

# La participation des citoyens dans la démarche Atelier des territoires

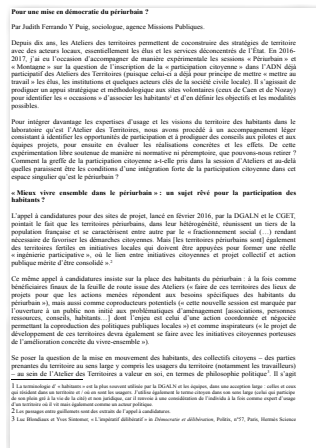
Vade-mecum  
Annexes



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES



Guide méthodologique  
Les Ateliers du territoire  
DDTM du Calvados - © ACADIE



Extrait de l'ouvrage  
« périurbain, espace à vivre »,  
2018 - © Ed. Parentheses



La charte de la participation  
© MTES / CGDD

## Guides méthodologiques sur les méthodes participatives

### « Débattre autrement » ANIMAFAC

<http://www.animafac.net/media/guidedebattre-autrement.pdf>

### « Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur », Fondation Roi Baudoin, 2006.

[http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB\\_1600\\_MethodesParticipatives.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1600_MethodesParticipatives.pdf)

### « Démocratie participative, guide des outils pour agir », Fondation Nicolas Hulot, 2013

[http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/publication\\_etat\\_deslieux\\_democratie\\_participative.pdf](http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/publication_etat_deslieux_democratie_participative.pdf)

### La boîte à outils du SGMAP

<http://modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/boite-outils-demarches-participation.pdf>

---

## Les ateliers du territoire

# GUIDE METHO - DOLO - GIQUE

**P**endant la démarche *ateliers des territoires* plusieurs méthodes de travail ont été déployées afin de porter un regard neuf sur une problématique à laquelle beaucoup de gens se sont frottés. Pour animer une communauté d'intérêt qui regroupait élus, agents, experts et habitants, l'équipe de prestataires a imaginé une série de méthodologies innovantes. Elle sont répertoriées ici.

---

## **LES COUPS DE SONDE**

---



Les coups de sonde consistent à conduire un temps d'analyse sur le terrain auprès des usagers ou citoyens concernés par la problématique traitée. Les entretiens se font au hasard des rencontres, dans les rues, les commerces, les lieux publics. L'idée est de se distancer d'une lecture théorique, pour construire une lecture réelle de l'expérience des usagers et des professionnels. Il s'agit in fine de prendre en compte la question du "vécu", la dimension expérientielle des habitants. L'objectif n'est pas une étude exhaustive mais d'avoir des visions incarnées du territoire au travers du recueil de parole.

---

### **ATOUS:**

- Affiner la compréhension des pratiques individuelles au sein d'un contexte et d'un environnement donné
- Offrir un reflet de l'existant et le dessin de tendances émergentes

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

- Méthode aléatoire qui dépend des conditions du terrain, météo, temporalité, etc, dont les résultats ne sont pas garantis

---

### **OUTILS ET COMPÉTENCES**

- Prise de vue photographique
- Contact humain facile

---

### **CONSEIL PRATIQUE:**

- Bien choisir les terrains au préalable
- A mener seul ou en très petit groupe (trois personnes maximum)

## **LES VERBATIMS**



Le verbatim est constitué de l'ensemble des mots et phrases employés par une personne lors des coups de sonde par exemple. C'est une illustration qui vient apporter un positionnement fort ou inédit ou alimenter une controverse sur un sujet. Il sert à garder une trace d'un échange tout en restant anonyme, et sont utilisés pour alimenter une réflexion ultérieure.

---

### **ATOUS:**

→ Manier une matière très parlante et facilement compréhensible

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

→ Les verbatims n'ont pas d'utilité s'ils ne sont pas contextualisés

---

### **CONSEIL PRATIQUE:**

→ Un verbatim par feuille avec la position / hiérarchique / géographique de l'auteur

## **BENCHMARK INVERSÉ**

L'objet du benchmark inversé est d'amener des élus ou des agents à rencontrer des initiatives existantes sur leurs territoires ou dans les territoires voisins qu'ils ignorent. L'objectif est de faire un état des lieux de l'existant et de rendre apparent les signaux faibles. Les initiatives sélectionnées doivent être encore peu connues et dessiner de nouvelles tendances lorsqu'elles sont présentées ensemble.

---

### **ATOUS:**

→ Contrer à un grand groupe la réalité du terrain présentée par les acteurs eux-mêmes.

→ Nourrir l'inspiration d'un grand groupe.

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

→ Complexité d'organisation

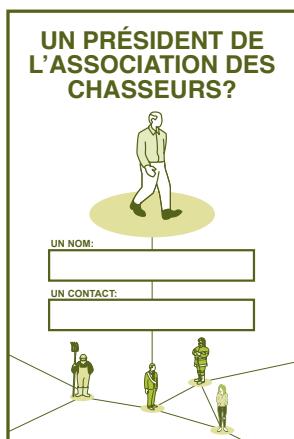
---

### **CONSEILS PRATIQUES:**

→ Prévoir un rythme soutenu mais pas épuisant

→ Varier les typologies de initiatives

## QUI EST-CE ?



La vision qu'ont les collectivités de leurs territoires et de leur habitants peuvent être faussées par ce qu'on appelle «les grands utilisateurs». Les grands utilisateurs sont les habitants motivés et investis dans la vie de leur territoire et qui participent aux réunions publiques. Leur présence peut masquer les points de vue de gens plus éloignés de l'action publique. Afin de remédier à cela, «le qui est-ce» est un exercice soumis aux collectivités qui doivent identifier les futurs participants d'une réunion par le biais d'une liste décalée. Le «qui est-ce» peut demander de trouver: - Un cinquantenaire à cheveux longs - Un allocataire du RSA - Un jeune qui traîne à l'arrêt de bus - etc.

