



# Collectivités territoriales et chartes de la participation

Journée d'échange d'expériences

**Vendredi 22 Mars 2013**

Faculté de Droit et Science politique de Montpellier

Institut Paul Lazarsfeld et Institut de la concertation  
avec le soutien de la Ville de Montpellier  
et de la Faculté de Droit et Science politique de l'Université Montpellier 1



# **Collectivités territoriales et chartes de la participation**

**Journée d'échange d'expériences**

**P**lusieurs collectivités territoriales ont expérimenté depuis quelques années la mise en place de chartes visant à favoriser une plus large participation des citoyens à la vie locale. Elles se présentent sous des appellations diverses : charte de la participation, de la concertation, de la démocratie locale...

Elaborées selon des méthodologies différentes, elles prévoient également des modalités d'application et de suivi variées. Toutes partagent cependant le souci de clarifier les principes et les règles de la participation citoyenne afin de favoriser l'expression de tous les habitants, y compris les publics dits les « plus éloignés » des formes de participation sociale et politique traditionnelles.

A l'heure où de nouvelles collectivités sont engagées dans un processus de création de chartes, quels regards peut-on porter sur les expériences les plus avancées ?

- Quels sont les objectifs de ces chartes et qui sont les acteurs qui les ont portées ?
- Leur processus d'élaboration influe-t-il sur leur contenu et leur effectivité ?
- Sont-elles accompagnées de dispositifs formalisés de suivi et d'évaluation ?
- Quelle est leur contribution à la création d'une culture locale de la concertation ?
- Quelles sont les difficultés rencontrées pour faire vivre ces chartes au quotidien ?

L'Institut de la Concertation et l'Institut Paul Lazarsfeld, avec le soutien de la ville de Montpellier et de la faculté de Droit et Science Politique de l'Université Montpellier 1, ont organisé une journée d'échange d'expériences autour de ces démarches dont certaines ont déjà une dizaine d'années. Cette journée a été conçue comme un moment de dialogue entre les techniciens, les élus et les citoyens qui ont porté ou accompagné ces chartes, ainsi qu'avec les chercheurs et professionnels de la participation.

Cette journée a été organisée conjointement par l'Institut Paul Lazarsfeld et par l'Institut de la Concertation, avec l'appui de la Ville de Montpellier et de la Faculté de Droit et Science politique de l'Université Montpellier 1.

## **Comité d'organisation**

### **Institut Paul Lazarsfeld**

Jean-Yves DORMAGEN, Directeur. Professeur de Science Politique.  
Directeur du Département de Science Politique de l'UM 1

Laura MICHEL, Co-directrice. Maître de conférences en Science politique à l'Université Montpellier 1.

Ghislain GABALDA. Trésorier. Ingénieur d'étude CEPPEL-CNRS.

### **Institut de la Concertation**

Pierre-Yves GUIHENEUF, membre de l'équipe de coordination.  
Consultant société coopérative DialTer.

## **Equipe de préparation, animation des ateliers et rédaction des comptes-rendus d'ateliers**

Bertrand PARIS, membre de l'équipe de coordination de l'Institut de la concertation, association Robins des Villes.

Sandrine DHENAIN, consultante.

Hélène REY-VALETTE, Maître de Conférences HDR, Faculté d'Economie, Université Montpellier 1

Clément GENET, consultant société coopérative Lisode.

Pierre MAUREL, chercheur Irstea.

Aude LAVIGNE, association la manufacture des paysages.

Hélène CAUCHOIX, membre de l'équipe de coordination de l'Institut de la concertation, Fédération des Centres sociaux de l'Ain.



CC-BY-SA - Reproduction libre sous réserve de citer la source et de diffuser dans les mêmes conditions.

## Sommaire

Présentations introductives .....	6
Des chartes de la participation, pourquoi faire ? Le point de vue des élus .....	8
Les chartes de la participation, dix ans d'expériences : quel bilan ? Le point de vue des consultants, des chercheurs et des techniciens. ....	11
Atelier 1 : Des principes à l'application .....	15
Atelier 2 : Suivi, évaluation, garantie .....	19
Atelier 3 : Ecrire une charte.....	22
Atelier 4 : Les chartes et la participation des exclus .....	26
Conclusions.....	31

## ANNEXES

Les participants.....	34
Les posters produits par les ateliers.....	37
Les chartes présentées lors de la journée.....	42

## Présentations introductives

**Marie-Elisabeth André**, Doyen de la Faculté de Droit et Science politique, accueille les participants dans les locaux de la Faculté de Droit et de Science Politique de Montpellier. Elle se réjouit de l'organisation de cette journée qui témoigne du dynamisme de la science politique à Montpellier, qu'elle soutient pleinement.

**Monsieur Patrick Vignal**, Député de l'Hérault et Conseiller Municipal de la ville de Montpellier, qui a renoncé récemment à son poste d'adjoint à la Démocratie participative pour s'appliquer la règle de non cumul des mandats, représente la Ville de Montpellier qui soutient cette journée. Il se félicite de l'aboutissement de cette journée et souhaite la bienvenue aux participants.

**Laura Michel**, Maître de conférences en Science politique à l'Université Montpellier 1 présente les deux organismes à l'origine de cette journée.

L'Institut Paul Lazarsfeld, qui emprunte son nom à un sociologue américain pionnier des méthodes d'enquête dans les sciences sociales, est un collectif de chercheurs qui travaillent sur l'approfondissement des pratiques démocratiques et qui souhaitent s'engager auprès des acteurs locaux dans la recherche action. Il s'est engagé dans l'organisation de cette journée suite à une sollicitation de Patrick Vignal pour accompagner une réflexion sur la participation à Montpellier, mener un diagnostic des pratiques et mobiliser l'expériences de collectivités territoriales pionnières dans ce domaine.

L'Institut de la concertation, que nombre de participants connaissent déjà, est un réseau national dont la vocation est de favoriser les échanges entre praticiens et chercheurs sur les questions de concertation. Animé par une équipe d'une dizaine de personnes dont plusieurs seront présentes dans les ateliers de l'après-midi, il organise régulièrement des manifestations, comme ici à Montpellier, à Paris ou à Lyon.

Laura Michel explicite les éléments de constat qui ont conduit à l'organisation de cette journée.

D'un côté, des collectivités pionnières dans les démarches participatives ont souhaité se doter à un moment de leur histoire, d'une charte de la concertation, de la démocratie locale ou de la participation pour accompagner les dispositifs qu'elles mettaient en place. Un certain nombre de ces chartes existent depuis plusieurs années, ont été élaborées selon des méthodologies différentes avec des objectifs ou des projets politiques souvent voisins mais différents, certaines sont en cours d'évaluation ou de révision. Il apparaissait pour ces collectivités les plus avancées, le besoin de prendre du recul et d'échanger avec d'autres collectivités pionnières.

D'un autre côté, de nombreuses collectivités territoriales moins avancées ont lancé des activités de concertation, par obligation réglementaire ou par volonté politique, et se posent souvent aujourd'hui la question de savoir comment mieux l'organiser, lui donner des règles claires et stables dans le temps. En effet, si on la prend au sérieux, la démocratie participative ne demande pas moins d'organisation que la démocratie représentative. Imagine-t-on cette dernière sans que soient préalablement fixées les règles et temporalités des élections, les pouvoirs des assemblées, ceux de l'exécutif, les modalités de présentation aux élections, les garanties de libre compétition... ? Si on prend au sérieux la concertation et la participation, on peut penser qu'il faut également les doter de principes généraux et de règles claires qui garantissent leur mise en œuvre et clarifient le rôle de chacun, sans pour autant brider la créativité des acteurs.

C'est dans cette perspective, qu'au delà des textes réglementaires, des chartes de participation ont été adoptées volontairement par des collectivités ou par des maîtres d'ouvrage tels que Réseau Ferré de France.

Quelles leçons peut-on tirer de cette première génération de chartes ? Quelles perspectives ouvrent-elles pour la suite et pour les collectivités qui voudraient se lancer ?

Les chartes soulèvent certains questionnements spécifiques qui vont structurer cette journée.

Quels sont les objectifs politiques qui sous-tendent la mise en place de chartes ? C'est le questionnement qui servira de fil conducteur à la première table ronde réunissant des élus qui ont porté ou soutenu ces démarches.

Quels éléments de bilan peut-on tirer de ces chartes ? Qu'en disent les acteurs qui les font concrètement vivre, de leur conception à leur mise en œuvre ? C'est le questionnement de la deuxième table ronde qui réunit des techniciens de collectivités et des experts.

Au-delà des finalités revendiquées, la mise en place d'une charte représente parfois beaucoup moins et parfois beaucoup plus. Beaucoup moins s'il s'agit d'un document formel qui peut être réduit à un instrument de communication ; beaucoup plus si la mise en place d'une charte est conçue comme un processus rassemblant différents acteurs (élus, citoyens, services, associations...) et qui produit des effets d'apprentissage. Ce processus peut constituer un outil de socialisation de ces acteurs qui apprennent à se connaître et se reconnaître, un moyen de prise de conscience des attentes et enjeux de chaque catégorie d'acteurs, un support pour construire une culture de la participation et de la concertation. A quelles conditions est-ce possible ? Cette perspective sera celle de l'atelier 1.

Mais la qualité du processus d'élaboration du document n'est pas tout. Une fois la charte écrite, le risque est toujours grand qu'elle reste un simple document. Certes, elle le sera d'autant moins si le processus d'élaboration a été pensé pour être inclusif. Cependant, la question du suivi se pose avec force : comment garantir la mise en œuvre et le respect de la charte ? C'est la question de l'atelier 2.

Dans cette perspective, les effets d'apprentissage que l'on pourra ou non constater sont également liées à la façon dont les chartes ont été conçues et aux méthodologies employées pour leur rédaction. Comment écrire une charte de façon participative : c'est la question de l'atelier 3.

Enfin une question récurrente des dispositifs participatifs est celle de l'inclusion des publics dits éloignés de la participation, ceux qui se caractérisent par une très faible participation politique en général. Si les dispositifs participatifs ont souvent été présentés comme une voie de médiation à la crise de la représentation, force est de constater qu'il est souvent encore plus difficile de mobiliser ces publics dans des dispositifs participatifs que pour le vote. Les chartes sont-elles un outil permettant de s'attaquer à cette délicate question ? De quelles expériences concrètes les chartes pourraient-elles s'enrichir ? L'atelier 4 abordera ces aspects.

Au nom de l'équipe de préparation de la journée, Laura Michel remercie les participants ainsi que les intervenants qui ont largement dessiné les contours du programme à travers les nombreux échanges préparatoires avec l'équipe de coordination.

## *Table ronde*

# **Des chartes de la participation, pourquoi faire ? Le point de vue des élus**

### *Participants*

**M. Pascal Bolo**, Adjoint au maire de Nantes délégué à la participation et à l'évaluation des politiques publiques.

**Mme Laure Curvale**, Vice-présidente et Déléguée à la concertation de la Communauté urbaine de Bordeaux.

**M. Gérard Claisse**, Vice-président du Grand Lyon chargé de la participation citoyenne et des relations avec les usagers.

**Mme Laure Masson**, Adjointe au maire de la Ville de Grenoble en charge de la démocratie locale.

**Mme Françoise Pico**, Adjointe au maire de Fontaine, chargée de la modernisation des services publics locaux et de la démocratie participative.

**M. Philippe Loppé**, Conseiller de l'agglomération Grenoble-Alpes Métropole délégué aux relations extérieures et à la participation citoyenne.

### *Animateur*

**Jean-Yves Dormagen**, Université Montpellier 1, Institut Paul Lazarsfeld

### ***Jean-Yves Dormagen***

Je vais donner la parole aux élus qui ont bien voulu participer à cette première table ronde en leur demandant de nous faire part de leur expérience et de leur réflexion sur l'impact des pratiques participatives sur la décision publique. Et puisque nous allons consacrer la journée aux chartes, est-ce que celles-ci modifient ou non ce lien entre participation et décision ?

### **Pascal Bolo**

La mise en place de notre charte ne peut se comprendre que si on prend en compte le fait que la ville de Nantes a travaillé dans la durée sur la participation, que nous avons développé des pratiques qui ont évolué dans le temps. Nous sommes passés progressivement d'expériences enracinées dans le développement social des quartiers ou marquées par les commissions extra-municipales, pour aller vers la co-production des politiques publiques.

Il nous fallait pour cela un outil qui nous permette de nous engager et qui contribue à dissiper des malentendus entre nous et les citoyens, portant par exemple sur le sens des mots information, consultation, co-construction...

La charte nantaise du débat citoyen que nous avons établie s'inscrit donc dans une continuité et une progression. Elle fixe une méthodologie transparente, propose une procédure formalisée, explique la démarche. Elle donne aussi la preuve que la participation a une influence démontrable sur la décision publique.

### **Laure Curvale**

L'échelle d'une agglomération comme celle de Bordeaux, qui compte 25 communes et bientôt 28, n'est pas une échelle fréquente pour établir une charte. Contrairement à Nantes, notre démarche s'inscrit dans une rupture plutôt que dans une continuité, marquée par l'arrivée de Vincent Feltesse à la tête de la Communauté urbaine. Lors du mandat précédent, une concertation portant sur le pont Jacques Chaban-Delmas avait suscité de fortes critiques de la part des associations. La nouvelle équipe a donc décidé de tester de nouvelles pratiques qu'elle a expérimentées à travers une concertation sur un autre franchissement de la Garonne, le pont Jean-Jacques Bosc.

Cette expérience réussie a donné lieu à une charte spécifique qui nous a ensuite inspirés. La CUB a alors sollicité le Conseil de Développement Durable (C2D) pour établir une charte plus globale de la concertation appelée ensuite, sur proposition du C2D, charte de la participation.

La charte affirme un principe ambitieux de co-construction des politiques publiques et la nécessité de travailler en amont des projets, ce qui n'est pas toujours aisé quand on connaît le rythme des projets publics. Des outils ont été mis en place, comme un site internet dédié, et les expériences se sont succédées. L'impact précis sur la décision publique n'est pas facile à évaluer mais pour le moment, les associations de la CUB ne nous ont pas signalé de hiatus majeur entre participation et décision.

