

Enquête sur les pratiques de participation mises en œuvre par les collectivités

Note d'enseignements
à partir des 10 études de cas

Juillet 2020



Partenaire(s) de
l'étude



Commande et résumé de l'étude

Le CGDD a confié au Cerema la réalisation d'une étude visant à capitaliser des « bonnes pratiques » de participation mises en œuvre par des collectivités en lien avec les valeurs et les principes portés par la charte de la participation du public¹ (publiée le 11 octobre 2016).

Pour ce faire, 10 expériences de participation, volontaires ou réglementaires, conduites avant l'adoption de la charte, réparties sur le territoire national et portant sur des objets variés (politique publique, transport collectif, contrat de ville, renouvellement ou aménagement urbain, budget participatif, barrages écrêteurs de crues, documents d'urbanisme, éolien terrestre) ont été analysées. Des fiches individuelles de retour d'expérience, permettant de mettre en évidence ces « bonnes » pratiques déjà existantes, ont été établies et publiées sur la plate-forme collaborative « Réseau Participation » de la communauté des adhérents de la charte. L'analyse transversale de ces dix cas, objet de la présente note, permet de tirer des premiers enseignements pour la mise en œuvre d'une démarche participative, cohérente avec la charte.

Les fiches de retour d'expérience ont été établies par Nathalie Pitaval du Cerema Nord-Picardie, Karine Lancement et Marie-Aude Corbillé du Cerema Centre-Est, Marie-Laurence Claudon du Cerema Est et Géraldine Bertaud du Cerema Ouest, qui a également assuré le pilotage général de l'étude. La présente note a été rédigée par Géraldine Bertaud, relue au sein du Cerema par Karine Lancement et Nathalie Pitaval et au sein du CGDD par Joana Janiw et Carole Garnier.

Affaire suivie par

Géraldine BERTAUD - Mission Stratégies Intégrées - MSI
<i>Tél. : 02 40 12 83 74 / Fax : 02 40 12 84 44</i>
<i>Courriel : Geraldine.Bertaud@cerema.fr</i>
Cerema Ouest - Site de Nantes - MAN – 9 rue René Viviani – BP 46223 – 44262 NANTES cedex 02

Références

Maître d'Ouvrage : CGDD / DDD / DEPA - Joana Janiw et Carole Garnier

¹ Dans le reste du document, on désignera la charte de la participation du public par le seul terme « charte ».

SOMMAIRE

1 Capitaliser les bonnes pratiques de participation des collectivités : éléments de méthode et choix de l'échantillon.....	4
1.1 Analyser les pratiques de participation des collectivités au regard des enjeux et valeurs de la charte : contexte et objectifs de l'étude.....	4
1.2 Dix retours d'expériences participatives capitalisées par entretien.....	4
2 Tour d'horizon des démarches étudiées : 10 projets variés, répartis sur le territoire national.....	6
3 Des enseignements transversaux utiles pour appliquer la charte.....	10
3.1 Des natures variées de projets ayant en commun l'objet du débat plutôt explicite.....	10
3.2 Un portage politique fort des démarches participatives étudiées.....	12
3.3 La notion de scénario alternatif pas toujours adaptée à la démarche participative conduite.....	12
3.4 Le rôle de la participation dans le processus décisionnel bien explicité.....	12
3.5 Le recours formel au tiers garantissant le processus participatif peu répandu, mais une recherche de légitimité pour les démarches conduites.....	13
3.6 Une pratique des bilans de concertation qui se développe.....	15
3.7 Des outils choisis par les collectivités, variés pour favoriser une participation diversifiée et une information du public adaptée.....	17
3.8 Des démarches participatives qui traduisent un état d'esprit constructif.....	19
3.9 Une volonté d'inclure des publics éloignés des démarches de concertation.....	19
3.10 Des démarches qui encouragent le pouvoir d'initiative des citoyens.....	21
3.11 Quelques enseignements sur la charte elle-même.....	21
3.12 Des besoins d'échanges d'expériences exprimés par certaines collectivités interviewées.....	22
4 Quelques recommandations pour la pratique et la mise en œuvre de la charte.....	23

1 Capitaliser les bonnes pratiques de participation des collectivités : éléments de méthode et choix de l'échantillon

1.1 Analyser les pratiques de participation des collectivités au regard des enjeux et valeurs de la charte : contexte et objectifs de l'étude

Dans le champ de la participation du public, l'année 2016 a été marquée par la publication en août de l'ordonnance n°2016-1060 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Parallèlement à ces évolutions législatives et réglementaires, le Ministère de la transition écologique et solidaire a élaboré de façon collaborative une [charte de la participation du public](#)², afin de promouvoir et valoriser des grands principes à mettre en œuvre dans toute démarche de participation. Cette charte a été publiée le 11 octobre 2016 et chaque acteur de la participation (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, aménageurs, bureaux d'études, associations, etc.) peut y [adhérer](#).

Le commissariat général au développement durable (CGDD) a confié au Cerema une étude visant à **capitaliser des « bonnes pratiques » de participation mises en œuvre par les porteurs de projet telles que décrites dans la charte de la participation du public**, c'est-à-dire cohérentes avec la mise en application des valeurs et principes portés par cette dernière.

L'étude menée repose sur une **approche qualitative** portant sur un nombre limité de démarches de participation ou de concertation. L'objectif n'est pas de viser l'exhaustivité ni de se limiter à une approche statistique. Ainsi, **ont été identifiées quelques démarches** montrant que la mise en œuvre de la charte est possible et se pratique déjà par certains maîtres d'ouvrage et qu'elle contribue au succès et à la réalisation du projet ou du plan.

Les résultats de cette étude pourront alimenter les réflexions de la [communauté de la charte de la participation du public](#), via sa plate-forme collaborative « Réseau Participation » administrée par le CGDD.

1.2 Dix retours d'expériences participatives capitalisées par entretien

1.2.1 Méthode et déroulement de l'étude

Cette étude s'est basée sur des retours d'expérience réalisés par entretien avec les maîtres d'ouvrage sélectionnés. Ces entretiens ont été conduits sur la base d'un conducteur construit à partir des items de la charte de la participation et structuré autour de ses 4 articles. Il s'agissait notamment de savoir de quelle manière les éléments de la charte ont été traités et d'identifier les difficultés éventuelles rencontrées dans son application.

Une fois la méthode d'investigation définie, l'étude s'est déroulée de juillet 2017 à juillet 2018 de la façon suivante :

- construction d'un conducteur d'entretien, structuré autour des items mentionnés dans les 4 articles de la charte ;
- constitution d'une équipe projet Cerema pour identifier et mener les études de cas :
 - 2 études de cas menées par le Cerema Ouest (entretien et restitution) et production d'une fiche de synthèse « prototype » ;

2 Dans le reste du document, on désignera la charte de la participation du public par le seul terme « charte ».

- en parallèle, conduite des 8 autres études de cas par les 3 autres directions territoriales du Cerema impliquées ;
- rédaction d'une note d'enseignements issus du retour d'expérience.

Bien que cela n'était pas prévu à l'origine, les fiches produites pour 8 des cas étudiés ont été publiées entre novembre 2017 et octobre 2018 sur la plateforme « réseau participation » de la communauté des adhérents de la charte.

1.2.2 Parti pris de la méthode de travail retenue

Le choix de procéder par entretien des seuls maîtres d'ouvrage de la démarche de concertation comporte un parti pris assumé : les fiches de cas établies ne présentent que le vécu et le **ressenti des maîtres d'ouvrage** et ne permet pas de disposer de regards croisés avec d'autres parties prenantes ou de participants mobilisés pendant la démarche. Cet élément est à prendre en compte dans l'analyse des résultats et des enseignements.

1.2.3 Critères de choix des démarches de concertation

Le panel devait permettre de disposer d'un retour à **l'échelle du territoire national** et être restreint en nombre (une dizaine maximum).

Il s'agissait donc de trouver des exemples de concertation ou de participation sur les plans, programmes et projets dont la maîtrise d'ouvrage devait être assurée prioritairement par des collectivités. Les démarches pouvaient concerner des concertations volontaires comme des dispositifs de concertation obligatoires réglementairement.

Enfin, pour faciliter le retour d'expérience, le choix s'est fait à partir de propositions de démarches déjà connues par les membres de l'équipe projet Cerema (ou déjà identifiées, afin de faciliter l'analyse du contexte et la prise de contact avec le maître d'ouvrage).

