MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Liberté
Égalité
Fraternité

CHARTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC
communauté

Charte de la participation du public

Guide de prise en main

Juin 2020

Sommaire

Partie 1 – La charte de la participation du public : présentation 2
Pourquoi la charte ? 2
Adhérer à la charte 2
Quel adhérent êtes-vous ? 2
Sur quel périmètre souhaitez-vous adhérer / vous engager ? 3
Partie 2 – Mode d'emploi du guide 4
Comment utiliser ce guide ? 4
Comprendre le projet 7
La nature du projet 8
Le porteur de projet / le décisionnaire 8
L'objet du débat 9
Les scenarios alternatifs 10
cHoisir la stratégie de participation 11
La continuité de la participation (1/2) 12
La culture de la participation 13
Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel 15
Le tiers garantissant le processus participatif (1/2) 16
L'inclusion 17
Les outils 18
L'information du public 19
Assurer la qualité des débats et de la délibération 20
L'implication des participants 21
L'égalité 22
L'acceptation des divergences 23
La diversité 23
L'état d'esprit 24
Reconnaître les expertises multiples 25
La reconnaissance des savoirs et de l'expertise 26
Les initiatives citoyennes 27
Transformer le débat en décision 28
L'équivalence de traitement des points de vue exprimés 29
Le tiers garantissant le processus participatif (2/2) 29
Le bilan et la reddition des comptes 30
La reconnaissance 31
La robustesse de la décision 31
La continuité de la participation (2/2) 32
Echanger entre adhérents 33
Le centre de ressources 34
Annexes 36
Annexe n°1 : Pourquoi la charte ? 37
Annexe n°2 : Un historique du projet de charte 39
Annexe n°3 : Juridicité de la charte 41
Annexe n°4 : Faire ses premiers pas dans "réseau-participation" 42

Ce *guide de prise en main* est le fruit d'une réflexion menée depuis 2017 par la communauté des adhérents à la charte de la participation du public, attachée à transmettre la mémoire de sa préfiguration, approfondir/expliciter le sens du texte et donner à voir à tout nouvel adhérent ce qu'embrasse la charte, au-delà de la matérialisation des valeurs et principes. Guide de mise en œuvre de la participation du public au quotidien et outil de présentation du champ d'action de la charte, il s'adresse aussi bien aux adhérents qu'à ceux qui aspirent à le devenir.

Ce guide poursuit plusieurs objectifs :

- expliquer la démarche de la charte;
- préciser la posture d'adhérent ;
- expliciter et illustrer le contenu de la charte ;
- participer à la diffusion d'une culture de la participation du public.

L'ambition de ce guide est de partager les valeurs et principes de la charte au-delà du cercle des adhérents par sa mise en accessibilité à d'autres acteurs conscients des enjeux de la participation du public, notamment pour réussir la transition écologique et solidaire des territoires. Il est aujourd'hui reconnu que les adhérents se font spontanément « passeurs » de cet état d'esprit dans leurs entourages professionnels, personnels ou associatifs.

L'élaboration de ce guide par le CGDD a mobilisé de nombreuses ressources sur un temps court, d'octobre 2019 à juin 2020. Une étudiante, apprentie en politiques publiques a été recrutée en appui de sa conception ; une enquête par questionnaire a été réalisée en ouverture du projet auprès de adhérents ; un atelier de design de service a réuni une quinzaine d'entre eux en vue de définir en intelligence collective les besoins d'explicitation de son contenu.

Partie 1 – La charte de la participation du public : présentation

La charte énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Introduite par un préambule qui pose son niveau d'ambition, elle se compose de quatre articles contenant plusieurs items, et d'une annexe sur les conditions de mise en œuvre.
Elle constitue une aide dans l'élaboration et le déploiement d'un processus de participation du public.

Partant du principe que le succès de la participation dépend beaucoup du degré de confiance des parties les unes envers les autres, la charte s'adresse à tout type de participant concerné par la participation du public (porteurs de projets, associations, citoyens) en créant des engagements réciproques. Les éléments contenus dans la charte contribuent à créer et entretenir cette confiance.

Pourquoi la charte ?

- Affirmer que la participation du public est un élément fondamental et indispensable de la construction d'un projet durable
- Créer les conditions d'une pratique sincère de la participation du public
- Contribuer à instaurer ou restaurer la confiance
- Diversifier les approches en misant sur l'incitation et le volontariat
- Faire progresser la culture de la participation du public

Adhérer à la charte

« On adhère à la charte, on ne la signe pas »

Quel adhérent êtes-vous ?

Pour adhérer à la charte de la participation, il convient de déterminer à quel type d'adhérent on appartient ou on souhaite appartenir.

Porteur de projet	**SON RÔLE:** lance le processus, gère son déroulé et prend en compte les résultats de la participation dans sa décision • **SON PROFIL:** le maître d'ouvrage du projet sur lequel porte la ou les questions à débattre
Citoyen	• **SON RÔLE:** agit et fait valoir son point de vue dans le respect de la charte • **SON PROFIL:** participant à titre individuel ou co-créateur d'une démarche participative donnée
Organisme participant à des concertations	• **SON RÔLE**: porte une parole collective dans le respect de la charte • **SON PROFIL**: association ou autre collectif défenseur d'intérêts
Promoteur	• **SON RÔLE**: diffuse et encourage la prise en compte des valeurs et principes de la charte •**SON PROFIL**: bureau d'études spécialisé ou organisation de référence dans le domaine de la participation

1. Les quatre types d'adhérents à la charte

Sur quel périmètre souhaitez-vous adhérer / vous engager ?

Deux types d'adhérents -les *porteurs de projets* et les *organismes faisant valoir un point de vue pendant les concertations*- doivent choisir parmi trois niveaux d'engagement :

- soit dans tous les processus de participation du public qu'ils portent ;
- soit dans tous les processus de participation du public qu'ils portent dans un domaine en particulier : urbanisme, énergies renouvelables, gestion des déchets, etc.
- soit dans un projet et/ou une démarche précise.

S'engager dans la charte de manière progressive traduit le fait que chacun s'engage à sa mesure sur un périmètre où il pourra appliquer la charte de manière effective.

Adapter la charte à ses propres besoins

Sans jamais pouvoir retirer quoique ce soit au texte d'origine, qui constitue un socle dit "inaliénable", un adhérent peut choisir de compléter la charte :

- en complétant les articles et items déjà présents et/ou en rajoutant des items dans la structure du document existant ;
- en ajoutant de nouveaux articles et items qui lui seraient propres.

La liste des adhérents et conditions d'adhésion : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public.

Partie 2 – Mode d'emploi du guide

Comment utiliser ce guide ?

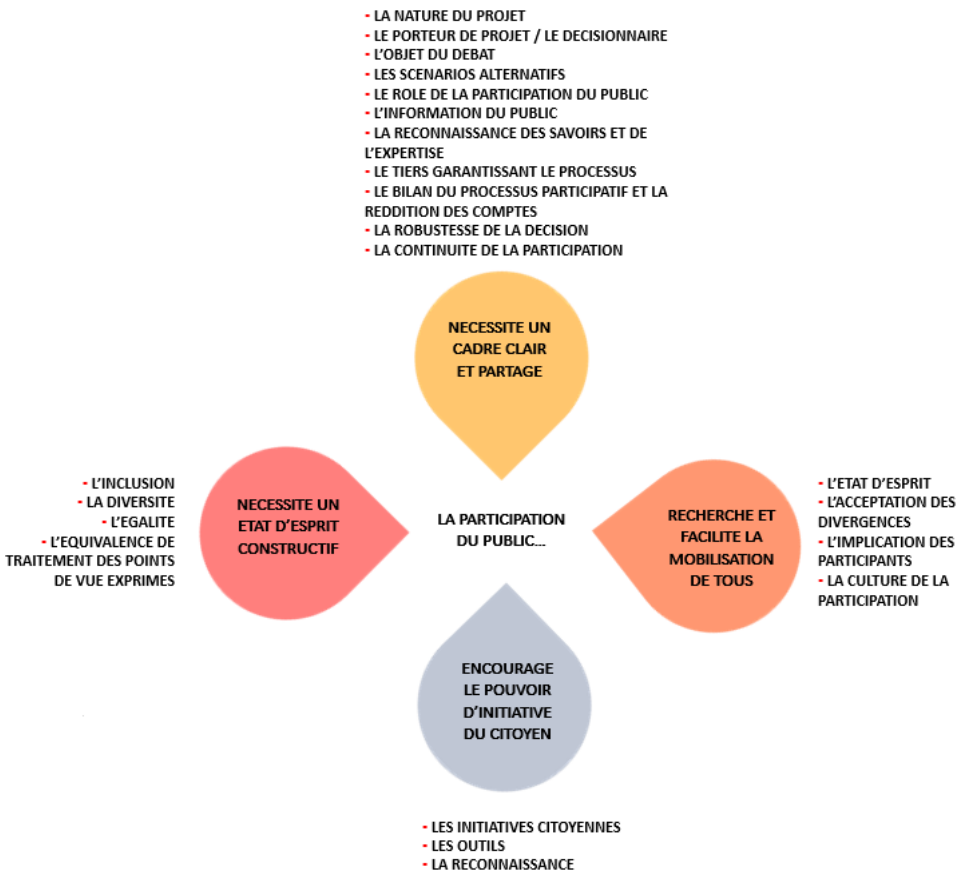
Le texte de la charte est structuré en quatre articles. Chaque article contient des items qui précisent les valeurs et principes qu'il sous-tend (figure 2).