### **Gérard Claisse**

L'expérience de la démocratie participative du Grand Lyon relève à la fois d'une continuité, le prolongement d'une démarche de prospective d'agglomération (« Millénaire 3 ») menée à la fin des années 1990, et d'une rupture avec des pratiques antérieures provoquées par des revendications citoyennes, traduites notamment dans une importante pétition dont je m'étais moi-même fait l'écho à l'époque (mobilisation en faveur de la gratuité de la Transversale Est-Ouest de Lyon). C'est plus tard qu'est venue, avec l'équipe de la Mission concertation et les membres du Conseil de Développement, l'idée d'une charte de la participation, que j'ai reprise et qui a fait l'objet d'un travail de co-élaboration pendant 18 mois.

L'une de nos interrogations était celle du sens politique de la participation. D'autres expériences et lectures nous ont permis d'identifier différentes approches guidant les pratiques participatives : la participation comme levier de transformation sociale ; faire société (approche socio-culturelle de la participation) ; développer la co-responsabilité (dans une perspective de gouvernance ou de développement durable) ; améliorer l'efficacité de l'action publique (approche managériale à l'anglo-saxonne) ; et enfin moderniser nos pratiques démocratiques, grandir en démocratie, réenchanter le politique.

C'est ce dernier objectif qui nous a semblé le plus prometteur au Grand Lyon, sachant que pour nous, la démocratie représentative reste le principe majeur. C'est dans le cadre de cette réflexion que nous avons élaboré la charte, de façon participative cela va de soi, en faisant le choix d'un texte peu prescriptif qui affirme de grands principes.

### **Laure Masson**

A Grenoble, le choix de la démocratie participative en 2009 est le fruit d'un engagement municipal pris lors de la campagne de 2008. Pour autant, les pratiques participatives sont anciennes puisqu'elles remontent au début du 20<sup>e</sup> siècle et que Grenoble est une ville pionnière à ce niveau.

En 2009, l'enjeu de la charte était fort : il s'agissait d'écrire une nouvelle page de cette longue histoire avec les Grenoblois. Le processus s'est déroulé au travers de réunions publiques, puis d'ateliers, enfin de la constitution d'un comité de rédaction composé de membres d'associations et de Conseils de quartier, ainsi que de citoyens à titre individuel.

La charte affirme de grands objectifs, des engagements de la ville et des citoyens, un plan d'action et des chantiers expérimentaux pour tester la démocratie locale. Une idée forte qui nous a guidés est qu'il est nécessaire de diversifier les formes d'engagement aujourd'hui, d'accepter divers niveaux de participation. La participation doit concerner non seulement les militants de la démocratie locale mais plus largement tous les citoyens, en fonction de leurs besoins et de leurs possibilités.

Comment tout cela se traduit-il dans la décision publique ? C'est l'objet d'un bilan actuellement en cours, non pas seulement de la charte mais de l'ensemble de nos démarches participatives.

### **Françoise Pico**

Fontaine est une petite ville, de 23000 habitants, qui fait partie de l'agglomération grenobloise. Notre inspiration en matière de participation est la recherche d'un mieux-vivre ensemble. Nous nous sommes rendu compte lors de la dernière campagne municipale que les habitants connaissaient mal les instances de participation, notamment les Conseils consultatifs. Nous avons décidé d'élaborer une charte qui nous permette de développer cela et d'acquérir un langage commun.

Cette charte, élaborée en 2010, a permis de traduire nos engagements politiques, elle constitue un repère, elle permet de ne pas déconstruire ce que nous étions en train de construire en matière de participation, c'est un rempart.

Elle a permis de consolider le Conseil citoyen, divers comités et conseils d'usagers. Elle a renforcé une dynamique et ce que l'on observe aujourd'hui, c'est que les habitants participent avec plaisir, ils se sentent citoyens, acteurs de leur vie. Les discussions au sein du Conseil citoyen, par exemple, sont des moments constructifs où s'expriment des positions argumentées, y compris sur des sujets difficiles comme sur celui des rythmes scolaires que nous avons abordé dernièrement. Un tel climat est impossible en réunion publique. Ces débats font l'objet d'un avis citoyen, discuté par le Conseil municipal et qui fait l'objet d'une délibération. Actuellement, environ 80% des avis citoyens ont été suivis par le Conseil municipal.

Ces expériences de participation sont des moments importants pour la vie locale, pleins d'enthousiasme et porteurs d'espoir pour les populations.

### **Philippe Loppé**

Retrouver du plaisir dans la co-construction et le partage est effectivement au cœur de nos démarches de participation. A mon avis, c'est ce que l'on doit rechercher avant même de se poser la question de la traduction de ces échanges dans la décision publique. Je ne suis pas certain que ce dernier point soit le plus important. En revanche, le plaisir est le mot-clé car c'est cela qui garantit que le citoyen continuera de participer. Le citoyen souhaite être entendu, il faut donc prendre soin de restituer sa parole, de dire ce qui est retenu et ce qui ne l'est pas. La démocratie participative est là pour mobiliser une expertise d'usage et pour éclairer le débat public.

Il y a quelques années, la décision publique dans l'agglomération grenobloise était prise de façon assez unilatérale. Les choses évoluent mais il faut reconnaître que les positions des élus sont très diverses à ce sujet. Les villes de Grenoble et de Fontaine sont assez avancées, mais beaucoup d'élus considèrent que la participation des citoyens n'est pas une priorité.

L'esprit qui a prévalu à la rédaction de la charte de l'agglomération Grenoble Alpes Métropole, c'est le souci de remettre au premier plan le rôle de l' élu communal, qui est le plus proche du terrain.

*Outre les présentations initiales résumées ici, les débats avec la salle sont visibles sur la vidéo : <http://www.institutpaullazarsfeld.org/index.php/2012-03-25-02-21-50/videos-photos>*

## *Table ronde*

# **Les chartes de la participation, dix ans d'expériences : quel bilan ? Le point de vue des consultants, des chercheurs et des techniciens.**

### *Participants*

**M. François Mouterde**, consultant, Planète Publique

**M. Pierre Maurel**, chercheur, Irstea Montpellier

**Mme Laure-Agnès Suita**, Directrice de la Mission évaluation, organisation et pilotage du Conseil général du Gard

**M. Olivier Bernard**, Responsable participation à la Direction développement durable et participation de la Communauté urbaine de Bordeaux

**M. Jean-Marc Dzedzicki**, Responsable de l'Unité Concertation et Débat Public à Réseau Ferré de France

### *Animateur*

**Pierre-Yves Guihéneuf**, DialTer, Institut de la Concertation

### ***Pierre-Yves Guihéneuf***

**Comment une charte naît-elle et qu'est-ce qu'elle change dans le fonctionnement des institutions qui la portent ? Après quelques années de mise en place d'une charte, que peut-on dire par exemple de l'évolution des pratiques des agents des collectivités ?**

### ***Laure-Agnès Suita***

La particularité de la charte du Conseil Général du Gard est d'avoir été entièrement écrite par un panel d'habitants, puis validée par les services et votée par les élus. Elle comporte des engagements pour l'institution départementale mais les habitants se sont aussi donnés des engagements pour eux-mêmes et invitent les autres citoyens à les respecter.

La charte est récente : elle a seulement trois ans et une évaluation est en cours. Mais il faut noter que les pratiques participatives n'ont pas commencé avec elle, elles existaient auparavant. Elles étaient peu formalisées, assez diverses, réglementaires ou volontaires, portées par des agents assez isolés sur ce plan. La charte a permis de parler de ces pratiques. L'effet le plus direct pour les services a été la mise en place d'une communauté de pratiques, c'est-à-dire d'un ensemble d'agents praticiens de la concertation et de la participation, qui se retrouvent régulièrement pour travailler à partir de leurs expériences, pour partager leurs acquis et continuer à se professionnaliser.

Dans les pratiques de l'institution départementale, la charte, est un cadre qui rassure et incite plus qu'il ne contraint. Cela aide les agents à se donner une culture commune, à partager un vocabulaire, des principes... L'amélioration des pratiques passe aussi, pour les agents qui commencent à pratiquer, par des conseils très concrets sur la méthode, les règles d'indemnisation des citoyens,

l'importance de la convivialité... Cela peut sembler trivial mais c'est très important et ce n'est pas écrit dans une charte. Il faut donc à la fois des documents écrits de référence et de la communication orale entre collègues.

***Olivier Bernard***

A la Communauté urbaine de Bordeaux, les conditions d'émergence de la charte ont été différentes. C'est le Conseil de développement durable (le C2D) qui a proposé une première version de la charte aux services et aux élus. La version définitive a ensuite été co-construite en 2009. Cet exercice a marqué l'importance du tripartisme élus-techniciens-citoyens qui est central aujourd'hui dans les pratiques de concertation de la Cub. Ce processus a enclenché, ou parfois simplement renforcé des pratiques de travail en partenariat.

Les démarches de concertation entreprises par la Cub sur des sujets comme l'eau et l'assainissement, ou la délégation de service public dans le domaine des transports urbains, sont souvent longues. Cela est parfois nécessaire pour partager une culture de la participation qui n'est pas habituelle pour tous. Dans ces efforts que nous menons pour avancer vers plus de participation, la charte est un point de repère commun.

***Pierre Maurel***

Le territoire de Thau, dans l'Hérault, est marqué par une diversité d'acteurs due elle-même au fait que le territoire est à la fois rural, urbain et maritime. Il réunit deux intercommunalités et la charte a été élaborée dans un contexte de crise politique suite à des tentatives de rapprochement avec l'agglomération montpelliéraine. Autre caractéristique : une forte culture de la participation chez certains agents et chez des chercheurs présents sur le territoire.

La charte a été co-construite par des élus, des techniciens et des chercheurs. L'absence des habitants tient à plusieurs facteurs : le fait que la charte ait été portée par un syndicat mixte constitué notamment de deux intercommunalités, donc une structure de 3<sup>e</sup> niveau assez éloignée des citoyens ; le fait que son objectif est celui de la planification territoriale (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, Schéma de cohérence territoriale) à une échelle peu familière pour les habitants.

La charte comporte une dimension pédagogique forte : elle explicite en détail ce qu'est la participation. Elle a eu pour effet de rassurer les élus, de clarifier les règles du jeu de la participation et finalement de renforcer les pratiques et d'élargir le périmètre habituel de la concertation. Elle a également fait le tri parmi les associations locales en les obligeant à affirmer leurs intentions par rapport à l'objectif de participer ou non au projet du territoire.

**Réseau Ferré de France a une expérience originale qui a consisté à élaborer d'abord des chartes spécifiques à ses projets, puis en 2011 seulement à se doter d'une charte nationale. Quelle est l'utilité de cette charte ?**

***Jean-Marc Dziedzicki***

Il faut dire avant tout que RFF n'a pas la légitimité politique d'une collectivité territoriale sur le plan local, son positionnement par rapport aux autres acteurs du territoire est donc particulier.

RFF a effectivement commencé il y a sept ans à mettre en place des chartes spécifiques à certains de ses projets, le plus souvent co-construites avec les acteurs locaux. Nous disposons à ce jour de huit chartes qui proposent un cadre de la concertation conduite sur des projets ferroviaires. Il s'agit moins de chartes organisant la participation des citoyens, comme dans le cas des collectivités, que de chartes précisant les conditions du dialogue en continu entre l'entreprise, les collectivités, les

services de l'Etat, les acteurs économiques, les associations ainsi que celles de la participation active des citoyens. Ces chartes proposent à la fois les règles du jeu de la concertation et les engagements mutuels des participants.

En 2011, l'entreprise a adopté une « Charte (nationale) pour la conduite de la concertation ». En la créant, notre premier objectif, « technique », était de disposer d'un cadre de référence pour les projets qui ne disposent pas d'une charte spécifique, car certains projets ne le justifient pas toujours. Cette charte fournit donc un cadre aux chefs de projets dans leurs relations avec les participants à la concertation.

Le second objectif, « politique », était de disposer d'un document validé par le Conseil d'administration de l'entreprise, qui a donc une forte portée interne. Cette charte est constituée d'engagements simples, mais assez fondamentaux, inspirés de principes que l'entreprise a acquis dans le cadre de débats publics organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) et des nombreuses concertations dont elle a l'expérience.

**Les chartes sont diverses et, on le voit dans vos interventions, liées à des contextes particuliers. Que peut-on dire de cette diversité ? Existe-t-il par exemple des types de chartes ?**

### ***François Mouterde***

Dans le fascicule que vous avez réalisé pour cette rencontre, vous avez recensé une trentaine de chartes<sup>1</sup>. Même s'il peut en manquer quelques unes, l'ordre de grandeur est sans doute celui-là. On peut d'abord constater que beaucoup de collectivités ont des pratiques participatives sans pour autant s'être dotées de chartes.

On peut également noter qu'il n'y a pas pour le moment de chartes de collectivités régionales et très peu de chartes de collectivités départementales. La plupart sont élaborées à l'échelle d'agglomérations ou de communes, parfois même de petites communes alors que l'on pourrait penser que c'est à cette échelle qu'elles sont le moins nécessaires du fait de la proximité entre élus et citoyens.

Concernant les « types » de chartes, nous avons mené il y a quelques années un très modeste travail d'inventaire et nous en avons tiré les catégories suivantes :

- Les « Chartes-manifestes » sont concises et énoncent les grands principes de la participation ou les orientations du projet de la collectivité : transparence, pluralisme, responsabilité... (exemple : Conseil général du Val de Marne).
- Les « Chartes-mode d'emploi », conçues comme des guides pratiques, dressent l'inventaire des instances participatives, des outils et des modalités pratiques de la participation afin de guider l'usager (exemple : Conseil Général du Finistère).
- Les « Chartes-projets politiques » formalisent un engagement de la collectivité et le replacent dans un projet stratégique, qui cherche lui-même à nourrir les compétences et la prise de décision de la collectivité (exemple : Ville de Grenoble).

---

<sup>1</sup> Voir en annexe à ce compte-rendu.