2 Tour d'horizon des démarches étudiées : 10 projets variés, répartis sur le territoire national

La carte ci-dessous illustre la répartition géographique des **10 démarches étudiées** et le tableau des pages suivantes récapitule, pour chaque démarche, le type de projet, plan ou programme concerné, le maître d'ouvrage, les dates approximatives de la concertation, ainsi que les principales caractéristiques et les pratiques mises en œuvre illustrant particulièrement certains items de la charte.



Illustration 1 : Les dix démarches analysées (conception : Cerema Ouest)

Cet échantillon d'expériences témoigne de la variété des démarches participatives mises en œuvre par les collectivités, qu'il s'agisse de démarches encadrées réglementairement ou conduites de façon volontaire.

Type de projet, plan ou programme	Nom de la démarche	Maître d'ouvrage (région)	Dates de la concertation	Description de la démarche	Items de la charte particulièrement illustrés dans la démarche participative
Débat de politique publique	Grand débat sur la transition énergétique	Nantes Métropole (<i>Pays de la Loire</i>)	Septembre 2016 à mars 2017	Démarche de participation volontaire en vue d'identifier des acteurs et des actions sur le territoire, en préalable à la constitution d'une feuille de route partagée et multi-acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - des outils diversifiés pour une participation par le faire - une approche pédagogique du « document socle » - une commission du débat, indépendante et citoyenne - des règles du jeu clairement posées - une reconnaissance des divergences de points de vue (mandat de la commission, reddition des comptes)
Projet de transport	Projet de la ligne B et du réseau maillé de tramway d'Angers Loire Métropole	Angers Loire Métropole (<i>Pays de la Loire</i>)	Octobre 2014 à avril 2015	Concertation réglementaire (au titre du code de l'urbanisme) pour recueillir des avis sur l'insertion du projet dans le territoire et son utilité, et ce afin de préparer l'enquête publique.	<ul style="list-style-type: none"> - une volonté d'inclusion de tous par une combinaison d'outils diversifiés pour associer largement, en allant vers les habitants et portant une attention particulière aux sourds-malentendants et aux déficients visuels - des attentes fortes de la collectivité quant à l'appropriation du projet et des marges de manœuvre explicites pour ce faire
Budget participatif	Budget participatif d'Avignon	Ville d'Avignon (<i>Provence Alpes Côte d'Azur</i>)	Mai à novembre 2017 (pour une inscription des projets au budget 2018)	<p>Démarche de participation volontaire d'expérimentation d'un premier budget participatif pour la réalisation de projets d'investissement et d'amélioration du cadre de vie proposés, débattus et choisis par la population</p> <p>Un dispositif test pour expérimenter et diffuser la culture de la participation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - une volonté de diffusion de la culture de la participation (en interne à la collectivité et auprès des habitants) - une présentation claire et transparente des objectifs, des critères, des grandes étapes et des décisions relatives au projet - des attentes de la collectivité pour une implication diversifiée des habitants - une volonté d'inclusion de tous les quartiers et tous les publics
Plan local d'urbanisme	Révision participative du PLU	Commune de Saillans (<i>Auvergne Rhône-Alpes</i>)	Démarche engagée depuis 2016 – concertation active depuis 2017 (jusqu'en 2020)	<p>Démarche participative et innovante de co-construction et co-décision mobilisant une palette d'outils et de dispositifs variés pour faciliter la participation du plus grand nombre à la révision du Plan Local d'Urbanisme</p> <p>Volonté de co-écrire un PLU simple, qui parle et s'adresse à tous</p>	<ul style="list-style-type: none"> - une concertation dès l'amont pour co-définir les objectifs et la démarche participative de révision du PLU avec les habitants - un appui sur les outils et acteurs de l'éducation populaire pour sortir des formats classiques de participation, mobiliser et recueillir la parole, former des habitants - animateurs bénévoles, favoriser la diversité des participants et la participation inclusive - un groupe de pilotage citoyen composé de 12 habitants tirés au sort, 4 élus et 2 agents, mobilisé tout au long du processus de révision (3 ans) - la mise en place d'un suivi-évaluation en continu du processus participatif

Type de projet, plan ou programme	Nom de la démarche	Maître d'ouvrage (région)	Dates de la concertation	Description de la démarche	Items de la charte particulièrement illustrés dans la démarche participative
Projet de renouvellement urbain	Démarches et instances participatives pour le projet de rénovation urbaine et la gestion urbaine et sociale de proximité du quartier politique de la ville (QPV) du Mail à Chenôve	Ville de Chenôve (<i>Bourgogne Franche-Comté</i>)	Démarche engagée depuis 2016 (toujours en cours)	Démarche de participation volontaire, inscrite dans le temps et la proximité et qui s'appuie sur une palette d'instances participatives variées, des acteurs relais et des outils diversifiés selon la nature des projets, l'objet de la participation et le public visé Une participation de terrain continue et sans cesse réinventée	<ul style="list-style-type: none"> - une volonté et un portage politique très fort du renouveau de la démocratie participative - un cadre clair et partagé avec 7 instances participatives, un schéma de gouvernance participative et une charte des instances participatives - une présentation claire et transparente des objectifs, des critères, des grandes étapes et des décisions relatives à chaque projet concerté - une ingénierie dédiée à la participation en interne à la collectivité, avec une forte présence terrain - un déploiement d'outils participatifs diversifiés et renouvelés - une volonté d'inclusion de tous les quartiers et de tous les publics dans leur diversité (intergénérationnelle et interculturelle)
Aménagement urbain	Projet d'aménagement du secteur du chemin des carrières à Orly	EPA ORSA - Établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine Amont (<i>Île-de-France</i>)	Démarche conduite de juin 2013 à juin 2015	Démarche de participation réglementaire (telle que prévue par le code de l'urbanisme) selon des modalités assez poussées et poursuivie au-delà de la procédure réglementaire.	<ul style="list-style-type: none"> - une concertation construite sur la durée - une co-construction de scénarios alternatifs résultant d'une itération continue permise par les méthodes de travail spécifiques mobilisées tout au long du processus - une réelle écoute pour prendre en compte le vécu des habitants - des engagements pris vis-à-vis des habitants, utilisés ensuite pour retenir un nouvel architecte coordonnateur - l'intérêt de l'animation réalisée par l'urbaniste et la sociologue pour lever les inquiétudes d'une population au départ réfractaire
Projet de barrages écrêteurs de crues	Projet de prévention des inondations et de restauration écologique	Syndicat de rivières Brèvenne-Turdine (SYRIBT) (<i>Auvergne Rhône-Alpes</i>)	Courant de l'année 2012 (pendant 8 mois)	Démarche volontaire de concertation sur la base d'un projet proposé par la maîtrise d'ouvrage (aménagement de six ouvrages de ralentissement de l'eau sur 4 sites et trois opérations de restauration écologique)	<ul style="list-style-type: none"> - des marges de manœuvre importantes pour prendre en compte les besoins des populations concernées - des échanges apaisés et constructifs, grâce à la présence d'un tiers animateur - une co-construction facilitée par un tiers externe - une concertation qui se poursuit au-delà de la prise de décision et durant toute la phase de réalisation du projet, afin d'anticiper les éventuels problèmes pendant la phase de chantier