---

### **ATOUS:**

→ Changer les points de vues, mieux saisir les angles morts d'une problématique lors d'un atelier de travail

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

→ Éviter la stigmatisation

---

### **CONSEILS PRATIQUES:**

- Varier les typologies de demande
- Être imaginatif sur les profils demandés

## VEILLE INSPIRANTE

### En leur dédiant une journée festive



La veille créative consiste à explorer une thématique, à compiler une documentation autour d'elle et à produire un outil de réflexion riche en vue de permettre et faciliter le positionnement. Au-delà d'un travail d'état des lieux ou de parangonnage, il s'agit de faire émerger les grandes problématiques ou opportunités d'un sujet et d'en faire un outil de travail et de réflexion collectif. Bien sûr, il s'agit de quitter le champ des exemples connus pour aller recueillir les pratiques nouvelles, émergentes qui dessinent les nouvelles pratiques de demain, de quitter les sentiers battus pour oxygéner une réflexion traditionnelle trop circonscrite.

---

### **ATOUS:**

- Faire sortir les participants de leurs modes de réflexion habituels
- Donner à voir la diversité des possibles
- Traiter la problématique concernée avec des entrées radicalement différentes

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

→ Bonne base de réflexion qui demande de prévoir un temps de travail créatif ensuite

## **FACILITATION GRAPHIQUE**



La facilitation graphique a pour fonction de matérialiser l'intelligence collective manifestée pendant un atelier. Elle permet de mieux appréhender les enjeux d'une présentation ou discussion et d'en garder une trace. Pendant que les participants discutent d'un sujet, un facilitateur illustre la discussion sur un support visible de tous. Cela permet de maintenir un bon niveau de compréhension de tous les participants et de garder un caractère constructif tout au long des échanges.

### **ATOUS:**

- Concentrer les conversations et les énergies sur un sujet
- Créer une synthèse que les participants peuvent photographier et partagé dès la fin de l'atelier.
- Outiller une discussion entre de nombreux participants

### **POINTS DE VIGILANCE:**

- Il est impossible de faire de la facilitation graphique sans compétences préalables

### **OUTILS ET COMPÉTENCES**

- Nécessite un facilitateur graphique

## **MAQUETTAGE**



Le maquettage consiste à formaliser les solutions afin de les mettre en débat, les tester et recueillir ainsi des retours d'expérience pour ajuster, corriger ou confirmer les partis pris. La formalisation permet donc de mettre de côté de fausses options et ainsi accélérer le process de conception.

### **ATOUS:**

- Concentrer les conversations et les énergies sur une maquette
- Créer rapidement des solutions concrètes
- Décadrer les discussions pour générer du dialogue productif

### **POINTS DE VIGILANCE:**

- Le travail effectué pour la création de la maquette ne doit pas être un frein à sa remise en question complète par les testeurs.

### **OUTILS ET COMPÉTENCES**

- Compétences en maquettage

### **CONSEIL PRATIQUE:**

- Les maquettes servent à tester des usages, non une apparence ou une forme.

## **PROTOTYPE ET TEST UTILISATEUR**

---



De la même manière que le maquettage permet de recueillir des retours d'expérience, le prototypage permet de faire réagir les usagers afin d'ajuster le cahier des charges de conception. La différence réside dans le fait que le prototype est une version très avancée du projet testé dans des conditions réelles. Aussi, pour un service numérique, le prototypage consistera à produire des versions dynamiques du service avec les contenus et les fonctionnalités réels. Pour un équipement physique, le prototype consistera à produire un objet en taille réelle afin de le tester dans les vraies conditions (dans l'espace public par exemple).

---

### **ATOUPS:**

- Tester rapidement des usages
- Simuler une expérience réelle
- Recueillir des réactions à chaud
- Comprendre les usages réels

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

→ Si l'on ne choisit pas bien le niveau de finition du prototype, les conversations peuvent s'arrêter à des considérations esthétiques

---

### **OUTILS ET COMPÉTENCES:**

- Nécessite des compétence en design pour prototyper
- Nécessite des compétences en animation pour animer le moment de test.

---

### **CONSEIL PRATIQUE:**

→ Choisir avec précaution l'élément à prototyper. Ce n'est pas nécessairement une solution complète mais parfois un simple élément suffit



## **DOCUMENTATION ET PHOTOGRAPHIE**

---



Lors de démarches participatives, il est important de documenter les différentes étapes. Ainsi on peut générer une adhésion plus grande, les participants peuvent retrouver les traces de leur participation et toutes les parties prenantes peuvent maintenir un niveau de connaissance à jour tout au long du projet. Pour cela il est important de:

- rédiger et mettre en ligne par exemple des synthèses de chaque étape,
- prévoir une captation visuelle de qualité des différents événements,
- maintenir à jour un blog sur la démarche.

---

### **ATOUS:**

- Transmettre le fruit de la démarche
- Créer une communauté d'intérêt autour d'une problématique

---

### **POINTS DE VIGILANCE:**

- C'est une pratique chronophage qui peut être complexe si le processus de validation de la communication l'est

---

### **OUTILS ET COMPÉTENCES:**

- Mise en place d'un blog
- Compétences rédactionnelles
- Compétence photographique

---

### **CONSEIL PRATIQUE:**

- Garder toujours en tête que le visiteur du blog ne connaît pas le projet.

Extrait de l'ouvrage  
« périurbain, espace à vivre »,  
2018 © Ed.Parentheses

---

## **Pour une mise en démocratie du périurbain ?**

Par Judith Ferrando Y Puig, sociologue, agence Missions Publiques.