**Outre ces objectifs énumérés ci-dessus, les chartes ont-elles pour fonction de pérenniser les pratiques participatives des organismes qui les portent et de prévenir par exemple un changement politique, comme le suggérait tout à l'heure Mme Pico, élue de la ville de Fontaine ?**

***Laure-Agnès Suita***

Une charte engage, en effet. Mme Pico manifestait le souci que ne soit pas déconstruit ce qui avait été construit à un moment. Mais une charte ne suffit pas pour cela : pour faire rentrer la participation dans la pratique de l'institution, il faut former le personnel, rendre compte aux citoyens des acquis de la concertation...

***Olivier Bernard***

Le lien à la décision est également important, tout comme le rôle des garants de la concertation. En confiant le rôle de suivi de la charte au Conseil de développement durable, la Cub vise à consolider les pratiques participatives.

***Pierre Maurel***

Le rôle des garants est important. Mais la population est aussi garante de la continuité de l'application de la charte. Pour que la population joue ce rôle, il faut que la charte soit mise en pratique.

***Jean-Marc Dzedzicki***

Cette fonction de garantie de pérennité des pratiques a effectivement été recherchée par RFF à travers sa charte nationale. Il s'agissait d'éviter un abandon des pratiques de concertation car on sait que la concertation est parfois difficile, bouscule les habitudes de travail et déplace les rapports de pouvoir. Et il est vrai qu'à un moment, le fait d'acter dans une charte l'engagement de l'entreprise envers la concertation permet de limiter la tentation d'un retour en arrière.

RFF a également fait le choix de faire appel à des garants pour s'assurer de la qualité des processus de concertation mis en œuvre. Lorsqu'une charte est mise en place pour accompagner une concertation, le garant veille au respect de sa bonne application. Ces garants, souvent nommés par la Commission nationale du débat public, sont étroitement associés à la préparation de la concertation et en produisent leur propre bilan. Les garants se réfèrent pour cela à la charte nationale de RFF et/ou à la charte de la concertation mise en place sur le projet sur lequel ils interviennent, charte à la rédaction de laquelle ils sont associés. Garant et charte se complètent donc utilement pour assurer l'effectivité des principes annoncés.

*Cette synthèse de la table ronde est un résumé des propos tenus. L'intégralité est visible sur la vidéo : <http://www.institutpaullazarsfeld.org/index.php/2012-03-25-02-21-50/videos-photos>*

## Atelier 1. Des principes à l'application

*Les chartes : outils de communication ou moyens pour promouvoir une culture de la concertation ? Comment rendre effective l'application des principes énoncés dans une charte ? Comment une charte vieillit-elle ? Quels outils d'accompagnement ?*

### **Expériences**

**Clémence Bedu**, Cheffe de projet Démocratie Participative du Conseil Général du Val-de-Marne

**Rabah Ghomrane**, Responsable Mission Démocratie participative de la Région Nord Pas-de-Calais

**Amandine Babarit**, Mission Dialogue Citoyen de la Ville de Nantes

**Jeanne Cartillier**, Responsable Mission Participation citoyenne du Grand Lyon

### **Animation et secrétariat**

**Bertrand Paris**, Robins des Villes, Institut de la Concertation

**Pierre-Yves Guihéneuf**, DialTer, Institut de la Concertation

**Clémence Bedu** retrace l'expérience du Conseil Général du Val-de-Marne. Le CG 94 a souhaité se doter d'une charte en 2008 afin de formaliser les principes et les valeurs qui guident son action, ainsi que pour rendre cohérentes et engageantes ses initiatives. La charte a été écrite par des agents du CG en 4 séances de travail, puis 30 citoyens ont donné leur avis au moment de la finalisation du document.

Le CG a ensuite organisé des événements internes (« *chartes dating* ») pour faire connaître la charte auprès des agents. Grâce à un comédien, une mise en scène théâtralisée des différents articles de la charte a permis d'engager des débats.

La charte ne se résume pas à un outil de communication, c'est un cadre qui pose la légitimité de l'institution et permet de passer à une action partagée, un cadre opposable à tous, sans portée réglementaire pour autant. On pourrait s'interroger à ce niveau mais aujourd'hui nous en sommes encore loin. Faut-il mieux encadrer les démarches participatives ? Faut-il faire intervenir un garant qui surveillerait la bonne application de la charte ?

Le caractère révisable du texte est essentiel pour pouvoir l'actualiser au fur et à mesure du développement des pratiques. La charte du CG n'a pas encore été actualisée mais la question se pose. Une évaluation de la mise en œuvre a montré que ce cadre est reconnu sans pour autant être l'affaire de tous et que le fonctionnement des chainons décisionnel est flou.

Une charte doit donc se traduire par des outils cohérents, y compris d'évaluation et d'actualisation, c'est cela qui assure son effectivité et sa longévité.

**Rabah Ghomrane**, de la Région Nord Pas-de-Calais, fait état du projet de charte porté par la collectivité régionale. Celle-ci a constaté le grand nombre d'initiatives de participation citoyenne,

dispersées et hétérogènes, avec peu de culture commune, ce qui a incité le pouvoir exécutif régional à bâtir une démarche de co-production qui a démarré en 2011, a été débattue avec le CESER, puis en assemblée plénière régionale avant d'être votée lors d'une commission du Conseil régional.

Cette initiative va déboucher sur une charte engageant de multiples institutions et qui se veut être un outil pour organiser une dynamique de coopération et de mise en commun de moyens, pour construire une culture commune et pour monter collectivement en compétence. Il s'agit d'une « fusée à 3 étages » qui comprend :

- 1) un cadre de référence constitué de convictions : le citoyen n'est pas le problème mais la solution ; la finalité de la démocratie participative est de permettre l'expression politique des groupes sociaux les plus fragiles pour tendre vers une plus grande justice sociale. La charte propose des repères : la démocratie participative peut porter sur toutes les questions qui préoccupent les citoyens, aucune n'étant taboue, à toutes échelles territoriales et à toutes les étapes d'une politique ou d'un projet. Enfin, il propose des critères d'évaluation : l'inclusion, la pertinence, la délibération, l'équité.
- 2) un engagement concret qui se traduit en priorités d'action : impliquer les publics les plus éloignés de la sphère publique, promouvoir l'usage de bons formats d'animation, articuler la participation et la décision ; et en modalités d'engagement : s'inscrire dans une démarche de progrès, mobiliser des moyens, veiller à l'effectivité de la mise en œuvre de la charte.
- 3) un dispositif de suivi, c'est-à-dire à la fois un espace d'animation qui a pour objectifs de valoriser l'engagement en faveur de la participation, de capitaliser les bonnes pratiques, de mutualiser et consolider une boîte à outils, d'animer le débat public sur la question de la démocratie participative, de suivre les avancées et les acquis des actions en faveur des trois priorités collectives ; ainsi que des ressources et des outils : un comité d'animation, un animateur/garant indépendant, un forum biennal régional, un site internet dédié, un outil d'auto-évaluation de la qualité des pratiques de démocratie participative, un label « haute qualité démocratique » décerné chaque année avec un prix.

**Amandine Babarit** rappelle que la Ville de Nantes a une longue pratique de la participation. La charte nantaise du dialogue citoyen vise à encadrer sa démarche et constitue un appel à participer à la politique publique. Elle a été réalisée à partir des réflexions de trois groupes d'acteurs : des agents de la ville, des représentants de la société civile et des élus. La rédaction finale a été réalisée par un groupe d'élus de la majorité et finalement, cette charte a été votée en 2010.

Ce document est assez prescriptif et met l'accent sur certains points clés, notamment l'obligation pour la ville de donner des réponses aux préconisations formulées par les citoyens.

La charte s'accompagne d'outils. Il s'agit notamment d'un guide méthodologique rédigé par des agents de différentes directions des services, qui se veut une traduction opérationnelle de la charte. Il s'agit également d'un espace ressources créé sur intranet, de formations destinées aux agents de la collectivité, d'un groupe de référents praticiens qui se réunit 3 à 4 fois par an.

Aujourd'hui, l'enjeu de coproduction, au travers d'ateliers citoyens, a modifié le regard des agents sur les anciennes pratiques de consultation qui se sont vues discréditées. Cependant, certains agents considèrent l'approche actuelle comme trop procédurale, ou les procédures trop normées. Il y a donc une réflexion à avoir sur le degré de normalisation des pratiques qui sont recommandées dans une charte.

Au final, l'enjeu principal reste celui de l'appropriation des principes énoncés dans la charte. Présenter des principes dans un document, même co-construit, ne suffit pas à leur appropriation. Cette appropriation se construit progressivement, par la pratique et par une réflexion constante sur la pratique.

**Jeanne Cartillier** présente l'expérience du Grand Lyon, une communauté urbaine qui dispose désormais d'un recul de 10 ans sur sa charte de la participation. Elle insiste sur le fait qu'écrire une charte n'est pas une fin en soi, c'est le tout début d'un processus. La participation citoyenne provoque en effet un changement majeur dans les façons de construire les projets et les politiques publiques entre élus, agents et citoyens : l'enjeu est d'accompagner au mieux ce changement dans la durée, pour faire vivre les principes de la charte au quotidien par les élus et les services.

Le Grand Lyon a adopté sa charte en 2003 (après un processus de co-élaboration entre élus, administration et citoyens du Conseil de développement) et a produit un guide méthodologique de la concertation dans la conduite de projet en 2006.

En 2009, dans le cadre de la stratégie d' « Acte II de la politique de participation citoyenne », un bilan évaluatif met en évidence un essoufflement dans la mise en œuvre opérationnelle de la charte et motive une stratégie pragmatique visant à franchir un cap qualitatif. Une enquête interne a alors été réalisée auprès des agents concernés par l'activité de concertation au sein des différents services (70 répondants) pour connaître, au-delà de l'adhésion au principe de la concertation, la réalité de cette pratique professionnelle au quotidien. Cette enquête a mis en évidence le fait que la concertation était pour 84% d'entre eux une source de développement professionnel, mais qu'ils rencontraient néanmoins un grand nombre de difficultés : des élus insuffisamment présents et porteurs de l'intérêt de la concertation, un investissement important et invisible sur les temps de préparation, un manque de reconnaissance de cette activité en termes de compétences et de temps de travail dans leurs parcours professionnels, etc. Or la charte n'évoque pas ces aspects.

Une rencontre interne de restitution des résultats de cette enquête et des actions qui en découlent, en février 2012, a permis de mettre l'accent sur les objectifs de cette démarche d'amélioration interne : reconnecter concertation et plaisir, faire le pari du collectif et rompre l'isolement des agents face au défi de la concertation, favoriser les démarches « *bottom-up* », y compris en interne en construisant les actions d'accompagnement avec et pas seulement pour les agents (ce qui a provoqué des crispations du management intermédiaire).

Parmi les nombreuses initiatives nées de cette démarche : les *concert'express*, un rendez-vous trimestriel d'auto-formation des agents qui testent des méthodes participatives tout en échangeant leurs expériences de concertation entre 12h et 14h. Ces temps courts permettent aux professionnels de tester des dispositifs en se mettant dans la peau du participant (exemple : mesurer l'effet de différents niveaux et types d'information sur l'expression de propositions collectives), ce qui décuple les effets d'enseignement.

Autres pistes : un dispositif de compensation horaire de l'activité de concertation (soirée et week-end), un travail sur le référentiel des métiers et compétences et les fiches de postes, un temps d'introduction à la participation citoyenne pour les nouveaux agents, une offre de formation complète, des échanges de pratiques...

L'expérience du Grand Lyon montre l'importance de la prise en compte des implications individuelles (pour les agents) et collectives (pour l'organisation) de la concertation pour garantir l'appropriation de la charte au quotidien.

## **Débat**

Le débat entre les participants à l'atelier a permis d'aborder plusieurs points.

En premier lieu, il est important de faire évoluer la culture locale de la participation, chez les agents comme chez les élus. Les services peuvent évoluer vers un pilotage plus participatif des projets mais

il faut pour cela une commande politique explicite des différents élus et pas seulement de l'élue en charge de la démocratie participative.

La problématique de la normativité des chartes pose question. Certaines chartes proposent ou imposent des procédures précises de concertation, ce qui peut démotiver les agents qui recherchent des méthodes adaptées à leur contexte et à leurs moyens. D'autres au contraire sont très floues et peuvent laisser les agents désemparés... Ce qui est certain, c'est qu'il faut de la méthode et de la professionnalisation, pas seulement de la volonté.

Au-delà des intentions, le passage à la pratique se heurte à des obstacles très concrets chez les agents : manque de temps, de formation, de moyens, de reconnaissance... C'est tout un fonctionnement institutionnel qu'il faut faire évoluer.

Il apparaît donc qu'une fois la charte rédigée et votée, le travail ne fait que commencer. Il faut inventer des dispositifs pour la faire vivre au sein de l'institution. Il faut mettre en pratique ses orientations, puis les faire évaluer ou les auto-évaluer, y compris en parlant explicitement des échecs.

### **Propositions**

Les participants à l'atelier ont produit un ensemble de constats et recommandations qui ont été soumis au vote de l'ensemble des participants à la journée. Seule est citée ici la proposition qui a reçu le plus de suffrages pour chacune des 4 rubriques proposées : objectifs, recommandations et bonnes pratiques, points de vigilance, questions ayant fait l'objet de consensus ou au contraire de dissensus lors des échanges. L'intégralité des propositions est en annexe.

<b>Objectif</b>	Penser la charte comme un point de départ, ce n'est pas une finalité en soi.
<b>Recommandation, bonne pratique</b>	Accepter le dissensus : la charte fait émerger des désaccords, ce n'est pas négatif.
<b>Point de vigilance</b>	Services et élus doivent avancer au même rythme. Temporalités équivalentes pour les deux niveaux, portage politique et échelon hiérarchique pertinent.
<b>Consensus et dissensus</b>	Tension entre risque de normativité et besoin d'exigence. D'un côté, la charte ne doit pas être un carcan, mais de l'autre, la volonté ne suffit pas, il faut de la méthode et de la professionnalisation.

## Atelier 2. Suivi, évaluation, garantie

Les chartes : quel suivi ? Quelle évaluation ? Quelle méthodologie adopter ? Qui doit veiller à la bonne application des principes ? Faut-il créer des instances spécifiques d'évaluation ? Comment garantir sa bonne application ?