Type de projet, plan ou programme	Nom de la démarche	Maître d'ouvrage (région)	Dates de la concertation	Description de la démarche	Items de la charte particulièrement illustrés dans la démarche participative
Contrat de ville	Démarche participative pour la co-construction du contrat de ville d'Hazebrouck	Ville d'Hazebrouck (<i>Hauts de France</i>)	De décembre 2014 à mai 2015 et depuis juin 2015 (toujours en cours)	Démarche obligatoire dans le cadre de la loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 21 février 2014 accompagnée d'une démarche de participation volontaire	<ul style="list-style-type: none"> - un portage politique fort avec le souhait d'intégrer l'ensemble des habitants du quartier - une palette de démarches participatives pro-actives pour toucher un large public - une réelle volonté d'inclure toutes les générations pour co-construire un projet partagé et des actions spécifiques pour un public jeune (- de 26 ans) - des contributions attendues à chaque phase du projet (écriture du diagnostic, propositions d'actions, priorisation des actions) avec une réunion d'information initiale indiquant clairement les différentes étapes de partage, un éditorial mensuel pour communiquer sur la concertation et une réunion de validation des propositions hiérarchisées au moyen d'un système de vote
Plan local d'urbanisme intercommunal	Élaboration du PLUi du Pays de Lumbres	Communauté de communes du Pays de Lumbres (<i>Hauts de France</i>)	Démarche initiée en février 2015 jusqu'à l'arrêt du projet de PLUi prévu mi-2018	Démarche de participation volontaire dépassant largement le cadre réglementaire des concertations plus classiquement conduites sur les documents d'urbanisme L'expertise d'usage au service de l'intérêt général	<ul style="list-style-type: none"> - le recours à un prestataire extérieur pour mener une mission spécifique de concertation dans une ambiance ludique et innovante pour associer les habitants à l'ensemble du processus - une large gamme de publics cibles concernés : les entrepreneurs (en complément de la concertation menée avec les agriculteurs) et les différentes générations pour faciliter l'expression de tous les habitants - l'expression des opinions et la reconnaissance mutuelle d'une double expertise d'usage des élus et des habitants - une évolution de la hiérarchie des enjeux grâce à la concertation et la co-construction du scénario de développement - une continuité des actions au-delà de l'approbation du PLUi
Projet d'éoliennes	Projet de parc éolien terrestre du Mont des 4 Faux	EDF Renouvelables et Windvision (<i>Grand Est</i>)	Démarche conduite en 2014 et 2015	Concertation (démarche volontaire) conduite en amont de l'engagement de la procédure d'autorisation unique, pour mieux faire connaître le projet, définir avec la population les modalités d'implantation et d'insertion des éoliennes dans le territoire.	<ul style="list-style-type: none"> - un porteur de projet signataire de la charte entre France énergie éolienne et Amorce - une implication très forte du porteur de projet - une adaptation au territoire pour répondre aux enjeux locaux - des rencontres de proximité, associant les habitants de toutes les communes concernées, - un lien collectivité et porteur de projet permanent - une concertation poursuivie au-delà par un travail sur les mesures d'accompagnement à mettre en œuvre

3 Des enseignements transversaux utiles pour appliquer la charte

Les expériences étudiées ont toutes été conduites ou engagées avant l'adoption de la charte de la participation du public. Leur analyse permet de mettre en évidence des pratiques déjà existantes sur le territoire national en lien avec la charte.

Compte tenu de la grande diversité des démarches étudiées, il ne s'agit pas de tirer des enseignements généraux mais d'identifier des pratiques intéressantes à valoriser, pouvant servir la mise en œuvre de la charte.

Cette partie « enseignements » est structurée autour des items figurant dans les quatre articles de la charte. Au-delà de ces éléments, l'analyse conduite permet également de dégager quelques enseignements relatifs à la charte elle-même.

3.1 Des natures variées de projets ayant en commun l'objet du débat plutôt explicite

Par construction, l'échantillon des démarches étudiées est très diversifié et concerne des démarches participatives volontaires comme des concertations s'inscrivant dans un cadre obligatoire ou réglementaire (cf tableau du paragraphe 1.3.2).

Les concertations étudiées s'inscrivent généralement en amont dans le processus décisionnel ou quand des choix sont encore possibles. Elles couvrent un spectre large en termes d'objectifs de concertation : depuis la concertation en vue de partager l'information sur le projet et l'améliorer aux démarches de co-construction d'une politique publique locale ou d'un projet. Le tableau suivant en présente le détail.

Démarche	Objet de la concertation	Caractéristiques
Nantes transition énergétique	Un grand débat pour la mise en œuvre d'une politique 4 questionnements clairs et proches de préoccupations des habitants Une volonté de faire pratiquer ou de rendre acteur le public pendant le débat par l'expérimentation : le « débat du faire » Une démarche d'association qui se poursuit après le débat au travers de la construction d'une feuille de route partagée	Une concertation très en amont, opérationnelle et avec des applications concrètes
Angers projet de transport	Sollicitation de l'avis du public sur le projet de tramway et son insertion dans l'environnement Volonté d'informer sur les choix faits par la collectivité, de préparer la phase d'enquête publique	Une concertation plus en aval dans l'élaboration du projet pour faire connaître et intéresser au projet et à ses conséquences sur le quotidien
Avignon tout sujet concernant les habitants	Budget participatif : propositions par les habitants des projets qui leur tiennent à cœur	Une démarche très en amont avec un volet opérationnel fort (concret et pratique)
Saillans Révision du PLU	Une concertation en deux phases : <ul style="list-style-type: none"> • une phase participative de définition des objectifs de révision du PLU et des modalités de la concertation • une phase de préparation du processus participatif avec les constructions d'outils pour favoriser la participation de tous 	Une démarche très amont qui illustre la liberté et les marges de manœuvres possibles pour conduire une concertation au titre du code de l'urbanisme

Démarche	Objet de la concertation	Caractéristiques
Chenôve politique de la ville et renouvellement urbain	Tous les aspects de la vie du quartier sont concernés Toutes les actions et projets d'amélioration du cadre de vie du quartier approche ciblée sur le quartier politique de la ville	Démarche qui embrasse des sujets larges et territorialisée puisqu'appliquée au quartier concerné
EPA ORSA Orly aménagement urbain	Discussion sur le projet urbain dans le cadre d'une démarche encadrée réglementairement (code de l'urbanisme) et poursuivie au-delà (dans le cadre de la création et de la réalisation de la ZAC) = transformation d'une zone d'activité comportant quelques pavillons en quartier résidentiel avec commerces et discuter de la desserte => consultation sur le diagnostic, définitions des intentions programmatiques et engagements pour l'aménagement futur, transcription en orientations d'aménagement	Démarche en amont du projet urbain articulant un processus réglementaire et une démarche volontaire
Brévennes-Turdine risques inondations	Une concertation engagée pour discuter des aménagements proposés par le maître d'ouvrage dans une posture très ouverte : présenter les choix techniques, écouter la connaissance locale, laisser l'occasion aux parties prenantes de questionner les propositions de solutions et construire collectivement	Une démarche de concertation volontaire en amont pour aider aux choix et des marges de manœuvre identifiées pour faire évoluer le projet
Hazebrouck politique de la ville	Démarche obligatoire de concertation dans le cadre de l'élaboration du contrat de ville et prolongée par une démarche volontaire Objectif de faire connaître le projet au public, se nourrir de ses propositions, créer une adhésion véritable et susciter le respect du cadre et des actions choisies par eux pour eux	Démarche très en amont avec des actions concrètes, qui touchent le quotidien
Pays de Lumbres projet de PLUi	Démarche volontaire dans le cadre de l'élaboration du PLUi assise sur une démarche réglementaire (concertation code de l'urbanisme) pour faire connaître le PLUi et co-construire le projet de territoire	Concertation en amont
Mont des 4 Faux projet d'éoliennes	Projet d'implantation d'un parc éolien (sur 5 000 ha) mise en place d'un groupe de réflexion : diagnostic des perceptions des acteurs du territoire et mise en place d'une démarche pour co-construire avec la population ce qui pouvait l'être puis communes par commun, réflexion engagée sur la mise en place des mesures d'accompagnement (paysagères et environnementales notamment)	Concertation plutôt aval sur l'insertion du projet pour préparer les phases ultérieures d'enquête publique

On peut toutefois noter que **la question de l'opportunité d'agir est relativement peu présente** en tant que telle dans les démarches étudiées. Cela vient soit du caractère volontaire de la démarche de concertation (budget participatif par exemple) soit de la nature du projet (la question de l'opportunité de mener telle ou telle politique ne se pose pas, par exemple pour un contrat de ville ou un budget participatif) soit du caractère très amont du projet ou du plan (où l'opportunité est ou sera abordée sur le volet plan d'actions). Enfin, pour le projet de transports collectifs, l'opportunité est considérée comme acquise avec l'adoption du PDU qui proposait sa réalisation dans le plan d'actions.

La démarche de Saillans présente une originalité puisque l'exercice de concertation commence avec une discussion collective autour des objectifs de la révision du PLU et des modalités de concertation à mettre en place, discussion qui est en général conduite au sein du conseil municipal seul.

3.2 Un portage politique fort des démarches participatives étudiées

Toutes les expériences étudiées s'appuient sur une **volonté politique forte** (des élus locaux, maire, président d'intercommunalité ou élu en charge de la participation) **d'intégrer pleinement la participation du public dans la conduite des projets** et des réflexions territoriales. Les élus sont d'ailleurs très présents dans le portage des démarches.

La pratique de la participation apparaît ancrée dans le fonctionnement des équipes soit comme un « mot d'ordre » des mandats en cours pour les équipes nouvellement élues (2014) soit comme une nécessité identifiée pour les équipes en place. On pressent la prise de conscience de plus en plus forte que l'association du public est essentielle pour l'appropriation des projets, leur compréhension et leur acceptation et que la démocratie participative s'inscrit en complémentarité de la démocratie représentative.