Depuis dix ans, les Ateliers des territoires permettent de coconstruire des stratégies de territoire avec des acteurs locaux, essentiellement les élus et les services déconcentrés de l'État. En 2016-2017, j'ai eu l'occasion d'accompagner de manière expérimentale les sessions « Périurbain » et « Montagne » sur la question de l'inscription de la « participation citoyenne » dans l'ADN déjà participatif des Ateliers des Territoires (puisque celui-ci a déjà pour principe de mettre « mettre au travail » les élus, les institutions et quelques acteurs clés de la société civile locale). Il s'agissait de prodiguer un appui stratégique et méthodologique aux sites volontaires (ceux de Caen et de Nozay) pour identifier les « occasions » d'associer les habitants<sup>1</sup> et d'en définir les objectifs et les modalités possibles.

Pour intégrer davantage les expertises d'usage et les visions du territoire des habitants dans le laboratoire qu'est l'Atelier des Territoires, nous avons procédé à un accompagnement léger consistant à identifier les opportunités de participation et à prodiguer des conseils aux pilotes et aux équipes projets, pour ensuite en évaluer les réalisations concrètes et les effets. De cette expérimentation libre soutenue de manière ni normative ni péremptoire, que pouvons-nous retirer ? Comment la greffe de la participation citoyenne a-t-elle pris dans la session d'Ateliers et au-delà quelles paraissent être les conditions d'une intégration forte de la participation citoyenne dans cet espace singulier qu'est le périurbain ?

### **« Mieux vivre ensemble dans le périurbain » : un sujet rêvé pour la participation des habitants ?**

L'appel à candidatures pour des sites de projet, lancé en février 2016, par la DGALN et le CGET, pointait le fait que les territoires périurbains, dans leur hétérogénéité, réunissent un tiers de la population française et se caractérisent entre autre par le « fractionnement social (...) rendant nécessaire de favoriser les démarches citoyennes. Mais [les territoires périurbains sont] également des territoires fertiles en initiatives locales qui doivent être appuyées pour former une réelle « ingénierie participative », où le lien entre initiatives citoyennes et projet collectif et action publique mérite d'être consolidé ».<sup>2</sup>

Ce même appel à candidatures insiste sur la place des habitants du périurbain : à la fois comme bénéficiaires finaux de la feuille de route issue des Ateliers (« faire de ces territoires des lieux de projets pour que les actions menées répondent aux besoins spécifiques des habitants du périurbain »), mais aussi comme coproducteurs potentiels (« cette nouvelle session est marquée par l'ouverture à un public non initié aux problématiques d'aménagement [associations, personnes ressources, conseils, habitants...] dont l'enjeu est celui d'une action coordonnée et négociée permettant la coproduction des politiques publiques locales ») et comme inspireurs (« le projet de développement de ces territoires devra également se faire avec les initiatives citoyennes porteuses de l'amélioration concrète du vivre-ensemble »).

Se poser la question de la mise en mouvement des habitants, des collectifs citoyens – des parties prenantes du territoire au sens large y compris les usagers du territoire (notamment les travailleurs) – au sein de l'Atelier des Territoires a valeur en soi, en termes de philosophie politique<sup>3</sup>. Il s'agit

---

<sup>1</sup> La terminologie d'« habitants » est la plus souvent utilisée par la DGALN et les équipes, dans une acception large : celles et ceux qui résident dans un territoire et / où en sont les usagers. J'utilise également le terme citoyen dans son sens large (celui qui participe de son plein gré à la vie de la cité) et non juridique, car il renvoie à une considération de l'individu à la fois comme expert d'usage d'un territoire où il vit mais également comme un acteur politique.

<sup>2</sup> Les passages entre guillemets sont des extraits de l'appel à candidatures.

<sup>3</sup> Luc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif » in *Démocratie et délibération*, Politix, n°57, Paris, Hermès Science

d'une reconnaissance de principe d'une légitimité des citoyens à être associés – reste à savoir comment – aux décisions qui les concernent – ici la stratégie de leur territoire.

La problématique du « mieux vivre ensemble dans le périurbain » y incitait tout particulièrement. En effet, elle réunit deux notions floues : d'une part, le « périurbain », dont la notion, en plus d'être polysémique n'est pas familière à ceux qui y vivent (on parle plutôt de « bourg », de « banlieue », de « campagne », de « première couronne » – plus rarement de « deuxième » ou de « troisième »), d'autre part, le « vivre-ensemble », néologisme politique et médiatique qui s'est largement diffusé depuis la fin des années 1990 pour suggérer une cohabitation harmonieuse d'individus sur un territoire (et particulièrement de personnes d'origines culturelles ou ethniques différentes).

Plus encore que pour d'autres sessions de l'Atelier des territoires, il y a ici une opportunité, voire une nécessité à donner du sens à ces notions, à les déconstruire pour mieux les reconstruire avec les habitants, mieux ancrer la feuille de route dans les réalités vécues. Et donc à interroger leurs pratiques et représentations, non pas comme on le ferait pour les besoins d'un sondage ou d'une étude, mais bien déboucher sur une mise en mouvement, une inscription d'actions concrètes, construites avec les premiers intéressés, dans l'agenda public.

Comment les habitants vivent-ils le périurbain, en matière de mobilité, de choix (ou non choix) d'activités et de modes de consommation, d'habitat, etc. ? Comment le parcourent-ils et y vivent-ils au cours de leurs activités du quotidien, et quel sens fait-il pour eux ? Comment le caractérisent-ils ? Et comment souhaitent-ils le voir évoluer, tant pour répondre à leurs besoins propres (par exemple : réduire les déplacements en voiture, avoir une offre commerciale de proximité, trouver des logements plus adaptés à leur situation sociale ou familiale, etc.) que pour répondre à une vision collective d'un territoire agréable à vivre et durable ?

Quelles initiatives collectives s'y développent ? Et, inversement, lesquelles manque-t-il pour mieux-vivre ensemble ? Et dans ce qui caractérise le vivre ensemble, qu'est-ce qui relève de l'initiative publique, de l'initiative privée et de l'initiative citoyenne ou associative ?