### *Expériences*

**Anne Perono-Cit**, Chargée de mission Participation des habitants de la Ville de Grenoble

**Sylvie Barnezet**, Responsable Prospective et participation des habitants de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole

**Laure Curvale**, Vice-présidente déléguée à la concertation de la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub)

**Winston Brugmans**, vice-président du Comité de développement durable de la Cub

### *Animation et secrétariat*

**Sandrine Dhénain**, consultante

**Hélène Rey-Valette**, Faculté d'Economie, Université Montpellier 1

**Anne Perono-Cit** a rendu compte de l'évaluation des démarches de démocratie participatives à Grenoble. Le choix a été fait de ne pas faire porter l'évaluation uniquement sur la Charte (17 articles) mais sur l'ensemble de l'offre participative de la Ville. Deuxième caractéristique, l'évaluation a été menée de façon participative avec élus, associations, citoyens, services de la ville et CCAS, Conseil de développement de la Metro (communauté d'agglomération), etc. Avec une philosophie de la participation historiquement bien ancrée sur ce territoire, elle a aussi été voulue comme un moment de démocratie.

Du point de vue méthodologique, un Comité de Suivi de l'évaluation – comprenant un panel d'acteurs locaux - a été constitué afin de donner son avis sur le contenu et sur la méthode de l'évaluation. Pour assurer le recueil de parole, trois forums ont été organisés auxquels ont été invités environ 5000 personnes et structures ayant déjà participé. Des entretiens (plus de 70 personnes rencontrées) ont ensuite été réalisés.

Les questions évaluatives (celles auxquelles l'évaluation devait apporter des éléments de réponse) ont été définies non pas uniquement par les services ou les élus mais de façon participative après le 1<sup>er</sup> forum et la 1<sup>ère</sup> séance du Comité de Suivi de l'Evaluation. Cela a permis dans une certaine mesure qu'il y ait une confiance instaurée et que l'évaluation puisse être considérée comme "appartenant" à tous.

Un bureau d'étude externe a été choisi pour conduire à bien cette mission à partir d'un cahier des charges défini par les services.

**Sylvie Barnezet** a présenté la démarche de l'Agglomération Alpes Métropole (« La Métro ») qui a décidé quant à elle d'évaluer la charte signée avec le Conseil de développement au bout de 2 ans. A l'inverse de la Ville de Grenoble, cette évaluation a été faite en interne, en collaboration avec les communes du territoire. Le comité de pilotage réunissait ainsi les 28 communes de l'agglomération. Différentes méthodologies ont été mobilisées : questionnaires (250 réponses), focus groups, panel

de citoyens (15 réunions) et entretiens (40) auprès des élus, habitants, associations, techniciens. L'approche a été qualitative : aucun indicateur quantitatif n'a été mobilisé. Parmi les questions soulevées, celle du public à mobiliser s'est posée : en effet, comment associer au-delà des habitants, ceux qui travaillent sur le territoire et se l'approprient ?

Il a été souligné que les techniciens étaient déjà familiarisés avec les questions de participation à travers des problématiques précises et sectorielles : maison des habitants, agents de développement local, santé, prévention, délinquance, services jeunesse ... Ce sont davantage les élus qu'il a fallu familiariser pour qu'ils intègrent la participation à leur projet politique.

Plusieurs questions des participants ont été posées sur les moyens mis en œuvre, notamment sur l'effectif des services mobilisés. Celui-ci dépend de la culture et des pratiques de participation au sein des services. A l'Agglo, une seule personne a été mobilisée. A la Ville de Grenoble, de nombreux agents ont été impliqués.

Des questions ont également été posées sur le cahier des charges et la périodicité souhaitable de l'évaluation. En ce qui concerne Grenoble, le cahier des charges a été rédigé par les services. Un participant à l'atelier souligne que la démarche aurait pu aller plus loin en impliquant les instances de concertation de la Ville dans l'élaboration du cahier des charges. En ce qui concerne la périodicité, après discussion les participants à l'atelier se sont accordés sur une durée de mise en œuvre de la charte d'environ 2 à 3 ans, afin de pouvoir évaluer son effectivité.

L'expérience bordelaise a été présentée par **Laure Curvale** (Communauté Urbaine de Bordeaux) et **Winston Brugmans** (Comité de développement durable de la CUB). Laure Curvale a d'abord précisé comment la charte a été élaborée, avec un panel de citoyens, à la suite de conflits autour des politiques de transport et des projets de construction de deux ponts. Cet historique de la charte a pesé dans le processus d'évaluation, les acteurs de la participation comme le Conseil de Développement Durable (C2D) se tournant de façon importante vers la concertation autour de projets.

Des précisions sont ensuite apportées par Winston Brugmans, précisant qu'un suivi avait été décidé dès la conception de la charte afin de faciliter son évolution. Il a donc fallu définir un comité de suivi tripartite (élus, citoyens, associations) avec un garant et un apprenti garant. Cependant, celui-ci a été mis en sommeil. Cela a retardé l'évaluation qui n'a été faite qu'au niveau des services. Différents écueils ont été rencontrés au niveau de ce comité. Ceux-ci tenaient notamment à des cultures différentes de la participation et de la concertation avec des visions divergentes des mises en commun et de la définition du concept de suivi. De même, il ressort que le comité de suivi n'a pas été suffisamment mobilisé en amont de l'évaluation, ce qui aurait permis d'avoir réellement une co-écriture du cahier des charges.

Parmi les effets observés, la mise en œuvre de la charte a conduit à une réorganisation des services mais avec un faible effectif affecté directement à la participation (un agent et une personne en thèse).

### **Débat**

Les points suivants ont été abordés lors des échanges.

- **Les finalités de l'évaluation**

Les objectifs de l'évaluation sont divers : faire évoluer la charte et son contenu ; témoigner de la volonté de transparence du maître d'ouvrage (effet de mise en visibilité du dispositif de concertation) ; renforcer l'adhésion aux principes de la charte ; animer le dispositif de charte et de participation. L'évaluation de la charte peut aussi devenir outil de management interne aux services

pour diffuser une culture de la participation au sein de la collectivité. Elle induit un effet de transversalité entre services.

- **La mobilisation et l'implication des publics dans l'évaluation**

Les expériences d'évaluation dans ces deux territoires posent la question de la participation de la population à l'évaluation et/ou aux dispositifs de participation. La mobilisation n'est pas simple. Dans le cas de Grenoble, c'est à partir d'un listing des personnes ayant participé à un des dispositifs participatifs (soit environ 5 000 personnes) que la mobilisation de participants pour l'évaluation a été faite (160 personnes au total). Pour Bordeaux, c'est par tirage au sort à partir du corps électoral (6 000 personnes tirées au sort pour arriver à une centaine de personnes présentes).

- **Les méthodes**

La question de l'objet de l'évaluation a fait débat : faut-il uniquement évaluer la charte ou bien l'ensemble du dispositif à savoir la charte, sa mise en œuvre et les pratiques de participation qui sont observées ? Doit-on procéder projet par projet ou évaluer globalement l'ensemble de la politique de participation ?

Du point de vue des critères et des questions évaluatives, les indicateurs qualitatifs sont privilégiés. On note toutefois un nécessaire apprentissage d'une culture de l'évaluation.

Un consensus semble émerger sur le fait que l'évaluation requiert une méthode et des moyens financiers et humains, adaptés en fonction de l'historique et de la culture de la participation sur le territoire. Les participants prônent une simplification de la démarche méthodologique d'évaluation pour une meilleure appropriation.

- **Temporalité de l'évaluation**

Il est recommandé de positionner l'évaluation dans le temps de vie de la charte et de la mise en œuvre, car la culture de la participation reste parfois fragile. A l'inverse, l'évaluation peut ainsi constituer un moment fort, un nouveau rituel qui renforce cette culture partagée.

Enfin, il est souligné que le lien entre décision et participation est souvent le maillon faible et que l'on attend trop souvent des résultats ou des changements rapides alors qu'il s'agit plutôt de processus d'apprentissages collectifs qui demandent du temps et qui nécessitent au niveau de l'évaluation de définir des objectifs graduels et intermédiaires pour s'inscrire dans une logique d'amélioration continue.

## **Propositions**

L'intégralité des propositions est en annexe.

<b>Extrait des propositions de l'atelier 2</b>	
<b>Objectif</b>	Evaluer la diversité des pouvoirs d'agir.
<b>Recommandation, bonne pratique</b>	L'évaluation doit être prévue et intégrée dès le début (sa composition, sa méthodologie).
<b>Point de vigilance</b>	Prévoir des ressources (logistique, animation) et simplifier la méthodologie.
<b>Consensus</b>	L'évaluation a un rôle d'animation du processus (effervescence) et de légitimation (rituel).

## Atelier 3. Ecrire une charte

Ecrire une charte : comment s'y prendre ? Comment élaborer une charte de la participation de façon participative ?

### *Expériences*

**Françoise Pico**, Adjointe au maire de Fontaine, chargée de la modernisation des services publics locaux et de la démocratie participative de la Ville de Fontaine

**Adeline Franzetti**, Agent de développement de la démocratie participative de la Ville de Lille

**Malek Chagah**, membre de Conseil de Quartier de la Ville de Lille

**Laure-Agnès Suita**, Directrice de la Mission évaluation, organisation et pilotage du Conseil général du Gard

**Marie-Claude Malhomme**, Vice-présidente du Conseil de développement durable de Metz Métropole

### *Animation et secrétariat*

**Clément Genêt**, consultant, Lisode

**Pierre Maurel**, chercheur, Irstea

**Françoise Pico**, adjointe à la démocratie participative de la Ville de Fontaine rappelle qu'écrire une charte est un projet ambitieux et que la ville, en 2010, a souhaité pour cela s'appuyer sur un bureau d'études. Plusieurs contenus ont été définis :

- les valeurs : engagement volontaire des habitants, transformation sociale, moment d'émancipation, prise de responsabilité, recherche de l'intérêt général qui ne se résume pas à la somme des intérêts particuliers...
- les conditions de mobilisation et d'implication des habitants
- l'écriture : compréhensible par tous, claire pour les techniciens, concise pour être affichable.

L'objectif de la charte était de rétablir les contacts entre élus, techniciens et habitants à travers l'écriture d'une histoire de la ville.

Plusieurs points ont fait l'objet d'attention de la part des élus de la ville :

- une bonne information de la population (via l'affichage le long du réseau de tram, des *flyers*...)
- des règles claires définissant les conditions de participation ;
- une exigence de rendre compte des projets conduits et figurant dans le projet de campagne, ce qui oblige à une rigueur d'écriture de la charte ;
- une évaluation permanente du suivi de la charte et la création d'un comité de pilotage composé de 10 habitants, d'un DGA, de techniciens et d'élus.
- un bilan annuel annoncé au moyen d'une réunion publique.

Le processus d'écriture de la charte est l'occasion d'affirmer le sens de celle-ci, son objectif, ses valeurs, ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas.

**Adeline Franzetti** retrace la naissance de la charte de la Ville de Lille, en 2011. Celle-ci a duré 5 mois et quatre étapes ont été définies : constater, proposer, débattre, adopter. Elle a mobilisé entre 60 et 80 participants : élus, habitants et techniciens. La rédaction finale a été assurée par un comité de volontaires regroupant une quinzaine de personnes. Cette charte a ensuite été déclinée en une version destinée au Conseil municipal des enfants.

Quelques recommandations pour l'écriture de la charte, tirées de l'expérience lilloise : faire un *benchmarking* initial, autoriser une grande liberté au niveau du choix des outils dans les ateliers de travail, élaborer et hiérarchiser collectivement les recommandations. Finalement, « faire avec et non pour ».

Pour **Malek Chagah**, membre du Conseil de quartier, la charte est une offre de participation, une invitation politique à s'engager. Elle a été signée par tous les membres du collectif qui s'est mobilisé pour son élaboration. Les interrogations et les doutes initiaux ont été levés grâce au respect des règles du jeu.

L'élaboration de la charte a fait émerger le besoin d'un décloisonnement interne aux services, c'est-à-dire de davantage de transversalité. Les débats ont aussi fait émerger des désaccords (par exemple sur les périmètres des mandats politiques) ainsi que des difficultés (par exemple les coûts, les conditions matérielles de mobilisation des citoyens, les suites à donner à la phase d'écriture de la charte, les effets de la charte). Mais cela a aussi provoqué de la reconnaissance croisée (des engagements réciproques), des effets démocratiques, une transversalité entre les instances, une amélioration de la communication. Des incompréhensions ont montré l'intérêt d'un lexique des mots de la participation.

Le moment de la charte est un prétexte à la construction des règles du jeu, à une clarté dans la délivrance du message. Une question : une fois la charte adoptée, comment la faire vivre, comment garder la flamme ?

**Laure-Agnès Suita** fait le récit de la rédaction de la charte par le Conseil Général du Gard, un processus atypique qui part d'une feuille blanche noircie par 19 citoyens ordinaires.

L'idée naît en 2008 d'un projet politique d'agenda 21 du Conseil général, avec la volonté d'insister sur la gouvernance. Cinq réunions très participatives ont été organisées sur les territoires, ont suscité l'envie de poursuivre et ont permis de dégager diverses propositions : un plan climat, des circuits courts, une charte de la participation, etc.

Pour ce dernier projet, des participants volontaires ont été recherchés sur les marchés, dans les Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou d'autres lieux, de façon à rompre avec le profil habituel des habitués de la participation (les « vieux mâles blancs »). Cela a permis de mobiliser un panel d'une grande diversité, certains citoyens par exemple n'écrivant pas le français. Treize réunions de travail ont été organisées sur une période de 3 mois : un calendrier très serré imposé par l'institution, mais qui a donné une dynamique très dense et très riche. Une formation à la carte a été donnée au panel, un important travail a été mené au début sur le sens des mots (concertation, citoyens...), l'objectif a été annoncé rapidement de travailler sur les principes et les valeurs. Les élus y sont volontairement restés très discrets, apparaissant seulement au début et à la fin du processus. L'administration a été l'acteur le moins présent, mais la règle qui consistait à donner la priorité aux citoyens avait été acceptée par eux. Aucun mot de la charte n'a été changé par l'administration.

La charte a été adoptée par l'Assemblée départementale à l'unanimité des élus du Conseil général en présence des 19 citoyens : un moment solennel et émouvant.