3.3 La notion de scénario alternatif pas toujours adaptée à la démarche participative conduite

Il ressort de l'analyse des 10 cas que **la notion de scénario alternatif ne s'adapte pas à toutes les démarches de participation.**

En effet, **cette notion s'adapte bien aux projets plutôt opérationnels** comme les projets d'aménagement de quartier, les infrastructures de transport ou le projet de bassins écrêteurs de crues : dans ces trois cas, le maître d'ouvrage présente plusieurs scénarios pour agir (ou variantes). Dans deux cas étudiés (EPA ORSA et Brévenne-Turdine), la démarche de concertation présentant plusieurs solutions aboutit à la construction collective d'un autre scénario, finalement retenu à l'issue du processus.

Dans d'autres cas, **parler de scénario alternatif n'apparaît pas pertinent**, notamment lorsque l'on s'inscrit dans **des démarches de co-construction** très en amont ou dans une construction collective et progressive : c'est le cas par exemple pour la révision du PLU de Saillans, l'élaboration du PLUi du Pays de Lumbres, le budget participatif d'Avignon, le contrat de ville d'Hazebrouck, le projet de renouvellement urbain de Chenôve ou encore le grand débat sur la transition énergétique de Nantes Métropole.

La **notion de scénario alternatif est aussi associée à la question de l'opportunité**. Elle vise à permettre au maître d'ouvrage de montrer que, pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé ou répondre aux besoins identifiés pour le territoire, il n'existe pas de solution plus adaptée (de moindre impact et à coût raisonnable). Ainsi, en l'absence de solutions alternatives, une **attention particulière devrait être apportée à la justification des choix** (notamment le choix d'agir ou de ne pas agir). Le code de l'environnement (pour les démarches de concertation notamment) va dans ce sens en précisant désormais que le scénario de l'inaction (c'est-à-dire, que se passerait-il si on ne faisait rien, si on ne mène pas la politique ou si on intervient pas) fait partie explicitement des scénarios à étudier et à soumettre à la concertation³.

3.4 Le rôle de la participation dans le processus décisionnel bien explicité

Dans les 10 cas étudiés, **la place de la phase de concertation engagée est bien positionnée dans le processus décisionnel.**

Par exemple, dans le cas du budget participatif conduit par Avignon, le déroulement est clair depuis les propositions attendues jusqu'à l'inscription dans le budget de la ville en passant par les étapes de recevabilité des projets et de vote des citoyens.

3 Cf article L121-1-I du code de l'environnement sur le contenu soumis au débat public ou à la concertation préalable
« *Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre.* »

Dans le cas du PLU de Saillans, le niveau de participation est très poussé puisqu'il va jusque à la co-décision. En effet, le groupe de pilotage citoyen associant élus, techniciens et habitants est instance décisionnelle tout au long de la révision du PLU. Les rôles et responsabilités sont clairement explicités entre le groupe de pilotage citoyen et le conseil municipal compétent in fine. Une charte de révision du PLU affirme en toute transparente les principes clés⁴ qui guident la démarche participative engagée.

La démarche du PLUi du Pays de Lumbres s'inscrit également dans un schéma de gouvernance qui favorise l'inter-action entre les acteurs dans lequel le rôle de chacun est clairement identifié.

Le grand débat conduit par Nantes Métropole est clairement présenté comme l'outil nécessaire pour alimenter la feuille de route « transition énergétique » (futur volet « atténuation » du PCAET). Les différents rôles (commission du débat et les propositions qu'elle doit faire et Nantes Métropole qui construira à l'issue du débat une feuille de route partagée avec les acteurs) sont explicités dans une charte du débat.

Dans le cas d'Angers, la phase de concertation est présentée au public comme un préalable de discussion nécessaire et indispensable avant la phase d'enquête publique plus formelle. Le projet y est présenté dans son déroulement général permettant au public d'appréhender les décisions dans lesquelles il s'inscrit (PDU, choix du mode, orientation Est-Ouest notamment) et les étapes suivantes avant l'engagement des travaux.

Le cas de Chenôve est également particulièrement intéressant puisque les règles du jeu et les responsabilités sont formalisées dans une charte et un guide de la participation.

3.5 Le recours formel au tiers garantissant le processus participatif peu répandu, mais une recherche de légitimité pour les démarches conduites

Deux démarches sur les dix étudiées ont eu recours formellement à un tiers garantissant le processus participatif :

- une **commission du débat, indépendante et citoyenne, a été mise en place dans le cadre du débat sur la transition énergétique organisé par Nantes Métropole** : son rôle et son fonctionnement sont régis par une charte du débat. La commission dispose avec cette charte d'un mandat clair et connu de tous. Elle garantit notamment le bon déroulement du débat et la production d'un rapport final, synthèse de l'ensemble des contributions à remettre à la présidente de Nantes Métropole. La commission rend compte de manière autonome et distanciée (sans élus) du déroulement du débat devant la presse à différents points d'étape. Cette commission est composée de 4 citoyens bénévoles (citoyens proposés par les groupes politiques constituant le conseil métropolitain selon des règles)⁵. La commission bénéficie de l'aide de l'équipe projet dédiée au sein de Nantes Métropole pendant toute la durée du débat et au-delà pendant la phase de restitution du débat.
- **La commune de Saillans a saisi la CNDP pour la nomination d'un garant.** La charte de la participation pour la révision du PLU de Saillans définit ainsi son rôle : « *veiller à ce que la participation à la révision du PLU soit menée selon les règles énoncées dans cette charte ; répondre aux demandes qui lui sont adressées par toute personne, collectif ou groupement qui en éprouve le besoin, par email, par courrier ou en personne ; rendre un rapport annuellement* ». Un article dédié dans la lettre info de décembre 2017 précise son rôle et les modalités pratiques pour le contacter : « *Son rôle est de veiller à l'impartialité et*

4 Principes clefs dans la charte de révision du PLU :

- La participation de tous, à tout moment ;
- Faire émerger l'intérêt général ;
- Mise en débat des différents points de vue ;
- La participation en complément de la démocratie représentative ;
- Un dispositif participatif pour une action publique plus démocratique et juste.

5 Pas d'élus dans la commission : c'est un des enseignements du débat « La Loire et nous ». Des experts ont par ailleurs décliné les propositions de Nantes Métropole d'intégrer la commission ; ils ont pour certains préféré pouvoir intervenir par ailleurs dans le déroulement du débat (cahier d'acteur ou contributions personnelles).

la lisibilité de l'information transmise aux habitants. Il est également en charge de vérifier que le processus participatif se déroule bien conformément aux objectifs décrits dans la charte. En particulier, il veillera à ce que des moyens soient bien mis en place pour permettre aux habitants de participer à la révision du PLU, et que leurs avis seront pris en compte dans les débats. Le garant assistera ainsi à la plupart des réunions publiques, des ateliers de la concertation ainsi que des réunions du Groupe de Pilotage Citoyen ».

Dans le cadre des autres démarches, on peut noter le souci de la collectivité de **légitimer le processus participation conduit et notamment de garantir la neutralité et la transparence**. Ainsi, plusieurs collectivités s'octroient les services de bureaux d'études voire d'une sociologue pour un cas afin de créer un climat de confiance et d'ouverture et inciter à la participation.

