacun dans la construction du projet qui sont mentionnés dans le bilan de la construction du projet
2.3	L'implication des participants	Aucune implication	Implication modérée sans prise de parole	Implication évolutive avec prise de parole	Implication évolutive avec rédaction de propositions et prises de parole	Implication entière avec propositions écrites et prises de parole contradictoires
2.4	La culture de la participation	Aucune formation des chefs de projets	Formation "sur le tas" des chefs de projet sans accompagnement	Formation "sur le tas" des chefs de projet avec un accompagnement	Formation légère d'une journée des chefs de projet	Formation importante des chefs de projet, supérieure à 2 jours

Article 3 – LA PARTICIPATION DU PUBLIC RECHERCHE ET FACILITE LA MOBILISATION DE TOUS

3.1	L'inclusion	Aucune démarche pro active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer : diffusion des temps participatif en ligne et format "classique" de réunions participatives type réunion publique	Identification des publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer	Mise en place de temps participatifs adaptés, s (exemple : photolangage) pour inclure les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer	Mise en place de temps participatifs décentralisés ou s'insérant dans les routines des publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer (exemple : horaires nouveaux avec mise en place d'un système de garde des enfants)	Mise en place de temps participatifs adaptés, s et décentralisés ou s'insérant dans les routines des publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer (exemple : horaires nouveaux avec mise en place d'un système de garde des enfants)
3.2	La diversité	Aucune diversité du public : un technicien ou service, sous l'autorité d'un élu est en charge de l'élaboration du projet territorial de développement durable	Plusieurs techniciens ou services, sous l'autorité de plusieurs élus sont en charge de l'élaboration du projet territorial de développement durable	Plusieurs techniciens ou services, sous l'autorité de plusieurs élus sont en charge de l'élaboration du projet territorial de développement durable. Ils associent pour cela des partenaires institutionnels et associations déjà partenaires de la collectivité	Plusieurs techniciens ou services, sous l'autorité de plusieurs élus sont en charge de l'élaboration du projet territorial de développement durable. Ils associent pour cela des partenaires institutionnels et associations déjà partenaires de la collectivité ainsi que quelques citoyens ou associations, acteurs non habitués	Plusieurs techniciens ou services, sous l'autorité de plusieurs élus sont en charge de l'élaboration du projet territorial de développement durable. Ils associent pour cela des partenaires institutionnels et associations déjà partenaires de la collectivité ainsi que de nombreux citoyens ou associations, acteurs non habitués

<p>3.3 L'égalité de l'accès à l'information, à la parole, à l'écoute</p>	<p>Aucune diffusion de l'information auprès du grand public, égalité de l'écoute non assurée</p>	<p>Égalité de l'écoute assurée : chaque parole a le même poids et partage aléatoire de l'information</p>	<p>Égalité de l'écoute assurée : chaque parole a le même poids et partage de l'information sur le site de la municipalité</p>	<p>Diffusion de l'information au-delà du site de la municipalité (<i>ex : réseaux sociaux, blog dédié...</i>) et égalité de l'écoute assurée : chaque parole a le même poids</p>	<p>Diffusion de l'information au-delà du site de la municipalité (<i>ex : réseaux sociaux, blog dédié...</i>), égalité de l'écoute assurée : chaque parole a le même poids et prise en compte de la parole de chacun dans la construction du projet</p>
<p>3.4 L'équivalence de traitement des points de vue exprimés</p>	<p>Aucune équivalence de traitement des points de vue exprimée ou constatée</p>	<p>Pas de niveau 1</p>	<p>L'équivalence de traitement des points de vue est explicite (<i>exemple: le principe est écrit quelque part, dit en réunion</i>)</p>	<p>Pas de niveau 3</p>	<p>L'équivalence de traitement des points de vue est explicite (<i>exemple: le principe est écrit quelque part, dit en réunion</i>) et mise en œuvre : les différents points de vue sont pris en compte de manière équivalente</p>

ANNEXE 3

Un besoin de construire une culture commune

Le comité Tiers garant, à l'étude du baromètre, a éprouvé le besoin de se mettre d'accord sur certains termes utilisés.

Parties prenantes	Toutes les personnes qui peuvent impacter ou être impactées par le projet : -les citoyens -les acteurs économiques -les collectivités -la communauté de communes -les acteurs proches du projet
Processus décisionnel	Le processus qui mène à la décision finale- la décision se construit au fil du temps et le public est informé au fil de l'eau- suivi de l'évolution de la décision
Co construction	Participer activement à la phase de conception du projet- proposition d'idées sans tenir compte de la matérialité des moyens
Co responsabilité	Être associé à la décision, au choix final à part égale avec la collectivité (une voix = une voix)
Public	Pas tout public en lien avec l'expérience précédente qui n'avait pas été du tout mobilisatrice. Choix d'aller vers les acteurs impliqués sur le territoire- mobilisation des habitants via le Conseil de Développement. Démarche participative concernant l'ensemble des acteurs du territoire : communes, acteurs socio-économiques, associations, entreprises, monde agricole, habitants... (présentation au conseil communautaire du 25 janvier 2017)