2. Un extrait de la charte : l'article 1 et ses deux premiers items

Le présent guide adopte une logique chronologique, en suivant les phases d'un processus participatif et ventile les items de la charte selon cette logique.

Les schémas ci-après figurent la structure de la charte, et la manière dont son contenu - les articles et leurs items -, est réparti dans le guide selon une logique chronologique :

Une charte en quatre articles …



3. Les intitulés des quatre articles de la charte et de leurs items

…… expliquée selon les phases de la participation

Sommaire du guide

COMPRENDRE LE PROJET
1. Nature du projet
2. Le porteur de projet/ Le décisionnaire
3. L'objet du débat
4. Les scenarios alternatifs

CHOISIR LA STRATEGIE DE PARTICIPATION
5. La continuité de la participation (1/2)
6. La culture de la participation
7. Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel
8. Le tiers garantissant le processus participatif (1/2)
9. L'inclusion
10. Les outils
11. L'information du public

ASSURER LA QUALITE DES DEBATS ET DE LA DELIBERATION
12. L'implication des participants
13. L'égalité
14. L'acceptation des divergences
15. La diversité
16. L'état d'esprit

RECONNAITRE LES EXPERTISES MULTIPLES
17. La reconnaissance des savoirs et de l'expertise
18. Les initiatives citoyennes

TRANSFORMER LE DEBAT EN DECISION
19. L'équivalence de traitement des points de vue exprimés
20. Le bilan et la reddition des comptes
21. Le tiers garantissant le processus participatif (2/2)
22. La reconnaissance
23. La robustesse de la décision
24. La continuité de la participation (2/2)

ECHANGER ENTRE ADHERENTS
25. Le centre de ressources

Vous retrouverez dans la présentation de chaque item des éléments pour :

- Expliciter le contenu de l'item :
- Repérer les liens significatifs entre différents items :
- Agir concrètement / aller plus loin :

Nota bene

Le texte des items « continuité de la participation » et « tiers garantissant le processus participatif » a été scindé en deux parties (1/2) puis (2/2), chaque partie étant associée à la phase chronologique qui lui correspond le mieux.

C

Comprendre le projet

Exposer les caractéristiques du projet et son mode de gouvernance

1) La nature du projet
2) Le porteur de projet / le décisionnaire
3) L'objet du débat
4) Les scenarios alternatifs

1. La nature du projet

> LA NATURE DU PROJET ET SES ENJEUX AINSI QUE LE BESOIN AUQUEL IL RÉPOND SONT CLAIREMENT PRÉSENTÉS.

Le premier pas vers les participants

La prise de contact avec les participants consiste à leur décrire le projet, leur présenter ses fonctionnalités, et les besoins auxquels il répond. La manière de présenter le projet devra être claire et intelligible.

Le porteur de projet aura intérêt à élaborer un dossier support du projet de même qu'un document de synthèse permettant de se faire une idée générale et de prendre rapidement la mesure du projet.

En tant qu'équipe porteuse du projet, il est important de se donner des éléments de langage communs. La communication s'en voit facilitée à la fois en interne et vis-à-vis des interlocuteurs externes.

Les essentiels du dossier support du porteur de projet et/ou de son résumé :

- les objectifs du projet, les besoins auxquels il cherche à répondre ;
- ses grandes caractéristiques dont les effets qu'il génère ;
- une présentation des porteurs de projet et partenaires ;
- les coûts du projet, ses financeurs et ses modalités de financement ;
- les principales étapes prévisionnelles de sa mise en œuvre.

Voir aussi le principe d'information du public auquel concourt cette démarche.

2. Le porteur de projet / le décisionnaire

> LE PORTEUR DE PROJET ET LE DÉCISIONNAIRE, S'IL EST DIFFÉRENT, SONT CLAIREMENT IDENTIFIÉS, AINSI QUE LEURS RESPONSABILITÉS PROPRES ET LES CONTRAINTES AUXQUELLES ILS SONT SOUMIS.

Clarifier la gouvernance

Pour rentrer dans la phase de concertation (dialogue, discussion) en toute connaissance de cause, il est nécessaire de connaître la nature du projet, et d'identifier qui fait quoi.

La participation du public ne prenant son sens que lorsqu'elle concourt à la prise d'une décision, c'est bien la figure du décisionnaire qu'il faut d'abord pouvoir identifier. Il s'agit de celui qui a la charge, la responsabilité de la décision.

Il arrive que le « porteur de projet » (ou maître d'ouvrage) soit différent du décisionnaire. Exemples :

- Une DREAL peut être le porteur de projet d'une infrastructure routière et le ministre, le décisionnaire.
- Le service aménagement d'une commune peut être le porteur de projet d'un gymnase et le conseil municipal, le décisionnaire.

Réaliser une cartographie des parties prenantes du projet permet de rendre plus lisible les jeux d'acteurs.

3. L'objet du débat

> LA OU LES QUESTIONS À DÉBATTRE SONT CLAIREMENT EXPLICITÉES.

Prendre le temps de bien formuler les questions

Un bon processus de participation commence par la formulation d'une question ou d'une problématique qui correspond à ce que l'on veut soumettre au public. L'objectif est d'amener les participants au débat à se sentir engagés face au sujet. Plus la question est claire, précise et articulée de manière logique, plus les participants se sentent en confiance. Ils doivent se sentir capables d'y répondre avec leurs moyens ou avec l'aide d'experts ou d'informations auxquels il est possible d'avoir accès.

... selon le type de réponse attendue

L'objet du débat sert un objectif concret, et la formulation ne sera pas le type de réponse recherchée (une solution, un avis, une vision…). Poser une question en particulier équivaut en réalité à présenter les marges de manœuvre restantes pour faire évoluer le projet.

La reformulation de la question par les participants eux-mêmes peut servir de critère de vérification.

4. Les scenarios alternatifs

> LE PORTEUR DE PROJET PRÉSENTE, LORSQUE C'EST PERTINENT, UN SCÉNARIO ALTERNATIF ET LES VARIANTES ENVISAGEABLES, LE CAS ÉCHÉANT, SUR DIVERS POINTS DU PROJET.

Le cas de projets à diverses options de réalisation

La participation peut avoir pour enjeu d'évaluer collectivement les avantages et les inconvénients des différentes variantes d'un projet, s'il en existe. Cet examen participatif engage le porteur de projet à décrire les particularités de chaque proposition, notamment en termes d'impact sur l'environnement, d'aménagement du territoire ou sur tout autre aspect important lié au projet.

Une des options à étudier peut être de ne rien faire, comme l'évoque notamment le code de l'environnement : « l'absence de mise en œuvre du projet » comme scenario alternatif (articles L.121-1, L.121-1, L.121).

Dans certains cas (et pour certains types de projets ou de plans), l'évaluation de l'inaction permet de renforcer la nécessité d'agir et donc l'opportunité du projet.

La comparaison de variantes peut être génératrice d'oppositions dans la mesure où elle incite à prendre parti pour une option et à la défendre "contre" les autres. Le débat peut alors avoir tendance à se focaliser sur la défense d'une option, plutôt que de les considérer comme des matérialisations possibles.

Dépasser une éventuelle cristallisation des positions consiste à faire émerger une nouvelle option, combinaison des scenarios initiaux et des contributions proposées au cours du débat.

Lorsque l'on concerte un plan-programme (Plan local d'urbanisme ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; Programmation pluriannuelle de l'énergie, etc.), on « co-construit » un seul et même objet par itérations successives, et toutes les énergies concourent à cet objectif, même avec des controverses qui alimentent la discussion.

Voir aussi les initiatives citoyennes : les variantes au projet proposé peuvent émaner des participants.