Quelques exemples intéressants :

- **Budget participatif d'Avignon** : une commission d'élus et de représentants des conseils de quartier a examiné les projets proposés par les citoyens afin de vérifier leur inscription dans le cadre légal ainsi que dans les priorités de la Ville.
- **Projet de rénovation urbaine à Chenôve** : le conseil citoyen, la MJC qui l'anime, les autres instances participatives municipales et les associations de quartier ont un rôle d'animateurs, d'agitateurs de vie démocratique, de veille et de propositions sur la participation. La MJC et le conseil citoyen réalisent un bilan annuel de leur fonctionnement et des suites réservées à leurs propositions ; le Conseil citoyen, animé par la MJC, fonctionne en autonomie et indépendance par rapport à la ville qui n'y intervient pas.
- **Projet d'aménagement à Orly porté par l'EPA ORSA** : la concertation était pilotée par l'urbaniste du projet en lien avec une sociologue (enjeu fort d'une population assez fermée à la perception d'un nouveau projet d'aménagement). Cette sociologue a accompagné l'urbaniste dans sa mission à chaque réunion pendant toute la durée de la concertation afin d'ouvrir le dialogue avec les habitants. Cela a notamment permis de construire un climat de confiance et les conditions favorables à une participative effective.
- **Projet de barrages porté par le syndicat Brévenne-Turdine** : le syndicat de rivières a fait appel à un tiers pour organiser le processus participatif. Une coopérative spécialisée dans l'accompagnement des organisations désireuses de susciter la participation des acteurs du territoire ou d'avancer par la voie du dialogue dans leurs projets, a été mandatée pour animer la concertation. Elle a commencé par réaliser des entretiens préparatoires avec le porteur de projet et avec les acteurs pressentis pour constituer les futures parties prenantes et choisir les bons outils de concertation. Il était nécessaire de vérifier si les conditions de concertation étaient réunies avant d'entamer le processus de participation (notamment s'assurer que les acteurs acceptaient d'engager le dialogue et que le rapport de force était équilibré). La coopérative a notamment été à l'initiative des trois niveaux de participation retenus (cf la fiche de cas). Elle a, aux côtés des représentants techniques et des élus du syndicat, assuré l'articulation et la cohérence entre les différentes étapes participatives. Les actions du tiers animateur étaient directes et ont permis d'établir un principe de neutralité au sein des débats.
- **Contrat de ville d'Hazebrouck** : la Ville d'Hazebrouck s'est entourée d'une société spécialisée dans la concertation et la participation des publics. Cette société a été missionnée pour prendre en compte la parole de tous les habitants quels que soient leurs profils, leurs âges et permettre d'assurer ainsi au maximum la neutralité du processus. La ville d'Hazebrouck a souhaité « *aller chercher* » des habitants qui ne participent pas généralement aux réunions et événements publics. Ce souhait est le reflet d'une volonté de « *n'exclure personne* » et de permettre à tous les habitants de se sentir légitimes à prendre part à la concertation, et de garantir ainsi le processus participatif.
- **Elaboration du PLUi du Pays de Lumbres** : la CCPL s'est posé la question de la manière d'assurer une légitimité au processus. La CCPL s'est interrogée avec l'agence d'urbanisme et de développement Pays de Saint Omer Flandre intérieure (AUD) sur la méthode de concertation optimale et sur le choix à faire entre faire appel à une équipe d'urbanistes habitués à établir des PLUi ou faire appel à une équipe plutôt mixte, avec une forte teneur

en animation et en concertation citoyenne. Les élus ont privilégié cette seconde option puisque les urbanistes étaient déjà présents au sein de l'AUD. Le bureau d'études ainsi retenu a été choisi pour ses techniques d'animations ludiques et ses outils numériques, dans le cadre d'une mission dont les contours ont été fixés par la CCPL.

A noter que la démarche mise en place pour le projet de barrages conduit par le syndicat de rivières Brévenne-Turdine, s'apparente dans l'esprit à « l'étude de contexte » menée en général en amont des débats publics (et souhaitée par la CNDP sur les grands projets). Pour mémoire, l'**étude de contexte**⁶ a pour objectifs :

- d'**identifier les acteurs** susceptibles de prendre part à la démarche de concertation et de débat public et de prendre la mesure de leurs opinions, convictions, savoirs, intérêts et positionnements à l'égard du projet. Au-delà du recensement « pur » des partisans et des opposants potentiels au projet, elle permet surtout d'obtenir des éléments pour **comprendre les logiques argumentaires existantes** ;
- d'**apprécier la sensibilité** des problématiques sociales, environnementales et économiques : il s'agit notamment d'identifier les points qui font débat et ceux qui sont largement partagés et ne font pas débat ;
- de **définir une démarche de concertation** adaptée aux enjeux et aux attentes des acteurs et du public.

Elle est particulièrement utile pour la définition de la stratégie de concertation et est de ce fait particulièrement intéressante pour mettre en place les conditions d'une bonne concertation en identifiant les outils adaptés et susceptibles de favoriser l'expression constructive de tous.

3.6 Une pratique des bilans de concertation qui se développe

Dans les 10 cas étudiés et quelles que soient les formes retenues pour la concertation, cette dernière produit des effets sur l'objet soumis au public, qui impactent la suite du projet ou la politique portée :

- construction d'une feuille de route partagée, d'un projet de territoire ou d'un plan d'action partagé et porté par différents acteurs (Nantes, Chenôve, Hazebrouck, Saillans, Pays de Lumbres, Avignon) ;
- évolution du projet pour une meilleure insertion dans son environnement (Angers, Mont des 4 Faux) ;
- des propositions nouvelles issues de l'analyse des options présentées par le maître d'ouvrage et qui font évoluer fortement le projet (EPA ORSA - Orly, Brévenne-Turdine).

Les bilans de concertation dressés en cours ou à l'issue des démarches participatives permettent en effet d'explicitier comment les contributions sont prises en compte dans la suite du projet et de la démarche.

La pratique des bilans de concertation est associée aux processus réglementaires (en particulier dans le cadre des concertations au titre du code de l'urbanisme) mais elle se développe aussi pour les démarches volontaires, dans un souci à la fois de transparence des choix et de reconnaissance des points exprimés. Il convient de noter qu'au moment de la rédaction des fiches de cas (en 2017), toutes les démarches n'étaient pas terminées et que de fait les bilans formalisés n'étaient pas tous disponibles.

Quelques exemples étudiés sont intéressants à citer :

- **Débat transition énergétique de Nantes Métropole** : la commission du débat a rendu un rapport de 200 pages aux élus de Nantes Métropole. Ce rapport a été présenté publiquement aux citoyens (200 personnes présentes à la présentation publique du

6 Cf fiche n°3 de l'ouvrage « concertation / débat public fiches méthodologiques » - 2004

rapport). Il retrace un bilan quantitatif et qualitatif du débat, et propose en conclusion des préconisations pour le commanditaire avec :

- une première partie : « bilan de la dynamique participative » ;
 - une deuxième partie : « analyse des contributions citoyennes » qui détaille les contributions de tous au débat, met en exergue les solutions et propositions partagées et présente également les sujets qui font débat à l'issue du processus⁷ ;
 - une troisième partie : « préconisations de la commission du débat » comprenant les propositions formulées sous la forme de 12 accélérations et 60 actions.
- **Projet de tramway d'Angers Loire Métropole** : le bilan de la concertation traduit la volonté de la collectivité de présenter un bilan factuel et transparent. Le bilan est structuré en trois parties : les modalités de mise en œuvre ; les résultats ; la synthèse de la démarche. La deuxième partie présente une analyse détaillée des contributions, regroupées par thématiques et en fonction des outils d'expression (réunions publiques, kiosque mobile, registres d'observation et formulaires de contacts). La troisième partie présente de façon synthétique les sujets au cœur du débat et précise ce qui a pu être pris en compte et comment. Cette distinction entre les parties 2 et 3 est intéressante, car elle permet d'une part de présenter l'ensemble de la matière récoltée pendant la concertation et d'autre part d'identifier les éléments de débat et les évolutions, certes ponctuelles, du projet du fait de la concertation.
 - **Budget participatif d'Avignon** : bilan régulier et transparence des décisions. Tous les habitants ayant déposé une proposition ont reçu un courrier explicatif précisant la suite réservée et détaillant les raisons de non éligibilité (projet hors compétence mairie, projet engendrant des coûts de fonctionnement trop importants, projet déjà en cours, etc.). Un bilan régulier tout au long du processus est réalisé en comité de pilotage ; un bilan détaillé après vote des habitants sera réalisé avec l'ensemble des services mobilisés et un bilan avec les porteurs de projet est également prévu afin d'améliorer la préparation et mise en œuvre de la 2^{ème} session prévue en 2018.
 - **Révision du PLU de Saillans** : le « rendu-compte » du processus participatif est inscrit dans la charte de la révision du PLU⁸, en référence au principe de transparence et plusieurs dispositifs sont prévus sur la durée. Pour cela, une démarche d'information et de communication en continu est mise en place. En complément des bilans réguliers mis en ligne et de la mise en place d'un tiers garant, un dispositif de suivi-évaluation du processus participatif a été défini et mis en œuvre dès le démarrage et est chargé de formaliser et diffuser un bilan régulier de la démarche. Ce suivi-évaluation continu du processus participatif est créé « afin de le faire évoluer si besoin en cours de route et aussi d'en tirer des enseignements sur la pertinence, les intérêts, les difficultés d'un tel niveau de participation citoyenne dans la définition d'une stratégie de planification et l'écriture d'une réglementation locale. Il s'agit de suivre et évaluer à la fois le processus, mais également ses résultats et ses impacts (cf la fiche de Saillans pour plus de détails).
 - **Projet de renouvellement urbain de Chenôve** : la prise en compte des propositions et des avis des habitants dans les choix de la collectivité est formalisée et précisée, et la reddition des comptes systématisée et adaptée à chaque dispositif et projet. Quelques exemples :
 - cérémonie publique de tirage au sort des habitants candidats aux instances participatives ;
 - présentation et validation des projets proposés par les habitants via leurs budgets participatifs lors du conseil consultatif chenevelais réunissant les élus et représentants de chaque conseil ;

7 Cette partie reprend la structure du document socle de la concertation en 4 questions subdivisées chacune en 6 focus ; pour chaque focus, le plan du rapport de la commission est le même : constats ; enjeux ; ce qui fait débat ; parole aux citoyens (propositions issues du débat et actions des communautés).