Autant d'interrogations qui permettent de saisir les manières de vivre le périurbain dans leur diversité. Espace hétérogène, celui-ci n'est pas un lieu « vide », encore moins en matière de participation des habitants, que celle-ci soit organisée institutionnellement ou qu'elle soit plus spontanée.

### **Quelques exemples de démarches de participation citoyenne en périurbain**

En termes de démarches de participation descendantes (c'est-à-dire proposées par les institutions aux citoyens), un certain nombre de documents d'urbanisme dépasse la concertation réglementaire pour se donner l'ambition de construire collectivement un projet de territoire. Des démarches de schéma de cohérence territoriale (SCoT), de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), etc. organisent des ateliers ouverts aux habitants et aux acteurs du territoire pour traiter collectivement des défis du périurbain autour de questions comme : comment concilier besoin de logement et préservation des terres agricoles ? Comment relier et valoriser les espaces naturels ? D'autres démarches spécifiques visent à recréer des continuités douces et du lien social au travers des coupures et des ruptures de l'espace périurbain que sont les infrastructures routières et ferroviaires et les zones d'activité : c'est le cas du projet de Tégéval (20 km de coulée verte entre Créteil et Santeny, ayant fait l'objet d'une consultation ludique et dynamique, [www.lategeval.fr/](http://www.lategeval.fr/)) ou du travail de mise en valeur du massif forestier périurbain qu'est l'Arc Boisé (à cheval sur le Val-de-Marne, l'Essonne et la Seine-et-Marne au travers d'une charte forestière concertée ([www.valdemarne.fr/vivre-en-val-de-marne/informations/une-](http://www.valdemarne.fr/vivre-en-val-de-marne/informations/une-)

nouvelle-charte-pour-protéger-larc-boise ).

Plusieurs expériences de prospective territoriale participative s'appuient également sur un travail d'énonciation des attentes et des envies des habitants pour nourrir la réflexion des experts (et non l'inverse) comme par exemple « Ma Ville demain » pour le territoire de Nantes Métropole ([www.mavilledemain.fr/](http://www.mavilledemain.fr/)), ou « 33 Tours » en Gironde. C'est aussi le cas dans certains plans climat air énergie territoriaux (PCAET) qui mobilisent les habitants entre autre pour co-construire des projets autour de l'alimentation locale ou concerter sur un éclairage public sécurisant et sobre.

Si les démarches ascendantes de participation (c'est-à-dire des initiatives portées par les citoyens eux-mêmes) sont nombreuses dans le périurbain, elles sont diffuses et peu documentées. Cela va de projets locaux de covoiturage auto-organisé, à des collectifs Alternatiba ([alternatiba.eu/](http://alternatiba.eu/)) ou zéro déchets, à des projets de cafés participatifs ou d'énergie partagée. À titre d'exemple, dans les 43 projets soutenus en 2017 – 2018 par la Fondation de France dans le cadre de son programme « Initiatives collectives pour l'environnement », près d'un tiers des projets sont portés par des associations ou collectifs de territoires périurbains et se saisissent de la question de la transition écologique ([www.fondationdefrance.org/fr/transition-ecologique](http://www.fondationdefrance.org/fr/transition-ecologique)). C'est le cas de « Pays d'Auray en transition » et de projets portant sur le développement de système alimentaire locale pour relier ville et campagne, le réinvestissement des franges périurbaines, un défi familles zéro déchets, la mise en place d'un territoire agri-urbain...

### **Quelles appropriations de la question de la participation des habitants dans les Ateliers ?**

Les équipes des DDT volontaires pour intégrer la dimension « participation citoyenne », la DDTM de Loire-Atlantique et celle du Calvados, partagent l'ambition initiale : un projet de territoire nourri d'expertises plurielles et ouvert à l'expression et la contribution des citoyens a davantage de chance d'être pertinent et approprié, donc mis en œuvre. Pour autant, les attendus politiques précis de cette participation élargie (en termes d'intensité de participation, de publics à associer, de temporalités ou de thématiques à travailler) n'ont pas pu être définis au moment de la rédaction de la candidature. Émettons l'hypothèse du manque de légitimité autant que d'habitude des services déconcentrés de l'État à penser une feuille de route de la participation : associer les habitants, c'est entrer dans le pré carré des élus locaux, la relation à leurs administrés.

À défaut d'éléments de réponse de la part des maîtrises d'ouvrage au moment de la rédaction des cahiers des charges, le risque aurait été de focaliser l'attention sur les outils<sup>4</sup> à mobiliser par l'équipe de conception : expositions, blogs, réunions de restitution, outils de créativité liés au design des politiques publiques, etc. Cette entrée par l'outil, par la technique, ne rendait pas explicite la nécessité impérieuse de définir un sens, un objectif à la participation au service du projet de territoire. L'accompagnement au titre de l'ingénierie participative à ce moment clé a permis d'aider à expliciter une intention procédurale commune tout en laissant un espace de propositions très ouvert aux bureaux d'études dans leur offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des DDT. Pour autant, cette demande concrète envers les candidats d'être force de proposition sur des scénarios de participation pour en faire un objet de discussion entre les acteurs de l'Atelier, a été très inégalement entendue et traduite dans les offres. Certains candidats n'ont pas souhaité intégrer cette dimension à leurs réponses, cantonnant le caractère participatif de la démarche au mode classique de fonctionnement de l'Atelier, avec un noyau dur d'élus du territoire et de quelques acteurs clés. In fine, les équipes retenues sur les deux sites volontaires (Caen et Nozay) ont proposé puis mis en œuvre des approches très différentes.