H

cHoisir la stratégie de participation

Coordonner les ressources internes et externes au service du processus participatif

5) La continuité de la participation (1/2)
6) La culture de la participation
7) Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel
8) Le tiers garantissant le processus participatif
9) L'inclusion
10) Les outils
11) L'information du public

5. La continuité de la participation (1/2)

> LA PARTICIPATION DU PUBLIC INTERVIENT SUFFISAMMENT EN AMONT ET TOUT AU LONG DE L'ÉLABORATION D'UN PROJET.

Un processus à enclencher le plus tôt possible

En tant qu'élément à part entière de la construction d'un projet plus durable, la participation doit intervenir dès que se pose la question de l'opportunité du projet, et de manière continue tant qu'il reste des marges de manœuvre pour influer de manière effective sur les décisions correspondant aux différentes phases du projet.

Elle n'aura pas nécessairement la même intensité dans toutes les phases du projet, mais le porteur de projet doit a minima faire un retour à ceux qui se sont impliqués.
Les participants aux dispositifs de participation ont en effet tous une seule préoccupation : « A quoi cela va-t-il servir ? ». Il faut le leur dire.

Voir aussi la reconnaissance sur l'importance de la valorisation des contributions du public tout au long du processus.

6. La culture de la participation

> LE PORTEUR DE PROJET FORME SES CHEFS DE PROJET AUX PRINCIPES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC.

Développer une culture de la participation du public

Créer les conditions favorables à un dialogue constructif suppose, en plus des éléments de processus, de pouvoir s'appuyer sur une culture de la participation du public. Il est souhaitable de s'imprégner autant que possible de la philosophie de la participation du public et des modalités de sa mise en œuvre.

Si cet item s'adresse d'abord au porteur de projet comme commanditaire voire "faiseur" de dispositifs participatifs, tous les types d'adhérents peuvent trouver un intérêt à développer leur culture de la participation du public afin :

- d'augmenter leur capacité à interagir de manière efficace ;
- d'influer le plus possible sur la décision.

Quelques bonnes pratiques pour aller plus loin :

- rechercher le soutien du plus haut niveau technique et/ou politique ;
- créer un pôle d'experts dédiés à l'ingénierie de la participation du public ;

- réaliser une veille juridique ;
- former les chefs de projets en formation initiale comme continue ;
- s'outiller (plateformes participatives, marchés cadres, etc.) ;
- animer de l'échange de pratiques (retours d'expérience, revue par les pairs, etc.) ;
- oser tester ces pratiques en interne pour s'entrainer ;
- proposer du coaching à ceux qui en rencontrent le besoin.

7. Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel

> À CHAQUE ÉTAPE DU PROJET, LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EST PRÉCISÉ, ET NOTAMMENT LA PLACE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AINSI QUE LE DEGRÉ DE PARTICIPATION DU PUBLIC PRÉVU (DE LA CONSULTATION À LA CO-CONSTRUCTION). CES CHOIX SONT OPÉRÉS PAR LE PORTEUR DE PROJET APRÈS CONSULTATION DE TOUS LES PARTICIPANTS.

Indiquer aux participants le chemin jusqu'à la décision…

Cet item porte l'attention sur plusieurs messages :

- Les participants ont besoin de comprendre l'enchaînement des différentes étapes ou phases qui mènent vers la décision. Cela leur permet de situer l'avancement du processus et la place de la participation au sein de celui-ci.

- La participation du public doit être corrélée et adaptée à ces différentes phases. Il peut, par exemple, y avoir une phase de choix des types et des localisations de mobilier urbain dans un parc (bancs, poubelles, etc.), suivie d'une autre phase de choix des matériaux à utiliser (caractère durable, etc.).

- Chaque phase de participation du public doit préciser quel est le niveau d'engagement pris par le porteur de projet.

… à partir d'une échelle indicative des degrés de participation

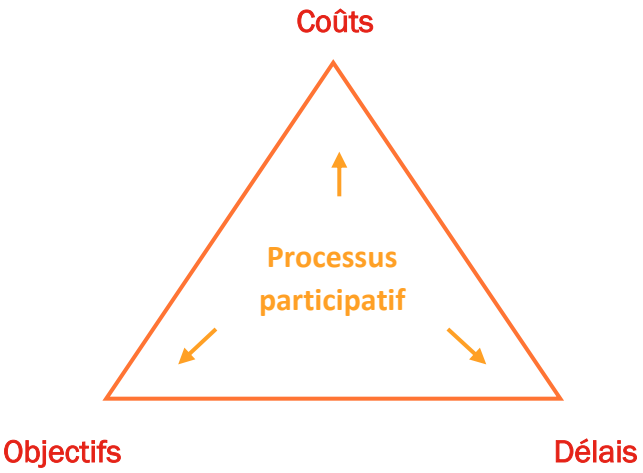
La charte n'établit pas de hiérarchie entre les niveaux de participation (qui sont de fait des niveaux de gouvernance) : il vaut mieux une concertation bien faite qu'une codécision mal réalisée. Plus la démarche est sincère plus elle renforce la confiance dans la durée.

DEGRE DE PARTICIPATION ENVISAGE	CONSULTATION	CONCERTATION	CO-DECISION	DELEGATION
NIVEAU D'ENGAGEMENT DU PORTEUR DE PROJET	Recueil des contributions des participants sans engagements à faire la lumière sur la manière dont il en a été tenu compte, ou pas.	Recueil des contributions des participants avec engagement à leur faire un retour sur la manière dont ont été pris en considération les remarques, amendements ou propositions.	Le pouvoir de décision est partagé entre le porteur de projet et les participants.	Le pouvoir est délégué au public.

Nota bene

Tel qu'utilisé dans le texte de la charte, le terme « co-construction » recouvre à la fois des degrés de co-décision et de délégation.

Avant de viser un degré de participation très ambitieux ou en vogue, veiller à ce que la place de la participation soit spécifique au projet, à ses objectifs et en adéquation avec les marges de manœuvre réellement disponibles (voir ci-avant « nature du projet »).
Le choix du processus de participation doit s'inscrire dans un triangle « objectifs - coûts – délais ».



8. Le tiers garantissant le processus participatif (1/2)

> POUR RENFORCER LA QUALITÉ DU DIALOGUE ET LA CONFIANCE ENTRE LES PARTICIPANTS, LE PORTEUR DE PROJET FAIT APPEL À UN TIERS GARANTISSANT LE PROCESSUS PARTICIPATIF OU À DES PARTICIPANTS AYANT CETTE FONCTION. CE DISPOSITIF RÉPOND À UN OBJECTIF DE NEUTRALITÉ ET D'IMPARTIALITÉ SUR LA CONDUITE DU PROCESSUS PARTICIPATIF. IL RELÈVE, AUTANT QUE POSSIBLE, D'UN CONSENSUS ENTRE LES PARTICIPANTS AVANT SA MISE EN PLACE.

Son rôle (reprenant la définition qu'en donne la Commission nationale du débat public sur son site internet)

Ce type de dispositif de garantie a pour principale fonction de veiller à l'application continue des principes et valeurs de la participation du public.

L'action du tiers-garant consiste à examiner :

- la qualité, l'intelligibilité et la sincérité des informations diffusées ;
- les modalités de participation du public ;
- le contenu et la qualité des outils d'information et de communication ;
- les caractéristiques et la pertinence des outils d'expression du public ;
- la possibilité pour le public de poser des questions et d'obtenir des réponses appropriées de la part du maître d'ouvrage ;
- la possibilité d'exprimer des points de vue structurés sur le projet, et que ces points de vue soient pris en compte.

Pourquoi nommer un tiers-garantissant le processus participatif ?

La recherche d'une crédibilité, d'un climat de confiance ainsi que d'un dialogue constructif sont les principales motivations à l'origine de la nomination d'un tiers garant. Il s'agit d'une personne ou d'un collectif qui a la qualité d'être neutre, indépendant et transparent prévenant ainsi tout conflit d'intérêt éventuel.
Les garants de la CNDP sont tenus de signer une charte d'éthique et de déontologie au début de chaque mission.

Un dispositif adaptable

La Commission nationale du débat public a joué un rôle moteur dans le développement d'un tel dispositif.

La figure du tiers-garant peut s'incarner selon différentes modalités. Des conseils de développement, des citoyens volontaires tirés au sort, des universitaires, des bureaux d'études ou encore des spécialistes du domaine de la participation ont déjà été désignés comme tiers-garant. Leur point commun ? Un accord collectif préalable sur la nécessité d'un tiers-garant et un accord des parties sur les modalités de mise en œuvre.

Bien que s'appuyant sur un état de l'art défini par la CNDP pour les garants tels que ressortant du code de l'environnement, les rôles et modalités de fonctionnement énoncés ici sont valables pour toute forme de dispositif de garantie, même non soumis au code de l'environnement.

