

Les chartes de la participation, ça sert à quoi ?

Retours d'expériences des collectivités territoriales

Depuis plusieurs années, fleurissent des chartes qui posent la question du dialogue entre élus, techniciens et citoyens. Elles proposent des principes et des règles concernant la démocratie locale.

Ces chartes sont diverses dans leurs formes, leurs modalités de rédaction, leurs dispositifs de suivi et d'accompagnement.

Quels sont leurs objectifs ? Comment sont-elles élaborées et mises en œuvre ?

Sont-elles utiles au renforcement d'une culture locale de la participation ?

■ Une intention : clarifier, encadrer, promouvoir la participation habitante

A l'origine, certains porteurs de chartes évoquent un souhait de dissiper les malentendus sur le sens de mots comme participation, concertation ou consultation.

D'autres veulent faire connaître une ambition démocratique, affirmer des principes ou donner un sens politique à la participation citoyenne : engager des transformations sociales, créer des liens, développer la co-responsabilité, améliorer l'efficacité de l'action publique...

D'autres y cherchent un moyen d'ancrer durablement la participation dans le fonctionnement de la collectivité, afin de construire des points de repères partagés et développer une culture de la participation. C'est-à-dire définir et contractualiser plus ou moins précisément le périmètre ou les modalités de la participation dans l'espace public ou l'agenda politique.

Il y a donc, à l'origine de ces démarches, des objectifs de promotion de la participation, de pédagogie et d'explication, ou encore d'encadrement des pratiques. Cette diversité d'objectifs peut

expliquer la diversité des formes des chartes : certaines se résument à une page, d'autres plus longues sont accompagnées de manuels pédagogiques. De la même façon, les dispositifs associés à la Charte et à sa mise en œuvre sont pluriels : permanences, budget participatif, consultation numérique...

■ Différentes formes et fonctions

On peut distinguer :

- les **chartes-manifestes**, souvent courtes, qui affirment des principes de la collectivité ;
- les **chartes-projets**, qui replacent la participation dans ses orientations politiques, en précisent la portée ou les attendus ;
- les **chartes-mode d'emploi**, souvent détaillées, conçues comme des guides pratiques ;
- les **chartes-références**, auxquelles on peut se référer en cas de besoin ou auxquelles on prête un « effet de cliquet » destiné à éviter les retours en arrière.

L'ICPC et l'Institut Paul Lazarsfeld ont organisé une rencontre sur les chartes des collectivités en 2013 à Montpellier. Le centre Connect a également réalisé une étude sur les chartes. Plus d'info : i-cpc.org/

L'ICPC et les chartes

Depuis 1996, plusieurs dizaines de collectivités, l'Etat, des entreprises ont produit des chartes. L'ICPC en a dressé une liste (non-exhaustive) avec des liens vers les documents. Des temps d'échanges sont également organisés. Pour toute information :

contact@concerter.org

■ La rédaction : un processus formateur

Les chartes sont généralement le fruit d'un processus de travail qui associe élus, agents de la collectivité, associations et parfois citoyens à titre individuel, plus rarement une seule de ces catégories. C'est un moment important durant lequel sont mises en évidence les différentes visions de la participation.

L'exercice de rédaction amène le dialogue, la co-construction de repères, le partage d'une ambition commune qui se concrétise par la charte et qui facilite son appropriation et sa mise en acte.

C'est également une opportunité pour engager un dialogue sur la place de la participation dans les différents services de l'organisation, en se basant sur les expériences de chacun. Cela permet de repérer en amont les freins et les leviers que pourra rencontrer la charte dans son application.

■ L'indispensable accompagnement de la charte

Certaines chartes proposent ou imposent des procédures précises, 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 les laissent désemparés. Le passage à la pratique se heurte à des obstacles très concrets chez les

agents de la fonction publique territoriale : manque de temps, de formation, de moyens, de reconnaissance... il faut identifier ces obstacles pour pouvoir les lever. C'est tout un fonctionnement qu'il faut faire évoluer.

Pour cela, un accompagnement peut être proposé : échanges réguliers, retours d'expériences, formations, évaluations.

■ Rester d'actualité : l'évaluation partagée

Les objectifs de l'évaluation sont divers : faire évoluer la charte ; témoigner de la volonté de transparence de la collectivité par la mise en visibilité des pratiques de participation ; renforcer l'adhésion aux principes de la charte ; animer le dispositif d'accompagnement.

L'évaluation ne doit pas être complexe. Elle gagne à être menée collectivement et à devenir un moment fort de la politique de participation.

■ La charte est-elle un moteur d'implication ?

Une ambition partagée par les praticiens de la participation : trouver l'outil qui invitera le plus grand nombre d'habitants dans leur diversité à participer au dialogue local.

La charte en elle-même n'est pas un outil suffisant, mais elle peut concourir à susciter la participation du plus grand nombre : elle doit être claire et compréhensible par tous.

Elle doit garantir des modalités qui agissent sur les obstacles à la participation. Pour cela, elle peut se doter de recommandations qui renforcent la capacité des habitants à s'impliquer : attitude des organisateurs, modalités d'animation, tirage au sort, garderie d'enfants, porte à porte, votation numérique...

Recommandations

- Il n'y a pas de charte toute faite ni de processus d'écriture standardisé, il faut s'adapter au contexte et aux objectifs. Ces derniers doivent être clarifiés, ce qui passe par une réflexion collective. L'élaboration de la charte est l'opportunité d'une réflexion partagée sur la participation citoyenne.
- Services et élus doivent avancer au même rythme. La volonté politique est déterminante pour libérer les énergies des agents. Il faut s'assurer d'un réel co-pilotage (élus-agents) de la charte.
- La charte fait émerger des désaccords. Ce n'est pas négatif. Il faut accepter les dissensus, ils permettent de comprendre la diversité des attentes et des visions.
- La charte n'est pas une finalité en soi, c'est un point de départ. Il faut prévoir de la « faire vivre », c'est-à-dire d'assurer un dispositif de suivi, de formation, d'évaluation...
- Pour bien faire, la volonté ne suffit pas, il faut de la méthode et de la professionnalisation. Il faut aussi quelques ressources (logistique, animation, du temps), une démarche claire et simple, des règles du jeu explicites.
- L'évaluation doit être prévue dès le début. Elle contribue à l'animation du processus et à sa légitimation.
- Attention au langage : il faut permettre la compréhension de la charte par tous les publics.

Recommandations tirées de la Rencontre de Montpellier, 2013