L'équipe INterland retenue sur le site de Nozay l'avait annoncé dès son offre : sur le temps resserré de l'Atelier, l'enjeu central était d'amener les élus locaux de cette nouvelle intercommunalité à

<sup>4</sup> Certains de ces outils sont déjà employés dans le cadre des Ateliers (exposition, rencontres dans l'espace public, etc.).

apprendre à s'écouter et coopérer, pour énoncer collectivement une stratégie de territoire, qui dépasse leurs responsabilités respectives. Des modes de recueil de la parole des habitants ont été proposés questionnaires écrits et récolte de verbatims dans l'espace public, à titre de « données chaudes » à porter à la connaissance des élus. Or, ce sont justement les élus de la communauté de communes qui ont renforcé l'ambition participative, en y voyant une double opportunité : nourrir leur projet de territoire des résultats de l'Atelier et mobiliser les habitants tout en se faisant mieux connaître d'eux. Aussi la communauté de communes a décidé de diffuser très largement le questionnaire, en plus des écoutes menées par le prestataire, et c'est finalement une part non négligeable des habitants qui s'est exprimée sur ses pratiques actuelles et ses attentes envers la collectivité en matière de services, d'offre commerciale, d'équipement, etc. Approximativement 300 réponses ont été recueillies en tout, sur une population de 15 600 habitants, soit 2%, ce qui dépasse le plafond de verre du « 1% participatif » constaté dans la plupart des concertations menées dans les villes moyennes<sup>5</sup>. Les élus locaux se sont saisis de la dynamique de l'atelier citoyen pour organiser des réunions publiques de restitution et mettre en place un collectif citoyen pour suivre la mise en œuvre du « projet de territoire ». C'est une forme d'instrumentalisation positive de l'Atelier, très largement au-delà de la problématique du « mieux vivre ensemble dans le périurbain » pour créer une dynamique locale autour du projet de territoire<sup>6</sup>, et assurer une mise en œuvre de la feuille de route.

### **Des paroles habitantes pour révéler la diversité des modes d'habiter**

À Caen, l'approche proposée par l'équipe pluridisciplinaire Acadie-Particule-s-Vraiment Vraiment a été tout autre : compte tenu du caractère mosaïque de ce grand territoire, si ce n'est par les usages qu'en font les habitants ?<sup>7</sup> Le parti a été pris de consulter ces derniers dans un premier temps (au travers des « coups de sonde ») pour stimuler la réflexion des élus par des paroles habitantes puis de mettre les premières réflexions stratégiques de l'Atelier à l'épreuve d'une délibération citoyenne au sein d'une instance provisoire.

Fort de ces deux expériences, que peut-on retenir de cette intégration de la dimension « participation citoyenne » ?

Dans les deux territoires, les paroles habitantes ont été mobilisées utilement par les équipes pour nourrir la réflexion des élus, comme révélateurs de diversité de vécus, mais aussi d'attentes fortes, notamment par la sélection de verbatims de populations vivant sans détour les contraintes du périurbain<sup>8</sup>. Les habitants agissent comme des aiguillons dans le travail collectif des élus, qui peuvent ainsi prendre conscience de priorités comme celle d'agir sur la mobilité, problématique pour les jeunes, les personnes en situation de handicap et les familles.

À Caen, où la DDTM s'est montrée particulièrement soucieuse de créer les conditions d'une parole collective, allant au-delà de l'agrégation de points de vue individuels, l'équipe de conception a mis en place un conseil citoyen composé d'une quinzaine de personnes. Il s'est constitué comme espace

---

<sup>5</sup> Guillaume Petit, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif* : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2017.

<sup>6</sup> À titre d'exemple, le questionnaire portait sur les pratiques et attentes en matière de déplacements, le logement, l'offre de santé, l'offre de commerce, les équipements de loisirs, l'usage des plans d'eau, l'offre de loisirs, les services publics, les priorités et les outils de communication de la ville. Le projet de territoire s'appuie en grande partie sur les résultats de l'Atelier de territoire. [www.cc-nozay.fr/Projet-de-territoire-2017-2030.html](http://www.cc-nozay.fr/Projet-de-territoire-2017-2030.html).

<sup>7</sup> Pour citer la proposition méthodologique (p. 6) : « Pour débattre réfléchir et concevoir de « mieux vivre ensemble dans les espaces périurbains », il faut partir du quotidien, de ses usages et pratiques, besoins, contraintes et réponses tels qu'ils sont individuellement agencés (l'individu étant ici généralement un ménage), par conséquent des comportements, des aspirations, mais aussi des alternatives, des solutions que développent les habitants et les acteurs locaux, dans leurs rapports aux ressources, à la mobilité, au travail, aux services ».

<sup>8</sup> Voir pour illustration les « paroles citoyennes » sur le blog dédié de la démarche Atelier de Caen ([ateliers-territoires-caen.fr/paroles/](http://ateliers-territoires-caen.fr/paroles/))

à la fois de mise à l'épreuve des pistes opérationnelles et de créativité dans une optique de prototypage d'actions.

Tout au long de ces deux démarches, la place des habitants n'a pas été figée. À l'instar du reste de la cartographie des acteurs à associer à la démarche d'Atelier des territoires, évolutive et dynamique, leur degré de proximité avec le cœur du réacteur (le noyau dur de l'Atelier) a évolué. Au cours de l'Atelier de Nozay (ce qui ne présume pas d'une participation plus active par la suite), les citoyens sont restés à la périphérie de ces cercles concentriques d'acteurs. La question de leur implication et de leur expertise d'usage du territoire n'a pas été réellement débattue, autrement que dans une visée heuristique. Il s'agit plus d'une approche de type « étude » que d'une approche les reconnaissant comme ayant une place active et contributive dans la production d'un projet de territoire. Même dans l'Atelier de Caen, qui a placé un groupe de citoyens en position de construire collectivement des propositions, l'équipe pluridisciplinaire a joué un rôle fort d'intermédiation entre la parole citoyenne et les membres de l'Atelier.