9. L'inclusion

> LA PARTICIPATION DU PUBLIC INCLUT TOUS LES PUBLICS CONCERNÉS, À TRAVERS UNE DÉMARCHE PROACTIVE POUR ASSOCIER LES PUBLICS LES MOINS DISPONIBLES OU LES MOINS ENCLINS À PARTICIPER.

La notion de concernement

Cette notion est essentielle : elle indique que c'est au public de décider lui-même s'il se sent concerné ou non.
Par exemple, tout en étant résidant dans l'Est de la France, on peut se sentir concerné par la concertation d'une commune de la façade atlantique où réside de la famille, où l'on passe ses vacances, où l'on a une résidence secondaire.
Si, lors de la communication nécessaire pour faire connaître les modalités de la participation, le porteur de projet ne peut pas toujours s'adresser à "la France entière", il est souhaitable de prévoir une communication qui dépasse les frontières administratives (type campagne Facebook par mots-clés reflétant les centres d'intérêt). Cela signifie également que personne ne doit être écarté s'il exprime la volonté de participer : le participant n'a pas à démontrer son intérêt à agir.

Les principaux freins à l'inclusion des publics concernés

L'absence de participation de publics diversifiés, et le fait de retrouver souvent les mêmes types de publics, peut s'expliquer par les constats suivants :

- l'information n'est pas accessible au bon endroit et au bon moment ;
- ils n'ont pas le réflexe de participer même s'ils perçoivent que le projet a un rapport particulier avec eux ;
- le projet leur semble a priori étranger à leurs modes de vie, leurs préoccupations présentes ou à venir ;
- ils ne sont pas en mesure de participer pour des raisons organisationnelles ou culturelles (maîtrise de la langue, responsabilité d'enfants, maîtrise de l'outil numérique, etc.) ;
- ils ne se sentent pas légitimes à intervenir.

Afin d'inclure une plus grande diversité de publics, il est possible de :

- concevoir des documents dans des versions simplifiées ;
- prévoir des traducteurs pour les personnes s'exprimant en langage des signes ou des supports audio pour les personnes déficientes visuelles.;
- mettre à disposition des espaces de garde d'enfants ;
- multiplier et croiser les modalités ou outils de participation ;
- aller au contact des personnes concernées au sein des espaces publics (gares, espaces commerciaux, rues…) ;
- faciliter l'expression des jeunes en les mobilisant via les établissements scolaires ;
- disposer de relais connaisseurs du terrain et reconnus comme fiables par les participants (rôle des leaders sociaux, etc.) ;
- rechercher la mobilisation des publics les plus éloignés et ne pas disqualifier d'office un type de public.

Voir aussi la diversité, les outils et l'information du public.

10. Les outils

> LE PORTEUR DE PROJET UTILISE DES MÉTHODES ET DES OUTILS PARTICIPATIFS DE QUALITÉ INCARNANT LES VALEURS ET PRINCIPES CONTENUS DANS CETTE CHARTE. IL CHERCHE À LES DIVERSIFIER AFIN D'ASSURER LA PLUS GRANDE PLURALITÉ DES PUBLICS AINSI QU'UNE MEILLEURE QUALITÉ DES DÉBATS. IL S'ENGAGE À LA FOIS À ACCUEILLIR LE PUBLIC MAIS AUSSI À ALLER À SA RENCONTRE.

Une modalité de participation du public est choisie et adaptée en fonction des objectifs de la participation

Les différentes méthodes et outils de la participation du public ne sont pas intrinsèquement bons ou mauvais en soi, ils se mettent au service d'un objectif.

On doit clarifier ses objectifs pour la participation (donner une vision, émettre un avis sur un projet ou une question de société, proposer des solutions à un problème, etc.) et choisir ensuite les modalités de participation qui répondront aux objectifs.
Par exemple,

- un world café est un bon outil pour la recherche de solutions à un problème donné ;
- la conférence de consensus permet d'obtenir un avis circonstancié à une problématique précise et complexe ;
- le barcamp permet d'explorer les différentes voies d'un sujet, etc.

La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH), adhérente à la charte, a publié un état des lieux détaillé et très opérationnel des outils participatifs :

« Démocratie participative : guide des outils pour agir »

Il est rare qu'une seule modalité de débat suffise. La charte préconise donc de les diversifier en vue de favoriser la consistance du débat et l'appropriation du processus participatif par tous les profils de participants.

Par exemple, les modalités qui ont été choisies pour le projet de création du conseil consultatif citoyen de la Région Réunion, début 2019, sont à la fois physiques présentielles et numériques :

- suite au vote en assemblée plénière, des ateliers de travail ont été menés avec les participants « gilets jaunes » sur des éléments de création du CCC (rôle, missions, composition…) ;
- une plateforme numérique « www.capcitoyenreunion.re » a été lancée pour permettre au plus grand nombre de Réunionnais de s'exprimer sur des sujets liés aux compétences du Conseil Régional ;
- pendant un mois, une consultation publique dématérialisée a eu lieu au sujet de la création du CCC ;
- enfin, la présentation des résultats de la consultation citoyenne et le tirage au sort des membres du conseil se sont fait en présentiel en vue de la mise en place effective de la CCC.

Voir aussi les initiatives citoyennes : les participants peuvent apporter des suggestions au processus participatif.

11. L'information du public

> LE PUBLIC A ACCÈS, DANS LES LIMITES DÉFINIES PAR LA LOI, À UNE INFORMATION COMPLÈTE, TRANSPARENTE, SINCÈRE, PERTINENTE ET INTELLIGIBLE, TOUT AU LONG DE L'ÉLABORATION DU PROJET, DE SA CONCEPTION À SA RÉALISATION ET À SA MISE EN ŒUVRE.

Les critères de qualité de l'information selon la charte :

- « complète » en vue d'apporter toutes les informations nécessaires à la compréhension de la situation de combler les manques perçus ;
- « transparente » en donnant à voir en particulier ce qui n'est pas facilement déductible ;
- « sincère » c'est-à-dire porteuse d'une représentation fidèle de la situation ;
- « pertinente » car adaptée pour l'éclairage des enjeux du sujet de la concertation ;
- « intelligible » c'est-à-dire précise sur le langage administratif et technique, les acronymes, les différents médias (écrit/oral/sous-titre), les cartes, les schémas…

L’information est un préalable indispensable à la participation du public et intervient en continu jusqu’à la concrétisation du projet soumis au débat. L’information ne relève pas de la participation dans la mesure où elle ne suppose pas d'interaction ni ne vise l'éclairage de la décision.

Un point de vigilance pour les porteurs de projets : il s’agit de trouver un juste milieu entre la transparence nécessaire, l’abondance d’informations utiles et la « capacité » de digestion par les participants de cette information transmise, en adéquation avec la durée réelle des phases de concertation.

A

Assurer la qualité des débats et de la délibération

Pour une ouverture d'esprit à la variété des publics et des arguments

12) L'implication des participants
13) L'égalité
14) L'acceptation des divergences
15) La diversité
16) L'état d'esprit

12. L'implication des participants

> AVOIR UN DÉBAT DE QUALITÉ SUPPOSE QUE SES PARTICIPANTS S'APPROPRIENT LE SUJET, ARGUMENTENT LEURS POSITIONS, PRENNENT EN COMPTE L'INTÉRÊT COLLECTIF DU PROJET, ET AIENT UNE ATTITUDE CONSTRUCTIVE DANS LA FAÇON DE LE DISCUTER.

La qualité du débat relève de la responsabilité de tous

La réussite d'un processus participatif repose sur la bonne volonté de tous les acteurs : d'abord dans l'attitude (Cf. les items l'égalité, l'acceptation des divergences, l'état d'esprit) mais aussi dans la manière de contribuer.

Les participants à un processus de participation contribueront de manière efficace et constructive :

- s'ils prennent le temps de s'informer sur le sujet et de comprendre les enjeux de celui-ci ;
- s'ils ne se contentent pas d'émettre des opinions, mais recourent à l'argumentation pour émettre un avis ;
- si, tout en exprimant leurs préoccupations individuelles ou en portant la voix de leur organisme, ils parviennent à un décentrement de l'individuel vers le collectif. C'est l'intérêt général ou celui du plus grand nombre qui devrait primer.

Un argument donné peut :

- trouver sa source dans un fait difficilement contestable ;
- relever de l'application d'une norme juridique ;
- reposer sur des études et lois scientifiques ;
- s'attacher à des valeurs individuelles ou collectives ;
- consister à invoquer une autorité intellectuelle, scientifique ou de pouvoir.

Voir aussi les outils qui par leur diversification sont susceptibles de permettre une meilleure implication des participants.

13. L'égalité

> LA PARTICIPATION DU PUBLIC GARANTIT AUX PARTICIPANTS L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION, À LA PAROLE ET À L'ÉCOUTE.