Des recommandations : la nécessité d'un fort soutien aux personnes tout au long du processus pour entretenir la flamme ; le besoin d'un acte fort de validation politique. Le résultat : un texte sans jargon car écrit par des gens simples.

**Marie-Claude Malhomme**, membre du Conseil « habitants » du Conseil de Développement Durable (CODEV) de Metz Métropole, présente l'expérience de la charte de l'agglomération. La charte a été voulue par le CODEV, installé en juin 2009, qui a tout d'abord réfléchi sur la qualité de vie et le développement durable, pour aborder progressivement une réflexion sur la démocratie participative, puis sur l'intérêt d'une charte. L'idée a suscité au départ certaines réserves des élus, qui craignaient de « faire de la politique autrement ». Il faut dire que la ville souffrait auparavant de certains déficits démocratiques, le maire désignant par exemple des élus pour siéger au CODEV. Cependant, les choses ont avancé et le processus d'écriture a effectivement démarré à l'automne 2009.

Un principe fort a été de faire rédiger la charte par 3 piliers : les élus, les techniciens et le Conseil de développement (et à travers lui, les habitants). Les techniciens se sont révélés les moins mobilisés.

Au début, plusieurs ateliers de travail ont permis de préciser les fondements, les valeurs préalables à la rédaction d'une charte. Puis cinq ateliers ont été organisés pour la rédaction de la charte. Celle-ci a été signée en mars 2013 par le président de Metz Métropole et par le président du CODEV. Elle a été expérimentée sur trois domaines : la politique de gestion des déchets, le plan climat, un projet d'aménagement.

Quelques recommandations : encourager la co-construction par les élus, les techniciens et les citoyens ; faire reconnaître la charte officiellement pour la faire exister ; ne pas brûler les étapes et prendre le temps d'une évolution des cultures ; mesurer l'importance de la convivialité ; prêter attention aux expériences extérieures, se mettre d'accord sur les mots qu'on emploie, notamment au moyen d'un lexique.

## **Débat**

Les modalités d'écriture diffèrent selon les collectivités. A Fontaine, Metz et Lille, des groupes d'élus, techniciens et citoyens ont été réunis ; dans ces situations, le processus d'élaboration de la charte a été une occasion de débats entre des publics différents.

Dans le Gard, ce sont des citoyens seulement qui ont écrit la charte. Leurs propos n'ont pas été modifiés par les animateurs, ils ont été transcrits littéralement, ce qui se traduit par un texte rédigé avec des mots simples.

Dans ces différentes situations, les objectifs étaient différents et cela s'est traduit par une commande politique différente. Cependant, dans tous les cas il y a eu une commande politique et la clarté de cette commande apparaît comme une condition nécessaire de l'appropriation future de la charte, même si l'écriture est confiée à un panel de citoyens ou même si, comme dans le cas de Metz, l'initiative ne vient pas à l'origine du politique mais du CODEV.

Dans le cas du CG du Gard, il y avait également une volonté des agents de la collectivité d'assurer une présence des exclus de la société civile. Il faut veiller à ce que cet objectif soit compris et accepté par les associations et que celles-ci ne se sentent pas exclues du processus.

Les contextes locaux étant très variables, même si les chartes ont des objectifs partagés, leurs déclinaisons sont toujours contextualisées. Il n'y a donc pas de kit de rédaction des chartes, mais une attention à porter au contexte local, à l'implication des acteurs locaux, aux objectifs attendus par les élus et les techniciens. Il faut également anticiper l'application future de la charte, la façon dont elle sera reconnue par les acteurs locaux et mise en application.

## Propositions

L'intégralité des propositions est en annexe.

### Extrait des propositions de l'atelier 3

<b>Objectif</b>	Définir les niveaux de participation aux décisions.
<b>Recommandation, bonne pratique</b>	[Importance de la] commande, volonté politique
<b>Point de vigilance</b>	S'assurer d'un pilotage de la charte, d'un « faire vivre ».
<b>Consensus</b>	Pas de charte ni de processus d'écriture prêt à l'emploi, [il faut] contextualiser.

## **Atelier 4. Les chartes et la participation des exclus**

Les chartes prévoient-elles les moyens de faire participer les publics les plus éloignés de la participation ? Quelles méthodes, quelles innovations ?

### ***Expériences***

**Sophia Manesse**, Chargée de mission Démocratie Participative de la Ville de Fontaine  
**Charlotte Zuckmeyer**, secrétaire de l'Association internationale pour la participation du public- AIP2 France  
**Evelyne Menou**, directrice de l'association I-Peicc

### ***Animation et secrétariat***

**Hélène Cauchoix**, Fédération des centres sociaux de l'Ain, Institut de la Concertation  
**Aude Lavigne**, association la manufacture des paysages

**Sophia Manesse** relate que dans le cadre de la mise en place de la Charte de Fontaine, élus et techniciens se sont saisis de la question : « Comment fait-on participer tout le monde ? ». Derrière le terme « exclus », il est souvent sous-entendu les personnes les plus pauvres. Or, pour la ville de Fontaine, les exclus de la participation représentent un panel très large d'habitants, la très grande majorité de la population et notamment la frange des 30-40 ans.

Concrètement, pour toucher les « non-participants », plusieurs actions concrètes ont été mises en place :

- du porte-à-porte par les élus, une fois par mois, afin de rencontrer les habitants, les informer de la charte et recueillir leurs réactions et leurs idées ;
- une garderie d'enfants organisée par la Mairie durant les temps de réunion des comités de quartiers ; aujourd'hui, des garderies à domicile financées par la mairie sont également proposées ;
- une régularité dans les rendez-vous : même jour (le jeudi), même heure, même lieu ;
- un tirage au sort pour garantir l'arrivée de nouveaux membres. La question a porté sur la « bonne liste de départ » : la liste électorale excluait les étrangers, l'annuaire téléphonique excluait ceux qui ont seulement un téléphone portable. La liste qui semblait la plus exhaustive a été celle des abonnés à l'eau car la ville de Fontaine est en régie directe. Une fois le tirage au sort effectué, les personnes ont été contactées par téléphone. Environ 40% de ceux avec qui une communication a été établie sont venus participer.

Ces actions ont permis de toucher plus de jeunes et plus de femmes. Un bémol cependant : la participation dans le temps de ces personnes nouvellement mobilisées grâce à ces modalités est moins grande que celle « des habitués » de la concertation... à quelques exceptions près cependant. Après cette expérience plutôt réussie, quels objectifs la Mairie se donne-t-elle ? En termes de

mobilisation, maintenir l'existant, consolider les habitudes, préserver les envies. En termes de réalisations, exécuter ce qui a été co-construit et vérifier l'impact de la concertation.

Une recommandation : assurer un bon accueil. Le cadre ou les collations comptent, mais aussi sa posture personnelle. Comment accueille-t-on les autres, au téléphone ou physiquement ? Les mots utilisés sont importants.

Un écueil à éviter : la stigmatisation, même « positive ». Une personne que l'on n'a pas l'habitude de voir, on peut avoir tendance à ne pas la considérer de la même façon, par exemple, à lui passer la parole à tout prix pour qu'elle s'exprime.

**Charlotte Zuckmeyer** présente l'initiative prise en 2010 par un groupe de travail de l'Aip2, parti des constats suivants :

- le public des concertations n'est pas représentatif de la diversité de la population, ce que résume l'image du « vieux mâle blanc de catégorie socio-professionnelle moyenne ou élevée » évoquée pour caractériser le participant moyen ;
- si l'on s'accorde sur le fait que la concertation est l'espace du croisement des points de vue, alors, il est problématique qu'une partie des points de vue ne soit pas présente ;
- la concertation peut contribuer au fait que les exclus soient toujours plus exclus et les inclus toujours plus inclus.

L'Aip2 a alors entamé un travail sur la participation de tous (et non pas des exclus). Cela a abouti à un séminaire et à une charte de recommandations à l'attention des praticiens.

Si quelques éléments de ce travail réalisé en 2010 paraissent aujourd'hui obsolètes ou déjà entrés dans les discours et les pratiques, d'autres paraissent encore valables ou à creuser, notamment ce qui se passe en amont et en aval du processus de concertation.

Par exemple, une partie de la réflexion a porté sur « Comment faire pour favoriser la participation de personnes différentes en terme de cultures, de langues ou autres ? ». Autre exemple de recommandation toujours d'actualité : ne pas tomber dans une attitude moraliste de type « Participer c'est bien, ne pas participer, ce n'est pas bien ». Lors de ce séminaire, la question « Pourquoi ne pas participer ? » a également constitué un sujet de travail.

Une recommandation à l'attention des maîtres d'ouvrage : inclure dans les cahiers des charges du temps et des moyens suffisants pour les phase de mobilisation du public en amont des processus de concertation afin d'identifier les leviers, les partenaires relais, mettre en place des services civiques de jeunes du quartiers... Cela renvoie à considérer les concertations comme des processus et non pas comme une succession de réunions ponctuelles. Un écueil : le coût que représente ce travail préparatoire.

**Evelyne Menou** présente l'association montpelliéraine I-Peicc (Information Projet Echanges Internationaux Culture et Citoyenneté), membre du réseau Peuple et Culture, qui agit sur le quartier de la Mosson à Montpellier ainsi qu'à l'échelle du département de l'Hérault et de la Région Languedoc-Roussillon. Elle anime notamment une université du citoyen. Cette démarche labellisée, née à Marseille, se base sur le concept suivant : le citoyen a une expertise d'usage complémentaire de celle de l'expert ou de l'institution. Cette démarche vise un double objectif :

- passer d'une parole émotive à une parole construite et argumentée ;
- passer d'une préoccupation individuelle à une préoccupation collective.

Concrètement, voici la démarche de l'université du citoyen. L'I-Peicc travaille avec plusieurs réseaux associatifs qui mobilisent les habitants et les invitent à choisir un thème de travail (par exemple, le logement). Les participants s'engagent à travailler sur le thème au minimum 9 mois. La première étape est de constituer un groupe de parole : chaque personne parle de son cas, puis les animateurs transforment le vécu en question (par exemple, on passe du témoignage « Je voudrais un logement plus grand pour ma famille » à la question : « Comment sont attribués les logements sociaux ? »).

La seconde étape consiste en des rencontres avec des experts qui vont apporter des éclairages aux questions formulées (exemple : un avocat parle du droit au logement opposable). Grâce à ces connaissances, les participants formulent des propositions. Sous-jacent à cette démarche, c'est aussi l'apprentissage de la prise de parole qui est recherché. Parallèlement, des balades urbaines ou des ateliers sont organisés pour s'ouvrir à d'autres points de vue et introduire le débat dans l'espace public.

Troisième étape : le groupe rédige une synthèse et des recommandations. Enfin, une assemblée plénière à laquelle sont invités les élus a lieu. Si une proposition est retenue par les décideurs, des ateliers de citoyens peuvent être mis en place pour travailler sur celle-ci.

L'université citoyenne n'est donc pas un mouvement de contestation mais un lieu de construction, avec des acteurs divers, notamment institutionnels. Un de ses objectifs est de renforcer la légitimité de la prise de parole du citoyen. Trop souvent, des personnes-relais (travailleur social, formateur, animateur...) sont porte-parole mais font en même temps écran à la parole de l'habitant.

## **Débat**

Les échanges ont d'abord porté sur la terminologie. Il faut exclure le terme « exclus ». Les professionnels ont pour rôle de permettre la participation de tous.

Dans un second temps, le débat a porté sur la question fondamentale liée au sujet de l'atelier : pourquoi vouloir la participation de tous ? Ou plutôt quel problème pose la non-participation de certaines personnes ? En premier lieu, l'objectif n'est pas tant la participation de tous que celle des personnes concernées par le sujet. C'est pour cela qu'il est nécessaire de se demander si les personnes concernées ont réellement le choix de participer ou pas. Les dimensions sociales ou culturelles ne doivent pas être des facteurs d'exclusion de la participation.

En troisième lieu, il est vrai que la non-participation d'une partie de la population, par exemple dans le cadre d'une charte de la démocratie, peut mettre en cause la légitimité de la démarche, de l'outil et des résultats.

Que faire pour favoriser cette participation ? Un accompagnement est nécessaire. En effet, le problème est souvent l'auto-exclusion. Il peut être nécessaire de former, d'apporter les connaissances nécessaires à certains publics. Le sentiment de légitimité ou la capacité à s'exprimer ne sont pas donnés, ils se construisent. Mais il ne s'agit pas seulement d'éducation. C'est plutôt une démarche de capacitation citoyenne : comment « les exclus » peuvent-ils se saisir de sujets qui les concernent ? Comment peuvent-ils interpeller les élus, participer à la mise en œuvre des processus avec lesquels ils sont en accord ?

Face à ce public, les professionnels se retrouvent face à des difficultés liées à la situation de l'individu. Comment gérer cela ? L'université du citoyen par exemple adopte un positionnement clair : elle n'est pas le lieu où l'on va résoudre les problèmes de la personne. Par contre, elle va pouvoir orienter la personne vers des organismes qui vont aider à la résolution de son problème.

La charte est-elle l'outil adapté pour favoriser la participation de tous ? Certains en doutent. En effet la charte est associée à une politique publique et beaucoup d'habitants ne souhaitent pas s'inclure dans les politiques publiques. Les chartes, avec leur aspect formel, sont-elles compatibles avec la participation de tous ? Pour d'autres, il ne faut pas opposer concertation institutionnelle et capacitation citoyenne : ces deux approches peuvent se compléter. En tout cas, si la charte parvient à mobiliser ces « exclus », cela peut être aussi l'occasion pour des personnes de passer les portes des institutions et de changer le regard sur les institutions.

Les chartes ont un rôle à jouer car leur processus d'élaboration fixe des règles de la participation. Leur animation peut améliorer les conditions de la participation (choix des lieux, des moments ...). Est-ce suffisant ? Comment une charte peut-elle intégrer ses propres limites c'est-à-dire intégrer la participation de ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas participer à ce cadre ? Comment peut-on définir des « postures d'accueil » dans les chartes ?

Il peut être intéressant d'être créatif dans les modalités, par exemple d'aller vers la population plutôt que de l'inviter ? Aller dans l'espace privé est-il une bonne solution ? L'espace public est-il plus approprié ?