### **Le jeu en vaut-il la chandelle ?**

Cette mobilisation de la parole citoyenne au travers de paroles individuelles regroupées, analysées et intermédiées par l'équipe pluridisciplinaire et non pas en dialogue directe avec le noyau central de l'Atelier peut évidemment s'expliquer par le calendrier serré de l'Atelier et les limites du budget alloué. Mais finalement, y a-t-il une conviction partagée de l'intérêt d'une participation citoyenne directe à l'Atelier ? Le jeu en vaut-il la chandelle ?

Les questionnements des fondamentaux de la participation citoyenne ont été exprimés lors des échanges tout au long de la session avec les équipes pluridisciplinaires et les services déconcentrés de l'État. Les habitants sont-ils capables de parler de leur territoire, au-delà de leur vécu personnel ou de leur intérêt propre ? Mobiliser un groupe de citoyens, qu'est-ce que cela peut « valoir » puisqu'il ne sera pas statistiquement représentatif ? Joseph Schumpeter écrivait d'ailleurs il y a près de cent ans « Le citoyen typique, dès qu'il se mêle de politique, régresse à un niveau inférieur de rendement mental ».

Ces questions méthodologiques sont certes récurrentes et justifiées. Elles participent aussi de rhétoriques de disqualification de la participation citoyenne<sup>9</sup>, alors qu'elles se posent aussi en matière de démocratie représentative ou à propos des corps intermédiaires.

En outre, la question essentielle reste latente : les citoyens sont-ils jugés compétents et légitimes pour définir (ou co-concevoir) le « mieux vivre ensemble dans le périurbain » ?

### **Donner voix au chapitre aux habitants du périurbain**

Le périurbain, de par sa discontinuité (au regard de son urbanisation, de son offre en termes d'infrastructures et de services, de son habitat, etc.), est la résultante de plusieurs décennies de choix et de non-choix d'aménagement. Souvent considéré comme un modèle non soutenable sur le plan environnemental et social, il est associé à des considérations négatives : « France moche », France des centres commerciaux et des lotissements, terreau du Front national etc. Dès lors, quelles évolutions proposer ? Quelle est l'acceptabilité sociale des modèles alternatifs de développement, autour de la ville dense ? Renoncer au rêve pavillonnaire ne se décrète pas. Sommes-nous prêts à

---

<sup>9</sup> Jacques Rancière va jusqu'à analyser une partie de ces critiques comme une « peur de la démocratie » : « La démocratie est nue dans son rapport au pouvoir de la richesse comme au pouvoir de la filiation. Elle n'est fondée dans aucune nature des choses et garantie par aucune forme institutionnelle. Elle n'est portée par aucune nécessité historique et n'en porte aucune. La chose a de quoi susciter de la peur, donc de la haine, chez ceux qui sont habitués à exercer le magistère de la pensée. Mais chez ceux qui savent partager avec n'importe qui le pouvoir égal de l'intelligence, elle peut susciter à l'inverse du courage, et donc de la joie. » un Jacques Rancière, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique éditions, 2005.

imaginer ensemble d'autres solutions qui ne soient pas dans un nouveau prêt-à-penser de l'aménagement ? Et à entendre comment les habitants tricotent déjà le lien et le vivre ensemble, en dessous ou à côté de ce que les pouvoirs publics s'attendent à voir ?

Si oui, voyons comment mettre en place ou ménager au sein de processus vertueux comme les Ateliers des territoires, des moments de fertilisation croisée entre les citoyens et les décideurs, par un dialogue direct, en profondeur et informé.

Osons une participation citoyenne de qualité, basée non pas sur une recherche de représentativité, mais de diversité et de qualité délibérative, comme nous y invitent 40 ans de recherche sur la délibération démocratique<sup>10</sup> et des décennies d'expérience de conférences citoyennes et jurys citoyens, visant à formuler des recommandations argumentées et d'intérêt général.

---

<sup>10</sup> Pour une approche synthétique : Luc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.



## **Paroles d'acteurs – Témoignage d'un citoyen « expert de son territoire »**

Propos recueillis par Sylvain Allemand, journaliste et essayiste.

Quand la DDTM de Caen s'est enquis de rechercher des d'habitants pour la constitution du panel de l'Atelier, le choix de François Chevillon s'est imposé de lui-même. Il a beau être originaire du Val d'Oise et ne s'être installé sur le territoire (à Douvres-la-Delivrande, précisément) que depuis quelques années, c'est un citoyen particulièrement concerné et impliqué.

« Depuis toujours, je m'intéresse à ce qui se passe dans mon environnement, en me gardant d'avoir une attitude de simple consommateur. Je participe à de nombreuses activités associatives, mais aussi à toutes les réunions publiques possibles. » Depuis deux ans, il ne manque aucun conseil municipal, lit tous les bulletins locaux, se porte candidat à chaque fois qu'une enquête est organisée. En novembre 2017, il apportait sa contribution à l'élaboration du PLU. « Malheureusement, les habitants se sont peu mobilisés. Seules deux annotations ont été apportées sur le site dédié, dont une de moi. Je regrette ce manque d'implications. Un PLU, cela concerne quand même directement notre cadre de vie ! »

Quand donc la proposition lui a été faite de participer à l'Atelier, la réponse a été instantanément positive. « J'y voyais l'opportunité de m'impliquer dans une nouvelle réflexion collective. » Hormis la première séance, il participera à toutes les réunions, visites de terrain comprises. La méthodologie à base d'ateliers créatifs ne lui était pas étrangère : « Ancien formateur, après des années dans la maîtrise de production, je la mettais en œuvre dans le cadre de nos formations du personnel. » S'il regrette le renouvellement fréquent des interlocuteurs, d'un atelier à l'autre, il reconnaît qu'il aura permis à toutes sortes de gens de s'exprimer librement, « sans les jeux de posture », dans une logique d'« apprentissage réciproque », selon ses propres mots.