Une valeur centrale de la charte

La valeur de l'égalité est une des valeurs centrales de la charte. Un processus participatif vertueux doit veiller au respect de cette valeur, quel que soit le contributeur.

Concrètement, cela signifie que :

- l'accès à l'information, à la prise de parole et à l'écoute du porteur de projet doit être le même , avec la même qualité, pour tous les types de participants, quels qu'ils soient ;
- dans un processus participatif vertueux, ce sont les arguments qui comptent et non la position sociale.

Un débat de qualité requiert un cadre rigoureux, qui doit se traduire dans les techniques d'animation ainsi que dans la posture de chaque participant. Il est nécessaire que les participants adhèrent au cadre donné pour le dialogue, afin de permettre une prise de parole partagée et une écoute travaillée.

Tout est fait afin que les participants bénéficient de la même qualité d'accès à l'information.

En se fixant des règles communes de prise de parole et de mise en confiance (pas de moqueries, bienveillance, écoute attentive, etc.) il est possible d'améliorer la qualité de la discussion.

14. L'acceptation des divergences

> LES DIVERGENCES DE POINTS DE VUE SONT RESPECTÉES COMME UN ÉLÉMENT SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DU PROJET.

De l'importance d'investiguer les arguments contraires

Dans la phase de discussion avec le public, le porteur de projet craint souvent la cristallisation des oppositions qui peuvent mener au conflit, car, au stade du conflit, il est toujours très compliqué de revenir à un dialogue apaisé, ou alors en mobilisant d'autres techniques, comme la médiation.

Néanmoins, le fait même que des divergences de points de vue s'expriment n'est pas le signe que le dialogue n'a pas lieu, ou qu'il est dévoyé, bien au contraire : c'est précisément l'expression de ces différents points de vue, surtout quand ils sont antagonistes, qui donne à voir au porteur de projet l'état des controverses, ou le champ des possibles.

La divergence des points de vue, en "purgeant" l'ensemble des questions soulevées, permet au porteur de projet d'être éclairé de tous les arguments possibles, dans un sens comme dans un autre, lui permettant de prendre sa décision en toute connaissance de cause. Une telle démarche est susceptible de donner un projet plus robuste, car appuyé sur l'investigation de ces différents arguments, parfois contraires.

Voir aussi le tiers garantissant le processus participatif : il relève les points de convergence et de divergence résultant des débats pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants.

15. La diversité

> LA DIVERSITÉ DES PUBLICS GARANTIT UNE PLUS GRANDE QUALITÉ DES DÉBATS ET DE LA DÉLIBÉRATION.

Parier sur l'intelligence collective et la multiplicité des points de vue

C'est une valeur simple que celle qui est énoncée par la charte : un débat est de plus grande qualité plus riche quand s'expriment des avis différents, voire divergents (voir l'acceptation des divergences).
Cela permet de mieux connaître les différentes réalités d'une situation que ce soit en termes d'usage (handicap, familles…), de priorités (environnement, économie…),

d'impacts (biodiversité, rythme de vie…). Tous les participants au débat peuvent se confronter ainsi à une vision et des arguments qui sont différents des leurs. Cette diversité est nécessaire pour la compréhension mutuelle des contraintes de chacun, et permettre d'aller vers l'intérêt général.

La diversité des publics permet également d'inclure au projet l'ensemble des personnes et de rendre la décision finale plus compréhensible.
Il faut donc s'efforcer de rechercher cette diversité dans la mobilisation des publics, mais également dans les modalités de participation, pour diversifier et encourager différents moyens d'expression de ses points de vue (écrit, oral, dessin…).

Voir aussi l'inclusion et les outils qui par leur diversification permettent de toucher une pluralité de publics.

16. L'état d'esprit

> CHAQUE PARTICIPANT SE DOIT D'AGIR DANS UN ESPRIT D'ÉCOUTE, DE BIENVEILLANCE, DE RESPECT, D'OUVERTURE, DE SINCÉRITÉ ET DE LOYAUTÉ.

Une question de posture

La charte considère qu'un état d'esprit constructif implique que chacun adhère aux fondamentaux d'un dialogue de confiance : écoute, bienveillance, respect, ouverture, sincérité et loyauté. La loyauté, en particulier, est à entendre comme une forme d'honnêteté vis-à-vis du collectif. Partager un tel état d'esprit a un impact direct sur le climat de la discussion en apportant de la considération et du respect entre tous les participants.

Installer cet état d'esprit est d'abord le rôle du porteur de projet, qui doit à tout moment incarner ces valeurs. Mais il est de la responsabilité de tous de chercher la qualité des relations grâce à cet état d'esprit.

S'impatienter devant le peu de clarté d'une question, s'exaspérer de l'expression d'idées qui paraissent saugrenues est déplacé dans le cadre d'une concertation. De la même manière, l'utilisation de l'ironie ou du sarcasme sont à proscrire.
Enfin, attention à l'humour, qui se base sur des cadres de références qui ne sont pas toujours partagés.

Voir aussi la culture de la participation sur l'importance de mêler savoir-faire et savoir-être dans un processus participatif.

R

Reconnaître les expertises multiples

Vers un examen attentif et réciproque des avis, études et expériences plurielles

17) La reconnaissance des savoirs et de l'expertise
18) Les initiatives citoyennes

17. La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

> LES PARTICIPANTS RECONNAISSENT MUTUELLEMENT ET RESPECTENT :
> . LES EXPERTISES RÉALISÉES PAR LE PORTEUR DE PROJET ;
> . LES SAVOIRS DES PARTICIPANTS ET LEUR EXPERTISE D'USAGE;
> . LES EXPERTISES COMPLÉMENTAIRES ET/OU ALTERNATIVES À CELLES RÉALISÉES PARLE PORTEUR DE PROJET.

Une reconnaissance mutuelle des savoirs et expertises nécessaires pour instaurer un climat de confiance

Tant le porteur de projet que les associations et les citoyens vont être porteurs de leurs propres arguments, lesquels peuvent être appuyés tant sur un champ de valeurs, que sur de l'expertise d'usage, ou encore sur des expertises techniques.
L'idée est de ne pas opposer ces différents types d'apports et que chacun respecte ces différents savoirs et expertises. Le porteur de projet se doit de respecter ce que les citoyens et les associations lui remontent, et réciproquement les citoyens et les associations ne remettent pas systématiquement en cause les études techniques présentées par le porteur de projet.

Le fait de discréditer une étude de par sa provenance ou son auteur est par exemple contraire à cet item de la charte.

Voir aussi l'état d'esprit qui invite à de la considération mutuelle dans un souci d'ouverture et de complémentarité.

18. Les initiatives citoyennes

> LE PORTEUR DE PROJET CONSIDÈRE SÉRIEUSEMENT, ET ARGUMENTE S'IL NE LES RETIENT PAS, LES PROPOSITIONS DES PARTICIPANTS SUR :
> . DES INFORMATIONS ET DES EXPERTISES COMPLÉMENTAIRES EXISTANTES QU'ILS SOUHAITENT VERSER AU DÉBAT ;
> . DES PROJETS ALTERNATIFS OU VARIANTES AU PROJET PROPOSÉ ;
> . DES SUGGESTIONS DE MODIFICATION DU PROCESSUS PARTICIPATIF ;
> . DES DEMANDES D'EXPERTISES COMPLÉMENTAIRES.
>
> LES PARTIES S'ENTENDENT POUR PRIORITAIREMENT CHERCHER À CO-CONSTRUIRE LE CAHIER DES CHARGES DES ÉTUDES COMPLÉMENTAIRES QUI APPARAISSENT UTILES, RECHERCHER EN COMMUN UNE SOLUTION À LEUR FINANCEMENT ET METTRE EN PLACE UN COMITÉ DE SUIVI.

Faciliter le pouvoir de proposition des participants

Le porteur de projet doit créer les conditions favorables à la prise d'initiative des participants pour enrichir le débat. Celle-ci peut prendre différentes formes, dont la capacité à proposer des éléments qui semblent adéquats sur :

- le projet lui-même, soit que les participants souhaitent y verser des études (diligentées par eux-mêmes ou par d'autres), soit qu'ils souhaitent que d'autres études soient diligentées pour couvrir des champs de questionnements qui ne le sont pas encore, ou de manière incomplète selon eux ;
- les modalités de la participation.

Il est ainsi souhaitable que le cahier des charges d'éventuelles études complémentaires puisse être concerté afin que ces études permettent de donner des éléments d'éclairage au décideur, au service de l'intérêt collectif.

La concertation autour du cahier des charges de ces études complémentaires doit également permettre que cette possibilité ne constitue pas une manière de faire obstruction au débat.