8 « Les avis exprimés sont consignés et pris en compte dans les réflexions. Ils viennent éclairer les choix et arbitrages à réaliser. La municipalité s'engage à ce que des réponses soient apportées aux participants lorsqu'ils en font la demande. La commune informe les citoyens des décisions prises en précisant de quelle manière les avis des participants ont été pris en compte ».

- comptes rendus systématiques de toutes les réunions/ateliers publics diffusés à tous les participants ;
- retour individuel systématique pour toute demande écrite d'habitant ou présentée en permanences de quartier, ainsi que pour les dysfonctionnements de gestion urbaine et sociale de proximité identifiés en porte à porte ou visites de quartier, soit par courrier signé du maire sous 15 jours, soit une réponse sur place.
- **Élaboration du PLUi du Pays de Lumbres** : des restitutions en commun (Bureau d'études, CCPL, AUD) ont eu lieu après chaque atelier de concertation. Le bureau d'études concertation doit fournir un bilan d'étape et remettre un bilan global de toute la procédure. La CCPL en retire des éléments plus synthétiques pour les reprendre dans le bilan de concertation obligatoire en parallèle du bilan volontaire. Le bilan global du processus n'a pas encore eu lieu, la démarche n'étant pas terminée.

3.7 Des outils choisis par les collectivités, variés pour favoriser une participation diversifiée et une information du public adaptée

Les outils de participation et de concertation utilisés peuvent être répartis selon trois types, même si certains sont pluriels :

- les **outils d'information sur le projet, la politique ou le plan d'action et la démarche de concertation** (déroulement, calendrier, etc.) comme les relais presse, la distribution de plaquettes et divers flyers sur le projet (ou l'objet de la concertation) et sur le déroulement de la concertation, les informations sur un site internet (dédié au projet ou sur celui de la collectivité, maître d'ouvrage), les informations présentées dans un bulletin de la collectivité, des expositions sur le projet ou la démarche de participation, etc.
- les **outils de mobilisation du public** pour l'inviter à participer aux différentes actions menées (articles presse, flyers, réseaux sociaux par exemple annonçant les temps d'échanges, les réunions publiques, les ateliers et autres événements, les modalités pour donner son avis, l'existence du site internet ou d'une page internet dédiée, d'un forum, etc.)
- les **outils de participation à proprement parler** : réunions publiques ouvertes largement, réunions spécifiques avec sollicitation d'acteurs sur invitation (acteurs économiques, commerçants, associations, etc.), ateliers citoyens ou de quartier au plus près des secteurs concernés, groupes de travail thématiques, ballades urbaines ou diagnostics en marchant, cafés ou apéros citoyens, concours photos, des réunions de groupes de travail sur certaines thématiques, forum en ligne pour donner son avis ou échanger, registres en ligne et papier, avis par courrier, questionnaires auprès des usagers, coupon-réponse T, adresse mail où l'on peut envoyer sa contribution ou son avis, etc.

Ainsi, on peut constater que dans les cas étudiés, les **outils de concertation sont diversifiés** (réunions publiques, internet, mails, forum, réseaux sociaux, ateliers citoyens, ateliers et groupes de travail, expositions, concours, ballades urbaines, etc.) et que **la collectivité, maître d'ouvrage, propose au public des moyens d'expression multiples** (interventions en réunion publique, forum, avis sur registre, par courrier, par mail, cartes T à retourner, questionnaires, entretiens avec les usagers, etc.).

Les collectivités disposent aujourd'hui d'**outils évolutifs pendant le temps de la concertation** via notamment les possibilités permises par les sites internet : dossier complété au fur et à mesure de la concertation, enrichissement via les échanges sur le forum ou les avis et contributions déposés en ligne, diffusion à tous de comptes-rendus des réunions publiques ou des avancées des réflexions de groupes de travail mises en place, les cartes interactives, etc.

Les outils sont abondants et les **collectivités n'hésitent pas à varier les supports pour favoriser la participation de tous les publics et assurer la diversité des points de vue**. La question essentielle finalement pour les maîtres d'ouvrage de démarche de participation est de **définir des bons outils à mobiliser en fonction des objectifs poursuivis et des cibles à**

atteindre. Certaines collectivités ont choisi de se faire accompagner pour identifier et sélectionner les outils en fonction des besoins et des publics à toucher (cf les fiches de cas de la révision du PLU de Saillans, de l'élaboration du contrat de ville d'Hazebrouck, du projet de renouvellement urbain de Chenôve ou encore de l'élaboration du PLUi du Pays de Lumbres).

Les deux expériences de concertation sur un document d'urbanisme (Saillans et Pays de Lumbres) font la démonstration que **la concertation réglementaire** au titre du code de l'urbanisme laisse **des marges de manœuvre** à la collectivité pour l'organiser comme elle le souhaite et être innovante, contrairement à une idée reçue assez répandue que cette dernière est très cadrée, y compris en termes de méthodes et de modalités. La concertation au titre du code de l'urbanisme impose de délibérer sur les modalités de concertation retenues, de concerter tout au long de l'élaboration du projet de PLU ou PLUi et de dresser un bilan qui sera joint au projet de document d'urbanisme arrêté et au dossier d'enquête publique. Mais, elle laisse la **collectivité choisir les modalités de concertation qu'elle veut mettre en œuvre, les outils** qui lui semblent les plus appropriés (ateliers citoyens, diagnostics en marchant, réunions publiques, cartographie participative, etc) et **adapter l'ensemble du dispositif** à l'ampleur du projet (notion de proportionnalité et de progressivité). La collectivité est également libre d'**engager une phase de participation plus en amont** encore en concertant sur les objectifs du document d'urbanisme et les modalités de concertation à mettre en œuvre. C'est ce positionnement qu'a retenu la ville de Saillans dans sa démarche.

Les **outils utilisés sont soit classiques** (réunions publiques, ateliers, expositions, etc.), **soit innovants et / ou ludiques** (concours photo sur le devenir du territoire, concours photo sur les éléments importants à préserver, ateliers du futur avec les écoles, cafés citoyens, etc.). Les collectivités ne manquent ni d'idées ni d'initiatives pour se renouveler en matière de participation, toucher et mobiliser le plus possible.

Les **réseaux sociaux** (facebook, twitter, instagram) **sont principalement utilisés pour relayer l'information** sur la démarche participative en cours en dirigeant vers le site internet (retour sur les événements passés, annonces des prochaines actions), informer des nouveautés (publication de compte-rendu, de nouveaux documents, etc.) mais ne semblent pas servir de lieux de forum ou d'échange, l'espace privilégié en la matière étant a priori le site internet de la collectivité.

Parmi les outils d'information, la **pratique du « dossier de concertation » ou support de la concertation n'apparaît pas comme systématique**, car elle dépend des objectifs à proprement parler de la concertation ou démarche de participation. Un exemple intéressant est celui du document socle de Nantes Métropole conçu pour assurer aux citoyens une connaissance de base du sujet « transition énergétique » fiable, neutre, contextualisée et pédagogique, en problématisant les termes du débat, en donnant à voir d'où l'on part et en posant le champ des possibles.

Certaines collectivités ont mis en avant également la **nécessité de rendre accessible à tous les informations données** (projet porté, démarche de participation engagée) voire de vulgariser, en évitant le vocabulaire trop technique ou technocratique (exemple avec l'approche développée pour la révision du PLU de Saillans ou encore la démarche mise en œuvre de projet de territoire pour l'élaboration du PLUi du Pays de Lumbres).