L'importance des sujets proposés à la participation a aussi un rôle important dans la mobilisation de tous et notamment de ceux qui ne participent pas facilement. Les sujets concernent-ils ces habitants ? (le logement, l'espace public, les surloyers...).

Pour favoriser la participation, il peut être intéressant de proposer des cadres concrets, comme par exemple la gestion participative d'un budget. Cela laisse un espace où les gens peuvent vraiment prendre leur place, dans des rôles de responsabilité qui sont souvent plutôt destinés aux élus.

Plus largement, la question de la participation des exclus renvoie à la loi et aux carences de la démocratie représentative. Ne s'agit-il pas de réintroduire de la représentativité dans la démocratie représentative ? Pour certains, la question des moyens donnés à la démocratie représentative se pose autant que pour la démocratie participative. Il pourrait y avoir plus de participation au sein même de la démocratie représentative.

## Propositions

L'intégralité des propositions est en annexe.

### Extrait des propositions de l'atelier 4

<b>Objectif</b>	Chercher une diversité des usages / opinions
<b>Recommandation, bonne pratique</b>	Etre clair sur les objectifs et les finalités : bien énoncer au départ les règles du jeu.
<b>Point de vigilance</b>	Veiller à adapter la communication et compréhension de la charte par tous les publics (langage, format ...).
<b>Consensus / Dissensus</b>	Importance d'aller vers, d'ouvrir à plus car tout le monde est concerné. Inventer de nouvelles modalités.  Une charte peut-elle intégrer ses propres limites (et notamment les facteurs d'exclusion qu'elle peut créer) ?  Il n'existe pas d'exclus de la participation car c'est 99% de la population.

## Conclusions

Jean-Yves Dormagen remercie encore une fois, au nom des organisateurs, les acteurs de la participation qui, pour certains, ont traversé la France afin de participer à cette journée. Il remercie tout particulièrement les collectivités pionnières dans le domaine des chartes, qui étaient largement représentées aujourd'hui et qui ont fait bénéficier tous les participants de leur pratique et de leur expertise en la matière. Grâce à elles, il a été possible de mieux réfléchir à la façon dont les chartes peuvent être élaborées, mises en pratique, amendées et améliorées. Ces éléments de réflexion sont particulièrement stimulants, a fortiori dans un contexte comme celui de Montpellier, une ville qui a une faible tradition en matière d'organisation de la concertation.

L'exercice qui consiste à produire une synthèse de la journée est impossible tant les échanges ont été riches et, pour cette raison, ne peuvent être résumés en quelques minutes. Il semble préférable à ce stade de proposer un point de vue subjectif et de souligner quelques enjeux qui semblent être apparus dans le cadre des tables rondes et des ateliers.

En premier lieu, il a résulté des échanges que les chartes en vigueur correspondent à un besoin : celui que la concertation et la participation citoyenne soient organisées clairement autour de valeurs fondamentales, de droits et de devoirs clairement explicités, comme cela est le cas dans le cadre de la démocratie représentative et de la participation politique traditionnelle, en particulier de la pratique électorale. Dans cette perspective, lorsque l'on analyse les chartes adoptées par les collectivités, il est possible de distinguer deux types de textes : dans certains cas, ce sont essentiellement des principes généraux et des valeurs qui sont proclamés, alors que dans d'autres cas, des règles et des processus sont plus ou moins précisément définis, avec pour effet de rapprocher ces textes de petites constitutions démocratiques régulant la participation politique à l'échelle locale. Ce constat pose la question de savoir jusqu'où doivent aller les chartes ? Jusqu'où aller dans le niveau de formalisation et d'institutionnalisation de la concertation et de la participation citoyenne ? Cette question fait débat, comme l'ont montré les discussions de la journée. On peut se demander pour quelles raisons la concertation et la participation ne devraient-elles pas être organisées de façon aussi précises et pourquoi pas contraignantes que les pratiques et les institutions relevant des formes démocratiques représentatives traditionnelles ?

Si l'on s'inscrit dans cette perspective, au terme de cette journée, plusieurs défis paraissent se poser de manière particulièrement saillante.

Le premier défi – qui n'a évidemment rien de bien nouveau – est celui des publics de la participation. La journée a montré paradoxalement combien les chartes ont été le moyen de faire évoluer les institutions, les élus comme les services, qui intègrent les nouvelles exigences de la participation du public dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. En revanche, la composition des publics semble plus difficile à faire évoluer. On le sait et cela a été de nouveau largement évoqué lors de l'atelier n°4, les publics qui se mobilisent spontanément ont des caractéristiques très spécifiques – plus âgés, plus diplômés... - qui les rendent au final assez peu représentatifs des citoyens dans leur ensemble. C'est bien évidemment un problème majeur, pour deux raisons au moins qui sont au cœur du pari participatif. D'abord parce que cela soulève une question de légitimité : les dispositifs participatifs ne peuvent prétendre à plus d'influence au sein des processus décisionnels que s'ils sont les lieux d'expression d'une volonté citoyenne représentative. Mieux représenter - de façon plus directe – les attentes et la volonté des citoyens devrait même être l'une de leur contribution majeure

à la qualité des processus démocratiques. Or le constat est désormais bien connu : cet enjeu de représentativité ne peut pas être laissé au libre jeu de l'offre spontanée de participation. Il est, dès lors, possible de réfléchir à l'élaboration de règles plus précises concernant la composition des assemblées ou des groupes qui ont vocation à participer ou à concerter. C'est sur ce point que les chartes peuvent devenir des outils décisifs en matière de structuration et de renforcement de la participation et de la concertation. On pourrait, en effet, imaginer qu'elles évoluent vers une définition de plus en plus précise des dispositifs de concertation et de participation visant à préciser leurs publics et, à travers cela, renforcer leur légitimité.

Sur cet aspect, plusieurs enjeux ont été débattus au cours de la journée. Les procédures de désignation des publics participants ont fait l'objet de discussion. Faut-il définir les procédures de composition des assemblées et recourir plus systématiquement à des méthodes telles que le tirage au sort pour garantir plus de représentativité ? Faut-il définir a priori des listes d'associations représentatives ? Faut-il tenir ensemble ces différentes modalités de composition des publics et d'entrées dans les dispositifs ?

Des questions se posent également concernant les incitations à participer et à s'engager dans la concertation. Comment valoriser la participation ? Faut-il indemniser les participants ? Peut-on imaginer que la participation puisse devenir contraignante, comme c'est le cas dans les jurys d'assises ? Faut-il simplement qu'elle soit présentée comme un devoir que les citoyens rendent à la collectivité ? Quoi que l'on pense de ces hypothèses, il y a sans doute un large accord sur le fait que l'une des meilleures manières de valoriser la participation réside dans le fait que celle-ci impacte réellement la prise de décision et l'élaboration des politiques publiques. Pour cette raison, la lisibilité de ces dispositifs par les citoyens – a fortiori par ceux qui s'y investissent et y consacrent de leur temps et de leur énergie – est tout à fait essentielle ; tant il paraît normal que les citoyens sachent clairement quels usages seront faits de leurs engagements.

Ces questions d'ordre général sont étroitement liées à la problématique des chartes. Si la participation et la concertation doivent aller en se renforçant dans les années à venir, on peut alors imaginer que les chartes auront vocation à répondre à ce type de questions et à mieux définir les principes, les règles et les procédures assurant une meilleure association des citoyens à la définition des politiques qui les concernent. Elles pourraient alors devenir des sortes de « Constitutions » de la vie démocratique locale.

Autre défi, celui de leur mise en application dans la durée. L'atelier 1 a abordé par exemple la question de la mobilisation des services des collectivités territoriales, de l'inscription de nouvelles pratiques dans le fonctionnement régulier des institutions, de leur reconnaissance comme une partie du métier. Cela n'est pas toujours facile, la lassitude et le découragement menacent, même si ceux qui s'investissent dans la participation disent en retirer de la satisfaction. Il y a besoin de maintenir un certain souffle au quotidien et cela implique des efforts en termes de motivation, de formation, de retour sur les pratiques. Une charte, une fois rédigée, est un point de départ plutôt qu'un achèvement.

Cela conduit à poser une question qui a été au cœur de nos travaux : comment doivent être produites ces chartes ? On le sait, la légitimité d'un texte dépend assez largement de ses conditions d'élaboration et d'adoption. Comment doit être fabriquée une charte ? Est-ce par l'équivalent local d'une sorte d'Assemblée constituante ? Qui doit prendre quelle forme ? Celle d'ateliers citoyens ? De jurys ? D'une assemblée tirée au sort ? Qui doit la désigner et la composer ? Qui doit ratifier ses travaux ? Les élus seuls ? Les citoyens également ? Et sous quelle forme ? Celle d'un référendum local ou d'une assemblée citoyenne composée de manière à être représentative ? Voici autant de questions dont on espère qu'elles se poseront avec toujours plus d'acuité, car d'une certaine manière elles pourraient indiquer un renforcement des formes de participation et de concertation au sein de notre système démocratique. L'atelier 3 a été traversé par ces débats. Les discussions ont mis

en évidence l'importance de la commande politique, de la pertinence de chartes « contextualisées » en fonction de la culture locale de la participation.

Enfin, autre aspect déterminant qui était au cœur de l'un des ateliers : celui du suivi des chartes. Les chartes affirment des principes et parfois évoquent des dispositifs. Se pose en conséquence la question de savoir qui veille au respect de ces textes et en garantit l'application. On a bien vu émerger dans le cadre de cette journée ce que cela implique. L'existence d'une charte appelle celle d'un garant ou plus largement d'un système de garantie. Sans doute conviendrait-il que celui-ci soit extérieur aux parties concernées. Sans doute faudrait-il également qu'il puisse être saisi par les citoyens ; ce qui pose la question de l'opposabilité des chartes. Et surtout, cela implique que ce dispositif de garantie dispose des moyens d'agir, ce qui suppose au moins quatre types de ressources pour l'instance chargée du suivi de la charte : disposer du temps nécessaire à la conduite de cette mission, disposer de compétences en la matière, pouvoir s'appuyer sur des textes suffisamment clairs et précis pour servir de références normatives et bénéficier d'une légitimité suffisante. Sur ce dernier aspect également, ce sont les chartes elles-mêmes qui ont vocation à établir les conditions de leur suivi et de leur application. Ce que certaines d'entre elles ont déjà, au moins partiellement, pris en compte.

Une réflexion sur les chartes est stimulante parce qu'elle renvoie inévitablement à une réflexion sur les objectifs et les conditions de la participation et de la concertation. Ces chartes sont, dans une large mesure, le reflet de la place occupée par la participation et la concertation au sein des collectivités territoriales concernées. Les chartes qui nous ont été présentées aujourd'hui témoignent de l'engagement des collectivités concernées dans l'approfondissement de la démocratie citoyenne.

Les organisateurs de la journée remercient encore une fois tous les acteurs venus à Montpellier de les avoir fait bénéficier de leurs expériences pionnières de « chartistes ». Nul doute que cette réflexion collective sur la première génération de chartes pourra inspirer de nouveaux projets et, pourquoi pas, alimenter une nouvelle génération de chartes encore plus ambitieuses en matière de structuration de nos pratiques démocratiques.

## Les participants

AÏT AHMED Jeannette	Chargée de mission. Conseil général des Bouches-du-Rhône.
ARAB Houcine	Coordonnateur de territoire. DAT Ville Montpellier. 16 rue de la République 34000 Montpellier. houcine.arab@ville-montpellier.fr
BABARIT Amandine	Mission dialogue citoyen. Ville de Nantes. 2, rue de l'Hôtel-de-Ville, 44094 Cedex 1. amandine.babarit@mairie-nantes.fr
BARNEZET Sylvie	Chargée de la prospective et de la participation des habitants. Communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole. 3, rue Malakoff, 38031 Grenoble cedex. sylvie.barnezet@lametro.fr
BEDU Clémence	Conseil général du Val-de-Marne
BERNARD Olivier	Communauté urbaine de Bordeaux.
BERTHOME Karim	Maitre de Conférences. AgroParisTech. karim.berthome@agroparistech.fr
BOLO Pascal	Adjoint. Ville de Nantes. pascal.bolo@mairie-nantes.fr
BONNEL Catherine	Adjoint au directeur. Conseil General Agence Pic Saint Loup Gangeois. Agence départementale de la solidarité-755 av Louis Cancel-34270 St Mathieu de Treviers. cbonnel@cg34.fr
BOUDOU Jean-Paul	Chargé de secteur. Direction Démocratie Locale Ville de Toulouse. 37, rue de la solidarité 31500 Toulouse. jean-paul.boudou@mairie-toulouse.fr
BOUHADOUCHE Elody	b.elody@orange.fr
BOURRISSOUX Mathias	Association Arènes. Marseille. m.bourrissoux@gmail.com
BROCARD Anouk	Chef de projet Conseils de quartier. Communauté Urbaine de Strasbourg. CUS - Ville de Strasbourg. 1 Parc de l'Etoile 67076 Strasbourg Cedex. anouk.brocard@strasbourg.eu
BRODU Véra	Conseiller formation. Inset Montpellier. 76 place de la Révolution Française 34965 Montpellier cedex. vera.brodu@cnfpt.fr
BRUGMANS Winston	Vice-président à la participation. Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise.
BUENO-CAZEJUST Martine	Assistant de service social. Conseil Général de l'Hérault. Agence Départementale de la Solidarité Ecusson-Cœur de Ville 4, rue Jules Ferry, immeuble "le Régent", 34000 Montpellier. mbueno@cg34.fr
CANTON Christophe	Direction de la Démocratie Locale. Marie de Toulouse. 31000. christophe.canton@mairie-toulouse.fr
CARTILLIER Jeanne	Mission Participation citoyenne. Grand Lyon. Grand Lyon - DPDP, 20 rue du Lac 69003 Lyon. jcartillier@grandlyon.org
CAUCHOIX Hélène	Fédération des centres sociaux de l'Ain, Institut de la concertation. helene.cauchoix@gmail.com
CHATEL Marie	Animatrice.
CLAISSE Gérard	Vice-président. Grand Lyon.
CURVALE Laure	Vice-présidente. Communauté urbaine de Bordeaux.
DELBREL Stéphanie	Assistant socio éducatif. Conseil Général de l'Hérault. 34087. sdelbrel@cg34.fr
DEVESA Carole	Directrice du service démocratie de proximité. Ville de Marseille. 13014. cdevesa@mairie-marseille.fr
DHENAIN Sandrine	Consultante. 109 impasse Nadar 34070 Montpellier. s.dhenain@gmail.com
DORMAGEN Jean-Yves	Professeur de sciences politique. Université Montpellier 1, institut Paul Lazarsfeld. Rue de l'Université. 34000 Montpellier. jean-yves.dormagen@univ-montp1.fr
DRICI Fatiha	Chargée de mission. Communauté d'Agglomération de Metz Métropole. 11 boulevard Solidarité - BP 55025 - 57071 METZ CEDEX 3. fdrici@metzmetropole.fr
DZIEDZICKI Jean-Marc	Responsable concertation. Réseau ferré de France. 75013 Paris. jean-marc.dziedzicki@rff.fr
ESTELA Jean Pierre	Président. Centre d'Etudes et de Recherche sur les Hommes et les Entreprises. 49 rue Terrusse 13005 Marseille. estela.jean-pierre@wanadoo.fr

FAVIER Dominique

FERRAN Nicolas                    Doctorant. Cepel. nicolasferran@hotmail.fr

FERRY Andréa                    Chargée de mission participation citoyenne. Grand Lyon. aferry@grandlyon.org

FOULON Arno                    arno.foulon@no-log.org

FRANCOIS Fabien                Chargé d'affaires. IRD. Marseille. fabien.francois@ird.fr

FRANZETTI Adeline              Démocratie Participative et Citoyenneté. Ville de Lille. Hôtel de ville - Arcade 52 Place Augustin Laurent - BP 667 59033 LILLE Cedex. afranzetti@mairie-lille.fr

GABALDA Ghislain              Ingénieur d'études. Cepel / ipl. 1 rue Plan du Palais, Montpellier. ghislain.gabalda@hotmail.fr

GARCIA Lauriane                Association arènes. Marseille. arenes@wanadoo.fr

GENEY Clément                Consultant. Lisode. Lisode. 361 rue J-F Breton, BP 5095 34196 Montpellier Cedex 05. clement.geney@lisode.com

GHOMRANE Rabah                Chargé de mission. Région Nord Pas-de-Calais. 151, Avenue du Président Hver 59555 Lille Cedex. rabah.ghomrane@nordpasdecals.fr

GUENEC Charles                Enquêteur populaire. Sensibiliz'Action. 68 avenue Frédéric Estebe 31200 Toulouse. c.guenec@sensibilization.org

GUERIN-SCHNEIDER Laetitia    Chercheur en gestion publique. Irstea. 361 rue JF Breton, BP 5095, 34196 Montpellier cedex 5. laetitia.guerin-schneider@irstea.fr

GUIHENEUF Pierre-Yves        Consultant. DialTer, Institut de la concertation. 104 Rue du Plein Soleil. 34980 St Gély du Fesc. py.guiheneuf@dialter.fr

HESSE Jérôme                Responsable mission Démocratie participative. Département du Nord. Département du Nord. 51, rue Gustave Delory 59047 Lille Cedex. jerome.hesse@cg59.fr

JOUFFRAY Claire                Formatrice. Andadpa. 101 rue du Petit Verger 34000 Montpellier. andadpa@free.fr

LABUSET Charline                Fondation Nicolas Hulot. c.labuset@fnh.org

LACROIX Lionel                Consultant en concertation publique et intelligence collective. Idest. 4, Grand-rue Marie Lacroix -34830 clapiers. lacroix.lionel@yahoo.fr

LAVERGNE Stéphane            Chargé de Secteur Démocratie Locale. Mairie de Toulouse. Mairie de Toulouse Direction de la Démocratie Locale - Equipe du secteur 2 - 1 rue Jacques DARRE - 31300 Toulouse. stephane.lavergne@mairie-toulouse.fr

LAVIGNE Aude                Chargée de projets. La manufacture des paysages. Village des arts et métiers. 34800 Octon. a.lavigne@lamanufacturedespaysages.org

LE GLAS Isabelle                Elue de quartier. Mairie de Brest. 25 rue Robespierre 29200 Brest. isabelle.le-glas@mairie-brest.fr

LEDENTU Sébastien              Directeur adjoint. CPIE association APIEU Territoires de Montpellier. 34000. sebastien.ledentu@educ-envir.org

LEFORT Marianne                Communauté urbaine de Bordeaux.

LOPPE Philippe                Conseiller Communautaire délégué à la participation citoyenne. Grenoble Alpes Métropole. 3 rue Malakoff 38031 Grenoble cedex.

MAGNAVAL-SURTUKIAN Claire. Etudiante.

MALAUD Clara                Architecte DPLG. 14 rue de la Chicane, 34670 Baillargues. claramalaud@gmail.com

MALHOMME Marie-Claude        Vice-présidente. Conseil de développement durable de Metz Métropole.

MANESSE Sophia                Chargée de mission Démocratie Participative. Ville de Fontaine. Mairie de Fontaine, 89 mail Marcel Cachin, 38600 Fontaine. sophia.manesse@fontaine38.fr

MASSON Laure                Adjointe en charge de la démocratie locale. Ville de Grenoble. 11 boulevard Jean Pain - 38000 Grenoble. laure.masson@ville-grenoble.fr

MAUREL Pierre                Chercheur. Irstea. Maison de la télédétection. 500 Rue Jean François Breton 34000 Montpellier. pierre.maurel@teledetection.fr

MAZEAUD Alice                Université de La Rochelle. alicemazeaud@yahoo.fr

MENOU Evelyne                Directrice. I-Peicc. 139 Rue de Bari 34080 Montpellier. i-peicc@orange.fr

MEYNARD Hervé                Chargé de secteur. Ville de Toulouse- Direction Démocratie Locale. Direction Démocratie Locale Secteur Toulouse Centre. 1 place des Carmes. 31000 Toulouse. herve.meynard@mairie-toulouse.fr

MICHEL Laura                Maître de conférences en sciences politiques. Institut Paul Lazarsfeld, université Montpellier 1. Rue de L'Université. 34000 Montpellier. laura.michel@univ-montp1.fr

MICHEL Madeleine                madeleine.michel@hotmail.fr

MORERE Emmanuelle	Coordination centrale démocratie locale. Mairie de Toulouse. 34 rue Pargaminière - 31000 Toulouse. emmanuelle.morere@yahoo.fr
MOUCHAGUE Damien	Directeur. Conseil de développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux. Esplanade Charles-de-Gaulle 33076 BORDEAUX CEDEX. dmouchague@cu-bordeaux.fr
MOUTERDE François	Directeur associé. Planète publique. Planète Publique - 30, rue de Fleurus Paris 06. contact@planetepublique.fr
MOUTONNET Lilian	34000. moutonnetl@yahoo.fr
ORAIN Pauline	
PANRAY Artee	Secrétaire EELV Montpellier. Europe écologie-les verts.
PARIS Bertrand	Chargé de concertation. Robins des Villes. Maison de l'Environnement, 32 Rue Sainte-Hélène, Lyon. bertrand.paris@robinsdesvilles.org
PERONO-CIT Anne	Chargée de mission participation des habitants. Ville de Grenoble. 38000 Grenoble. anne-marie.perono-cit@grenoble.fr
PICO Françoise	Adjointe à la Démocratie participative de la Ville de Fontaine. Mairie de Fontaine, 89 mail Marcel Cachin, 38600 Fontaine.
PIRODON Fanny	Ville de Lille.
REY-VALETTE Hélène	Maître de Conférences. Lameta université Montpellier 1. Faculté d'Economie av R. Dugrand, 34960 Montpellier Cedex 2. helene.rey-valette@univ-montp1.fr
RICHARD-FERROUDJI Audrey	Chercheur. Irstea. audrey.richard@irstea.fr
RIGAUD Betty	Chargée de mission formation. 34070. rigaud.betty@gmail.com
ROUVIERE Michel	Président. Conseil consultatif du quartier Mosson à Montpellier. 48, rue de Sicile, 34080 Montpellier. conseilconsultatifmosson@orange.fr
SALAMI Reza. Adjoint	Mairie de Brest. Mairie de Brest, 2 rue Frézier BP92206 29222 Brest cedex2. reza.salami@mairie-brest.fr
SAUVION Stéphane	RDC Démocratie Participative - mairie Mtp. Ville de Montpellier. 16 rue de la République, 34000, Montpellier. stephane.sauvion@ville-montpellier.fr
SCHNEIDER Yolande	Responsable de la direction de la proximité. Brest métropole Océane. 2 rue Frézier BP 92206. yolande.schneider@mairie-brest.fr
SEBAGH Béatrix	Chef de projet Démocratie de proximité. Conseil régional PACA. Marseille. bsebagh@regionpaca.fr
SIMONOT Daniel	Directeur. Association AJPPN. Ajppn Ecole Kurosawa 400 rue Pierre Cardenal, 34080 Montpellier.
SIOL Yvette	Membre comité d'animation. EELV.
STEBENET Christine	Conseillère en charge de la Démocratie Locale au Cabinet du Maire. Mairie de Toulouse. Hôtel de Ville, place du Capitole, BP 999, 31040 Toulouse" Cedex. christine.stebenet@mairie-toulouse.fr
SUITA Laure-Agnès	Mission évaluation, organisation et pilotage. Conseil Général du Gard. 3 rue Guillemette - 30044 Nîmes cedex 9. laure-agnes.suita@gard.fr
SUREL Lucas	Collaborateur parlementaire. Bureau parlementaire (sénat).
TRICOT Sébastien	Etudiant. Um1. Montpellier. sebastien.tricot@gmail.com
VIAL Maud	Stagiaire Politique de la Ville et Démocratie Locale. Ville de Grenoble. 13 BIS avenue général Champon 38000 Grenoble. maud.vial@ville-grenoble.fr
VIGNAL Patrick	Adjoint à la démocratie participative (2008-2012). Ville de Montpellier.
VILLATE Audrey	Etudiante. Université Montpellier 1. a.villate@hotmail.fr
VITIEL Denis	Membre habitant. Conseil Consultatif Secteur 4 à la Ville de Grenoble.
WOLFF Thomas	Formateur, accompagnateur. Centre des pratiques de la coopération. thomas.wolff@cpcp.fr
ZUCKMEYER Charlotte	Aip2-France.

## Les posters produits par les ateliers

Les idées et propositions produites par les ateliers ont été soumises au vote des participants à la journée.

		votes					
		Agents de collectivités	Société civile	élus	Consultants, chercheurs	autres	total
	<b>Atelier 1</b> <b>Des principes à l'application</b>						
Objectif, finalités	Penser la charte comme un point de départ, ce n'est pas une finalité en soi	6	1			2	<b>9</b>
	Plaisir des agents à travailler avec les citoyens	2			1	1	4
	Ouvrir au plus grand nombre (y compris les objectifs), élargir le public au-delà des pionniers			2			2
	Faire connaître, faire comprendre, communiquer pour être vertueux					1	1
Recommandations, bonnes pratiques	Accepter le dissensus : la charte fait émerger des désaccords, ce n'est pas négatif	1	8	1		1	<b>11</b>
	Avoir des actions transversales entre services de la collectivité	2	1	2	2		7
	Garant d'un langage partagé. Se mettre d'accord sur les termes : consultation, concertation, etc.	2	1			1	4
	Anticiper l'aval, l'après-charte est le plus important	1	1			1	3
	Conserver de la souplesse	3					3
	Mettre en scène les chartes pour les diffuser de manière innovante (faire appel au théâtre...)				1		1
Points de vigilance	Services et élus doivent avancer au même rythme. Temporalités équivalentes pour les deux niveaux : portage politique et échelon hiérarchique pertinent.		3	1			<b>4</b>
	Nécessité d'explicitier les moyens : libérer du temps pour les agents, se donner les moyens concrets	1	1		1		3
	Mise en concurrence des politiques publiques, besoin de choisir entre politiques	2				1	3
	Tout sauf culpabiliser les acteurs : donner envie, jouer sur le plaisir		1				1
	Attention à l'ajustement des moyens, à répartir entre les services	1					1
Consensus dissensus	Tension entre risque de normativité et besoin d'exigence. La charte ne doit pas être un carcan, mais la volonté de suffit pas : il faut de la méthode et de la professionnalisation.		2				<b>2</b>

		votes					total
		Agents de collectivités	Consultants, chercheurs	élus	Sté civile	autres	
	<b>Atelier 2 : Le suivi évaluation des chartes</b>						
Objectif, finalités	Adapter, améliorer pour prendre en compte les évolutions de la société		1		1		2
	L'évaluation des chartes comme outil de management interne des collectivités	1					1
	Renforcer l'adhésion aux principes de la charte		3		1		4
	Faire évoluer l'application de la charte et son contenu	2					2
	Témoigner de la volonté de transparence du maître d'ouvrage						0
	Evaluer la diversité des pouvoirs d'agir	2	4				6
	Equilibre entre les intentions et les opérationnalités		3		1		4
Recommandations, bonnes pratiques	Allier enquête et sondage						0
	Evaluer le projet politique et pas uniquement les instances et les dispositifs	2	2		2	1	7
	Nécessité d'un comité de suivi multipartite qui soit réellement acteur					1	1
	Diffusion des résultats de l'évaluation	2			1		3
	L'évaluation doit se faire avec les citoyens	2	4				6
	L'évaluation doit être prévue et intégrée dès le début (sa composition, sa méthodologie)	9	1		1	1	12
Points de vigilance	S'entendre sur ce qu'on évalue : est-ce la charte ou ce qu'elle a rendu possible ?						0
	Il faut que l'évaluation prenne en compte les points positifs mais aussi les points négatifs, les faiblesses, dans une perspective d'amélioration	1					1
	Veiller à la stabilité et pérennité du groupe et du comité de suivi			1			1
	Prévoir des ressources (logistique, animation)	1			1		2
	Veiller à un accord dans les temporalités des acteurs						0
	Simplifier la méthodologie	1	1				2
Consensus et dissensus	Consensus : L'évaluation a un effet de visibilité du dispositif de concertation	1	1		1		3
	Consensus : Difficulté à mobiliser les citoyens pour l'évaluation			1			1
	Consensus : L'évaluation a un rôle d'animation du processus (effervescence) et de légitimation (rituel)	1	1	1	1		4
	Consensus : L'évaluation a un effet positif sur la transversalité dans les services	1			1		2
	Dissensus : La question de l'évaluation soulève une ambiguïté : faut-il du suivi ? de l'évaluation ex post ?	2					2
	Dissensus : Sur quoi porte l'évaluation ? la Charte en tant que telle ? ou le dispositif de participation dans son ensemble ?	4	3	1	1	1	10

		votes					
		Agents de collectivités	Consultants, chercheurs	élus	Sté civile	autres	total
	<b>Atelier 3 :</b> <b>Rédiger une charte</b>						
Objectif, finalités	Inciter, créer les conditions de la concertation		1				1
	Verbaliser l'engagement politique et citoyen	2	3				5
	Définir les niveaux de participation aux décisions	4	3	1	2		10
	Se connaître, créer du lien entre élus, techniciens citoyens	4	1		1	1	7
	Co-élaborer, faire ensemble	1	1				2
	Définir les mots, sens, lexique	1	1			1	3
Recommandations, bonnes pratiques	Commande, volonté politique	10		2	1	1	14
	Dire le sens, valeurs	5	1	1	1		8
	Rigueur, simplicité, clarté, accessibilité	1			1		2
	Se donner le temps et les moyens	2	4			1	7
	Convivialité	3	1		1	1	6
	Validation politique	1		1			2
Points de vigilance	Réalisable, ne pas viser trop haut	1					1
	S'assurer d'un pilotage de la charte, d'un faire vivre		1	3			4
	Mots de la concertation						0
	Mise en œuvre					1	1
	Challenge du temps et « psychologique »						0
	Ne rien lâcher sur les principes		1				1
Consensus et dissensus	Faire vivre la charte		1				1
	Pas de charte ni de processus d'écriture prêt à l'emploi, contextualiser	8	4	1			13
	Commande politique pour l'écriture						0
	Ecriture simple						0
	Passer des grands principes au concret	3	2				5

		votes					
		Agents de collectivités	Consultants, chercheurs	élus	Sté civile	autres	total
	<b>Atelier 4</b> <b>La participation des exclus</b>						
Objectif, finalités	Chercher une diversité des usages / opinions	4	3				<b>7</b>
	Améliorer la représentativité	1	1			1	<b>3</b>
	Décentraliser la mise en œuvre des politiques publiques (subsidiarité)	1	1				<b>2</b>
	Améliorer l'efficacité et la lisibilité de l'action publique			1			<b>1</b>
	Partager les enjeux, donner les clés de compréhension			1			<b>1</b>
Recommandations, bonnes pratiques	Etre clair sur les objectifs et les finalités : bien énoncer au départ les règles du jeu	2	4	1	1	1	<b>9</b>
	Dire aux habitants en quoi leur parole a été prise en compte : le devoir de réponse	6	1	1			<b>8</b>
	Etre associé dès l'intention	2	3				<b>5</b>
	Gérer les conditions d'accueil : l'horaire, le lieu, l'accessibilité, la convivialité	3	2				<b>5</b>
	Aller vers	2	1	1			<b>4</b>
	Utiliser un discours, un langage non spécialiste	3					<b>3</b>
	En amont, anticiper un processus d'évaluation	1	1	1			<b>3</b>
	Installer un processus dans le temps (moyen et long terme)	1		1			<b>2</b>
	Ne pas être dans l'injonction démocratique. La participation n'est pas une fin en soi		1			1	<b>2</b>
	Une information différente, personnalisée : porte à porte, boîtage, nouvelles technologies, réseaux sociaux, sites participatifs	1					<b>1</b>
	Avoir recours à un animateur lors des réunions de concertation (éviter le rapport de force, prise de distance, exercice de reformulation...)					1	<b>1</b>
	Privilégier le travail d'ateliers en petits groupes pour faciliter la parole de tous						<b>0</b>
	Points de vigilance	Veiller à adapter la communication et compréhension de la charte par tous les publics (langage, format...)	4		1	1	
Attention à l'injonction de participation qui crée de la culpabilité pour les non-participants		5					<b>5</b>
S'assurer que la parole ne passe pas que par les relais associatifs		2	1			1	<b>4</b>
Jusqu'où la charte devrait-elle intégrer les initiatives issues du pouvoir d'agir collectif ?		1		1			<b>2</b>
Veiller à la transversalité de la charte : acteurs et actions					1		<b>1</b>
Adjoindre nécessairement à la charte des modalités de participation contextualisées au projet / public / territoire			1				<b>1</b>

Consensus et dissensus	Importance d'aller vers, d'ouvrir à plus car tout le monde est concerné. Inventer de nouvelles modalités	1	2				<b>3</b>
	Une charte peut-elle intégrer ses propres limites (et notamment les facteurs d'exclusion qu'elle peut créer)		3				<b>3</b>
	Consensus : il n'existe pas d'exclus de la participation car c'est 99% de la population	2				1	<b>3</b>
	Accompagnement des publics pour éviter l'auto-censure, l'auto exclusion. Développer légitimité		1				1
	Consensus : investir / approprier l'espace public	1					1
	Débat : la participation des exclus renvoie à un débat sur la démocratie						0
	Dissensus : démarche institutionnelle incompatible avec démarche d'émancipation citoyenne (qui favorise la participation de tous)						0
	Débat : peut-on demander à une personne en difficulté personnelle (pb de logement) à participer à des questions d'intérêt général ? Comment intégrer cela dans les démarches d'accompagnement ?						0

## En quelques mots, les chartes présentées lors de la journée

GRAND LYON	
<b>Nom</b>	Charte de la participation
<b>Année</b>	2003
<b>Suivi</b>	Un Comité de suivi composé d'élus, d'un technicien et de membres du Conseil de Développement qui n'a fonctionné qu'une année.
<b>Particularités</b>	La première charte d'intercommunalité. Cosignée par le Président de la Communauté urbaine, le Directeur général des services et le Président du Conseil de développement. Il en existe une déclinaison pour les opérations de renouvellement urbain.

COMMUNAUTE URBAINE DE BORDEAUX	
<b>Nom</b>	Charte de la participation citoyenne à l'action publique communautaire
<b>Année</b>	2010
<b>Suivi</b>	Suivi et évaluation sont confiés à un groupe tripartite composé d'élus, de membres du Conseil de développement durable (C2D) et de techniciens de la Cub.
<b>Particularités</b>	Une charte élaborée par le C2D, conçue sur un mode évolutif, et dont les grands principes sont éprouvés à travers des démarches pilotes.

NANTES	
<b>Nom</b>	Charte nantaise du dialogue citoyen
<b>Année</b>	2010
<b>Suivi</b>	Evaluation de la charte prévue avec les parties prenantes, bilans de chaque démarche de concertation prévus avec les participants.
<b>Particularités</b>	Une charte assez récente dont un des objectifs est la sensibilisation et la formation des agents de la ville de Nantes.

LILLE	
<b>Nom</b>	Charte de la démocratie participative
<b>Année</b>	2011
<b>Suivi</b>	Evaluation tous les trois ans lors des Assises de la Démocratie Participative.
<b>Particularités</b>	Une charte co-construite avec les divers Conseils (quartiers, jeunes, aînés, résidents étrangers...) et votée communément. Elle précise les engagements de chacun et détaille des actions concrètes.

<b>GRENOBLE ALPES METROPOLE</b>	
<b>Nom</b>	Charte de la participation
<b>Année</b>	2010
<b>Suivi</b>	Un Comité d'évaluation est constitué et un forum de la participation biennal permettra de réorienter la charte en cas de besoin.
<b>Particularités</b>	Une charte qui s'inscrit dans un territoire pionnier en matière de démocratie locale.

<b>GRENOBLE</b>	
<b>Nom</b>	Charte de la démocratie locale
<b>Année</b>	2009
<b>Suivi</b>	Art. 2 : Pour garantir le caractère évolutif de la Charte, la ville s'engage à mettre en place un comité en charge de son suivi. Evaluation en cours (juin 2013).
<b>Particularités</b>	27 articles sous forme d'engagements de la Ville. Des Conseils Consultatifs, des Unions de Quartiers et des chantiers expérimentaux pour innover et se renouveler.

<b>FONTAINE</b>	
<b>Nom</b>	Charte de la démocratie participative
<b>Année</b>	2010
<b>Suivi</b>	Suivi par le Conseil municipal en lien avec un Comité de pilotage de la charte composé de citoyens.
<b>Particularités</b>	Une charte concise et concrète, complétée par un guide de la démocratie participative.

<b>METZ METROPOLE</b>	
<b>Nom</b>	Charte de la participation citoyenne
<b>Année</b>	2012
<b>Suivi</b>	Le suivi est confié à une cellule présidée par le Président du Conseil de Développement Durable (CODEV).
<b>Particularités</b>	Initiative du CODEV précédée de la co-construction par des élus, techniciens et membres du CODEV d'un document explicitant les principes inhérents à la participation, concrétisés ensuite par la Charte.

<b>CONSEIL GENERAL DU VAL-DE-MARNE</b>	
<b>Nom</b>	Charte de la participation
<b>Année</b>	2008
<b>Suivi</b>	La charte précise que « Les démarches de concertation sont évaluées avec les publics concernés » ; il y a une évaluation régulière de la mise en œuvre de la charte.
<b>Particularités</b>	Une charte concise qui énonce les grands principes de l'action de la collectivité.

<b>CONSEIL GENERAL DU GARD</b>	
<b>Nom</b>	Charte gardoise de la concertation citoyenne
<b>Année</b>	2010
<b>Suivi</b>	Une évaluation est prévue dans la charte et des critères y sont précisés. Une évaluation est actuellement en cours (2013)
<b>Particularités</b>	Une charte rédigée par un panel d'habitants.

## D'autres chartes dans les collectivités territoriales...

en projet	<b>Montpellier.</b> Charte de la participation
en cours	<b>Région Midi-Pyrénées.</b> Charte de la participation citoyenne
en cours	<b>Département du Nord.</b> Charte de la participation citoyenne
en cours	<b>Région Nord Pas-de-Calais.</b> Charte de coopération des acteurs de la démocratie participative
2012	<b>Savigny le Temple.</b> Charte de la démocratie participative locale
2012	<b>Fontenay aux Roses.</b> Charte de la démocratie participative
2012	<b>Plérin.</b> Charte de la démocratie participative
2010	<b>Echirolles.</b> Charte de la participation citoyenne
2010	<b>Les Ulis.</b> Charte de la démocratie communale
2010	<b>Aix sur Vienne.</b> Charte de la concertation
2010	<b>Bayonne.</b> Charte de la participation citoyenne
2009	<b>Pays de Vendôme.</b> Charte de la démocratie participative
2009	<b>Tremblay-en-France.</b> Charte de la participation citoyenne
2008	<b>Paris 20è.</b> Charte de la démocratie locale et participative
2008	<b>Saint Germain lès Arpajon.</b> Charte de la démocratie participative
2007	<b>Blanc-Mesnil.</b> Charte de la participation citoyenne
2007	<b>Communauté d'agglomération de Vitré.</b> Charte de la concertation
2007	<b>Territoire de Thau.</b> Charte de la participation
2005	<b>Ville d'Annemasse.</b> Charte de la participation
2004	<b>Département du Finistère.</b> Charte de la participation
2004	<b>Toulouse.</b> Charte de la concertation
1996	<b>Poitiers.</b> Charte de la citoyenneté

### Et ailleurs...

2011	<b>Réseau Ferré de France.</b> Charte pour la conduite de la concertation
2005	<b>Conseil national du développement durable.</b> Charte de la participation
1996	<b>Ministère de l'environnement.</b> Charte de la concertation

*Liste non exhaustive...*

Ce descriptif rédigé sous la responsabilité des organisateurs de la journée du 22 mars 2013 n'engage pas les collectivités dont les chartes sont présentées ici. Informations collectées par Laura Martin, Chloé Godet et Sonia Rive-Boukadoum, Master Métiers des études et du conseil (M2CO), Département de science politique, U.M. 1.

**Pour avoir accès aux chartes** dont il est question dans ce document : voir les sites des organismes concernés ou sur le site [www.institutdelaconcertation.org](http://www.institutdelaconcertation.org) (ressources documentaires).



L'**Institut Paul Lazarsfeld** rassemble un collectif de chercheurs travaillant dans le domaine de la **participation politique**, désireux de favoriser **l'approfondissement des pratiques démocratiques**. Ils souhaitent aller au-delà de la « recherche en laboratoire » menée dans le cadre universitaire pour s'impliquer dans la recherche action auprès des acteurs locaux.

Un des objectifs de l'Institut Paul Lazarsfeld est de mener des expérimentations susceptibles d'améliorer la participation à la vie politique de ceux qui en sont généralement le plus éloignés et que le fonctionnement des institutions ne contribue pas à intégrer à la démocratie.

Au-delà d'un travail sociologique consistant à observer et tenter d'expliquer les phénomènes d'exclusion politique, nous souhaitons tester des démarches volontaristes qui déstabilisent ces logiques lourdes d'exclusion de la vie citoyenne à part entière.

L'Institut de la Concertation est un réseau national de praticiens du domaine de la participation citoyenne, du débat public, de la gestion collective des ressources, de la gouvernance démocratique des politiques publiques.

Ses membres sont consultants, agents de collectivités, chercheurs ou formateurs, ils s'impliquent dans des associations ou travaillent dans des entreprises. Ils mobilisent la concertation dans des champs divers.

Ils appellent à la mise en place de véritables espaces de débat social, d'implication citoyenne, de co-construction de projets et de politiques.

Pour cela, ses membres travaillent ensemble à créer des espaces de dialogue entre chercheurs, praticiens et commanditaires, afin d'échanger à partir de leurs propres pratiques et d'interroger l'action publique sur les conditions de la concertation.

[www.institutpaulazarsfeld.org](http://www.institutpaulazarsfeld.org)

[www.institutdelaconcertation.org](http://www.institutdelaconcertation.org)