T

Transformer le débat en décision

L'heure du bilan et de la valorisation des contributions

19) L'équivalence de traitement des points de vue exprimés
20) Le tiers garantissant le processus participatif (2/2)
21) Le bilan et la reddition des comptes
22) La reconnaissance
23) La robustesse de la décision
24) La continuité de la participation

19. L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

> IL EST PORTÉ UNE ÉGALE ATTENTION À LA PAROLE DE CHACUN ET LES ARGUMENTS AVANCÉS NE SONT JUGÉS QUE SUR LEUR PERTINENCE PROPRE.

Un principe fondamental : le principe d'équivalence

L'attention portée aux arguments des participants doit être la même quel que soit leur titre ou leur niveau d'accomplissement dans le domaine du projet. L'idée est de ne pas donner plus de poids à un point de vue plutôt qu'à un autre, et d'exclure pour ce faire tout critère discriminatoire.

L'application de ce principe n'a pas pour but de nier les positionnements spécifiques des différents acteurs – élus, associations, acteurs économiques, services de l'État, etc., mais de faciliter la parole de ceux qui sont le moins disposés à la prendre et de baser le débat sur l'argumentation.
Aussi, au moment de la synthèse des contributions, le nombre de personnes ayant exprimé un argument ne doit pas l'emporter sur un argument pertinent exprimé par un.e seul.e.

Cet item fait écho à ceux de l'égalité et de l'implication des participants.

20. Le tiers garantissant le processus participatif (2/2)

> LE TIERS GARANT OU LES PARTICIPANTS AYANT CETTE FONCTION PRODUISENT UN BILAN QUI RÉSUME LA FAÇON DONT S'EST DÉROULÉE LA PARTICIPATION,RELEVANT LES POINTS DE CONVERGENCE ET DE DIVERGENCE RÉSULTANT DES DÉBATS. CE BILAN EST REMIS AU PORTEUR DE PROJET, OU AU DÉCISIONNAIRE, AU TITRE DES ÉLÉMENTS PRÉPARATOIRES À SON CHOIX FINAL. IL FAIT L'OBJET D'UNE DIFFUSION LARGE AUPRÈS DU PUBLIC ET EST ACCESSIBLE AU MOINS JUSQU'À LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET.

Le bilan du tiers garant sur le processus participatif

Le garant est chargé de rendre compte de la manière dont s'est déroulé le processus participatif. Même si sa neutralité lui impose de ne pas prendre parti sur le fond, rendre compte des débats passe nécessairement par l'identification des points de convergence et des points de divergence, afin de rendre compte de l'état des argumentations.

Dans la logique de rendre compte, il est essentiel d'assurer la publicité et la diffusion d'un bilan : c'est un élément à la fois d'équilibre et de transparence du débat, permettant de contribuer à la sincérité de celui-ci.

Quelques exemples de bilans de tiers garants consultables en ligne :

- Bilan de la participation des habitants dans le processus d'élaboration de la nouvelle stratégie de développement durable de la Communauté de communes d'Erdres et Gesvres
- Rapport final du grand débat sur la transition énergétique de Nantes métropole
- Bilan de la concertation préalable du Plan climat Air Energie Territorial de Grenoble-Alpes-Métropole
- Rapport intermédiaire du garant sur le projet de ligne nouvelle Provence Côte d'Azur ;
- Bilan du garant suite à la concertation préalable sur le projet de reconstruction à 225 Kv du tronçon de la ligne électrique Vandières-Void
- Rapport du collège des garants du Grand débat national

21. Le bilan et la reddition des comptes

> CHAQUE ÉTAPE DU PROCESSUS PARTICIPATIF DONNE LIEU À UN BILAN DU PORTEUR DE PROJET, QUI EXPLICITE, EN LA MOTIVANT, LA MANIÈRE DONT IL A PRIS EN COMPTE OU NON LES CONTRIBUTIONS DU PUBLIC DANS SON CHOIX FINAL.

Le lien entre les résultats de la participation et la prise de décision

Cette étape est fondamentale et conditionne l'ensemble du processus : les personnes qui ont donné du temps et de l'énergie pour participer au débat doivent pouvoir faire le lien entre le temps du débat et la décision prise, et disposer au minimum d'un retour du porteur de projet, sous forme de bilan.

La charte préconise que le bilan reflète la manière dont le porteur de projet a pris en compte ou non les contributions du public dans sa décision : la charte s'applique donc a minima, sur des processus de niveau appelé « concertation » dans l'échelle de la participation.

Dans la pratique, la question du bilan et de la manière de rendre compte du débat est la question principale qui intéresse les citoyens dans le dispositif de participation : à quoi vont servir nos contributions ? Le bilan et la manière dont il est rendu du compte du débat sont un élément fondamental du processus participatif, et participe à la confiance sur le long terme entre les participants et la maîtrise d'ouvrage. Rater cette étape, c'est rater le processus participatif.

Voir aussi le principe de continuité de la participation.

22. La reconnaissance

> LES BÉNÉFICES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC SONT D'AUTANT PLUS IMPORTANTS QUE LE PORTEUR DE PROJET VALORISE LES CONTRIBUTIONS DU PUBLIC AU COURS DU PROCESSUS ET DANS SON BILAN FINAL.

La mise en valeur de la coopération et du dialogue

Le contenu de cet item souligne l'importance de :

- Remercier les participants pour le temps et l'énergie dégagés pour contribuer au projet. C'est un signe de reconnaissance de la valeur de leur contribution que donne le porteur de projet aux participants.
- Mettre en valeur ce que les contributions du public ont apporté au débat, et de ce fait au projet, et montrer ainsi de quelle manière elles ont transformé le projet.
- Montrer que la qualité des relations et des liens qui se sont tissés entre les différents acteurs ont pu avoir comme impacts indirects (meilleure coordination, changements de posture, émergence d'autres projets ou de réseaux, etc.). Ces liens peuvent être intéressants, voire primordiaux pour aborder d'autres phases du projet (mobilisation citoyenne par exemple). Ils sont également essentiels pour instaurer une confiance sur du long terme, pour d'autres concertations ou une dynamique de dialogue continu.

23. La robustesse de la décision

> LE RESPECT DES VALEURS ET PRINCIPES DE LA CHARTE DANS L'ÉLABORATION DE LA DÉCISION CONTRIBUE À AMÉLIORER LA LÉGITIMITÉ ET LA ROBUSTESSE DE LA DÉCISION PRISE AU TERME DE CE PROCESSUS DÉCISIONNEL.

Appliquer la charte améliore la robustesse de la décision

L'usage en simultané des différents principes et valeurs de la charte permet de se donner de meilleures chances d'améliorer la légitimité et la robustesse des décisions. La robustesse de la décision renvoie à la fois à son acceptabilité sociale, à sa stabilité, et au fait qu'elle reflète une vraie préoccupation de durabilité voire de soutenabilité du projet.

24. La continuité de la participation (2/2)

> AU MINIMUM, UN RETOUR RÉGULIER VERS LES CITOYENS EST PRÉVU AU COURS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Donner à voir ce que devient le projet

Après la question fondamentale « A quoi vont servir nos contributions ? », le public s'en pose une autre : « Quelle suite sera donnée à ce moment de débat ? » Il est naturel de tenir les participants informés des suites du projet et de la manière dont il progresse.

On parle de continuité de la participation dans le sens où :

- la participation peut avoir sa place à différentes phases du projet ;
- entre les phases actives de la participation, il est pertinent d'assurer au minimum l'information des participants.

Cette démarche peut par exemple relever d'une logique d'information du public par le biais de supports variés : note d'information électronique, site web, invitation à des événements jalons…

E

Echanger entre adhérents

De l'expérience individuelle à la montée en compétences collective

25) Le centre de ressources

25. Le centre de ressources

> UN CENTRE DE RESSOURCES EST CRÉÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES VALEURS ET PRINCIPES CONTENUS DANS LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC. IL PROPOSERA NOTAMMENT DES OUTILS INNOVANTS ET PERTINENTS AINSI QUE DES EXEMPLES CONCRETS D'APPLICATION, PERMETTANT L'INCARNATION DES VALEURS ET PRINCIPES CONTENUS DANS LA CHARTE. LES UTILISATEURS DE LA CHARTE FONT CONNAÎTRE LEURS EXPÉRIENCES DE MISE EN ŒUVRE DE CELLE-CI, POUR LA CAPITALISATION ET LA MONTÉE EN COMPÉTENCE DU RÉSEAU.

La charte prend corps par la voie/voix de ses adhérents

Dans son préambule, la charte précise : "L'adhésion à la charte vaut mise en œuvre des valeurs et principes qu'elle comprend."
Comme elle est d'application volontaire, l'effectivité de sa mise en œuvre ne se mesure qu'à l'engagement pris par les adhérents sur la sincérité avec laquelle ils l'appliquent, et au nombre d'acteurs incarnant ses valeurs et principes.
Les adhérents contribuent à la diffusion et la progression de la culture de la participation du public.
C'est pourquoi les adhérents se sont constitués en "communauté", qui ajoute un petit supplément d'âme à la seule notion de groupe.

Le centre de ressources représente le creuset où se croisent les pratiques et réflexions communes, dans un souci partagé de capitalisation et de montée en compétence de la communauté.

La communauté des adhérents à la charte de la participation du public

La communauté comprend actuellement 161 adhérents (voir la liste des adhérents). Elle réunit l'ensemble des catégories d'acteurs qui agissent lors de concertations et permet une diversité de points de vue :

- des porteurs de projet : des maîtres d'ouvrage qui portent l'initiative d'un processus de participation du public et la charge de prendre en compte ses résultats ;
- des organismes parties prenantes (associations, collectifs…), qui participent à des concertations en faisant valoir un point de vue ;
- des citoyens participant également à des concertations ;
- des promoteurs (bureaux d'études, think tank...), qui diffusent et encouragent la prise en compte de cette charte.

Elle est également riche par la variété de :

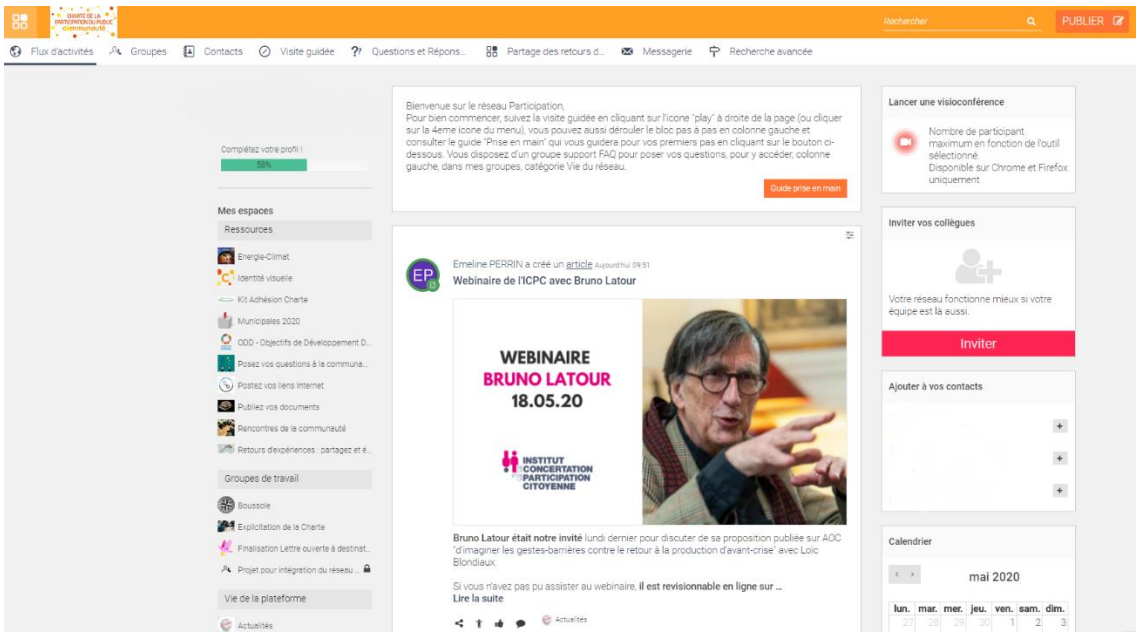
- la taille des structures adhérentes (entreprises individuelles et grosses entreprises) ;
- leur nature (secteur public et privé) ;
- leurs objets (énergie, eau, concertation...).

Cette communauté existe depuis avril 2017 et se construit « en marchant ». Elle fonctionne sur un **principe d'horizontalité** et de **contribution volontaire**, où chaque

adhérent peut partager son expérience et ses ressources, poser des questions à la communauté, proposer un travail et/ou le piloter.

Les premiers travaux collectifs ont permis de définir des défis communs et de co-construire un centre de ressources et d'échanges adapté aux besoins de ses membres. Il se matérialise par **deux réunions par an** d'échanges en présentiel, une à Paris et une ailleurs sur le territoire, et par « **réseau-participation** », un réseau social professionnel. Ce sont bien **les adhérents, leurs expériences participatives et leurs échanges qui sont le cœur de ces ressources.**

Réseau-participation : le point de rencontre de tous les adhérents



4. Un aperçu de réseau-participation

La communauté utilise un réseau social professionnel appelé "réseau-participation" pour partager ses expériences, échanger ses informations, ressources et outils, et travailler collectivement. Il est ouvert à tous les adhérents, et à tous les membres d'une structure adhérente qui en font la demande. Il permet d'incarner de manière continue et partagée les valeurs et principes contenus dans la charte, notamment par les actions que chaque adhérent peut y mener :

- interroger la communauté sur une problématique en participation du public ;
- partager des retours d'expériences et des ressources, et accéder à celles des autres sur des thématiques diverses (énergie-climat…) ;
- créer un groupe et disposer d'un espace de travail dématérialisé pour travailler avec d'autres adhérents ;
- identifier des personnes ressources sur une thématique spécifique ;
- retrouver l'ensemble des échanges et comptes rendus de la communauté ;
- accéder depuis chez soi au kit d'adhésion à la charte.

Tous les membres d'une structure adhérente sont de fait adhérents.

Annexes

n°1 : Pourquoi la charte ?
n°2 : Un historique du projet de charte
n°3 : Question de la juridicité de la charte
n°4 : Faire ses premiers pas dans réseau-participation

Annexe n°1 : Pourquoi la charte ?

Affirmer que la participation du public est un élément fondamental et indispensable de la construction d'un projet durable

La charte porte le message que tout projet, toute mesure développés dans le cadre de la transition écologique ne peuvent être menés à bien et porter leurs fruits que s'ils sont élaborés de manière participative.

Ce message figure dans deux textes emblématiques :

- La Déclaration de Rio de 1992 qui, à travers son principe 10, énonce que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient [...] » ;
- La Charte de l'environnement de 2005, qui a statut de loi constitutionnelle, déclare dans son article 7 que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

La charte de la participation du public s'inscrit dans la philosophie de ces textes de référence, mais affirme se placer dans une dynamique résolument complémentaire à celle du droit : celle de l'engagement et de la volonté gageant que l'on obtient "mieux" de changement par l'incitation et l'appropriation que par la contrainte.

Une application à tout type de projet

La charte s'inscrit dans une portée très générale :

- elle s'appelle charte *de la participation du public* (et non de la concertation, ou du débat public) ;
- elle entend la notion de projet au sens commun du dictionnaire ;
- elle s'applique à n'importe quel projet.

Elle s'applique donc aussi bien dans l'élaboration de plans de déplacement d'entreprises, de programmes d'actions comme un Contrat de transition écologique, de projets-plans-programmes type PLUi ou projets d'infrastructures (routes, rails, énergie, etc.), ou encore dans le cas d'un projet d'éolienne terrestre portée par des habitants.

Créer les conditions d'une pratique sincère

La charte de la participation du public cherche à créer les conditions d'une pratique sincère. Elle définit les valeurs et principes d'un socle d'un processus participatif vertueux, et se vit comme un référentiel.

Là où le droit repose sur le principe d'une sanction en cas de non application, la charte repose sur l'engagement qui a été pris et sur la fidélité à cet engagement. Le risque en cas de non application, c'est la mise en jeu de sa propre réputation, et donc de sa fiabilité.

Contribuer à restaurer la confiance

En proposant un socle de valeurs et de principes communs aux différents protagonistes de la participation du public, la charte cherche à créer des conditions favorables au dialogue, et à contribuer à l'instauration d'un climat de confiance entre les parties venues débattre. Ce climat de confiance est une base indispensable pour une discussion saine et constructive, qu'il faut entretenir tout au long du processus.

Diversifier les approches

Pour l'essentiel, l'Etat développe ses politiques publiques nationales par le vecteur du droit, qui pose une contrainte à respecter, y compris quand il s'agit de poser le cadre de la participation du public. La charte s'inscrit dans une autre dynamique : celle qui consiste à « prendre part », de manière volontaire, ce qui revient à l'essence même du mot participation. La charte incarne ainsi la volonté de l'Etat de diversifier ses modes d'intervention et d'incitation pour une participation plus effective.

Annexe n°2 : Un historique du projet de charte de participation du public

Les faits générateurs

En octobre 2014, la mort d'un manifestant contre le projet de barrage de Sivens crée un vif émoi social. Le président de la République annonce le 26 novembre 2014, en ouverture de La Conférence environnementale, le lancement d'un chantier gouvernemental consacré à la modernisation du dialogue environnemental, piloté par le ministère de l'environnement.

Le ministère confie à une commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique, sous la présidence du sénateur et ancien ministre Alain Richard, la réalisation d'un rapport, rendu le 3 juin 2015. Ce rapport préconise le recours au droit pour y inscrire de nouvelles dispositions relatives à la participation du public et indique aussi le besoin de développer la culture de la participation du public en se dotant de référentiels méthodologiques.

Ce besoin de développer la culture de la participation du public est sous-tendu par une demande sociale croissante de « plus de participation » et par le constat de l'augmentation de la conflictualité de certains grands projets, comme l'aéroport Notre-Dame-Des-Landes, le barrage de Sivens, le Center Parcs de Roybon, le centre d'enfouissement des déchets radioactifs de Bure, etc.

Certains de ces projets, menés de manière tout à fait conforme sur le plan du droit, ont pourtant suscité de fortes oppositions. Si le droit ne peut tout résoudre, il est nécessaire de diversifier les approches, et d'avoir d'autres modes d'intervention publique. C'est ainsi que la charte de la participation du public s'inscrit dès le départ dans une perspective d'accompagnement du texte de droit portant réforme de l'information et de la participation du public, avec pour objectif de donner des jalons méthodologiques.

Une légitimité puisée dans son mode d'élaboration participatif

Quand on n'a pas la force du droit et de la loi comme assise (mais aussi comme contrainte), il est indispensable de penser l'élaboration de son objet comme devant gagner sa propre légitimité et sa propre crédibilité.

Un soin tout particulier a été apporté à l'élaboration même de l'objet charte, avec la volonté que cette maïeutique soit le premier acte fort permettant de construire la légitimité et d'amorcer la nécessaire dynamique devant l'accompagner.

Gouvernance

Hormis le pilotage assuré par le Ministère de la Transition écologique et solidaire - également le décideur final-, la gouvernance a reposé sur deux instances :

- Un comité d'écriture, composé de deux enseignants-chercheurs spécialistes de l'ingénierie de la participation du public, chargé d'un travail fin et itératif avec le ministère pour construire et valider la démarche et le texte de la charte ;
- Un comité de pilotage élargi, construit autour de collèges de parties prenantes : représentants de l'administration, des entreprises, des syndicats, des collectivités locales, des organismes qui accompagnent la participation (chercheurs, think tanks, Commission nationale du débat public, etc.) qui avait pour rôle de discuter les grandes orientations du projet dans ses différentes phases.

Modalités de participation du public

- L'élaboration de la charte de la participation du public a été réalisée en concertation avec le public lui-même, en deux phases successives : Des ateliers participatifs pour discuter de l'opportunité et des contenus de la charte ; le matériau de ces ateliers servant de base à l'écriture d'une première version de travail de la charte ;
- La soumission du texte de la charte au grand public, par le biais d'une plateforme participative dédiée, et l'amendement du texte en fonction des propositions qui avaient été faites.

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

Annexe n°3 : Juridicité de la charte

« On adhère à la charte, on ne la signe pas »

Le préambule de la charte rappelle « Les valeurs et principes énoncés […] ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation. »

Si la charte porte des engagements plus forts que le cadre législatif, c'est seulement sur la base du volontariat à l'appliquer, tout en gardant un esprit de convergence globale avec le droit.
La charte s'affiche donc clairement comme complémentaire du droit mais ne souhaitant pas en créer elle-même, et ce afin de donner un levier différent et supplémentaire de diffusion de la culture de la participation.

Faire vivre ces valeurs suppose de les mettre en œuvre par le plus grand nombre d'acteurs possible, et de créer un effet d'entrainement par le biais d'une démarche d'adhésion volontaire à la charte.
Les adhérents font le choix d'adhérer à la charte et prennent l'engagement d'en mettre en œuvre les valeurs et principes dans leurs pratiques.
Le positionnement est donc clairement que la charte ne soit pas créatrice de droit.

Pour autant, cette volonté affirmée a dû être confrontée à la réalité du droit, et il a été nécessaire de prendre l'attache de la direction des affaires juridiques du ministère pour préciser la "juridicité" de la charte :

"*La charte ne vise pas à expliciter les nouveaux dispositifs notamment issus de l'ordonnance du 3 août 2016 mais entend, sur un champ matériel plus large puisqu'il ne s'agit pas uniquement des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, à inciter les porteurs de projets le désirant à mettre en place des procédures approfondies en renforçant les procédures prévues par la loi et le règlement.*

Il ne semble pas que la charte puisse donner lieu à du contentieux entre un porteur de projet et des tiers. En effet, l'adhésion à celle-ci devant s'analyser comme un engagement entre les porteurs de projets qui sont volontaires et l'Etat, il apparaît douteux, au regard de l'effet relatif des contrats, que des tiers puissent se prévaloir de cette charte devant un juge civil (article 1199 du code civil « Le contrat ne crée d'obligations qu'entre les parties »).

Par ailleurs, les apports de la jurisprudence Danthony (Conseil d'Etat, Assemblée, 23 décembre 2011) sur les conséquences d'un vice de procédure sur la légalité d'une décision d'une part, et les précisions quant au champ d'application de la charte apportées par le communiqué de presse du 11 octobre d'autre part, sont plutôt de nature à réduire le risque contentieux.

Dès lors, la délibération d'une collectivité dans laquelle elle s'engagerait à appliquer les dispositions de la charte peut bien être source de contentieux de la part d'un tiers, mais, du fait de la jurisprudence Danthony, les chances d'aboutissement de ce risque contentieux sont très limitées."

La « non-juridicité » de la charte est un marqueur fort de son identité, autant pour l'aspect diversification des approches de politiques publiques (ici fondée sur l'engagement et le volontariat) que pour la manière dont est animée la communauté d'adhérents qui incarnent la charte au jour le jour.

Annexe n°4 : Comment faire ses premiers pas dans "réseau-participation"

La plateforme est personnalisable par chaque adhérent qui a choisi de s'y inscrire.

Un tutoriel est accessible lors de la 1re connexion et permet d'appréhender les boutons et l'interface de la plateforme. Les adhérents peuvent naviguer de façon autonome à partir de trois espaces clefs :

- Au centre de la page web, le flux d'actualités ou « mur de publications » où s'affiche l'activité des groupes virtuels de l'adhérent (veille informationnelle, résultats d'un groupe de travail, invitation à des événements) ;
- En haut à droite, l'onglet paramètres personnels qui permettent l'accès au flux d'actualités, aux notifications, aux outils de configuration ;
- En haut à gauche, l'accès aux fonctions partagées : Fil d'actualités • Annuaire des groupes • Annuaire des contacts • Messagerie • Recherche avancée • Applications.

Six étapes pour se connecter, trouver du contenu, publier et interagir sur le réseau :

1. Vous avez été invités au réseau par mail en tant qu'adhérent : cliquez sur le lien et choisissez votre mot de passe. Une fois connecté, enregistrez l'adresse http://www.reseau-participation.fr/ dans vos favoris ainsi que votre identifiant et votre mot de passe.
2. Renseignez votre profil dans le menu utilisateur (en haut à droite), notamment vos nom, prénom, structure et coordonnées ainsi que votre photo : c'est ce qui nous permet d'avoir un annuaire efficace et un réseau convivial.
3. A partir du menu utilisateur, gérez vos notifications en paramétrant la fréquence à laquelle vous voulez être informé des activités du réseau. N'hésitez pas à le configurer selon votre usage : envoi en temps réel, journalier ou hebdomadaire.
4. Afin de trouver du contenu (auteur, groupe, audience), une bande de recherche est disponible depuis toutes les pages de la plateforme ou à partir de l'onglet « recherche avancée ».
5. Le bouton « publier » permet de partager des documents, des articles, de poser des questions ou encore de réaliser des sondages. Il est important de sélectionner le groupe dans lequel vous souhaitez publier.
6. Pour interagir en continu vous pouvez utiliser l'espace discussion instantané et déposer des commentaires sous l'article auquel vous souhaitez réagir.

Pour toute demande d'aide technique sur le réseau ou de renseignement sur la communauté, vous pouvez nous contacter via reseau-participation, par mail ou par téléphone :

- Carole Garnier : carole.garnier@developpement-durable.gouv.fr / 01 40 81 29 67
- Joana Janiw : joana.janiw@developpement-durable.gouv.fr / 01 40 81 23 71
- Catherine Vachia : catherine.vachia@developpement-durable.gouv.fr / 01 40 81 85 22