A noter également pour la concertation sur le projet de tramway d'Angers Loire Métropole, la volonté d'offrir une égalité d'accès à l'information, à la parole et à l'écoute avec en particulier la traduction simultanée des trois grandes réunions publiques en langue des signes et retranscription sur écran, l'envoi à des personnes inscrites auprès de la mairie (déficients visuels pour la diffusion du bulletin municipal) des enregistrements audio des documents diffusés sur papier, des salles de réunions publiques accessibles aux personnes à mobilité réduite, des plans en relief et de la documentation en gros caractères diffusées auprès de divers organismes et associations spécialisées (travail préalable de la collectivité pour identifier les vecteurs les plus pertinents), etc.

Les expériences analysées soulèvent, au-delà de la question traditionnelle d'articulation entre le volet présentiel et le volet distanciel des dispositifs de participation, la **question de l'articulation entre les temps de co-construction mis en place** (en général sur des publics restreints en nombre ou entre acteurs ciblés où l'on peut se poser la question de la représentativité) **et les**

temps de participation du public ouverts plus largement à tous (citoyens, habitants, bénéficiaires, usagers, etc.).

3.8 Des démarches participatives qui traduisent un état d'esprit constructif

Du point de vue des maîtres d'ouvrage, les **concertations et démarches participatives étudiées respectent et traduisent globalement l'esprit d'ouverture et de transparence de la charte**. Elles s'inscrivent dans un mouvement général favorable au dialogue citoyen, avec une mise en œuvre et une articulation comprise et acceptée entre démocratie participative et démocratie représentative.

Ces éléments sont déjà abordés dans le rapport dans les paragraphes sur le porteur de projet, le rôle de la participation dans le processus décisionnel, le recours à des tiers (garant, accompagnateur, animateur), les outils utilisés.

Les démarches conduites mettent également en évidence l'influence du dispositif permettant de **passer du portage d'une vision individuelle voire individualiste à l'appréhension de l'intérêt collectif** ou général. Ce point est par exemple soulevé dans la démarche engagée pour l'élaboration du PLUi du Pays de Lumbres où la participation a permis au public comme aux acteurs de développer une autre vision du territoire de vie et de ses enjeux, a élargi les sujets pris en compte et a aidé une meilleure compréhension des contraintes et des choix.

Par ailleurs, **l'expression de l'ensemble des points de vue est encouragée et la majorité des démarches en témoigne** (par exemple : budget participatif d'Avignon, projet de renouvellement urbain de Chenôve, révision du PLU de Saillans, élaboration du PLUi du Pays de Lumbres, projet de barrages de Brévenne-Turdine). Dans le cas du débat « transition énergétique » de Nantes Métropole par exemple, les divergences sont clairement « autorisées » à s'exprimer, dans la mesure où la charte du débat y fait référence. Elles sont capitalisées dans le rapport de la commission du débat au travers de paragraphes spécifiques « ce qui fait débat » établis pour chaque focus.

3.9 Une volonté d'inclure des publics éloignés des démarches de concertation

Les expériences étudiées montrent que l'inclusion de tous les publics est un objectif central des dispositifs de participation conduits. Cet aspect va de pair avec la recherche d'une légitimité du processus participatif évoqué plus haut (cf tiers garantissant le processus participatif).

Quelques exemples intéressants peuvent être cités :

- **débat transition énergétique de Nantes Métropole** : une mobilisation plutôt réussie de personnes en vulnérabilité énergétique entre autres dans le cadre du « débat du faire » ;
- **projet de tramway d'Angers Loire Métropole** :
 - travail préalable de définition des périmètres d'invitation pertinents dans des zones assez larges d'influence du projet ;
 - choix d'un temps fort d'information et de concertation sur la place du Ralliement (place centrale à Angers, en plein cœur du centre-ville piétonnier) compte tenu de sa localisation et de sa fréquentation (riverains, habitants, employés, consommateurs, touristes, commerçants, etc.) ;
 - volonté d'associer les habitants de tous les quartiers concernés, mais aussi les commerçants et les usagers du centre-ville (qu'ils soient riverains ou qu'ils travaillent à proximité du tracé) ;
 - souhait de toucher les bénéficiaires potentiels du projet y compris dans les quartiers des zones de terminus (université Belle-Beille à l'ouest et quartier Montplaisir à l'est). Cette volonté s'est notamment traduite dans les outils utilisés avec le kiosque mobile

mais aussi les ateliers dans les quartiers. La concertation est allée vers le public pour le toucher dans son quotidien. À ce titre, les ateliers dans les quartiers ont été un autre temps fort de la concertation avec des contacts directs entre le public et les habitants. Une piste de travail ouverte pour d'autres concertations : cibler les enfants en associant mieux les écoles, les collèges et les lycées pendant la phase travaux ;

- **budget participatif d'Avignon** : les maisons de quartier, les centres sociaux et les associations ont servi de relai pour toucher des publics les plus éloignés ou les plus en difficultés ;
- **révision du PLU de Saillans** : la participation inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer, pour « aller chercher la parole muette », en allant sur les quartiers, chez l'habitant, en démultipliant les outils et formats (ateliers écoles, cafés urbanisme...). Le groupe de pilotage citoyen s'est donné pour mission de veiller à associer et aller chercher la parole de ceux qui ne sont pas représentés : ainsi, en l'absence d'agriculteurs dans le groupe, ils se sont organisés pour aller recueillir leur parole et les mobiliser dans le cadre d'un atelier participatif « agriculture ». Des ateliers dans l'école sont également mis en place pour toucher enfants et parents avec des outils ludiques et des maquettes et travailler sur la mobilité scolaire et les aménagements de trajets ;
- **projet de renouvellement urbain de Chenôve** : une attention particulière s'est traduite concrètement par des démarches dédiées, un appui sur les acteurs relais de proximité, une présence continue sur le quartier et des outils pour toucher les habitants du quartier les plus éloignés de la concertation. Une convention de partenariat pour la participation citoyenne a été signée avec une association implantée au cœur du QPV depuis 2016 pour mettre en place un laboratoire avec la Ville de Chenôve visant à expérimenter des projets d'implication citoyenne et de développement du pouvoir d'agir des habitants du quartier politique de la ville, les évaluer, les modéliser pour les essayer ensuite sur le territoire régional. (plus de détail dans la fiche de cas) ;
- **contrat de ville d'Hazebrouck** : la démarche a été préparée par le service Politique de la Ville et Démocratie Participative qui souhaitait entendre la parole des habitants, sans restriction. Les tables citoyennes ont donc eu lieu en dehors de toute présence des élus durant les échanges, cependant elles ont été rendues possibles, car ils étaient favorables aux initiatives participatives. On enregistre une mobilisation de tous les publics sur tous les sujets en multipliant les supports et les types de rencontres. Le rôle des services civiques a été précieux pour aller à la rencontre des habitants sur le terrain, dans leurs quartiers et même chez eux ;
- **élaboration du PLUi du Pays de Lumbres** : tous les publics ont été visés : toutes générations, catégories socioprofessionnelles, dans toutes les communes, pour toutes les thématiques. Les 11 000 boîtes aux lettres ont été destinataires des supports de communication. La CCPL ne peut indiquer avec certitude si ceux qui ne viennent jamais sont venus mais a constaté la présence de nombreuses personnes qu'elle ne voyait pas habituellement et qui ont pu découvrir la maison des services. La participation en nombre des habitants, des entrepreneurs, des collégiens, des jeunes, des associations, des personnels de la CCPL, ainsi que l'investissement des élus communaux, en tant que spectateurs, a bien fonctionné lors d'ateliers. La concertation s'est également orientée vers un public plus large avec les enquêtes en porte à porte, les micro-trottoirs dans les bourgs-centre, les marchés, les centres commerciaux, les questionnaires à destination des touristes. Il a été plus difficile de capter les personnes âgées en raison de leur manque de mobilité dans un territoire rural et aussi parce qu'ils ne se sentent pas nécessairement concernés par un projet d'avenir. Il est également délicat d'inclure les propriétaires non résidents. Une concertation plus spécifique a été menée par la Chambre d'agriculture avec les agriculteurs pour traiter des questions liées à leur activité. Enfin, un courrier a été envoyé début 2018 aux notaires pour leur donner des informations sur le PLUi, ce qui témoigne d'une réelle volonté politique d'impliquer les professionnels du droit des sols.

3.10 Des démarches qui encouragent le pouvoir d'initiative des citoyens

Une bonne part des démarches étudiées puise leur essence dans l'initiative citoyenne. C'est le cas par exemple du budget participatif d'Avignon, de la définition des actions pour le contrat de ville d'Hazebrouck ou pour le projet de renouvellement urbain de Chenôve. C'est aussi le cas dans les démarches de révision du PLU de Saillans ou d'élaboration du PLUi du Pays de Lumbres où les initiatives citoyennes sont particulièrement encouragées et sollicitées.

Certaines démarches témoignent également de la capacité du public sollicité à construire des propositions collectives en combinant les options proposées par le maître d'ouvrage : ce fut le cas pour le projet du syndicat de rivières Brévenne-Turdine et pour le projet d'aménagement urbain de l'EPA ORSA à Orly.

Enfin, le « débat du faire » de Nantes Métropole dans le cadre du grand débat sur la transition énergétique a mis l'initiative et l'expérimentation citoyenne au cœur de la démarche avec la volonté de faire pratiquer les citoyens et les rendre acteurs pendant la phase de débat (et pas seulement après quand les actions sont validées). Ce « débat du faire » leur a permis de tester et d'inventer pendant le débat (financements participatifs, actions d'implication des citoyens, évaluation de projets, etc.).

Ce pouvoir d'agir semble se diffuser au-delà des temps de concertations dédiés. En effet, la démarche de participation achevée semble produire des effets sur les dynamiques participatives à l'œuvre sur les territoires ou renforce les dynamiques déjà présentes :

- acculturation des habitants ;
- postures de co-construction / force de proposition ;
- nouvelles « habitudes » de concertation.

3.11 Quelques enseignements sur la charte elle-même

Ces études de cas ont mis en évidence que la charte propose une structure qui s'adapte bien à la conduite de projets opérationnels (infrastructures, aménagement, etc.) mais moins bien à des démarches plus larges de co-construction (partant d'une « feuille blanche ») comme les budgets participatifs ou la construction d'un contrat de ville. Comme évoqué plus haut, c'est le cas de la notion de scénario alternatif, qui est pertinente dans certains cas mais peu appropriée pour d'autres.

La charte est bien adaptée pour l'application à une phase de concertation active, s'insérant dans un processus plus long de concertation sur la durée d'élaboration d'un projet ou d'un plan. Toutefois, l'approche itérative de la participation sur l'ensemble d'une démarche comme un PLU, alternant des temps d'information et des temps de concertation active sur les différentes étapes d'élaboration (diagnostic, PADD, zonage et règlement), n'est pas réellement exprimée dans la charte.

Par ailleurs, la conduite du retour d'expérience a mis en évidence la présence dans la charte d'articles au contenu proche voire redondant : le conducteur d'entretien (annexe n°3.2) a dû être construit en regroupant des questionnements pouvant chacun correspondre à plusieurs items de la charte. Les articles suivants sont en particulier fortement liés :

- le rôle de la participation dans le processus décisionnel (1.5), la continuité de la participation (1.11)
- les outils (4.2), l'information du public (1.6), l'inclusion du public (3.1) et la diversité (3.2)
- le bilan du processus participatif et la reddition des comptes (1.9), la reconnaissance⁹ (4.3)
- les participants : implication (2.3), égalité d'accès à l'information, à la parole et à l'écoute (3.3), l'équivalence de traitement des points de vue exprimés (3.4)
- l'état d'esprit (2.1) et l'acceptation des divergences (2.2)

9 l'article sur la reconnaissance peut être compris de deux façons : reconnaissance au sens de la valorisation des contributions du public ou reconnaissance au sens de dire de remercier pour l'investissement dans le processus participatif

- la reconnaissance des savoirs et de l'expertise (1.7), les initiatives citoyennes (4.1).

Enfin, si l'on souhaite utiliser la charte comme une « check-list » des questions à se poser avant d'engager une démarche participative, l'exercice oblige à des allers-retours entre certains articles compte-tenu d'une part de la redondance évoquée ci-dessus et d'autre part du fait que les articles et items ne suivent pas nécessairement la chronologie de la définition d'un processus participatif.

3.12 Des besoins d'échanges d'expériences exprimés par certaines collectivités interviewées

Quelques collectivités ont saisi l'opportunité de ces retours d'expérience pour exprimer quelques besoins en matière de démarches participatives et sur certains sujets :

- un besoin d'appui financier ou en ingénierie pour la participation pour les petites collectivités en réservant des lignes de crédit pour soutenir la participation et l'innovation participative dans les petites communes et soutenir l'ingénierie de la participation ;
- la nécessité d'un travail de vulgarisation et de communication pédagogique sur les sujets techniques comme les PLU « *personne ne sait comment expliquer simplement le PLU* » ou d'autres projets, plans et programmes portés par les collectivités ;
- des besoins de formation type formation/action pour appréhender les nombreux outils existants et les utiliser à bon escient ;
- des besoins de partages d'expérience entre collectivités sur la participation : un centre de ressources pour partager les pratiques, à l'image de ce que faisait l'ADELS¹⁰ avec des publications, des articles, des rencontres nationales de haute qualité, dont on n'a pas l'équivalent aujourd'hui (même s'il existe l'ICPC, Décider ensemble, le réseau des villes participatives, les rencontres des budgets participatifs, etc.).

10 association pour la démocratie et l'éducation sociale et locale - <http://www.adels.org/>

4 Quelques recommandations pour la pratique et la mise en œuvre de la charte

Basé sur l'analyse de dix démarches participatives mises en œuvre par les collectivités locales, **ce retour d'expérience illustre l'applicabilité concrète des principes et valeurs de la charte** de la participation du public publiée en octobre 2017, alors même que les exemples analysés ont été conduits avant son adoption.

Ainsi, il ressort de l'analyse transversale de ces dix expériences quelques recommandations pouvant intéresser les praticiens.

Comme en témoignent les démarches participatives étudiées, bien que de nature très variée, disposer d'un **objet du débat explicite et associé à un cadre clair** apparaît comme un facteur de réussite. Un **portage politique fort** et le positionnement bien identifié des **temps de participation dans le processus décisionnel** y contribuent également. La **pratique des bilans de concertation**, qui se développe concrètement, est à encourager.

Si le recours formel à un tiers garantissant le processus participatif semble encore peu répandu, les collectivités et les porteurs de projet cherchent à **renforcer la légitimité des démarches conduites** et notamment à **garantir la neutralité et la transparence en mobilisant des facilitateurs ou des animateurs** (bureaux d'études, sociologues, etc.). Plusieurs exemples étudiés constituent autant de « bonnes » pratiques à valoriser.

La **notion de scénario alternatif** n'apparaît pas toujours adaptée selon la démarche participative conduite, notamment lors d'une construction collective et progressive. Néanmoins, en l'absence de scénario alternatif, le porteur de projet est incité à débattre **des choix opérés et à les justifier** (choix d'agir ou de ne pas agir ; discussion autour de l'opportunité, en lien avec les enjeux, les objectifs poursuivis et les besoins à satisfaire).

Dans les démarches étudiées, les collectivités mobilisent des **outils abondants et variés** pour favoriser une **participation diversifiée et une information du public large**. Cela traduit une volonté affirmée d'inclure des publics habituellement éloignés des démarches de concertation. Elles sont soucieuses d'instaurer un **état d'esprit constructif** et encouragent le **pouvoir d'initiative des citoyens**. Plusieurs exemples présentés peuvent être particulièrement inspirants pour des démarches de participation à venir.

Au-delà de ces éléments, le retour d'expérience met en évidence que la **charte propose une structure qui s'adapte bien à la conduite de projets opérationnels** (infrastructures, aménagement, etc.) mais de manière moins évidente à des démarches plus larges de co-construction (partant d'une « feuille blanche »). Dans le cas d'un **processus participatif au long court**, souvent itératif, structuré autour de **plusieurs temps de participation**, s'inscrivant sur la durée, il est recommandé d'appliquer la charte de manière globale à l'ensemble du processus et de réinterroger la prise en compte de ses valeurs et principes à **chaque phase du projet** et aussi souvent que nécessaire.

En complément de cette étude, le CGDD a mis à disposition des adhérents, un **guide de prise en main de la charte**, qui fait écho à certains enseignements de cette analyse et constitue une ressource utile aux porteurs de projet pour construire des processus participatifs dans le respect des principes et valeurs de la charte.

Ce retour d'expérience ouvre également quelques pistes de réflexion qui pourront être poursuivies dans le cadre des travaux de la communauté des adhérents de la charte, par exemple dans le cadre du retour d'expérience à conduire sur le tiers garantissant le processus participatif (enquête à venir auprès des adhérents de la charte).



Cerema Ouest

MAN – 9 rue René Viviani – BP 46223 NANTES Cedex 02

Tel : 02 40 12 83 01 – mel : DTerOuest@cerema.fr

www.cerema.fr