### **La pyramide... de Douvres**

Quant au choix de vivre dans la commune périurbaine de Douvres, il est tout sauf le fruit du hasard, mais bien un choix mûrement réfléchi. « À l'approche de mon départ à la retraite, je me suis demandé, avec ma femme, quel territoire pourrait satisfaire nos besoins tels que définis dans la pyramide de Maslow »<sup>11</sup>... Après avoir sillonné ce côté-ci de la Normandie, leur choix s'est donc porté sur cette commune de près de 5 200 habitants. « Elle réunissait toutes les conditions : permettre de tout faire ou presque à pied, concentrer un minimum des services utiles au quotidien, sans oublier une offre médicale à proximité. Tout au plus y manque-t-il un radiologue ! »

Quatre ans plus tard, aucun regret. « Nous nous sentons bien dans notre nouveau cadre de vie : la commune et ses alentours, avec ses villages, la côte de Nacre et... la ville de Caen. Une ville qu'on aime bien et que nous avons aussi adoptée. »

Cependant, le même point de différences entre « ces communes encore très rurales et d'autres plus dynamiques (comme Douvres, mais aussi Anisy, Basly...), où s'installent de nouveaux habitants, en provenance de Caen. » Un phénomène qu'il juge préoccupant. « On voit se creuser comme un fossé entre des communes dépourvues de tout ou presque, avec une pyramide des âges inversée, et des communes qui continuent à construire des lotissements, non sans dénaturer le paysage. Avec là encore des disparités, entre celles qui drainent principalement des populations à faibles revenus, en quête d'un foncier bon marché, et celles qui parviennent à attirer des ménages plus aisés. » Des disparités qui se traduisent, constate-t-il encore, au plan de l'architecture : « Avec

---

<sup>11</sup> Pour mémoire, cette pyramide, établie dans les années 1940 par le psychologue Abraham Maslow, propose une représentation hiérarchisée des besoins fondamentaux d'un être humain. Soit, de la base au sommet : les besoins physiologiques ; les besoins de sécurité ; les besoins d'appartenance et d'amour ; les besoins d'estime ; enfin, le besoin d'accomplissement de soi. On l'aura compris : c'est en référence aux besoins du quotidien que M. Chevillon a conçu sa propre « pyramide de Maslow ».

d'un côté, des communes où poussent des pavillons en formes de cube en bois, qui n'auront plus de valeur d'ici quelques années, mais qui répondent aux besoins des populations à faibles revenus ; de l'autre, des communes où se construisent des résidences spacieuses, qui consomment d'autant plus de surfaces agricoles... »

Autant d'évolutions qui l'incitent à s'impliquer encore plus dans les débats publics. « Dès lors qu'une occasion se présente d'en discuter, je participe ! Je suis fatigué des discussions de rue pour ne pas dire de comptoir, consistant à asséner des opinions (souvent des contre-vérités), sans prendre la peine de participer à la réflexion collective. » Le même : « C'est trop facile de s'en prendre aux élus locaux ». Il participe, donc, et sans esprit partisan. « Mes opinions politiques, je les garde pour le temps des élections ; en dehors, je considère normal de prendre part aux réflexions collectives en tant que citoyen plutôt que comme militant. A fortiori quand cela engage notre cadre de vie et l'avenir de nos enfants. » S'il se dit favorable à la démocratie participative, c'est à la condition que les élus soient vraiment à l'écoute des citoyens, mais aussi que ceux-ci prennent leurs responsabilités : « Si chacun faisait l'effort de s'informer, y compris sur les outils de planification, il serait mieux à même de juger de la pertinence de tel ou tel projet porté par la commune ou l'interco. »

Après tout, « un citoyen est bien placé pour éclairer ce qui se passe sur son territoire, expliquer pourquoi des choses marchent, d'autres pas. Il n'y avait pas besoin d'être grand clerc pour comprendre pourquoi l'aménagement d'une enseigne de sport en plein milieu de la campagne était voué à l'échec : plantée au milieu des champs, elle était à la fois trop éloignée des centres bourgs et trop proche de Caen. Cela aurait davantage été pertinent à proximité d'une base nautique ou d'un parc naturel. » Le même : « Dommage que l'Atelier n'ait pas eu lieu avant »...

### **Une complémentarité périurbain / ville-centre**

Que sa commune relève du périurbain ne fait pour lui pas l'ombre d'un doute. Sans que cela ne le contrarie pour autant. Car, toujours selon lui, le périurbain ne saurait être réduit à un phénomène d'étalement. « C'est un territoire qui ne peut exister par lui-même avec ses spécificités, qui peut aussi porter d'autres problématiques, qu'on ne perçoit pas nécessairement depuis la ville-centre. »

Loin de lui d'opposer pour autant ce même périurbain à celle-ci. « Si vivre dans la ville-centre permet d'accéder aux emplois et aux services, on est bien content de pouvoir vivre à proximité d'un poumon vert. » Encore faut-il veiller à maintenir un certain équilibre dans les investissements. « Je regrette que le gros des services médicaux se trouvent à Caen [cf le CHU], renforçant son attractivité au détriment du reste du territoire, non sans du même coup aggraver la congestion aux heures de pointe. »

Encore faut-il aussi ne pas réduire le périurbain au... littoral. « J'ai été surpris qu'on parle autant du périurbain du point de vue de Caen-La Mer. Or, il va bien au-delà sur les terres. Les communes rurales n'y sont plus aussi nombreuses que cela. Heureusement, les élus en ont conscience : en témoigne leurs efforts pour rendre plus attractif l'arrière-pays, à travers notamment l'aménagement de voies vertes. Certes, elles ne sont pas toujours bien réussies, mais cela va dans le bon sens. »

On l'aura compris : tout est question de perspective. « C'est une chose de voir le périurbain depuis Caen, c'en est une autre de voir Caen depuis le périurbain. On mesure alors à quel point cette ville a autant besoin du périurbain que le périurbain d'elle. »

La charte de la participation  
© MTES / CGDD

---



# Charte de la participation du public

Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté  
des décisions ayant un impact sur le cadre de vie

## Préambule

La Charte de la participation du public proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne.

La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre.

La Charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle s'adresse à tous les participants – porteur de projet et public – et constitue une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation. L'adhésion à la Charte vaut mise en œuvre des valeurs et principes qu'elle contient.

Les valeurs et principes énoncés par la Charte ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation.



## Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

### » La nature du projet

La nature du projet et ses enjeux, ainsi que le besoin auquel il répond sont clairement présentés.

### » Le porteur de projet / le décisionnaire

Le porteur de projet et le décisionnaire, s'il est différent, sont clairement identifiés, ainsi que leurs responsabilités propres et les contraintes auxquelles ils sont soumis.

### » L'objet du débat

La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.

### » Les scénarios alternatifs

Le porteur de projet présente, lorsque c'est pertinent, un scénario alternatif ainsi que les variantes envisageables, le cas échéant, sur divers points du projet.

### » Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel

À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). Ces choix sont opérés par le porteur de projet après consultation de tous les participants.

### » L'information du public

Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.

### » La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :

- les expertises réalisées par le porteur de projet ;
- les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
- les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.

### » Le tiers garantissant le processus participatif

Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Ce dispositif répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Il relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place.

Le tiers garant ou les participants ayant cette fonction produisent un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultant des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet, ou au décisionnaire, au titre des éléments préparatoires à son choix final. Il fait l'objet d'une diffusion large auprès du public et est accessible au moins jusqu'à la mise en œuvre du projet.

### » Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final.

### » La robustesse de la décision

Le respect des valeurs et principes de la Charte dans l'élaboration de la décision contribue à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision prise au terme de ce processus décisionnel.

### » La continuité de la participation

La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet.

Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

## Article 2 - La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

### » L'état d'esprit

Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, de sincérité, de loyauté.

### » L'acceptation des divergences

Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet.

### » L'implication des participants

Avoir un débat de qualité suppose que ses participants s'approprient le sujet, argumentent leurs positions, prennent en compte l'intérêt collectif du projet, et aient une attitude constructive dans la façon de le discuter.

### » La culture de la participation

Le porteur de projet forme ses chefs de projet aux principes de la participation du public.

## Article 3 - La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

### » L'inclusion

La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche pro-active pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer.

### » La diversité

La diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération.

### » L'égalité

La participation du public garantit aux participants l'égalité de l'accès à l'information, à la parole, et à l'écoute.

### » L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

Il est porté une égale attention à la parole de chacun et les arguments avancés ne sont jugés que sur leur pertinence propre.

## Article 4 - La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

### » Les initiatives citoyennes

Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants sur :

- des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ;
- des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ;
- des suggestions de modification du processus participatif ;
- des demandes d'expertises complémentaires. Les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi.

### » Les outils

Le porteur de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre.

### » La reconnaissance

Les bénéfices de la participation du public sont d'autant plus importants que le porteur de projet valorise les contributions du public au cours du processus et dans son bilan final.

## Annexe

### Conditions de mise en œuvre de la Charte de la participation du public

Le préambule, ainsi que les articles 1 à 4 de la Charte de la participation du public constituent un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux.

#### Utilisation de la Charte

La Charte peut être utilisée en l'état par les organismes et personnes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce, et s'engageant à les mettre effectivement en œuvre ou à les promouvoir. Le porteur de projet précise s'il s'engage de manière générique pour l'ensemble de ses démarches participatives, ou s'il entend appliquer la Charte à l'occasion d'un ou plusieurs projets spécifiques, et précise lesquels.

Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et principes à la Charte et/ou préciser les modalités de mise en œuvre. Dans ce cas, il est recommandé que le public soit associé à ces modifications.

Dans tous les cas, les utilisateurs de la Charte - ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions - se signalent auprès du ministère en charge de l'environnement et lui indiquent sur quels projets ils vont appliquer la Charte.

Le logo des utilisateurs ou promoteurs de la Charte figure sur le site internet dédié du ministère chargé de l'environnement. Ils participent à un mouvement d'ensemble traduisant la volonté de développer et généraliser la culture de la participation du public.

#### Suivi et évaluation de la Charte

Dans le cadre du comité de pilotage ayant participé à son élaboration, la Charte de la participation du public fera l'objet d'un bilan régulier de mise en œuvre. Des échanges d'expériences auront lieu périodiquement, associant notamment les utilisateurs de la Charte.

En tant que de besoin, la Charte sera susceptible d'être révisée sous l'égide du (de la) Ministre en charge de l'environnement.

#### Mise en place d'un centre de ressources / observatoire des pratiques

Un centre de ressources est créé pour la mise en œuvre effective des valeurs et principes contenus dans la Charte de la participation du public.

Il proposera notamment des outils innovants et pertinents ainsi que des exemples concrets d'application, permettant l'incarnation des valeurs et principes contenus dans la Charte.

Les utilisateurs de la Charte font connaître leurs expériences de mise en œuvre de celle-ci, pour la capitalisation et la montée en compétence du réseau.

**Ministère de la Transition  
écologique et solidaire**  
Commissariat général au Développement durable  
92055 La Défense Cedex  
Tél. : 01 40 81 21 22



# Atelier des territoires



Impression : MTES-MCT/SG/SPSSI/ATL2  
Brochure imprimée sur du papier certifié écolabel européen



## MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)  
Sous-direction de l'aménagement durable  
Bureau des stratégies territoriales

1 place carpeaux - Tour Séquoia  
92055 La Défense Cedex

Site internet : <http://www.atelier-territoires.logement.gouv.fr>

Juillet 2018



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES