

**Master 1 Aménagement et Urbanisme
parcours Action locale et Projets de Territoires**

**Les métropoles face aux enjeux
de démocratie locale :**

*L'exemple d'une charte de la
participation citoyenne et d'un
hackathon à Toulouse Métropole*

Ophélie NIEL

Responsable pédagogique : Mariette Sibertin-Blanc

Maître de stage : Pierre Lefèvre

Juillet 2021

Remerciements :

À Pierre Lefèvre, pour m'avoir donné l'opportunité de faire ce stage au Codev et même d'organiser un hackathon à ses côtés, pour sa générosité et sa bonne humeur quotidienne.

À Marie-Eve Malavergne, pour son sourire, son accueil et sa disponibilité.

À Patrick Gomes, pour m'avoir permis de découvrir le pôle participation citoyenne, pour sa bienveillance et ses conseils.

Aux collègues de la DAT, pour leur accueil chaleureux.

Aux trois stagiaires du Codev pour leur bonne compagnie, particulièrement, à Clara, avec qui c'était un plaisir de travailler, dans la joie et la bonne humeur.

À Mariette Sibertin-Blanc, pour sa disponibilité, son soutien et ses conseils avisés et scientifiques.

Enfin, à mon compagnon, pour avoir été toujours là pour moi pendant ces longs mois.

LEXIQUE :

Significations des abréviations utilisées dans ce mémoire :

Codev : Conseil de développement

CA : communauté d'agglomération

DAT : Direction de l'Action Territoriale

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DGS : Direction Générale des Services

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ICPC : Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne

MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MEL : Métropole Européenne de Lille

NR : non renseigné

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

CT : collectivité territoriale

SOMMAIRE

Introduction	6
I/ Enjeux de la participation citoyenne dans les métropoles : difficultés d’une proximité à l’échelle intercommunale	9
<i>1.1. La naissance des métropoles : un échelon au sein du maillage territorial français et à distance des citoyens</i>	9
1.1.1. Le statut particulier des métropoles : réformes et enjeux	9
1.1.2. Les intercommunalités, mal connues et à distance des citoyens.....	12
<i>1.2. La place de la participation citoyenne dans les enjeux multiples de la métropolisation, l’exemple de Toulouse Métropole.....</i>	16
1.2.1. Croissance démographique et économique ne suffisent pas à la construction d’une identité intercommunale.....	16
1.2.2. Le Conseil de développement de Toulouse Métropole : précurseur dans le développement de la participation citoyenne à l’échelle métropolitaine	23
II/ Des nouveaux outils à Toulouse Métropole en réponse aux enjeux de démocratie locale : une démarche de charte de la participation citoyenne et un exemple de dispositif participatif.....	27
<i>2.1. Les chartes de participation : une démarche de plus en plus fréquente au service de la démocratie métropolitaine.....</i>	28
2.1.1. Nouveau souffle de la participation citoyenne à Toulouse Métropole	28
2.1.2. État des lieux des chartes de la participation citoyenne.....	31
2.1.3. Exemple de la Métropole Européenne de Lille, charte et méthode abouties.....	35
<i>2.2. La démarche de charte : un processus de réflexion à trois niveaux</i>	37
2.2.1. Les décideurs métropolitains, de plus en plus sensibilisés	39
2.2.2. Les techniciens, construction progressive d’un réseau de la participation citoyenne	40
2.2.3. Les attentes et besoins des citoyens de la Métropole.....	44
<i>2.3. Réinvention des outils de la participation, l’exemple d’un hackathon</i>	46
2.3.1. Une expérimentation innovante au Codev	47

2.3.2. Face aux contraintes d'aménagement de l'espace public, l'expertise d'usage et l'intelligence collective font leurs preuves	49
Conclusion.....	53
Bibliographie.....	55
Annexes	59
1) Grille d'entretien élus	59
2) Questionnaire élus.....	60
3) Questionnaire citoyens.....	65
4) Benchmark des chartes détaillé	72
5) Inventaire des instances de participation citoyenne des communes de TM	80

Introduction

La première participation des citoyens dans notre démocratie s'effectue à travers les urnes, les élections des représentants au suffrage universel direct. Cependant, les taux d'abstention ne font qu'augmenter ces dernières années avec un nouveau record de 66% aux toutes dernières élections départementales et régionales. Dimanche 20 juin au soir sur FranceInter, l'enseignant-chercheur, Rémi Lefebvre, spécialiste des partis politiques, du pouvoir local et des mobilisations électorales, ainsi que Céline Braconnier, directrice de Science po Saint-Germain et professeure des universités en science politique, évoquent néanmoins le contexte particulièrement peu favorable. Une campagne pratiquement inexistante avec la crise sanitaire, une offre politique illisible et un double scrutin qui complexifie sont mentionnés par les chercheurs. D'autres enjeux plus structurels sont également mis en avant comme l'illisibilité territoriale et la démobilisation au sein des partis politiques de plus en plus forte entraînant notamment un manque d'assesseurs. Comme le dit Rémi Lefebvre, cela fait trente ans que les réformes territoriales sont abordées sous un angle technique, notamment à travers la répartition des compétences, et peu sous l'angle démocratique en se mettant à la place du citoyen. Chaque nouvelle réforme amène plus de complexité dans les coopérations entre collectivités et moins de lisibilité pour le citoyen. Une désorganisation de l'identification territoriale, suite au passage de 22 à 13 régions en 2015, participe aussi à cette désertion électorale. Mais cette abstention traduit aussi la défiance des citoyens à l'égard des élus et peut-être une volonté d'une démocratie plus participative et pas seulement représentative pour que les citoyens ne soient pas uniquement mobilisés pour voter mais sollicités pendant chaque mandat politique dans les projets de leur territoire.

Par ailleurs, aujourd'hui et depuis quelques années, il ne s'agit pas seulement de trois échelons territoriaux (régional, département et bloc communal) car l'intercommunalité agit plus comme un quatrième échelon, entre la commune et le département, qui complexifie encore le maillage territorial. Les intercommunalités concentrent du pouvoir avec un certain nombre de compétences directement liées au quotidien des habitants mais celles-ci restent « adémocratiques » car les citoyens ne votent pas directement pour les élus communautaires ce qui éloigne l'intercommunalité des citoyens qui leur est encore bien méconnue.

D'autre part, les dispositifs de participation citoyenne semblent se développer de plus en plus dans les communes françaises alors que ce sont les intercommunalités, notamment les métropoles, qui concentrent la plupart des compétences qui relèvent des aspects de vie quotidiens des habitants. La participation citoyenne peut permettre de compléter la démocratie

représentative en crise et de faire en sortes que les politiques publiques soient plus adaptées aux demandes et besoins des habitants, que les projets d'aménagement se réalisent en concertation des citoyens afin de bénéficier de l'expertise des usagers mais aussi de permettre aux habitants de s'approprier les projets. Il s'agit aussi d'innover dans les pratiques de participation citoyenne pour permettre à une diversité de citoyens d'être écoutés et d'aller ainsi vers des projets d'intérêt général. Pierre Rosanvallon (historien et sociologue français) dit dans un entretien ¹ en 2017 : *« Les démocraties s'améliorent lorsqu'elles multiplient les façons d'approcher la décision collective et qu'elles prennent en compte la multiplicité des définitions du bien commun. Le bien commun, personne n'en possède la définition. L'intérêt général et le peuple, personne ne les incarne. »* L'innovation dans les démarches et dispositifs de participation citoyenne semble ainsi nécessaire afin de permettre au plus grand nombre de citoyens d'accéder au débat public.

L'enjeu est ainsi de développer la participation citoyenne notamment dans les intercommunalités, et plus particulièrement, les métropoles. Les métropoles sont des EPCI récents mais qui se substituent le plus souvent à des intercommunalités déjà existantes comme la Communauté Urbaine Grand Toulouse qui devient Métropole à partir de la loi MAPTAM en 2015. Comme les autres, Toulouse Métropole développe progressivement les instances, outils, démarches de participation citoyenne sur son territoire. Suite à la loi « engagement et proximité » de 2019 et à partir du nouveau mandat politique de 2020, un pacte de gouvernance a récemment été élaboré définissant les modalités de coopération entre les communes de la Métropole. De plus et afin de définir les « règles du jeu » de cette participation, l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne a été décidée en conseil métropolitain en février 2021. C'est dans le cadre de cette démarche de charte que le stage s'est porté.

Le stage s'est déroulé sur deux sites, à la fois au Codev de Toulouse Métropole, et au pôle participation citoyenne de la Direction de l'Action Territoriale. Les deux sont acteurs dans la démarche d'élaboration de charte de la participation. Le Codev est une assemblée consultative indépendante adossée à Toulouse Métropole, qui mobilise l'expertise de ses membres pour contribuer à éclairer l'action publique par la production de rapports et d'avis. Le pôle participation citoyenne de la DAT met en place des outils de participation citoyenne, les harmonise, guide d'autres services dans leurs démarches de consultation, concertation et

¹ Holeindre J-V., Richard B., entretien avec Rosanvallon P., (2017), « La démocratie est structurellement inachevée » (2017), dans : Héloïse Lhéréty éd., *Les grandes idées politiques*. Auxerre, Éditions Sciences Humaines, « Petite bibliothèque », p. 147.

partage la culture de la participation citoyenne à l'échelle de la Métropole. Une présentation de chacune de ces structures est détaillée dans le corps de ce mémoire².

Le stage s'inscrit ainsi dans un nouveau souffle pour la participation citoyenne à l'échelle de Toulouse Métropole. Les missions effectuées correspondent principalement à la réflexion en amont de l'élaboration de la charte de la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine comprenant :

- Un travail de benchmark des chartes de la participation existantes, présenté aux agents de Toulouse et de la Métropole ainsi qu'aux élus.
- L'élaboration de questionnaires à destination de citoyens et élus et leur diffusion.
- L'organisation d'une conférence-débat sur le sujet.
- Le début d'inventorisation des instances et démarches de la participation citoyenne sur les 37 communes de la Métropole.
- L'organisation d'un hackathon sur l'aménagement de l'espace public d'un axe central de Toulouse, représentatif des nouveaux outils de concertation, l'innovation faisant partie des objectifs de participation citoyenne et qui est parfois mentionnée dans les chartes de la participation.

Les métropoles qui exercent aujourd'hui des compétences liées au quotidien des habitants correspondent aussi à des territoires où la démocratie locale doit pouvoir se développer, bien qu'éloignées encore des suffrages et méconnues des citoyens. Ce mémoire a ainsi pour objectif, dans un premier temps, de relever les enjeux de la démocratie participative au sein des métropoles, particulièrement pour celle de Toulouse en rappelant son évolution intercommunale particulière. Le second temps a pour objet de montrer comment une charte de la participation et sa démarche peuvent répondre à ces enjeux, à travers une nouvelle dynamique de la démocratie participative dans l'innovation, avec l'exemple d'un hackathon, représentatif des nouveaux dispositifs de participation où l'expertise citoyenne et l'intelligence collective se révèlent pertinentes dans la création de projets.

² Parties 1.2.2. et 2.1.1.

I/ Enjeux de la participation citoyenne dans les métropoles : difficultés d'une proximité à l'échelle intercommunale

1.1. La naissance des métropoles : un échelon au sein du maillage territorial français et à distance des citoyens

1.1.1. Le statut particulier des métropoles : réformes et enjeux

Les métropoles sont apparues dans le paysage français dans les années 1960 avec l'instauration des « métropoles d'équilibre » par la DATAR et la création de huit d'entre elles afin d'apporter une réponse à la macrocéphalie parisienne³. Il s'agissait alors de rééquilibrage territorial et de cohésion sociale à l'échelle du territoire français. Les objectifs du développement des métropoles étaient aussi de mettre en réseau des territoires les plus influents, de les inscrire dans la compétitivité internationale et de limiter l'émiettement communal en renforçant les EPCI.

A travers la loi RCT (réforme des collectivités territoriales) du 16 décembre 2010, les métropoles deviennent une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale, s'ajoutant donc aux communautés de communes, communautés d'agglomérations et communautés urbaines déjà existantes. Cependant, cette loi n'était pas assez aboutie pour permettre aux communautés urbaines et certaines communautés d'agglomération de changer de statut, seule la Métropole Nice-Côte-d'Azur est créée en 2011. Ce n'est qu'à partir de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de janvier 2014 que sont instituées douze Métropoles de droit commun (Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, et Toulouse au 1^{er} janvier 2015) ainsi que deux Métropoles à statut particulier : Aix-Marseille-Provence et le Grand Paris au 1^{er} janvier 2016. La Métropole du Grand Nancy est instaurée six mois plus tard. Enfin, la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement du territoire élargie les critères permettant l'accès au statut de métropole ce qui permet l'instauration des Métropoles de Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Etienne, Toulon, et Tours. Ces dernières plus récentes avec un poids démographique moins important ne font pas parties de la douzaine de métropoles de dimension européenne qui

³Faisant suite aux réflexions comme celle de Jean-François Gravier dans *Paris Et Le Désert Français Décentralisation, Équipement, Population* qui dénonce une centralisation démographique, scientifique et culturel de Paris et ses universités les plus prestigieuses.

représenteraient une « *extension décentralisée de la métropole parisienne, qui reste le centre décisionnaire* » selon Pierre Vermeren⁴.

Il existe désormais aujourd'hui en France 22 métropoles. L'article L5217-1 du code général des collectivités territoriales, donne une définition de la métropole présentée comme étant un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui regroupe plusieurs communes « *d'un seul tenant et sans enclave* » qui s'associent au sein d'un « *espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ». Une métropole est donc un EPCI aux compétences renforcées notamment dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire.

A sa création, la métropole se substitue de plein droit à toutes les intercommunalités existantes, mais pour autant, les métropoles ne sont pas si différentes des EPCI qu'elles ont remplacés. Elles exercent plus de compétences et sont plus intégrées mais elles ne constituent pas une rupture dans leur instauration, à l'exception de certaines d'entre elles : la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, la Métropole du Grand Paris, ainsi que la Métropole de Lyon qui présentent des périmètres particuliers ou des pouvoirs transférés.

Les métropoles exercent des compétences dans de nombreux domaines :

- Le développement et l'aménagement économique, social et culturel
- L'aménagement de l'espace métropolitain (ScoT, PDU, organisation des transports publics...)
- La politique locale de l'habitat (logement social, actions en faveur du logement pour personnes défavorisées...)
- La politique de la ville
- La gestion des services d'intérêt collectif (assainissement des eaux usées...)

⁴Historien français, Vermeren Pierre, 2019, « Métropolisation : retour sur une idéologie de la modernité », *Le Débat*, n° 207), p. 32-45.

- La protection et mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie (contribution à la transition écologique, lutte contre pollution et les nuisances sonores, élaboration du plan climat-air-énergie territorial...)

Les objectifs de l'institutionnalisation des métropoles étaient de répondre aux enjeux internationaux d'accélération de la mondialisation et d'élargissement de l'Union Européenne, de répondre à des enjeux plus nationaux liés à la croissance démographique, à la porosité croissante entre espaces urbains et espaces ruraux, de réduire les dépenses publiques et de mieux prendre en compte les besoins des citoyens. Les objectifs de départ étaient aussi d'absorber les intercommunalités existantes et les départements en récupérant leurs compétences, de confier aux métropoles l'exercice de certaines attributions au nom et pour le compte des régions, la création de pôles urbains à dimension européenne en faisant disparaître progressivement l'échelon départemental. Mais le maillage territorial français ne s'est pas allégé étant donné que les départements ont été conservés, à l'exception de la Métropole de Lyon à statut particulier où la Métropole a fusionné avec une partie du département.

Le statut des métropoles permet la reconnaissance du phénomène de métropolisation qui est un « *phénomène de polarisation des populations et des richesses par les plus grandes villes, constaté dans nombre de pays, en lien avec la mondialisation de l'économie, sa tertiarisation, sa dématérialisation et la recherche d'innovation.* »⁵, dit plus simplement la métropolisation désigne « *le mouvement de concentration de populations, d'activités, de valeur dans des ensembles urbains de grande taille.* »⁶ Le terme de métropolisation a été institué par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, puis a été repris au cours de plusieurs réformes territoriales.

L'INSEE distingue, parmi les aires urbaines de l'hexagone, douze aires qualifiées de "métropolitaines" (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier) car chacune accueille plus de 500 000 habitantes ou habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions métropolitaines⁷. Elles produisent en 2019 plus de la moitié du PIB français sur près de 5 % du territoire (dont 2,5 % pour l'Île-de-France) et

⁵ Les avis du CESE, Lasnier Y., Riquier-Sauvage D., (2019), *Les métropoles : apports et limites pour les territoires*, p.14.

⁶Métropolisation — Géoconfluences (ens-lyon.fr)

⁷ Les avis du CESE, Lasnier Y., Riquier-Sauvage D., (2019), *Les métropoles : apports et limites pour les territoires*, p.14.

accueillent les deux tiers des 4,7 millions de cadres français⁸. Le phénomène de métropolisation était inévitable afin de poursuivre une certaine compétitivité à l'échelle mondiale, phénomène qui est souvent principalement rattaché au domaine économique. Les métropoles concentrent ainsi des flux humains, financiers, de marchandises et ont un rôle moteur dans l'économie d'un pays. Les enjeux en termes de participation citoyenne sont ainsi tout aussi importants dans les métropoles qui sont devenues plus nombreuses sur le territoire sur ces cinq dernières années, concentrant un grand nombre d'habitants 28 % de la population vivait dans une métropole en 2018⁹, soit environ 19 000 000 d'habitants en France, sur 2% du territoire seulement.

Les métropoles sont des institutions récentes mais qui exercent des compétences primordiales pour les habitants. Or dans un maillage territorial trop dense où le dialogue avec la population n'est pas toujours une évidence, ces intercommunalités restent trop peu appréhendées et connues des citoyens.

1.1.2. Les intercommunalités, mal connues et à distance des citoyens

L'accroissement des métropoles rentre dans le processus de décentralisation commencé en 1982 notamment à travers le renforcement de la coopération intercommunale sur le territoire français. Comme vu ci-dessus, les métropoles exercent aujourd'hui de nombreuses compétences et peu de domaines ne semblent leur échapper. En 2014, les chercheurs Fabien Desage (maître de conférences en science politique) et David Guéranger (sociologue) qualifient l'intercommunalité de « *trou noir démocratique* »¹⁰, c'est-à-dire dont les débats se restreignent aux élus. Malgré l'importance du rôle des intercommunalités dans de nombreux secteurs et touchant ainsi le quotidien de n'importe quel habitant vivant sur le territoire, les instances

⁸Vermeren Pierre, (2019), « Métropolisation : retour sur une idéologie de la modernité », *Le Débat*, n° 207, page 32.

⁹Picaud E., (2018), « La part de la population vivant dans une métropole progresse », *lagazettedescommunes*, disponible sur : < <https://www.lagazettedescommunes.com/556247/la-part-de-la-population-vivant-dans-une-metropole-progresse/> > (consulté le 07/06/2021).

¹⁰Desage Fabien, Guéranger David, (2014), « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, n° 77, p. 145-156.

intercommunales restent bien mal connues des citoyens et électeurs français. Selon les auteurs, il se dessine ainsi un paradoxe, celui « *d'institutions qui se développent toujours davantage, interviennent dans des domaines de plus en plus variés et décisifs pour la vie des citoyens, mais restent malgré tout méconnues et à bonne distance du suffrage* »¹¹. Pour chaque réforme, trois temps sont identifiés par Fabien Desage et David Guéranger. Le premier est celui de l'élaboration d'un projet de réforme de l'organisation territoriale dont les objectifs appellent à la rationalisation et aux économies d'échelles, c'est-à-dire à l'allègement du maillage territorial français, celui-ci composé d'un trop grand nombre de communes, problématique existante depuis la création même de ces communes. Le second est celui de la traduction législative de ces projets de réforme qui enclenche la remise en cause par les parlementaires (qui sont des élus locaux également) des projets menaçant l'autonomie et l'intégrité des communes entraînant notamment la disparition de la désignation au suffrage universel des conseillers communautaires dans plusieurs projets de lois¹². Le troisième temps correspond à la mise en place de ces réformes qui enclenche encore certaines négociations avec les élus locaux qui semblent tous d'accord sur le fait de garder leurs prérogatives respectives tout en menant les instances intercommunales. Les objectifs initiaux mentionnés sont réappropriés par les maires, entraînant des effets toujours insuffisants qui fait répéter cette « valse à trois temps » sans interruption. Les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel depuis la loi du 17 mai 2013 mais ces élus sont toujours également conseillers municipaux, la première liste étant liée à la seconde lors du scrutin. Ainsi, les citoyens ne votent pour les conseillers communautaires que de manière indirecte.

La loi MAPTAM avait pour but de renforcer la démocratie locale par l'implication citoyenne dans l'action publique ou volonté affichée de promouvoir une « *nouvelle conception de l'action publique, plus transparente et plus confiante envers les citoyens* »¹³. Comme démontré par Fabien Desage et David Guéranger, les réformes de décentralisation successives ont eu tendance à davantage renforcer les pouvoirs des élus locaux plutôt que d'avoir rapprochés les citoyens de la décision. Christophe Parnet, docteur en science politique, démontre la réussite de l'intégration métropolitaine à travers deux exemples celui de la Métropole de Lyon et celui de

¹¹ Ibid.

¹² Loi des CU de 1966, loi ATR de 1992, loi Chevènement de 1999.

¹³ Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, exposé des motifs.

la Métropole Aix-Marseille-Provence qui se substitue à six intercommunalités existantes pour former un ensemble de 90 communes.¹⁴ Toutes deux sont des métropoles à statut spécifique comme la Métropole du Grand Paris, et à l'inverse de toutes les autres métropoles dites de « droit commun ». La loi MAPTAM est marquée, selon le chercheur, par la prédominance d'élus les plus dotés en capital politique (cumul de mandats, ressources, ancienneté) et une négociation entre réformateurs dans une logique de compromis, à l'abri de toute forme de participation citoyenne.

Comme le montre Christophe Parnet, Gérard Collomb¹⁵ et Michel Mercier¹⁶ sont les véritables instigateurs dans la création de la Métropole de Lyon faisant comprendre au Parlement l'existence d'un consensus local, celui de la fusion de la communauté urbaine de Lyon avec le département. Or la conférence de presse du 4 décembre 2012 où la création de la métropole est annoncée par les protagonistes, a suscité de nombreuses réactions de la part d'élus locaux, de gauche comme de droite, indignés par la manière d'être informés d'un tel projet. Les deux incitateurs feront également en sorte que les amendements relatifs au renouvellement électoral n'aboutissent pas afin que les élus de la Communauté Urbaine de Lyon deviennent directement élus de la nouvelle Métropole, sans élection dans l'intermédiaire de ce statut. L'une des spécificités de la Métropole du Grand Lyon est celle de l'élection des élus au suffrage universel direct, qui rend cette intercommunalité plus « démocratique » que les autres. Ce manque de lisibilité électorale sur toutes les autres métropoles entrave largement le dialogue avec les citoyens qui n'ont pas de pouvoir d'influence et de choix sur la définition des projets métropolitains dont ils sont les premiers concernés.

Concernant la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Jean-Claude Gaudin¹⁷ est favorable à la création de la Métropole mais n'est pas l'instigateur de cette dernière. Dans la création de celle-ci, l'État est ainsi beaucoup plus présent, les services centraux ont par exemple établi eux-mêmes le périmètre de l'EPCI. Les grands élus, notamment marseillais, ont fini par se saisir de

¹⁴Parnet Christophe, (2020) « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, p. 105-134.

¹⁵A la fois sénateur, maire de Lyon, président de la Communauté urbaine et président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) durant la réforme.

¹⁶Entre 1990 et 2013, il cumule deux mandats, celui de sénateur et celui de président du conseil général du Rhône.

¹⁷Maire de Marseille de 1995 à 2020 et devient président de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence de 2015 à 2018, également sénateur durant la réforme.

la réforme mais dans la plus grande discrétion possible afin d'en assurer la réussite. Le processus parlementaire a ainsi renvoyé toute forme de consultation citoyenne sur l'instauration des métropoles. En effet, au cours de la lecture au Sénat, le groupe communiste (CRC) ainsi que plusieurs sénateurs marseillais opposés au projet métropolitain ont déposé différents amendements ayant pour objet de conditionner la création d'une métropole à la validation par un référendum local, ou, a minima, une consultation citoyenne. Mais aucun de ces amendements n'est adopté ne disposant pas de la majorité au Sénat¹⁸. La question de la participation citoyenne semble être en effet la dernière des préoccupations des sénateurs. Sur les 119 maires du département Bouches-du-Rhône, 109 étaient contre le projet de métropole, élus avec un capital politique plus faible. Selon Nicolas Douay, maître de conférences en aménagement et urbanisme à Paris, le refus de coopération de certaines communes peut relever d'une « *volonté de garder les compétences en matière de planification urbaine, d'un moyen de protéger une identité spécifique qui risquerait d'être laminée par la position hégémonique de Marseille, d'un refus d'être associé à l'image de Marseille, ou encore du refus de participer au financement global des projets économiques et sociaux* »¹⁹. La création de la Métropole se termine avec un compromis et avec des garanties données quant à la préservation du pouvoir des maires et des intercommunalités. D'autre part, des instances consultatives appelées conseils de territoire pour chaque « ex-intercommunalités » ont été mis en place, afin de garder une plus grande proximité avec les habitants de la nouvelle Métropole.

Les métropoles sont des EPCI et non des collectivités territoriales, éloignées des suffrages et ainsi moins connues des citoyens. Leur rôle est pourtant essentiel sur le territoire à travers les compétences qu'elles exercent. Les enjeux sont néanmoins différents selon les régions et Toulouse Métropole fait partie des métropoles les plus récentes.

¹⁸ Parnet Christophe, (2020) « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, p. 105-134.

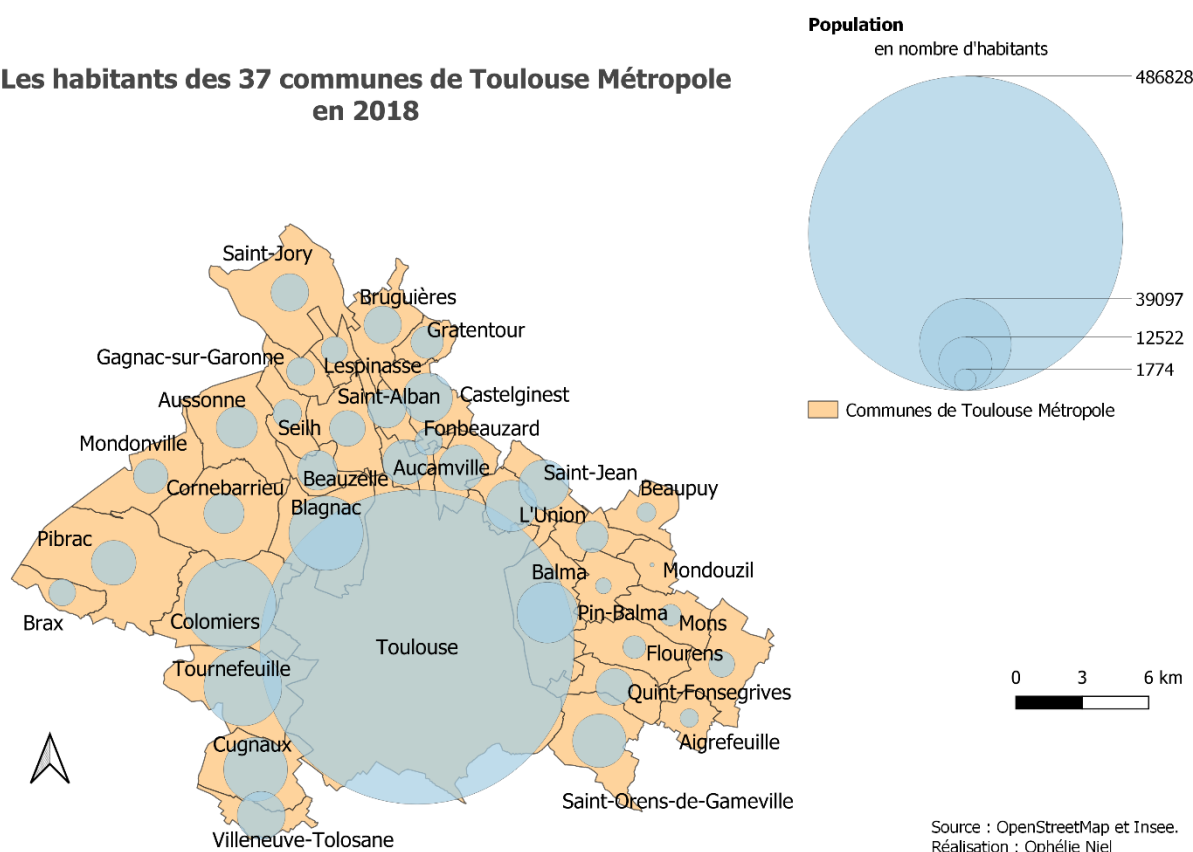
¹⁹ Douay N., (2013), « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*.

1.2. La place de la participation citoyenne dans les enjeux multiples de la métropolisation, l'exemple de Toulouse Métropole

1.2.1. Croissance démographique et économique ne suffisent pas à la construction d'une identité intercommunale

Selon le recensement de l'Insee de 2018, Toulouse Métropole comprend 783 353 habitants, dont 486 826 d'entre eux vivent sur la ville de Toulouse, soit environ 62 % des habitants de la Métropole, sachant que la ville centre représente environ 25 % du territoire de la métropole. Ainsi, sur les 37 communes de la Métropole, Toulouse tient une place particulièrement importante, seule la commune de Colomiers dépasse les 30 000 habitants. « *Certains élus des communes périphériques ont l'impression de peu peser dans les décisions prises « à Marengo », au siège de Toulouse Métropole. Mais c'est surtout le cas pour les habitants de ces communes périphériques qui comprennent mal l'organisation de l'entité métropolitaine [...] »*²⁰. Le poids démographique tenu par la ville centre entraîne un déséquilibre avec les autres communes de la Métropole, notamment dans le domaine de la participation citoyenne où toutes les communes ne détiennent pas des mêmes instances de participation. Développer les

Les habitants des 37 communes de Toulouse Métropole en 2018

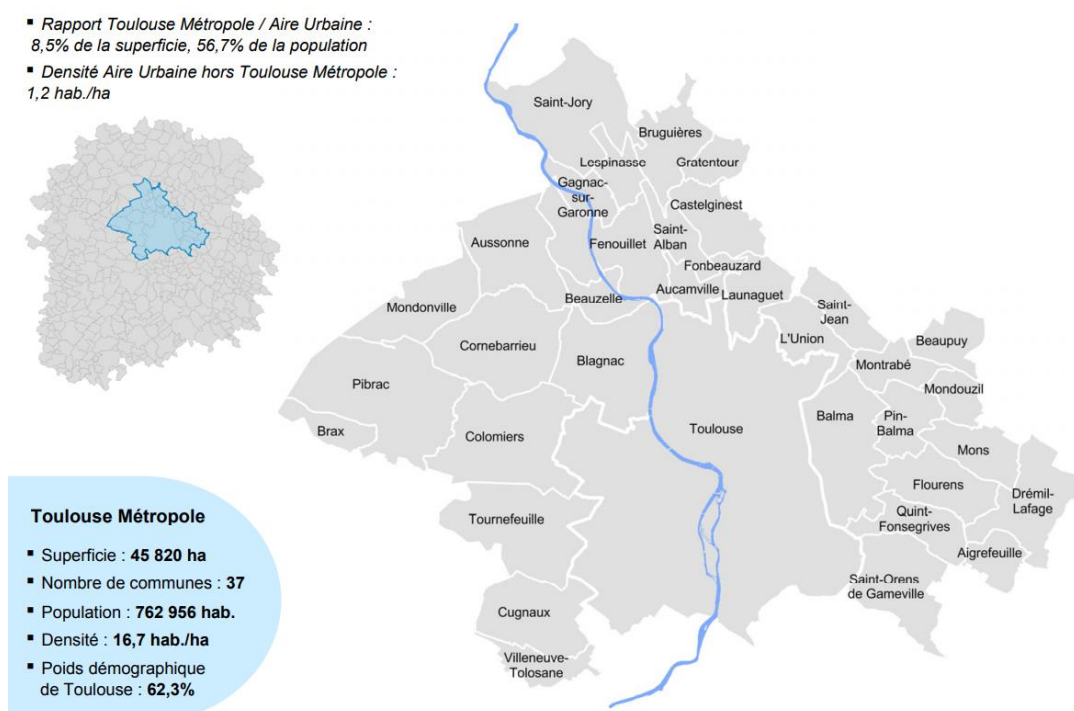


²⁰ Publication Codev, (2016), « Les dialogues urbains de la métropole toulousaine », page 13.

dialogues de coopération entre la ville centre et les autres communes est un enjeu permanent dans le système de gouvernance de la Métropole.

La Métropole reçoit toujours chaque année depuis 2013 environ 5 800 habitants et connaît une croissance démographique de 6,6 % depuis 2013, restant ainsi en tête du classement de croissance des grandes villes françaises avec Nantes et Montpellier. Ce sont néanmoins de plus petites communes de la Métropole qui ont connu ces dernières années une croissance démographique plus importante allant de 13 % à 21 % de croissance entre 2013 et 2018 pour les communes de Beauzelle (14,6%), Bruguières (13,4%), Cornebarrieu (15,7%), Gratentour (20,8%) et Launaguet (14,4%) qui sont des communes allant de 4000 à 9000 habitants en 2018²¹. Les enjeux de participation citoyenne s'étendent donc bien à l'ensemble des communes de la Métropole.

Au-delà de la Métropole, l'aire urbaine qui est un périmètre statistique de l'INSEE permettant de mesurer l'influence des villes et de leurs agglomérations sur le territoire. L'aire urbaine de Toulouse est l'un des territoires les plus attractifs de France. Depuis 1999, elle enregistre la croissance démographique la plus élevée, devant Montpellier et Rennes. Entre 1990 et 2011, l'aire urbaine a accueilli plus de 16 000 nouveaux habitants par an²².



Source : Observatoire Toulouse Métropole, en chiffre, 2020, page 8.

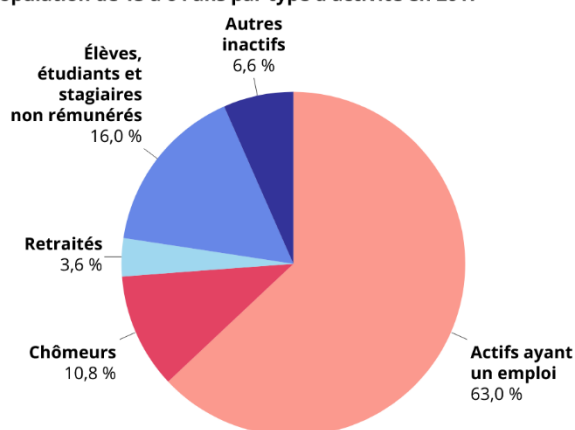
²¹ Observatoire Toulouse Métropole, (2021), chiffres de l'INSEE.

²² Publication Codev, (2016), « Qui fait quoi pour aménager la métropole toulousaine ? ».

Par ailleurs, l'influence de Toulouse ne se limite pas au périmètre de l'aire urbaine mais s'étend jusqu'aux villes moyennes, les axes liant Toulouse à ces villes (Montauban, Albi, Pamiers-Foix) devenant des axes de développement démographique et économique. Aussi, même si les frontières administratives se limitent aux 37 communes, la dynamique de la métropole toulousaine s'étend bien au-delà embrassant notamment les communautés d'agglomération du Sicoval et du Muretain, dialogue qui se traduit par exemple entre eux à travers un « interSCoT » et des projets communs comme VILAGIL²³.

La métropole toulousaine a connu une croissance économique notamment par sa production de richesses dans les secteurs industriels à haute technicité. Le bassin d'emploi toulousain est d'ailleurs devenu, en France, celui qui accueille le plus d'actifs qualifiés en proportion du nombre d'emplois. Toulouse, avec Lyon, occupe également la première place pour l'emploi de cadres dans les secteurs de l'innovation et de la recherche.

Population de 15 à 64 ans par type d'activité en 2017



Source : Insee, 2021, Toulouse Métropole

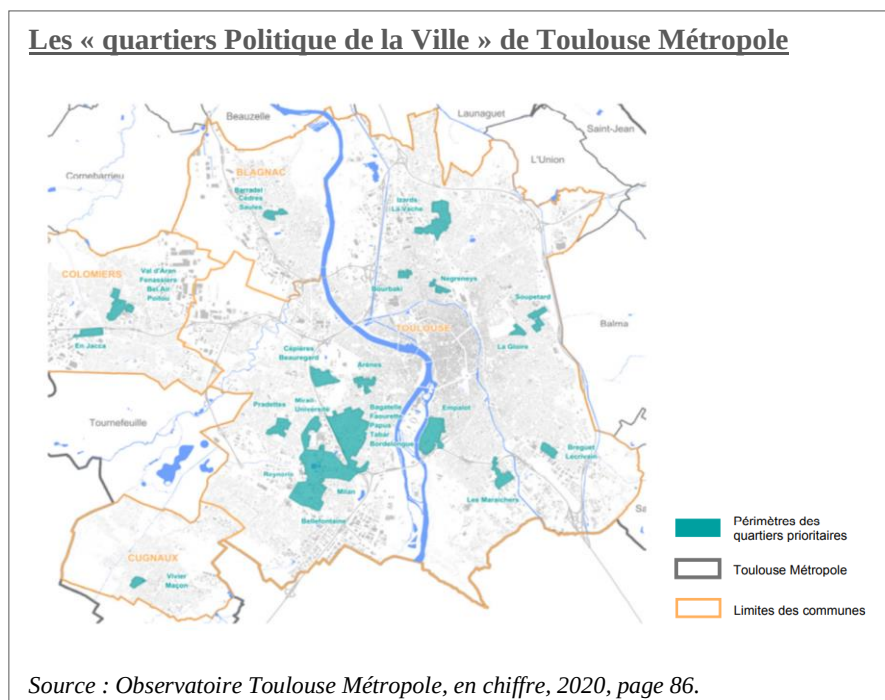
Toulouse est également au troisième rang des villes universitaires avec environ 120 000 étudiants présents à l'appel, soit 16% des 15 à 64 ans en 2017. La population toulousaine de manière plus globale disposerait ainsi d'un niveau élevé d'éducation. Si la Métropole est attractive pour son offre d'emploi, la part des chômeurs de 10,8% en 2017 est supérieure à la moyenne nationale de 9,4% la même année (Insee).

Les cadres et étudiants ne sont pas les seuls profils sociaux de la Métropole. Des populations plus précaires sont également présentes sur le territoire. La ville concentre à la fois les populations les plus riches dans les quartiers centraux ou péricentraux ainsi que les plus fragiles économiquement dans le parc social et les périphéries se partagent les différentes classes moyennes entre les communes de l'aire urbaine. La ville centre reste aussi le choix prioritaire des nouveaux arrivants de la Métropole, qui sont pour la majorité des étudiants, cadres et retraités²⁴ mais aussi les classes moyennes (employés et professions intermédiaires) qui arrivent

²³ Projet par Toulouse Métropole, Tisséo, le SICOVAL et le PETR Portes de Gascogne dont les objectifs sont de « fluidifier le trafic, décarboner le territoire, faire des « mobilités intelligentes » un axe de développement économique du territoire, mettre l'habitant usager et la concertation au cœur du projet. » (www.toulouse-metropole.fr)

²⁴ Rapport M1 APTER, (2020/2021), Les nouveaux arrivants en Occitanie, page 104.

d'abord à Toulouse avant de déménager dans ses périphéries. « *La périurbanisation massive, qui fait de l'agglomération toulousaine une figure emblématique de la « ville étalée», est alimentée par les aspirations des couches moyennes ainsi que des ouvriers et des employés encore inscrits dans le modèle salarial hérité des Trente Glorieuses et désireux d'accéder à la propriété d'une maison individuelle* »²⁵. Ces concentrations sociales et spatiales coïncident avec le modèle de la « ville à trois vitesses » développé par Jacques Donzelot²⁶. Ainsi, à Toulouse, comme à Marseille, les classes populaires, souvent issues de l'immigration, sont concentrées dans les grands quartiers d'habitat social notamment ceux du Grand Mirail (Bagatelle, Papus, Faourette, Reynerie et Bellefontaine). « *Ces quartiers se caractérisent par un niveau de spécialisation socio-ethnique particulièrement élevé, illustrant la force de la fracture socio-urbaine toulousaine* »²⁷. Ces fragmentations socio-spatiales complexifient la cohésion sociale mais aussi, de manière plus large, les conditions d'émergence d'appartenance commune à une même entité, qui rejoint la problématique de pouvoir « faire métropole ».



Les quartiers Politiques de la Ville sont notamment des quartiers populaires représentatifs de ces fragmentations socio-spatiales. Seize quartiers prioritaires existent au niveau de Toulouse Métropole dont douze à Toulouse, un à Blagnac, deux à Colomiers et un à

²⁵ Escaffre F., Jaillet M-C, (2016), *Une Trajectoire Métropolitaine L'exemple De Toulouse*. Antony: Éditions Du Moniteur. Print, page 49.

²⁶Donzelot J., (2009), *La ville à trois vitesses*, Paris, Editions de la Villette.

²⁷Escaffre F., Jaillot M-C, (2016), *Une Trajectoire Métropolitaine L'exemple De Toulouse*. Antony: Éditions Du Moniteur, Print, page 46.

Cugnaux. Ces quartiers se définissent par une part des jeunes plus importante qu'à Toulouse et Toulouse Métropole, un taux de chômage plus élevé, une part des allocataires monoparents parmi les allocataires CAF également plus importante avec 30,9% d'entre eux sur le quartier de Barradels à Blagnac alors qu'ils représentent 10,6% d'entre eux à Toulouse et le taux de pauvreté au seuil de 60% du niveau de vie médian métropolitain est également supérieur à ceux de la Ville de Toulouse et Toulouse Métropole.

Quartier Politique de la Ville	2015 Part des 0-14 ans (%)	2016 Part des allocataires monoparents parmi les allocataires CAF (%)	2016 Taux de chômage (au sens recensement)	2015 Part des ménages imposés (%)	2015 Taux de pauvreté au seuil de 60% du niveau de vie médian métropolitain
Barradels (BLAGNAC)	25,9	30,9	31,7	30,6	41,7
Val D'Aran (COLOMIERS)	25,6	25,5	22,9	35	33,7
En Jacca (COLOMIERS)	27,5	25,7	33,9	29,9	37,5
Vivier - Maçon (CUGNAUX)	28,6	19,1	23,7	27,6	35,8
Pradettes	22,2	13,3	34,4	28,6	41,3
Grand Mirail	24,5	16,0	39,6	23,9	46,4
Arènes	17,4	9,4	23,2	40,8	32,2
Bourbaki	26,3	24,8	48,0	22	42,8
Empalot	19,3	13,5	36,4	24,3	43,2
Les Izards - La Vache	19,2		32,1	28,3	41,1
Cépière Beauregard		15,3		25,8	36,5
Saint Exupéry - Bréguet		28,8		38,4	27,3
Soupetard	22,1	25,6	24,8	36,9	36,3
Ranguell - Maraichers	9,8		29,7	31,2	40,7
Négrenays		12,6	23,6	26,9	40,2
La Gloire	24,6	25,2	26,8	32,6	31,9
Toulouse	14,6*	10,6	17,7	55,4	19,4
Toulouse Métropole	17,2*	12,5	15,3	59,2	15,2

* valeurs RP2016 seules disponibles

Source : Observatoire Toulouse Métropole, en chiffre, 2020, page 86.

Ces quartiers présentent ainsi des caractéristiques de fragilité et la participation citoyenne sur ces espaces a été renforcée avec la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite Lamy) qui impose la mise en place de conseils citoyens sur les quartiers prioritaires. Ces conseils font partie des instances les plus actives de participation citoyenne.

La croissance démographique et économique importante de la Métropole de Toulouse ne lui suffisent pas à devenir une métropole unifiée et solidaire. L'identité intercommunale de la métropole est assez récente en comparaison à d'autres intercommunalités comme sa voisine du Sicoval. La communauté d'agglomération devient communauté urbaine en 2009 et prend le nom de « Toulouse Métropole » en 2012. L'intercommunalité change de statut en 2015 et devient une « métropole » au sens de la loi MAPTAM. Depuis le 1^{er} janvier 2011, son périmètre s'est stabilisé à 37 communes. L'intercommunalité servait initialement principalement en termes de développement économique du territoire à travers des projets communs notamment autour du pôle aéronautique et aéroportuaire. Les nouvelles lignes directrices telles que « partager une ambition urbaine », « devenir une métropole de la connaissance » ou « construire

une métropole à vivre »²⁸ étaient ainsi des nouvelles perspectives et ambitions pour la Métropole. Ces perspectives sont toujours à l'ordre du jour et doivent également être travaillées et perçues par les citoyens eux-mêmes afin de pourvoir « faire Métropole ». En effet, l'un des enjeux principaux de la construction métropolitaine de Toulouse est de solidariser les communes entre elles. Des facteurs comme la stratégie initiale d'isolement de Toulouse et le clivage politique avec des maires de centre droit à Toulouse de 1971 à 2008 et ceux des territoires autour majoritairement de gauche ont freiné la construction intercommunale de ce territoire. L'élection de Pierre Cohen en 2008, de gauche et considéré comme « l'un des leurs » car ex-maire de Ramonville-Saint-Agne, a favorisé le renforcement de l'appartenance intercommunale et a certainement joué sur le vote à l'unanimité du passage de la communauté d'agglomération à la communauté urbaine. Cette intégration intercommunale a ainsi été rapide mais a fait longtemps l'objet de réticences fortes, en particulier de la majorité actuelle.

Les 37 communes qui forment Toulouse Métropole se sont regroupées pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement du territoire. Toulouse Métropole intervient dans quatre grands domaines qui sont les transports et la mobilité, l'environnement et le cadre de vie, la solidarité et l'innovation, l'emploi et l'économie.

Les missions de Toulouse Métropole

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Développement économique et emploi - Urbanisme et grands projets - Déchets urbains - Aménagement et la politique foncière | <ul style="list-style-type: none"> - Transports et déplacements - Habitat et cohésion sociale - Environnement et développement durable - Eau et assainissement | <ul style="list-style-type: none"> - Voirie et propreté - Bases de loisirs, culture, sports - Crématorium - Aires d'accueil des gens du voyage - Prévention des inondations |
|--|--|--|

Source : www.toulouse-metropole.fr

²⁸ Escaffre F., Jaillet M-C, (2016), *Une Trajectoire Métropolitaine L'exemple De Toulouse*. Antony: Éditions Du Moniteur, Print, page 50.

Toulouse Métropole, composée de ses 37 communes, est aussi divisée en cinq pôles territoriaux (Centre, Nord, Est, Ouest, Sud) chargés des services de proximité tels que la propreté et l'entretien des rues et de la voirie, la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement, l'entretien des trois bases de loisirs métropolitaines (la Ramée, Quinze Sols, Sesquières) mais aussi des grands équipements métropolitains (Zénith, Cité de l'espace, Muséum, Aéroscopia, Quai des savoirs, Orchestre du Capitole).

Les 5 pôles territoriaux de Toulouse

Métropole



Source : Site de Toulouse Métropole

La métropole correspond à l'échelon le plus proche de celui de la commune et qui est plus cohérent pour le développement du territoire. L'aire métropolitaine en revanche correspond le mieux à la perception de la métropole qu'en ont ses habitants et ses « usagers »²⁹. La proximité avec les citoyens est possible au sein des métropoles et une volonté de développer la démocratie

locale au sein des métropoles françaises s'est largement accentuée ces dernières années. Le manifeste des métropoles participatives publié par l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC) en 2020 en est bien la démonstration. Ce manifeste met en valeur l'objectif en soi de l'émergence d'une citoyenneté métropolitaine. Les métropoles comme Nantes, Grenoble, Bordeaux ou Lille ont participé activement aux réflexions ayant contribué à l'élaboration du document. Ces métropoles ont une identité métropolitaine plus ancrée avec le domaine de la participation citoyenne plus



MANIFESTE DES METROPOLES PARTICIPATIVES

Le manifeste des Métropoles participatives a été élaboré entre 2019 et 2020 par des agents de métropoles en charge de la participation avec le soutien de l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne. Ensemble, ils ont cherché ce qui fait commun dans leurs pratiques et identifier les conditions de réussite d'une politique métropolitaine de la participation délibérative et inclusive, sincère et efficace.

Les agents ayant participé à la réflexion sont issues de : **Aix-Marseille** Provence métropole ; **Bordeaux** Métropole (Conseil de développement durable); **Brest** Métropole ; **Grenoble** Alpes Métropole ; Métropole Européenne de **Lille** ; Grand **Lyon** ; Métropole du Grand **Nancy** (Conseil de développement) ; **Nantes** Métropole ; **Metz** Métropole (Conseil de développement) ; **Orléans** Métropole ; Ville de **Rennes** ; **Rouen** Normandie Métropole ; **Saint-Etienne** Métropole (Conseil de développement) ; Eurométropole de **Strasbourg** (Conseil de développement) ; **Tours** Métropole Val de Loire (Conseil de développement) ainsi que les villes de **Brest** et d'**Orléans**.

²⁹ Premiers travaux du Conseil de développement de Toulouse Métropole, (2013), *Faire Métropole*, p. 9.

développé qu'à Toulouse Métropole. La métropole toulousaine a également participé aux réflexions et fait partie du groupe informel de l'ICPC qui se réunit plusieurs fois par an afin de partager leurs expériences de participation citoyenne entre métropoles dans le but d'améliorer ces démarches.

Néanmoins une instance active de démocratie participative ressort du paysage métropolitain, souvent même plus active que d'autres instances de ce type dans d'autres agglomérations : le Codev de Toulouse Métropole.

1.2.2. Le Conseil de développement de Toulouse Métropole : précurseur dans le développement de la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine

A l'échelle intercommunale, quatre instances de participation sont obligatoires : la commission intercommunale pour l'accessibilité, le conseil de développement et deux un peu moins connues qui sont la Commission Intercommunale des Impôts Directs (CIID) et la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CSSPL).

Les conseils de développement sont apparus avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite Voynet, ayant pour objectif de mieux intégrer les enjeux de développement durable dans les intercommunalités. Mais c'est à partir de la loi MAPTAM que le rôle du Conseil de développement est précisé et son existence devient obligatoire dans toutes les collectivités bénéficiant du statut de Métropole : « *Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de la métropole. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole.* » (Article 43).

Le Conseil de développement de Toulouse fait partie des premiers installés en France étant donné que sa création remonte à 2002. Implanté initialement sur une échelle très large, celle du périmètre du SCoT, il œuvre maintenant au sein de la métropole toulousaine. Le Codev de Toulouse Métropole est relativement en bonne santé et toujours actif, contrairement à d'autres Conseils de développement qui ont grandement perdus de leur activité suite à la crise sanitaire

et aux élections municipales de 2020. Le Codev enrichit et aiguillonne la vision métropolitaine et fait avancer les débats du territoire sur divers sujets à travers sa réflexion indépendante. Il joue ainsi un rôle primordial de démocratie locale sur le territoire métropolitain.

Comme beaucoup des encadrements liés à la participation citoyenne, la législation concernant les Conseils de développement reste limitée et volontairement vague, leur laissant une certaine liberté afin de pouvoir s'organiser en fonction des spécificités de chaque territoire et des volontés en place. Ce manque de clarté juridique entraîne aussi des difficultés à s'affirmer et à fonctionner efficacement pour certains Conseils de développement.

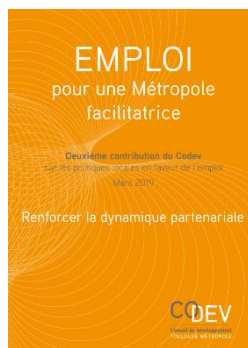
Comme mentionné dans l'article de loi ci-dessus, les conseils de développement s'organisent librement, chaque conseil détermine ainsi son propre mode de gouvernance. Celui de Toulouse Métropole a fait le choix d'une gouvernance assez classique, à l'image des conseils communautaires avec une présidente et un bureau non élu. Il a été choisi à sa création en 2013 que le ou la président(e) du conseil soit proposé(e) et nommé(e) par le Président de la Métropole au début de chaque mandat. Marie-Christine Jaillet est la présidente du Codev depuis 2013 (présidence renouvelée en 2014 et en 2020), comme pour le reste des membres du Codev, sa fonction est non rémunérée. Elle est par ailleurs vice-présidente du Conseil Scientifique de l'Université Toulouse Jean Jaurès. Le bureau du Codev est lui composé d'une douzaine de membres qui représentent les membres les plus actifs du Conseil de développement, souvent aussi animateurs de groupe de travail.

Seule une équipe d'animation est composée de deux agents de Toulouse Métropole. Ces deux agents sont chargés de l'organisation pratique et du fonctionnement du Codev : préparation de réunions (bureau, commissions permanentes, assemblées plénières), animation de certains groupes de travail, organisation d'événements, suivi des travaux du Codev, gestion des relations avec les services de Toulouse Métropole ainsi que des différents pôles de ressources (AUAT, Tisséo, INSEE, DREAL...).

Enfin, le Conseil regroupe près de 230 membres bénévoles répartis en trois collèges :

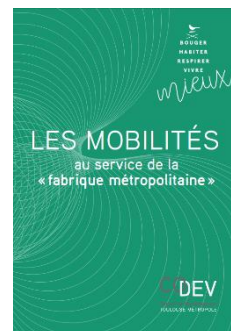
- Celui des **organismes associés** qui regroupent des acteurs économiques, des institutions, des organismes publics et des acteurs de la vie sociale locale, de la culture, du sport, de l'éducation, de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations
- Celui des **personnalités qualifiées**
- Et le collège **territorial**, représentant les communes de Toulouse Métropole

Ces membres s'organisent en groupe de travail en fonction des saisines et auto-saisines. Les saisines correspondent à une formulation d'une demande des élus métropolitains souhaitant avoir l'avis des membres sur des sujets précis relatifs aux politiques publiques. Les Auto-saisines sont faites à la propre initiative du Codev qui peut prendre la décision de travailler sur une question présentant un intérêt pour l'avenir du territoire. Les trois saisines définies cette année sont celle de la transition écologique et l'emploi, celle de la politique culturelle



métropolitaine et les actions communales et celle de la politique en faveur et en soutien de la jeunesse. Le Codev s'est également autosaisi sur les modes actifs de mobilité. En 2014, le Conseil avait été saisi sur les politiques en faveur de l'emploi, la politique de la ville, les indicateurs de l'attractivité de Toulouse, la crise des finances locales et l'inscription du patrimoine dans une vision stratégique. Le Codev s'était également auto-

saisi de sujets tels que les espaces verts et agricoles, la gouvernance de l'agglomération et les mobilités. Ces réflexions ont fait l'objet, presque systématiquement, de publications sous la forme de livrets imprimés, distribués aux élus, mais aussi auprès du grand public. Ces contributions, riches de longs mois de débats entre des membres d'horizons et d'expériences diverses, retranscrivent la diversité d'opinions qui existent au sein de la société civile toulousaine.



Le Codev est également en cours de renouvellement (réalisé tous les six ans). Sur les 230 membres, la moitié des anciens membres ont décidé de continuer l'aventure et l'autre moitié a donc été renouvelée par le biais de candidatures. La parité étant obligatoire depuis 2017, ce renouvellement a fait l'objet de nombreuses candidatures féminines. Aujourd'hui, on compte 36 femmes et 36 hommes parmi les 72 membres actifs du conseil.

UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR CE MANDAT



Source : Rapport d'activité 2019-2020, Codev de Toulouse Métropole, page 21.

Parallèlement à ses travaux, le Codev a également un rôle d'animateur du débat public qu'il joue à travers l'organisation de conférences, cafés-débats et tables-rondes qui permettent d'amener les citoyens au débat ou de les informer sur des enjeux métropolitains. Des ateliers de travail sont aussi organisés à destination des élus et des techniciens. Ces temps d'échange nourrissent la réflexion menée par les groupes. Dans l'adaptation de la crise sanitaire, le Codev a produit une série de supports vidéo sur des thèmes d'actualité, interviews disponibles sur YouTube comme celles de Stéphane Linou, premier locavore de France partisan d'une loi sur la sécurité alimentaire, de Jean-Marc Zuliani, spécialiste du rapport de force Boeing/Airbus à l'heure du Covid-19 et bien d'autres. Ces nouveaux modes de diffusion peuvent permettre aussi d'atteindre un public plus large.

Les Conseils de développement tentent ainsi de remédier « *au déficit démocratique intercommunal et de donner à la « société civile » sa place dans les controverses métropolitaines encore très souvent confinées à l'entre-soi des élites urbaines* »³⁰. En effet, les intercommunalités et particulièrement les métropoles concentrent du pouvoir et exercent des compétences qui touchent le quotidien des habitants mais celles-ci restent trop éloignées de ces derniers. Des instances existent à l'échelle métropolitaine, comme le Codev qui joue un rôle important, mais elles sont encore insuffisantes. Toulouse Métropole essaie de remédier à cela en s'engageant dans le développement de la démocratie participative à commencer par l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne.

II/ Des nouveaux outils à Toulouse Métropole en réponse aux enjeux de démocratie locale : une démarche de charte de la participation citoyenne et un exemple de dispositif participatif

Les « métropoles participatives » ont pour aspiration la « *promotion d'un service public de la participation qui vise à intégrer les points de vue des citoyens et des acteurs aux côtés de l'expertise technique dans les processus de décisions politiques des élus métropolitains* »³¹. Toulouse Métropole fait partie des jeunes métropoles avec une volonté politique de développer le champ de la participation citoyenne au sein de son territoire. La nouvelle étape pour atteindre cet objectif s'est ouverte en 2020 avec la création d'une nouvelle délégation pour la participation citoyenne métropolitaine qui a entraîné la décision d'élaboration d'une charte de la participation citoyenne qui a émergé quelques mois plus tard au Conseil métropolitain.

³⁰ Lefebvre Rémi., (2012), « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*.

³¹ Manifeste des métropoles participatives, ICPC, 2020.

2.1. Les chartes de participation : une démarche de plus en plus fréquente au service de la démocratie métropolitaine

2.1.1. Nouveau souffle de la participation citoyenne à Toulouse Métropole

En juillet 2020, dans le cadre de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, une nouvelle délégation permanente pour la participation citoyenne métropolitaine a été créée. Il s'agit d'un acte public fort qui a pour objectif la facilitation du dialogue entre les citoyens et les décideurs, dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions portées par la Métropole. La démocratie doit être renforcée à travers le dialogue permanent avec les habitants qui enrichissent les projets du territoire à travers leur expertise d'usage et afin de mieux répondre aux besoins de la population tout en favorisant le développement du territoire. Ainsi, une volonté de renforcer la place des citoyens et acteurs locaux dans les projets de la Métropole et de permettre leur expression et contribution dans la vie locale est démontrée à travers la création de cette délégation.

Diverses démarches de concertation sont menées sur l'ensemble du territoire et afin de développer ce réseau de la participation citoyenne et de rendre ces démarches plus lisibles, la Métropole souhaite définir un cadre commun précisant les principes et modalités de mise en œuvre des démarches de participation citoyenne en lien notamment avec les instances et outils de participation existants au niveau communal et intercommunal. De ce fait, le 4 février 2021, le Conseil métropolitain s'est réuni, sous la présidence de Jean-Luc Moudenc, et a approuvé l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne. Un groupe de travail en charge de coordonner la démarche de co-construction dans l'élaboration de cette charte qui la soumettra au Conseil de la Métropole a été mis en place le 24 juin 2021.

L'élue qui sera à la tête de ce groupe de travail est bien entendue la nouvelle élue chargée de la participation citoyenne, huitième vice-présidente sur vingt. Un entretien a été réalisé auprès de l'élue pendant le stage qui s'est déroulé au Capitoul et a duré un peu moins d'une heure. Maroua Bouzaïda Sylla, issue de la société civile est une élue sans étiquette politique déterminée à montrer ce qu'un citoyen sans affichage partisan peut apporter à la collectivité. Elle est également élue Ville de Toulouse avec pour délégations Toulouse Diversités (conseil des Toulousains d'origine étrangère), l'accueil des migrants, ainsi que deux délégations de sécurité

qui sont la prévention de la délinquance (hors CLSPD³²) et le rappel à l'ordre. Ingénieure aéronautique puis impliquée dans l'associatif notamment dans l'aide aux jeunes passant le brevet, une nouvelle vocation professionnelle débute et elle devient en 2017 enseignante en mathématiques et sciences au lycée. C'est à travers son parcours associatif qu'elle rencontre le maire de Toulouse. Il s'agit de son tout premier mandat, avec un regard à la fois neuf et neutre politiquement, cette nouvelle élue semble être bien placée pour faire évoluer la démocratie participative métropolitaine.

La co-élaboration est le degré de participation le plus recherché par cette élue qui a conscience que la concertation ou l'information ne suffisent pas aux citoyens. Le but de la participation citoyenne n'est pas de venir mettre un panneau pour informer de ce qu'il se passe mais bien d'échanger avec les citoyens, de partager les expertises d'usages et de co-construire des projets ensemble pour la Métropole. Cet objectif ne peut se faire selon l'élue qu'à travers l'acculturation à la participation citoyenne des techniciens et des élus, par le biais de formations notamment. Certains techniciens perçoivent encore la participation citoyenne comme une contrainte remettant en cause leur expertise³³ et certains élus perçoivent également la participation citoyenne comme une remise en question de leur légitimité à la prise de décision. A l'heure d'aujourd'hui, la participation reste peu structurée à l'échelle de la Métropole et, pour que tout le monde soit au même niveau, le projet serait d'avoir un référent participation citoyenne dans chaque direction métiers afin d'éviter que le pôle participation citoyenne ne perde de son énergie en répétant les mêmes éléments à chaque service et que tous puissent comprendre de quoi il s'agit lorsque l'on évoque les différents degrés de participation par exemple³⁴.

- Le pôle participation citoyenne

Le pôle participation citoyenne fait partie de la Direction de l'Action Territoriale directement attachée au Directeur Général des Services. Cette direction est récente, créée en 2016, elle regroupe les services de la démocratie locale de la Ville de Toulouse et du contrat de ville, renouvellement urbain de Toulouse Métropole. Elle est composée de 15 pôles :

- 10 sont territorialisés (secteurs, contrat de ville et renouvellement urbain)

³² Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

³³ Conquet Sarah, (2016), « Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval », Master 1 APTER, Université Jean Jaurès, page 68.

³⁴ Les différents degrés de la participation (adaptés à l'échelle de Sherry R. Arnstein) sont ceux de l'information et la sensibilisation, la consultation, la concertation et enfin la co-construction, co-décision, ou encore, co-gestion.

- 2 sont thématiques (vie associative, gestion de locaux associatifs)
- 3 sont centralisés et mutualisés (coordination thématique du contrat de ville, participation citoyenne, administration-finances et partenariats).

La compétence de la participation citoyenne gérée par ce pôle a été mutualisée entre la Ville de Toulouse et Toulouse Métropole. Les liens et les relations entre les services Toulouse Métropole et la Ville de Toulouse se font relativement facilement, contrairement à d'autres métropoles où le lien entre les services de la métropole et ceux de la ville centre est plus compliqué, comme à la MEL. Ce pôle, aujourd'hui composé de huit agents, est chargé de mettre en place et d'harmoniser les outils de participation, de coordonner les ressources mises à disposition des équipes territoires de la DAT et des directions métiers. Il a également comme mission de partager une culture de la participation citoyenne au sein de la collectivité en initiant des modules de formation interne et en diffusant les bonnes pratiques à chaque service et acteur du territoire. Les actions du pôle couvrent différents champs comme la plateforme e-citoyenne (jeparticipe.toulouse.fr), le budget participatif (expérimentation en cours sur les quartiers Contrat de Ville de Toulouse), le mobilier de concertation itinérant (comme la Nacelle ou le triporteur en cours de customisation), l'envoi de questionnaires, la valorisation et mise en cohérence des instances participatives, le développement des outils de communication de proximité grand public. L'une de leurs actions concerne aussi la charte de la participation. L'élaboration d'une charte de la participation était envisagée dès la création de ce pôle (charte toulousaine dans un premier temps) mais les différentes temporalités ont amenées à reporter cette démarche jusqu'au renouvellement du mandat de Jean-Luc Moundenc.

- Le Codev, un partenaire dans la démarche

La relation avec le Codev dans la démarche de charte a fait l'objet d'une délibération lors du Conseil métropolitain qui indique clairement le partenariat de cette assemblée avec la Métropole pour l'élaboration de cette charte de la participation citoyenne, ce qui explique la position « bi-sites » du stage, entre le Codev et la DAT. Le Codev est annoncé comme membre permanent du groupe de travail, révélant bien le statut de partenaire qu'a le Codev dans cette démarche.

Il y a huit ans de cela, le Codev avait consacré une page dans sa publication « Faire Métropole » sur la charte de la participation citoyenne en expliquant comment cette dernière pourrait afficher la volonté des élus de la Métropole de s'engager dans la voie du développement de la démocratie participative en favorisant l'implication des citoyens dans l'action publique. Le

Codev indiquait aussi déjà clairement sa position dans la démarche « *Il est dans la vocation du Codev de contribuer à l'élaboration de cette charte et de veiller à sa mise en œuvre aux côtés des élus, des réseaux associatifs, des acteurs économiques, des organisations syndicales, ainsi que de l'ensemble des citoyens prêts à participer à ce renouveau de la gouvernance métropolitaine.* »³⁵

Le Codev joue ce rôle de partenaire notamment à travers l'organisation d'une conférence et d'ateliers après l'été. La première conférence a lieu le 1^{er} juillet sur « *L'injonction à la participation citoyenne dans les métropoles : entre effervescence (politique) et impuissance (publique)* » (titre de la conférence) avec comme intervenant Alain Faure, directeur de recherche en science politique au CNRS à Sciences Po - Université Grenoble Alpes. Ses recherches portent sur le "métier" d'élus local et sur les émotions dans l'engagement politique.

2.1.2. État des lieux des chartes de la participation citoyenne

Depuis une vingtaine d'années, des chartes de la participation sont élaborées sur le territoire français. Ces chartes posent la question du dialogue entre élus, techniciens et citoyens et proposent des principes et des règles concernant la démocratie locale.

Selon un rapport de recherche du centre CONNECT (CONcertation, Négociation, Environnement, Conception et Territoires) de l'ESSEC³⁶, la majorité des chartes de concertation ont été élaborées par des collectivités locales ou intercommunalités. En effet sur les 99 chartes recensées qui incluent des chartes de projets (gestion des déchets, renouvellement urbain etc.), 81 sont réalisées par des collectivités et pour la grande majorité par des communes. D'autres chartes de projet sont également dans le recensement, réalisées par des entreprises, bailleurs sociaux ou associations.

Le travail de benchmark réalisé dans le stage se focalise sur les chartes de la participation citoyenne (hors projet) et sur les chartes élaborées par les communes ou les intercommunalités. Les chartes élaborées par les départements ou les régions restant assez à la marge et sont souvent plus généralistes englobant des territoires plus vastes. Vingt chartes ont ainsi été trouvées et répertoriées dans un tableau, toutes françaises à part celle de Bruxelles. La recherche de ces chartes s'est effectuée en ligne en allant notamment dans les publications sur les sites des

³⁵ Premiers travaux du Conseil de développement de Toulouse Métropole, (2013), *Faire Métropole*, 51 pages.

³⁶ L'École supérieure des sciences économiques et commerciales.

communes et intercommunalités. Sept de ces chartes viennent d'intercommunalités dont quatre qui sont aujourd'hui des métropoles (Métropole européenne de Lille, Bordeaux Métropole, Lyon Métropole, Metz Métropole, CA du Sicoval, vallée de la Drôme Diois et pays voironnais) et treize ont donc été élaborées par des communes (Strasbourg, Belberaud, Orléans, Paris, Saint-Etienne-du-Rouvray, Angers, Meylan, Nantes, Rennes, Beaucouzé, Bruxelles, Grenoble, Echirolles et Bègles).

20 chartes de la participation citoyenne

Echelle	Année	Pages	Type
Communauté urbaine du Grand Lyon (69)	2003	20	Charte mode-d'emploi
Communauté urbaine de Bordeaux (33)	2009	9	Charte mode- d'emploi
Commune de Grenoble (38)	2009	14	Charte mode-d'emploi
Communauté d'agglomération de Metz Métropole (57)	2012	2	Charte -manifeste
Communauté d'agglomération du pays voironnais (38)	2013	12	Charte -mode d'emploi
Commune de Rennes (35)	2015	21	Charte -mode d'emploi
Commune de Meylan (38)	2015	20	Charte-manifeste
Commune de Nantes (44)	2015	4	Charte manifeste
Commune de Bègles (33)	2016	8	Charte manifeste
Métropole Européenne de Lille (59)	2017	20	Charte -mode d'emploi
Commune d'Echirolles (38)	2017	7	Charte -mode d'emploi
Commune de Paris (75)	2017	2	Charte -manifeste
Ville de Bruxelles	2019	7	Charte -mode d'emploi
Commune de Saint-Etienne-du-Rouvray (76)	2019	3	Charte -manifeste
Territoire de projet, Vallée de la Drôme Diois (26)	2020	2	Charte -projet
Commune du Beaucouzé (49)	NR	3	Charte -manifeste
Commune de Strasbourg (67)	NR	2	Charte -manifeste
Commune de Belberaud (31)	NR	2	Charte -manifeste
Commune d'Orléans (45)	NR	8	Charte -référence
CA Sicoval (31)	NR	2	Charte-manifeste

Source: benchmark 2021, Ophélie Niel

Deux types de chartes apparaissent :

- La **charte-manifeste** qui est assez courte et qui s'arrête aux principes et engagements de la démocratie locale du territoire. La moitié des chartes recensées correspondent à ce modèle (en bleu dans le tableau).
- La **charte-mode d'emploi** qui, en plus d'énoncer les principes et engagements, développe une sorte de plan d'actions plus ou moins détaillé selon les chartes avec notamment les instances et outils existants et envisagés. Huit chartes sur les vingt correspondent à ce modèle (en orange dans le tableau). Ce sont d'ailleurs les grandes

communes ou grandes intercommunalités qui choisissent le plus souvent ce type de charte.

Ces deux types sont en accord avec la typologie des chartes de la participation présentée par l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne qui distinguent quatre formes : les chartes-manifestes et les chartes-mode d'emploi ainsi que « *les chartes-projets, qui replacent la participation dans ses orientations politiques, en précisent la portée ou les attendus, et les chartes-références, auxquelles on peut se référer en cas de besoin ou auxquelles on prête un « effet de cliquet » destiné à éviter les retours en arrière* ».³⁷ Ces deux derniers types n'apparaissent quasiment pas dans les recherches effectuées. Ainsi, les communes et intercommunalités ne choisissent pas souvent cette orientation dans leur élaboration de charte de la participation citoyenne. Deux chartes trouvées se distinguent des dix-huit autres et sont ainsi qualifiées à partir de ces deux autres types.

- Deux chartes font exceptions dans ce répertoire :

- la charte de la Vallée de la Drôme-Diois, qui a une réelle orientation thématique qui est celle de la transition écologique et l'autonomie locale, ce que les autres chartes n'ont pas. Elle est ainsi qualifiée de *charte-projet*.

- la charte d'Orléans, qui évoque principalement l'organisation du territoire et les instances de la participation existantes sur celui-ci. Se distinguant des autres chartes, elle est ainsi qualifiée de *charte-référence*.

Les éléments qui reviennent le plus dans toutes ces chartes sont :

- Les principes de la participation citoyenne (5 ou 6) qui sont souvent liés à : la transparence, l'accessibilité, la lisibilité, l'inclusion, l'écoute, le progrès, la bienveillance...
- Le développement de la culture de la participation citoyenne par exemple à travers des formations pour les services, de la sensibilisation auprès des élus etc. La charte semble en effet un moyen de commencer l'acculturation à la participation citoyenne, un document définissant les règles du jeu de la participation, accessible à tous et auquel n'importe qui peut se référer.

³⁷ « Les chartes de la participation, ça sert à quoi ? », site de l'ICPC.

- Les instances et démarches existantes afin que la charte puisse aussi guider et informer. Le découpage du territoire en secteurs est aussi parfois indiqué et illustré par une carte sur plusieurs de ces chartes comme celle de Grenoble ou d'Orléans par exemple.
- Les 4 niveaux de participation citoyenne (co-construction, concertation, consultation, information).
- La notion de progrès continu dans la participation notamment à travers un partage d'expériences qui s'appuie sur un réseau des agents de la participation.
- La dimension d'évolution de la charte, que celle-ci ne soit pas gravée dans le marbre, apparaît dans plusieurs chartes. Pourtant, très peu de chartes ont été renouvelées y compris celles de Lyon, Grenoble ou Bordeaux qui ont toutes été publiées il y a plus de 10 ans. Pour d'autres encore comme celles du Sicoval, de Strasbourg ou d'Orléans, la date de publication n'est même pas indiquée sur la charte.
- La liste d'acteurs sur le territoire et leurs rôles apparaît dans la majorité des chartes. Les acteurs sont souvent répartis en trois « catégories » : les élus, les citoyens ou usagers du territoire, et les services.

Le rôle de chacun :

Les élus détiennent le pouvoir d'arbitrage et de décision de par leur élection au suffrage universel. Ils sont garants de l'intérêt général.

Les services municipaux ont la charge d'éclairer les choix des élus et de mettre en œuvre leurs décisions et projets. Ils doivent aussi être acteurs des démarches de concertation, afin de prendre en considération du mieux possible les Avis et propositions issues des processus de débat.

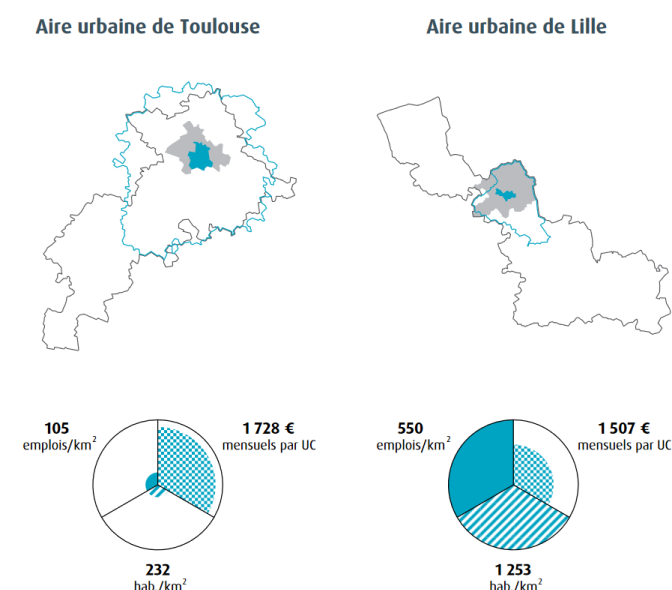
Les acteurs locaux, en tant qu'usagers des politiques publiques et/ou d'un territoire, sont des partenaires indispensables pour la construction de projets et de politiques publiques adaptés aux besoins et aux attentes des Grenoblois. Leur participation aux démarches de concertation et/ou aux instances permanentes de démocratie locale permet à la fois d'enrichir les projets menés par la Municipalité, de partager la construction de l'intérêt général et de dynamiser l'engagement dans la vie locale.

Source : extrait tiré de la charte de participation grenobloise

Enfin, le niveau de co-construction avec les citoyens semble très variable d'une charte à une autre ou du moins certaines ne semblent pas avoir été élaborées en collaboration avec les citoyens alors que pour d'autres il est évident que les citoyens y ont contribuées.

La charte qui sera réalisée pour Toulouse Métropole a pour vocation de ressembler plus à une charte-mode d'emploi et la charte de la Métropole Européenne de Lille serait le modèle vers lequel la Métropole souhaite tendre.

2.1.3. Exemple de la Métropole Européenne de Lille, charte et méthode abouties



Source : rapport de l'agence d'urbanisme de Rouen et des boucles de Seine et Eure publié en mars 2015.

Contrairement à Toulouse Métropole, la métropole lilloise a une identité intercommunale plus ancienne, elle fait partie des quatre premières communautés urbaines en 1967 et portait déjà le nom de métropole en 1996 (Lille Métropole Communauté Urbaine) et devient au 1^{er} janvier 2015, la Métropole Européenne de Lille (MEL), ayant notamment un bassin de vie transfrontalier. Plusieurs grandes villes composent la Métropole, les principales étant Lille, Roubaix et Tourcoing. L'aire

urbaine de la Métropole est moins étendue mais beaucoup plus dense que celle de Toulouse, avec 1253 habitants au km² contre 232 habitants au km² à Toulouse. De plus, la MEL réunit 95 communes et contient 1 174 273 habitants, contre 37 communes et 783 353 habitants à Toulouse Métropole. Le territoire de ces deux métropoles est bien différent sur divers niveaux, notamment sur la place et proportion de la ville centre. Plus avancée sur l'identité intercommunale, la MEL est également plus avancée en termes de participation citoyenne, sa première charte est publiée en 2017 et celle-ci semble être la plus développée des chartes existantes. Néanmoins, si la Métropole est plus avancée dans le développement de la participation citoyenne métropolitaine, les liens entre les services de la Métropole et ceux de la ville centre de Lille sont beaucoup moins évidents que sur le territoire de Toulouse où beaucoup des services sont mutualisés entre la Ville de Toulouse et Toulouse Métropole.

Plan d'actions de la Métropole Européenne de Lille

- 1) **Articuler les dispositifs de participation citoyenne de la métropole avec les dispositifs existants des communes** : recensement des instances locales existantes, solliciter les communes pour être des « relais de proximité » ...
- 2) **Renforcer la proximité** : insérer des espaces de dialogue concernant les projets locaux, animer et faire vivre la participation...

- 3) **Accompagner les services de la MEL dans la formation et l'acculturation à la participation citoyenne dans la conduite de projet** : guide méthodologique dématérialisé à destination des techniciens et élus, plan de formation de la participation citoyenne auprès des services de la MEL
- 4) **Développer un réseau métropolitain de la « participation citoyenne » à la MEL** : information actualisée sur les concertations en cours aux communes et partenaires institutionnels, organiser avec les communes des rencontres de la participation citoyenne sur des sujets spécifiques...
- 5) **S'appuyer sur le dispositif « MEL à l'écoute de ses habitants » sur le territoire métropolitain**
- 6) **Expérimenter des dispositifs et techniques innovantes au regard de la mobilisation et participation citoyenne** : comme l'organisation d'une journée citoyenne, l'appel à projets citoyens, le développement d'autres formats tels que les ateliers participatifs, les marches exploratoires...
- 7) **Innovation et citoyenneté, engager des réflexions sur la mise en place d'un budget participatif à l'échelle de la métropole, d'une « commission métropolitaine du débat public », l'organisation d'un ou plusieurs référendums d'initiative populaire, création d'une plateforme interactive de l'engagement citoyen...**
- 8) **Favoriser l'engagement et la participation des publics jeunes de la MEL**
- 9) **Développer des formats innovants de communications spécifiques à la thématique « participation citoyenne »** : développer une charte graphique formalisée, des supports de valorisation des processus participatifs, créer un label/tampon « projet concerté » etc.
- 10) **Adapter les outils de communication au regard des publics spécifiques à mobiliser**
- 11) **Renforcer les applications numériques à destination de la citoyenneté métropolitaine**
- 12) **Développer un portail WEB participation citoyenne à haute-valeur ajoutée** : expérimenter une plateforme citoyenne avec des outils de participation plus interactifs...

Source : charte de la participation de la MEL de 2017 ; réalisation : Ophélie Niel

La charte de la participation lilloise est celle détaillant le plus son plan d'actions, en douze points, et celle qui semble la plus innovante. Elle a été coconstruite avec les citoyens, des photos de réunions sont insérées dans les illustrations du document. La charte propose ainsi par exemple d'expérimenter des dispositifs et techniques innovantes au regard de la mobilisation et participation citoyenne comme l'organisation d'une journée citoyenne, l'appel à projets citoyens, la mise en place d'une « commission métropolitaine du débat public ». Si les



propositions faites dans le plan d'actions démontrent bien la volonté du développement de la participation sur le territoire, la mise en œuvre de toutes ces actions n'est pas toujours évidente ou prend plus de temps qu'espéré. Seuls trois agents permanents sont à la mission participation citoyenne et en, quatre ans, tous les projets évoqués dans la charte n'ont pas pu aboutir. Mais un bilan a été réalisé cette année et une charte renouvelée de la participation citoyenne est proposée en conseil métropolitain en juin 2021. Cela montre encore le dynamisme de la Métropole dans ce domaine, peu de charte de la participation étant renouvelée ailleurs. Cette charte renouvelée permet aussi la reformulation de projets évoqués dans la charte de 2017 qui étaient peut-être trop ambitieux à mettre en œuvre comme l'organisation de référendums d'initiative populaire qui se transforment en droit de pétitions dans la nouvelle charte. La journée citoyenne annuelle s'est transformée en une journée de l'engagement citoyen avec les étudiants et acteurs de la participation sur le territoire en partenariat avec l'université de Lille et des associations (une édition a déjà été réalisée).

La charte lilloise dévoile tout de même l'importance de la démarche et pas seulement du document en soi car l'élaboration de la charte a permis aux services de la Métropole de former un réseau de la participation et de favoriser les échanges au sein de celle-ci afin de promouvoir la participation citoyenne à l'échelon métropolitain avec notamment un recensement des techniciens et élus en charge de la participation citoyenne dans les communes (d'après un agent de la mission participation citoyenne avec qui un court entretien a été effectué). Ainsi, un réseau des acteurs de la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine s'est développé et il s'agit bien là de l'enjeu principal dans la démarche d'élaboration de charte.

2.2. La démarche de charte : un processus de réflexion à trois niveaux

La charte n'est seulement la finalité d'un processus tout aussi important car il s'agit de reconnecter les acteurs de la participation citoyenne sur un même territoire, celui de Toulouse Métropole. Les premiers instigateurs à avoir lancé la démarche d'élaboration de charte sont les décideurs, les élus. Les seconds sont les techniciens derrière les institutions travaillant pour le développement des démarches de participation citoyenne. Les troisièmes, qui sont en réalité les premiers concernés dans le domaine de la participation citoyenne, sont les citoyens, habitants, membres d'associations, usagers. La démarche de charte de Toulouse Métropole avait pour objectif de se dérouler sur une année, la crise sanitaire et délais politiques ont fait qu'elle

prendra certainement plutôt un an et demi mais voici les grandes étapes de la démarche dans le calendrier :

**Grandes étapes de la démarche d'élaboration de charte de la participation citoyenne
à Toulouse Métropole :**

Juillet 2020 : nouvelle délégation métropolitaine pour la participation citoyenne

- **Février 2021** : conseil métropolitain décide de l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne Toulouse Métropole.

15 mars 2021 : début du stage

Missions principales relatives à la démarche de charte :

- *Réalisation benchmark des chartes de la participation citoyenne*
- *Elaboration questionnaires élus et citoyens*
- *Entretien avec élu(s)*
- *Inventaire instances et démarches de participation citoyenne sur la Métropole*
- Réunion interservices chaque dernier vendredi du mois : 26 mars, 30 avril, 28 mai...
- Fin juin : Entretiens filmés menés par AMO (Comm1possible) sur des projets de concertation.
- **24 juin** : groupe de travail politique déterminé en conseil métropolitain.
Fin juin : diffusion des questionnaires, à destination des citoyens et des élus.
- **1^{er} juillet** : premier atelier avec groupe de travail élus et conférence (organisée par le Codev) avec Alain Faure comme intervenant.

15 juillet 2021 : fin du stage

Prévisionnel :

Octobre : analyse questionnaires.

- **Septembre** : **table-ronde** expériences d'acteurs de la participation citoyenne.
- **Fin septembre** : **séminaire** URBACT techniciens « *faire l'expérience de la concertation et co-construire un référentiel commun* », film Comm1possible à partir d'entretiens réalisés fin juin/mi-juillet.
- **Début octobre** : séminaire élus.
- **Novembre – Décembre** : groupe de travail incluant élus, citoyens et techniciens sur l'écriture de la charte.
- **Avril 2022** : présentation de la charte en Conseil Métropolitain.

Réalisation : Ophélie Niel

Le stage réalisé dans le cadre de cette démarche arrive bien au début de celle-ci et participe ainsi aux réflexions en amont de la réalisation de la charte à travers notamment l'élaboration de deux questionnaires dont la diffusion débutera fin juin et ne prendra pas fin avant la fin du stage mi-juillet. Ainsi les résultats ne peuvent pas être traités dans le cadre du stage qui se situe dans un temps soumis aux contraintes du processus décisionnel des institutions, il s'agit alors surtout d'évoquer toute la méthodologie initiale dans la démarche de charte détaillée à travers les questionnements qui ont prévalu à l'élaboration des questionnaires.

2.2.1. Les décideurs métropolitains, de plus en plus sensibilisés

Comme vu en introduction de cette partie, la démarche de charte s'inscrit dans une nouvelle dynamique métropolitaine avec une première vice-présidente en charge de la participation citoyenne métropolitaine. L'élue en question est donc la personnalité publique, meneuse et pilote dans la démarche de charte métropolitaine. Cette dernière tient à ce que la démarche de charte soit une démarche co-construite avec les acteurs de la participation, les élus, les techniciens et les citoyens. Les objectifs principaux de l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne à l'échelle de Toulouse Métropole sont d'afficher l'engagement de la Métropole dans les démarches de participation citoyenne, de mobiliser une dynamique partenariale entre les élus, les techniciens, les citoyens entre les communes et la Métropole et enfin, de définir un cadre commun pour les démarches de participation citoyenne et partager des méthodes et outils, apporter l'ingénierie nécessaire à l'ensemble des communes membres de Toulouse Métropole. Ainsi, des formations pour élus sur la participation citoyenne font partie des initiatives souhaitées et la démarche de charte est une première étape pour toucher un maximum d'élus sur ces questions. L'élue souligne bien qu'il ne s'agit pas d'interférer dans les compétences communales, la Métropole vient en soutien et reste dans ces compétences intercommunales. La charte ne sera d'ailleurs pas opposable aux communes qui gardent leur autonomie mais elle le sera au niveau des services métropolitains.

Aujourd'hui, les décideurs sont élus par une minorité de la population et si les taux d'abstention ne remettent pas en question le système démocratique, le risque de perdre de plus en plus les citoyens dans les politiques publiques et le risque que les élus deviennent de moins en moins « légitimes » au pouvoir deviennent plus importants. La démocratie locale n'est pas là pour remplacer la démocratie représentative mais bien pour la compléter, pour renforcer les décisions des élus à travers la participation étant donné que la participation aux élections ne semble pas être le moyen de s'exprimer pour la très grande majorité de citoyens.

Afin de prendre le pouls des élus sur la question, un questionnaire ciblé a été réalisé dans le cadre du stage (voir annexe n°2). Le questionnaire a été réalisé sur le logiciel Sphinx dans les locaux du pôle participation citoyenne de la DAT et sera ensuite diffusé via la plateforme jeparticipe.toulouse.fr.

Les objectifs principaux de ce questionnaire sont :

- Interpeller l'ensemble des élus de la Métropole sur la question de la participation citoyenne.

- Evaluer les pratiques et expertises des élus sur la question.
- Connaître les attentes et priorités des élus en termes de participation citoyenne à l'échelle métropolitaine, sur le rôle que la Métropole peut jouer dans ce domaine et de quelles manières.
- Rendre compte de leurs avis sur les instances et démarches existantes.
- Connaître leurs avis et préconisations sur la démarche de charte.

Les élus de petites communes avec un très faible nombre d'habitants comme Mondouzil ou Pin-Balma seront peut-être plus intéressés que ceux d'autres communes comme celle de Colomiers où plusieurs instances de participation citoyenne sont déjà développées. A l'inverse, ces communes peuvent être également tout aussi intéressées dans l'objectif d'améliorer et de développer ce qui existe déjà sur leur territoire à travers un partage d'expertises avec d'autres communes de la Métropole. Il s'agit là aussi de mettre en réseau les techniciens de la participation.

2.2.2. Les techniciens, construction progressive d'un réseau de la participation citoyenne

L'une des premières phases de la démarche de charte, avant même la constitution du groupe de pilotage, a été de réunir les agents de la participation citoyenne, de Toulouse dans un premier temps, afin qu'ils puissent échanger entre eux sur leurs pratiques, leurs relations avec des services dans d'autres communes, de définir le réseau existant ainsi que celui qu'ils souhaitent développer. L'enjeu est de renforcer le dialogue avec les citoyens par la participation citoyenne au niveau de la Métropole. La conduite d'un processus de collaboration est aussi tout l'intérêt d'une démarche de charte qui permet ainsi de tisser un réseau local de la participation et de le rendre dynamique avec des référents par service.

Ainsi, des agents de divers directions se sont réunis à ce jour trois fois depuis mars (en visioconférence), tous les derniers vendredi de chaque mois. Les agents viennent de différentes directions liées à diverses **instances** de la participation citoyenne :

- La direction de l'éducation encadrant le **Conseil Municipal des Enfants** qui est un projet éducatif citoyen qui s'adresse aux enfants toulousains scolarisés en école élémentaire en CE2, CM1, CM2 et bientôt 6^{ème} mais aussi le **Conseil des jeunes Toulousains** qui réunit des jeunes volontaires, de 15 à 25 ans (lycéens, apprentis,

salariés, étudiants, en recherche d'emploi) et le **Conseil toulousain de la vie étudiante**.

- La direction générale des solidarités avec **Toulouse Diversités** qui est le conseil toulousain des résidents étrangers ou d'origine étrangère. La diversité culturelle, l'histoire de l'immigration, la prévention du racisme et des discriminations font partie des sujets abordés par cette instance consultative. **Toulouse Fraternité** de la même direction est le conseil de la laïcité. Cette instance consultative vise à promouvoir la liberté de conscience, la neutralité des institutions républicaines à l'égard des différents cultes, dans le respect du principe de laïcité.
- La direction solidarités et cohésion sociale qui encadre la **Commission communale Accessibilité pour Tous** qui se réunit une fois par an pour dresser le bilan des actions menées par la Ville de Toulouse dans le domaine du handicap et édite son rapport annuel.
- La mission évaluation des politiques publiques
- Le laboratoire des usages
- La direction de la communication qui a un rôle de relais, en lien notamment avec les communes
- La direction des opérations d'aménagement et projets urbains avec la **Conférence du Commerce et de l'Artisanat** qui rassemble l'ensemble des acteurs du domaine : commerçants, artisans, présidents d'associations, chambres consulaires etc.
- Le Codev
- Le pôle participation citoyenne de la DAT

Les deux directions conduisant le plus de concertations ou consultations publiques sont celle de l'urbanisme et de l'aménagement et celle de l'environnement étant les plus contraintes par la loi. La concertation dans les SCoT et les PLU par exemple est imposée (art. L 122-4) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000.

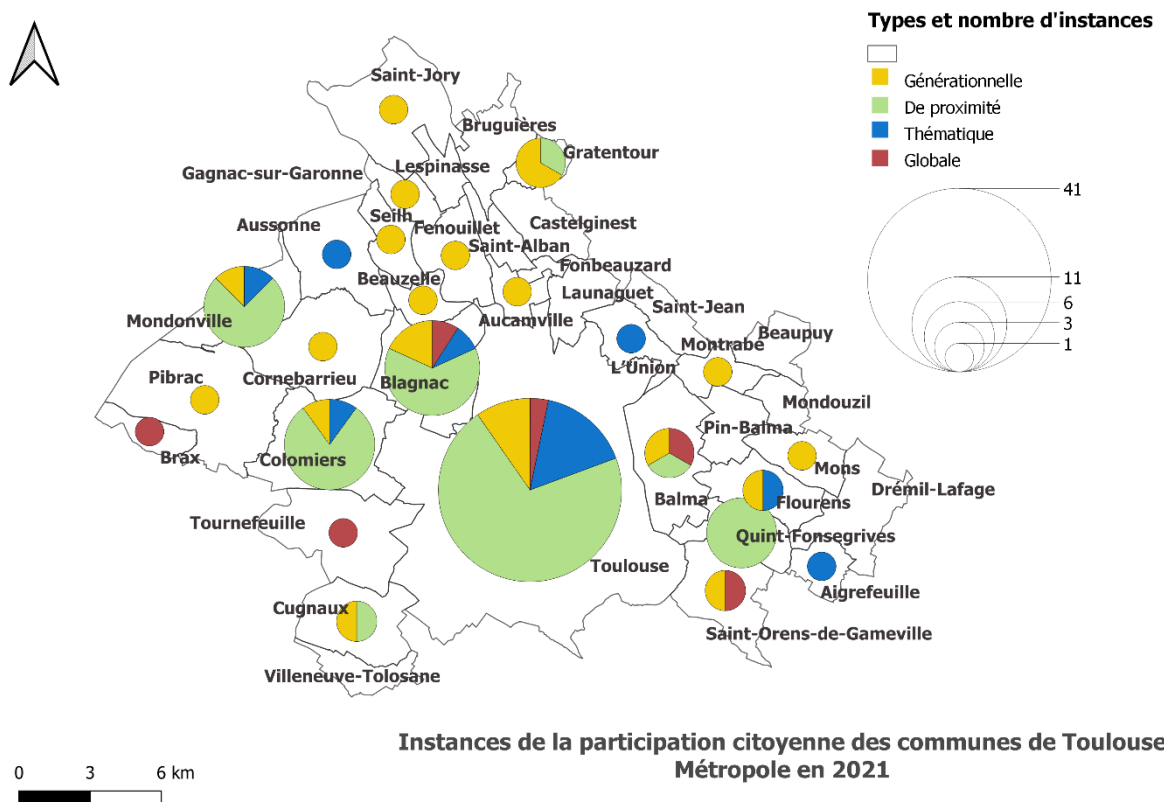
Le premier objectif de ces réunions est de mettre en lien ces services, de les tenir au courant de la démarche de charte de la participation (leur présenter le benchmark), d'échanger sur les enjeux de la démarche. Une fois les services toulousains mis en route, l'enjeu principal est de

rendre compte du réseau existant entre les services de la Métropole, entre les instances de participation des différentes communes et de développer ce réseau.

Un travail d'inventorisation des différentes instances existantes sur le territoire a commencé à partir des retours de ces agents de Toulouse à travers leurs relations entretenues avec les autres instances de participation de la Métropole. Ce partage d'information a été complété par des recherches sur les différents sites des communes de la Métropole.

Afin de visualiser les différentes instances présentes sur le territoire sur une carte, celles-ci ont été regroupées à travers quatre types d'expertise citoyenne :

- 1) **L'expertise générationnelle** incluant CME (conseil municipal des enfants), CMJ (conseil municipal des jeunes), Conseil de la vie étudiante et conseil des seniors.
- 2) **L'expertise de proximité** qui regroupe les instances à l'échelle de quartiers donc les comités de quartier et les conseils citoyen.
- 3) **L'expertise thématique** qui regroupe les comités des fêtes, les conseils des solidarités, le conseil columérien de la vie associative, le comité consultatif environnement et développement durable, Toulouse Diversités, Toulouse Fraternité, la commission communale, Accessibilité pour Tous et la Conférence du Commerce et de l'Artisanat.
- 4) **L'expertise globale** qui regroupe des instances qui rassemblent des citoyens pour réfléchir sur une large diversité de thématiques (le Codev, les CESEL, les comités consultatifs et l'Agora)



Toulouse regroupe en effet une quarantaine d'instances de la participation alors que douze communes n'en ont par exemple aucune, situées spécifiquement à l'Ouest de la Métropole. Le type d'instance le plus développé dans les communes de la Métropole est celui de l'expertise générationnelle qui correspond le plus souvent au conseil municipal des enfants (voir le tableau détaillé de l'inventaire en annexe n°5). Dans ce même type d'expertise, les conseils des seniors semblent avoir quasiment disparus, seule la commune de Gratentour a encore un conseil des seniors. On perçoit également que ce sont les plus grandes communes qui ont la plus large diversité d'instances ainsi que le plus grand nombre. Le déséquilibre de la ville centre avec les autres communes, évoqué en première partie, se traduit au niveau des instances de la participation citoyenne. L'enjeu de la démarche de charte est ainsi de permettre à toutes les communes d'être plus à égalité à ce niveau avec un guide commun et les mêmes outils pour développer la participation citoyenne sur chaque territoire.

Ces instances sont composées de citoyens qui sont les acteurs au cœur de la démocratie locale.

2.2.3. Les attentes et besoins des citoyens de la Métropole

Le souhait est de rapprocher l'institution métropolitaine des habitants et de les faire participer à ses politiques publiques. Les acteurs ainsi restants au premier plan dans cette démarche de charte sont les citoyens. Ces derniers correspondent aussi à l'ensemble de la population, les élus et les techniciens sont aussi des citoyens. Mais ils peuvent également être des membres d'associations, des membres d'instances de participation citoyenne, des participants à un hackathon mais aussi des habitants qui n'ont jamais entendu parler de participation citoyenne ou des usagers, experts de leur lieu de vie. On entend par citoyens, les habitants et usagers du territoire, même ceux qui n'ont pas le droit de vote sont des citoyens. Afin de saisir les attentes et les besoins des habitants de la Métropole en matière de participation citoyenne et de rendre la charte la plus adaptée possible aux priorités des citoyens et de développer les démarches de participation citoyenne en ce sens, un questionnaire a été élaboré (voir annexe n°3). Les objectifs de ce questionnaire sont plus particulièrement de :

- 1) Saisir ce que la participation citoyenne représente pour les habitants ou l'idée qu'ils en ont.
- 2) Connaître leurs avis sur les instances et démarches existantes, si celles-ci sont suffisantes ou insuffisantes, si elles répondent à leurs attentes ou non et analyser ce qui fonctionnent et ce qui fonctionnent moins au sein de celles-ci.
- 3) Connaître leurs attentes en matière de diffusion de l'information sur les projets métropolitains et la manière dont ils souhaiteraient donner leurs avis en confirmant ou non la pertinence du développement des outils numériques au service de la démocratie participative.
- 4) Cibler les profils des répondants, notamment les « participants » et les « non-participants » afin d'améliorer les démarches de participation citoyenne en les rendant plus inclusives en analysant par exemple les intérêts des citoyens (notamment à travers les différentes thématiques) et leur profil socioprofessionnel pour pouvoir cibler certaines politiques publiques par la suite. Il s'agit aussi de saisir les facteurs freinant la participation selon les territoires et les profils sociaux afin d'identifier les manques dans le domaine et de trouver des solutions pour les combler.

Dans une première partie, nous avons énoncé les fragmentations sociospatiales présentes sur le territoire métropolitain et particulièrement à Toulouse où les classes populaires se concentrent

dans les grands quartiers d'habitat social. Il serait ainsi intéressant de voir si le lieu d'habitat lié souvent également à certaines catégories sociales joue sur la participation du citoyen. Ainsi, il est fort probable que les réponses au questionnaire soient déjà plus ou moins importantes d'un quartier à l'autre ainsi que d'une commune à l'autre sur la Métropole. L'inclusion et recherche d'aller vers les « publics invisibles » fait partie des enjeux de la participation. En effet, « *en France, le constat qui est en tout cas partagé est celui d'une sous-représentation des personnes appartenant aux groupes dominés (précaires, jeunes, population d'origine immigrée) dans les expériences participatives. Le poids de la condition socio-économique dans le fait de prendre part aux débats et de voter a également été souligné dans les recherches anglo-saxonnes sur la démocratie participative.* » d'après l'article de Marion Carrel publié en 2017³⁸. Le défi de ces questionnaires est aussi d'obtenir des réponses de ces personnes les plus éloignées de la parole publique, défi difficile à surmonter si la diffusion ne se fait seulement par la plateforme numérique. La diffusion de questionnaires dans la rue vers la population est envisagée mais sera réalisable selon le temps et les moyens impartis. Le questionnaire citoyen a été réalisé en même temps que celui des élus et sera diffusé sur la même période également. Il sera diffusé à partir de la plateforme numérique jeparticipe.toulouse.fr où la démarche de charte sera explicitée.

Ainsi, les citoyens ne semblent pas être oubliés dans la démarche de charte pour Toulouse Métropole mais, comme dit précédemment, la contribution des citoyens n'est pas toujours mise en évidence dans les démarches de charte. Pourtant, la charte a bien pour vocation de développer la participation citoyenne et donc de permettre aux habitants d'être plus souvent écoutés, consultés, concertés dans les décisions qui les concernent au quotidien. Par ailleurs, la charte et sa démarche ont également pour objectif de diffuser une boîte à outils de la participation pour que les services puissent mettre en place des démarches de participation avec méthode et de manière innovante. L'innovation dans la participation est en effet primordiale étant donné que de nombreux citoyens ont aussi parfois tourner le dos aux réunions publiques descendantes ayant souvent l'impression de ne pas être entendus, de ne pas avoir d'influence sur la décision finale car il s'agirait la plupart du temps d'information ou consultation de ce que les services et élus ont décidé plutôt que d'une réelle concertation ou co-construction sur le projet à monter. « *Toutes les recherches s'accordent à dire que la participation citoyenne se réduit généralement en France à de l'information descendante ou du débat à minima, captif des*

³⁸ Carrel Marion (2017), « Injonction participative ou *empowerment* ? Les enjeux de la participation en France », *Les Politiques Sociales*, n° 3-4, p. 83.

enjeux de proximité (Bacqué et Biewener, 2013 ; Donzelot et Epstein, 2006) » écrit Marion Carrel en 2013³⁹. De nouveaux outils de la participation se sont développés depuis la publication de son article et cette dernière partie se consacre ainsi à un exemple de participation citoyenne particulièrement réussi où une diversité de participants ont réfléchi à un projet avant même que des professionnels se saisissent de la question.

2.3. Réinvention des outils de la participation, l'exemple d'un hackathon

De nouvelles initiatives citoyennes et de nouvelles manières de faire participer la population fleurissent sur le territoire maintenant depuis plusieurs années. Les plateformes en ligne de participation comme *jeparticipe.toulouse.fr* ou celle de la MEL « *A Vous La Parole !* » sont des exemples du développement des dispositifs numériques pour la participation citoyenne. Ces outils permettent de ne pas seulement toucher des habitants, mais aussi, des usagers du territoire en journée. Ces nouveaux procédés de la participation peuvent en effet compléter les outils utilisés en présentiel. De nombreuses grandes villes et métropoles ont mis en place ce type de dispositif. Mais il ne s'agit pas seulement du développement du numérique mais d'autres manières de faire participer à travers par exemple les budgets participatifs, les diagnostics en marchant, les ateliers collaboratifs... Une dynamique de « l'aller-vers » a émergé aussi depuis quelques années avec de nouveaux outils permettant d'aller directement au contact des habitants comme la Nacelle ou encore l'acquisition d'un triporteur par le pôle participation citoyenne cette année. L'objectif global est d'arriver vers la conception de projet de manière collaborative avec les citoyens afin que les projets réalisés soient adaptés aux usages des habitants et soient appropriés par les habitants qui accepteront toujours plus facilement un projet sur lequel ils ont participé et donné leur avis. Il est question aussi de mobiliser une diversité la plus large possible d'habitants : tous les âges, milieux sociaux, lieux de résidence (ville centre/villes périphériques) confondus. Il faut donc proposer des dispositifs susceptibles d'attirer des publics qui participent peu aux dispositifs plus classiques.

³⁹ Carrel Marion (2013), « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », *Informations sociales*, n° 179, p. 146.

2.3.1. Une expérimentation innovante au Codev

Le Codev, dont on critique parfois le manque de modernité ou de jeunes au sein de ses membres, essaie aussi d'innover sur des moyens de réflexions et d'interpellation de la Métropole. Le projet de hackathon a dû être pensé rapidement et organisé dans un court délai pour des raisons pratiques (disponibilité d'étudiants) et pour des raisons de calendrier technique.

Contraction de "hack" et de "marathon", un hackathon est un dispositif permettant de trouver des solutions innovantes à un problème donné. Utilisé au départ dans le domaine du numérique, il contribue aujourd'hui à faire émerger de nouvelles idées dans différents secteurs. C'est une forme de concours d'innovation permettant de faire appel à l'intelligence collective et l'expertise des usagers et citoyens. Il réunit des participants en équipes, à qui l'on fournit données et informations nécessaires pour présenter un projet dans un temps limité. Généralement, il dure une journée, une nuit, voire un week-end. Il s'agit d'un temps ludique et collaboratif.

Envie de dessiner un axe majeur du centre ville Toulouse ?

Participez à un hackathon le 29 mai

Le principe ?
Réfléchir de manière ludique sur les aménagements possibles en termes de partage de l'espace public entre vélos, piétons, flux motorisés sur un axe central de Toulouse Métropole.



Un hackathon, qu'est ce que c'est ?
Contraction de « hack » et de « marathon », il s'agit de réunir une diversité de participants en équipes pour trouver des solutions novatrices à un problème donné et dans un temps limité.

Vous êtes étudiant
(en aménagement, urbanisme, architecture, génie civil,...) et/ou **usager** de l'espace public (cycliste aguerri ou néophyte, simple piéton, PMR,...) ?

Vous avez une question ou souhaitez candidater, envoyez-nous un mail à codev@toulouse-metropole.fr

CODEV
Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLÉ

toulouse métropole

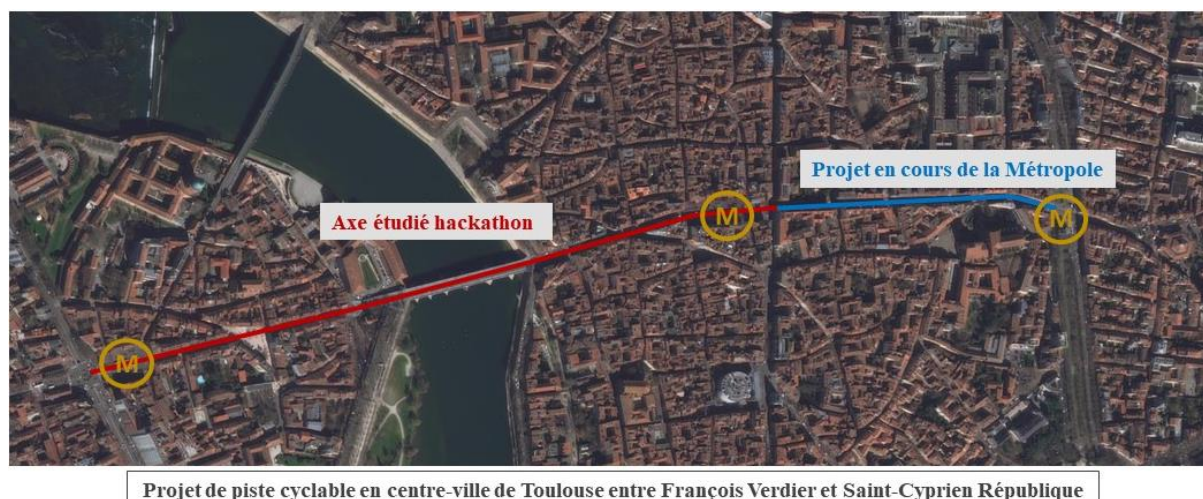


Source : Affiche invitation au hackathon réalisée par Henry Clara et Niel Ophélie, stagiaires au Codev.

Le hackathon a été organisé le samedi 29 mai 2021 par le Codev en partenariat avec Toulouse Métropole et plus particulièrement avec la mission Grands Projets Toulouse Centre de la direction Aménagement qui a été un appui technique dans l'organisation de l'évènement (contraintes techniques données aux équipes, fourniture des plans de l'axe etc.).

Le hackathon portait sur le thème « *améliorer le partage des usages, de la Place Esquirol à la Place Intérieure Saint Cyprien* », en centre-ville de Toulouse. Les participants regroupés en équipes composées d'une diversité de profils (étudiants, membres du Codev, membres d'association cycliste ou de PMR, cyclistes, piétons etc.), devaient imaginer des solutions créatives permettant, à l'inauguration de la rue

de Metz, d'avoir une continuité cyclable et piétonne entre la rue de Metz et les Allées Charles de Fitte, tout en prenant en compte d'autres usages (bus, véhicules personnels, livraisons etc.).



Réalisation : Niel Ophélie, juin 2021
Fond : ESRI Satellite

En effet, sur la même période, une concertation sur la requalification de la rue de Metz est en cours sur la plateforme numérique et une demande concernant le reste de l'axe est présente. En effet, divers avis à la consultation en ligne sur jeparticipe.toulouse.fr⁴⁰ montrent leur intérêt pour le projet mais certains pensent que celui-ci « *manque d'ambition* » :

« *Habitant du quartier de la halle aux grains, je constate à regret que ce projet se réduit à la rue de Metz ! Les Toulousains gagneraient à bénéficier d'un véritable projet global allant du pont neuf jusqu'au Canal du midi (et notamment en ce qui concerne les "tronçons" entre Esquirol et le Pont neuf et le Canal du Midi et la rue de Metz).* » - Avis d'un habitant sur la plateforme, publié le 19/05/2021.

Ce hackathon a ainsi permis aux services de pouvoir évoquer cette mobilisation de citoyens en ce qui concerne le reste de l'axe. Il vient ainsi en amont des concertations qui seront faites plus tard pour cette partie de l'axe. Les consultations de la rue de Metz qui sont faites à ce stade correspondent bien à un degré de participation assez faible, il s'agit seulement d'avoir les avis des habitants et de les préparer à la réalisation du projet mais des modifications du projet en lui-même sont peu importantes. Deux scénarios sont présentés sur la plateforme, il s'agit de savoir si l'on met des arbres des deux côtés de la rue ou d'un seul côté, le reste est déjà défini (piste cyclable bidirectionnelle, suppression des voies de bus, élargissement des trottoirs...). En effet, cela fait partie des « risques » de la participation dont parlé déjà Loïc Blondiaux en 2008 « *la participation s'assimile à un pari : celui selon lequel les autorités prendront en compte les avis qu'elles sollicitent, ce qu'elles n'ont jamais obligation de faire. Il leur est reproché souvent au*

⁴⁰ Lien de la consultation : <https://jeparticipe.toulouse.fr/processes/rue-de-metz>

*contraire d'avoir fait leurs choix avant la délibération, celle-ci n'étant qu'un habillage de décisions déjà prises. »*⁴¹ Le hackathon au contraire vient ici en amont de la proposition d'un projet par les services mais en coordination avec la proposition de projet rue de Metz.

L'expertise d'usage et technique des participants démontrent comment ces derniers peuvent être sollicités avant même la définition de projet et comment leurs propositions peuvent être utiles et prises en compte.

2.3.2. Face aux contraintes d'aménagement de l'espace public, l'expertise d'usage et l'intelligence collective font leurs preuves

Des visites de terrain de l'axe ont été réalisées dans la semaine avant le samedi du hackathon afin que les participants puissent observer l'espace public et cibler les problématiques et conflits d'usages pour trouver des solutions en équipe pendant le hackathon. L'aménagement de cet axe central concentre de nombreux enjeux en termes de partage de l'espace public. Les équipes ont pu les identifier facilement notamment à travers ces visites de terrain en petit groupe, en fin de journée, donc à heure de pointe. Les constats généraux des équipes sur l'ensemble de l'axe sont principalement :

- Les ruptures dans les chaînes de déplacement entraînant des conflits d'usages entre les flux motorisés (bus et voitures), les cyclistes et les piétons
- Le manque de convivialité des espaces publics avec notamment des places peu investies (place Olivier, place Saint-Cyprien, place Esquirol, place du Pont Neuf) et un manque de valorisation culturelle (une équipe propose ainsi un parcours culturel)
- Le manque de végétalisation sur l'ensemble de l'axe
- Le manque de sécurité pour les piétons et les cyclistes particulièrement (toutes les équipes proposent par exemple d'élargir les trottoirs sur l'ensemble ou au moins une partie de l'axe)

La journée a commencé à 9h30 et s'est terminée avec les délibérations du jury vers 20h. Le hackathon a eu lieu salle Osète (6, rue Lieutenant Colonel Pélissier à Toulouse). L'ensemble des participants étaient donc dans la même salle, divisés par équipe de cinq ou six. Des

⁴¹ Blondiaux, Loïc. *Le Nouvel Esprit De La Démocratie Actualité De La Démocratie Participative*. Paris: La République Des Idées Seuil, 2008. Print. La République Des Idées, p.79.

« experts » (agents de la Métropole et autres) passaient dans les équipes durant la journée pour les aider dans leur réflexion en cas de besoin et des « facilitateurs » (coordinateur Codev et stagiaires) passaient également afin de les aider à organiser le travail en équipe.

Il y avait six équipes (orange, jaune, rouge, verte, bleue et violette) composées d'une diversité de participants qui ne se connaissaient pas. Elles étaient bien équilibrées, intergénérationnelles et « pluridisciplinaires ».



Equipe jaune au travail, photo prise sur la journée du 29 mai 2021.

Chaque équipe a su s'organiser et toutes ont proposé des projets aboutis et ont trouvé des solutions sur l'ensemble de l'axe. Les participants ont travaillé sur plans avec deux échelles différentes, des documents utiles étaient à leur disposition ainsi que des fournitures variées qui ont été bien utilisées par chaque équipe en fonction de leur créativité. Les contraintes techniques d'aménagement ont été vite appropriées ce qui montre que l'expertise citoyenne n'est pas à négliger et que ce type de dispositif de participation citoyenne peut permettre à certains projets d'éviter d'être en décalage avec les usages des habitants.

A l'issue de la journée, chaque équipe a présenté son projet au jury composé de trois élus, Philippe Perrin (élu métropolitain en charge des mobilités actives), Julie Escudier (maire de quartier centre) et Jean-Paul Bouche (maire de quartier Saint-Cyprien), de Fabrice Escaffre (enseignant-chercheur en urbanisme) et d'Arnaud Turlan (chef de service des modes doux au sein de MGR). Les élus ont apprécié la créativité des propositions, la qualité et la quantité du



Présentation des propositions de l'équipe orange au jury, photo prise sur la journée du 29 mai 2021.

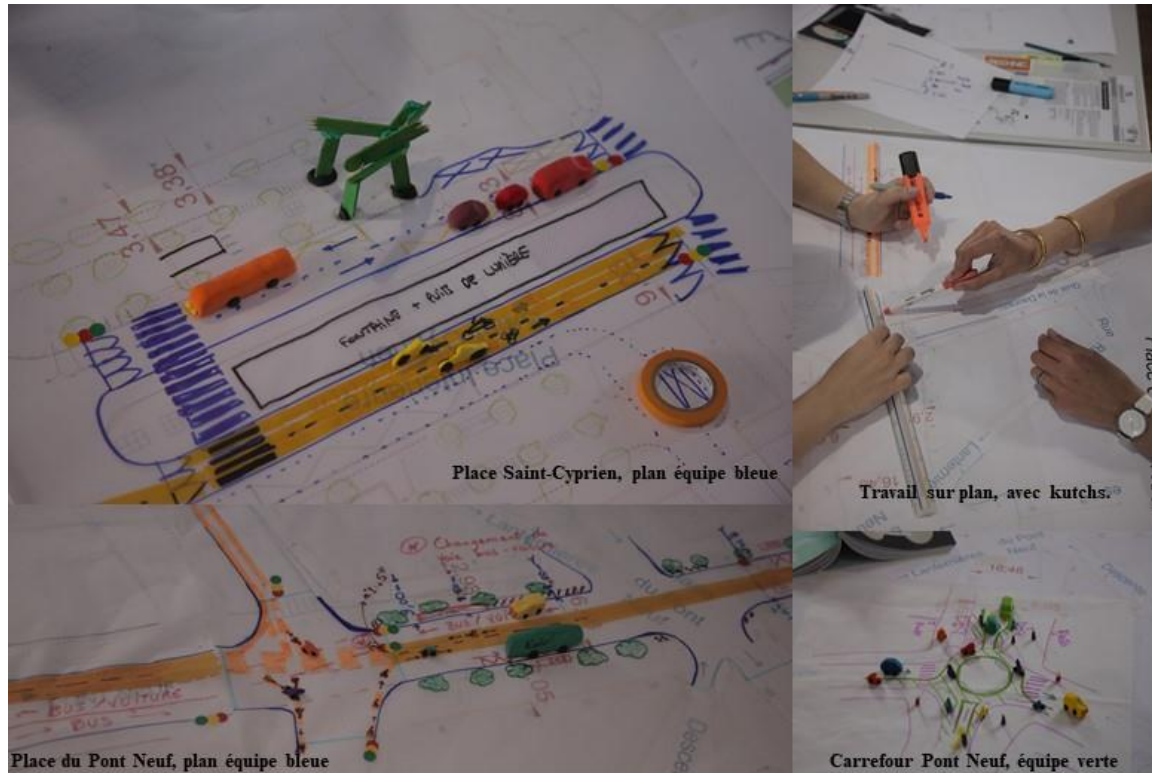
travail fourni, la diversité et la coopération des équipes ainsi que la pertinence de l'exercice. Les techniciens présents sur la journée ou de passage ont également trouvé ce dispositif très intéressant, permettant de partager des problématiques relativement complexes d'aménagement avec les citoyens, avant même la concrétisation d'un projet par

les services. Enfin, les résultats du questionnaire diffusé à la fin du hackathon montrent que les participants ont été unanimement satisfaits de la journée, plus de la moitié d'entre eux disent que le hackathon a répondu "à leurs attentes et au-delà" et tous les participants disent être intéressés pour prendre part à un autre hackathon.

Trois prix ont été remis aux équipes :

- **Le projet le plus réaliste « Prix Pragma »** : Il impacte peu l'aménagement existant, il est peu onéreux mais fait clairement évoluer les usages. Il est possible de le mettre en place dans des délais minimum. (Gagné par l'équipe orange)
- **Le plus ambitieux « Prix Buenavista »** : Il demande un investissement important de la collectivité et nécessite des changements d'habitude de la part des usagers mais réorganise durablement les usages et peut être pérennisé. (Gagné par l'équipe violette)

- **Le projet ayant le mieux pris en compte les usages « Prix Concilia »** : projet le plus satisfaisant pour chaque usage, il implique une tolérance et une implication très importante de tous les usagers (livreurs, cyclistes, commerçants, piétons) mais donne une place à chacun, visible pour les autres. Il peut avoir un coût financier et un impact visuel important (signalétique, signalisation, matériaux). (Gagné par l'équipe bleue)



Source : Photos prises sur la journée du hackathon, 29 mai 2021.

Lors de la remise des prix par Philippe Perrin, les équipes ont été félicitées mais, au-delà des attentes initiales, l' élu a parlé de poursuivre la réflexion avec les services en ayant par exemple un référent par équipe. Une réunion entre les services et le Codev trois semaines après le hackathon a eu lieu pour évaluer la possibilité de cet échange entre les équipes et les services et il a été décidé, pour des questions de délais et de financements, que les équipes seront recontactées en septembre afin que les services leur montrent leur proposition du projet, les raisons pour lesquelles ils n'ont pas fait les mêmes choix que certaines équipes et qu'il puisse y avoir un échange entre des participants du hackathon et les services qui devront mettre en œuvre le projet sur cet axe central du centre-ville de Toulouse. Une concertation en ligne certainement sera également mise en place dans les mois à venir. On perçoit avec cet exemple de hackathon les différents degrés de la participation citoyenne, qui ont tous un rôle et qui se mettent en place selon aussi des contraintes temporelles et politiques.

Conclusion

Dans quelle mesure une charte de la participation et un hackathon répondent-ils aux enjeux de démocratie locale à Toulouse Métropole ? Il est maintenant évident d'avancer qu'une démarche de charte de la participation permet d'enclencher des processus en faveur de la démocratie participative, en faveur de sa systématisation dans l'action publique. Le dialogue entre élus, habitants et techniciens entre les 37 communes de la Métropole est renforcé par ce type d'initiative. A travers cette démarche, les élus sont sollicités pour répondre à un questionnaire, pour participer à des réunions et conférences sur le sujet ainsi qu'à un séminaire qui aura lieu avant la fin de l'année 2021. Les résultats au questionnaire à destination des élus pourront permettre d'évaluer et de chiffrer cette tendance à la participation sur les communes de la Métropole ainsi que le degré de demande de démocratie participative de la part des élus. Comme pour quelqu'un passant un entretien, répondre à un questionnaire permet aussi de faire évoluer la réflexion de celui qui y répond⁴². Le questionnaire permet également d'identifier les élus intéressés dans le développement de la participation citoyenne, qui souhaiteraient participer à des formations, ce qui permettraient aux démarches de participation d'être de plus en plus nombreuses dans les projets réalisés sur le territoire. Les techniciens qui forment divers réseaux comme celui des métropoles participatives encadré par l'ICPC ou celui des Conseils de développement à travers la Coordination Nationale des Conseils de Développement, permettent aux différents agents d'apprendre des expériences des uns et des autres afin de développer chacun sur son territoire des instances de la participation actives et des démarches et dispositifs plus innovants.

Le hackathon qui a mobilisé à la fois une diversité de citoyens, des services de la Métropole et des élus a révélé qu'il était utile et pertinent de mobiliser l'expertise d'usage des habitants dans la réflexion en amont d'un projet. Les propositions d'aménagement faites par les équipes étaient à la hauteur des problématiques du partage de l'espace public de cet axe central de Toulouse. Ce dispositif a également permis des échanges qui ont fait prendre conscience à des techniciens et des élus le savoir-faire présent parmi les habitants. Les participants, qui ont remis en question l'aménagement de plusieurs espaces publics, ont permis à certains élus de réaliser des problématiques qu'ils avaient tendance à minimiser. Des agents de Toulouse Métropole ont également vu le hackathon comme un modèle de dispositif de participation citoyenne qui pourrait être reproduit pour d'autres projets d'aménagement.

⁴² Daniel Reguer, maître de conférences en sociologie à l'Université du Havre.

La démarche de charte entraîne une mise en réseaux, des questionnements, des réflexions et permet de faire un pas de plus dans l'accroissement de la démocratie participative. Cette démarche est en effet tout aussi importante que la charte en elle-même. La Métropole doit ainsi veiller à faire vivre la charte, à la diffuser et à la renouveler lorsque nécessaire afin qu'elle puisse représenter les démarches actuelles à suivre et non des règles et actions définies pour toujours. Les ateliers d'écriture de la charte seront également des moments d'échange et de réflexion sur la voie que souhaite prendre la Métropole dans ce domaine. A défaut d'une législation claire et lisible de la participation citoyenne, la démarche de charte permet aussi d'établir des règles communes à un territoire, un guide de la participation commun afin de prolonger le développement de cette démocratie parallèle à la démocratie représentative.

Bibliographie

Ouvrages :

Blondiaux Loïc, (2008), *Le Nouvel Esprit De La Démocratie Actualité De La Démocratie Participative*, Paris: La République Des Idées Seuil, Print. La République Des Idées.

Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, (2017), *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, « U », 272 pages.

Escaffre, Fabrice, Marie-Christine Jaillet, (2016), *Une Trajectoire Métropolitaine L'exemple De Toulouse*, Antony: Éditions Du Moniteur, pages.

Morio, Camille, (2020), *Guide Pratique De La Démocratie Participative Locale*, Print Les Indispensables.

Articles scientifiques :

Bacqué Marie-Hélène, Gauthier Mario (2011), « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, N° 1, p. 36-66.

Blondiaux Loïc (2001), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, p. 44-51.

Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, N° 1, p. 8-35.

Carrel Marion (2013), « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », *Informations sociales*, n° 179, p. 144-151.

Carrel Marion (2017), « Injonction participative ou *empowerment* ? Les enjeux de la participation en France », *Les Politiques Sociales*, n° 3-4, p. 79-89.

Desage Fabien, (2019), « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la postdémocratie », in L. Barrault-Stella, B. Gaïti, P. Lehingue (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Desage Fabien, Guéranger David, (2014), « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, n° 77, p. 145-156.

Douay N., (2013), « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*.

Faure Alain, (2020), « Les mirages et les impasses du moment métropolitain... », *Hypothèses*, Les énigmes de l'action publique locale/carnet de recherche.

Hatzfeld Hélène, (2019), « Pourquoi faire participer les habitants ? *Questions impertinentes* », *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, (N° 69, p. 15-17.

Holeindre J-V., Richard B., entretien avec Rosanvallon P., (2017), « « La démocratie est structurellement inachevée » » (2017), dans : Héloïse Lhéréte éd., *Les grandes idées politiques*. Auxerre, Éditions Sciences Humaines, « Petite bibliothèque », p. 146-149.

Lefebvre Rémi., (2012), « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*.

Rapports :

Fédération des agences d'urbanisme (FNAU), France Urbaine et l'Assemblée des communautés de France (AdCF), associées au Commissariat général à l'Égalité des Territoires (CGET), (2017), *Métroscope, 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*, 64 pages.

Les avis du CESE, Lasnier Y., Riquier-Sauvage D., (2019), *Les métropoles : apports et limites pour les territoires*, 178 pages.

Premiers travaux du Conseil de développement de Toulouse Métropole, (2013), *Faire Métropole*, 51 pages.

Publication Codev, (2016), *Les dialogues urbains de la métropole toulousaine*, 42 pages.

Publication Codev, (2016), *Qui fait quoi pour aménager la métropole toulousaine ?*, 34 pages.

Rapport M1 APTER 2020/2021, *Les nouveaux arrivants en Occitanie*, étude commandée par la Région Occitanie, 204 pages.

Mémoires :

Conquet Sarah, (2016), « *Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval* », Master 1 APTER, Université Jean Jaurès.

Paul-Hazard Marion, (2020), « *Les conseils de développement : acteurs en devenir de la transition écologique et démographique ? Le cas du Codev de Toulouse Métropole* », Master 1 Vihate, Université Toulouse Jean Jaurès.

Supiot Marion, (2020), « La démocratie participative, de quoi parle-t-on ? De son institutionnalisation à son évaluation », Master 2 TICS, INU Champollion.

Articles de presse :

Alexandre L., (2019), « La démocratie participative à la sauce intercommunale » [en ligne], *Lagazettedescommunes*, Disponible sur : < <https://www.lagazettedescommunes.com/645063/la-democratie-participative-a-la-sauce-intercommunale/> > (consulté le 3 mai 2021)

Denêtre E., (2019), « Des communautés de citoyens pour injecter plus de démocratie à l'échelle intercommunale » [en ligne], *Le courrier des maires et des élus locaux*. Disponible sur : < <https://www.courrierdesmaires.fr/81007/des-communautes-de-citoyens-pour-injecter-plus-de-democratie-a-lechelle-intercommunale/> > (consulté le 3 juin 2021)

Denêtre E., (2018), « Les initiatives de démocratie participative sont trop cadénassées », *Le courrier des maires et des élus locaux*. Disponible sur : < <https://www.courrierdesmaires.fr/79189/les-initiatives-de-democratie-participative-sont-trop-cadenassees/> > (consulté le 7 mai 2021)

Fernandez Rodriguez L., (2019), « Jean Viard : « Le point faible de notre démocratie est le modèle communal » [en ligne], *Lagazettedescommunes*. Disponible sur : < <https://www.lagazettedescommunes.com/620015/le-point-faible-de-notre-democratie-est-la-commune-jean-viard-sociologue/> > (consulté le 15 mai 2021)

Morvan S., (2018), « A quoi servent vraiment les chartes de la participation citoyenne ? », *Lagazettedescommunes*. Disponible sur : < <https://www.lagazettedescommunes.com/556922/a-quoi-servent-vraiment-les-chartes-de-participation-citoyenne/> > (consulté le 3 mai 2021)

Picaud E., (2018), « La part de la population vivant dans une métropole progresse », *lagazettedescommunes*,. Disponible sur : < <https://www.lagazettedescommunes.com/556247/la-part-de-la-population-vivant-dans-une-metropole-progresse/> > (consulté le 7 juin 2021).

Smets I., (2016), « Plus de métropoles, moins de démocratie ? », *lagazettedescommunes*. Disponible sur : < <https://www.lagazettedescommunes.com/468569/plus-de-metropoles-moins-de-democratie/> > (consulté le 16 juin 2021)

Annexes

1) Grille d'entretien élus

Questions principales	Relances
1) Pouvez-vous rapidement me décrire votre parcours professionnel ainsi que votre parcours en tant qu'élus ?	Depuis combien de temps êtes-vous élu à Toulouse ? L'avez-vous été dans d'autres villes ? Cumulez-vous plusieurs mandats ? A quoi ressemble votre semaine hebdomadaire typique (ou journée) ? A quelle fréquence rencontrez-vous les habitants ? Dans quel(s) cadre(s) ?
3) Quels doivent être les objectifs principaux de la participation citoyenne à l'échelle de Toulouse Métropole selon vous ?	Pensez-vous que les instances et démarches existantes peuvent permettre d'atteindre ces objectifs ? À l'échelle métropolitaine ? À l'échelle communale ?
4) En quoi une charte de la participation citoyenne de Toulouse Métropole peut-elle être utile ?	A quels enjeux doivent répondre cette charte selon vous ? Y en a-t-il qui vous semblent plus importants que d'autres ? Pensez-vous à des points de vigilance dans la réalisation de cette charte ?
5) Quelle est l'échelle de la participation citoyenne la plus adaptée selon vous ? (quartier, commune, métropole, département...)	Pourquoi et quels sont les liens entre ces différentes échelles ?
6) Quel(le)s sont les atouts/faiblesses de Toulouse métropole dans le développement de la participation citoyenne d'après vous ?	
7) Avez-vous des exemples de participation avec les habitants particulièrement réussis ?	Quels ont été les facteurs de réussite ? À l'inverse, avez-vous des exemples particulièrement peu réussis ?
8) Que pensez-vous du budget participatif ?	
9) Quels sont les domaines/thèmes où les citoyens devraient être le plus concertés ?	Quels sont au contraire ceux où il y a moins de nécessité de concertation ? (RH, syndicat)
10) Quel(le)s sont les limites et risques de la participation citoyenne selon vous ?	N'importe quel habitant peut-il participer d'après vous ?

	Pensez-vous que les consultations/concertations en ligne permettent de toucher un plus grand nombre de citoyens ? Ou au contraire il s'agit des mêmes personnes ? Pensez-vous que la participation citoyenne permet l'expression de l'intérêt général ? Pensez-vous que la co-construction est possible ? Pourquoi n'est-elle pas le mode de participation le plus choisi ? Est-ce lié aux contraintes temporelles ?
11) On associe la participation citoyenne à différents termes comme la démocratie locale, démocratie de proximité ou démocratie participative, ces noms représentent-ils tous la même chose pour vous ?	ou auriez-vous peut-être un autre terme ? Que signifient-ils ? Quel est le lien entre démocratie représentative et démocratie participative ?
12) Comment voyez-vous la participation citoyenne dans les années à venir ?	La volonté des habitants à participer a-t-elle évolué selon vous ? Quels sont les facteurs d'évolution d'après vous ? (crise sanitaire, gilets jaunes, numérique)
Quelle serait selon vous la démocratie locale idéale ?	

2) Questionnaire élus



Avis des élus de Toulouse Métropole sur la participation citoyenne

En juillet 2020, une nouvelle délégation métropolitaine pour la Participation Citoyenne a été créée avec pour objectif la facilitation du dialogue entre les citoyens et les décideurs, dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions portées par la Métropole. Cette étude intervient dans le cadre de la décision du Conseil métropolitain du 4 février 2021 d'élaborer une charte de la participation citoyenne de Toulouse Métropole.

Cette enquête menée par le pôle participation citoyenne de la Direction de l'Action Territoriale a pour objectif d'appréhender les avis des élus sur les pratiques de participation citoyenne à l'échelle de la Métropole.

Ce questionnaire vous prendra une quinzaine de minutes maximum. Nous vous remercions infiniment pour votre contribution.

Etes-vous élu(e) d'une commune ?

☐ Oui ☐ Non

Laquelle ?

- | | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|---|
| ☐ Aigrefeuille | ☐ Bruguères | ☐ Fonbeauzard | ☐ Montrabé | ☐ Seilh |
| ☐ Aucamville | ☐ Castelnest | ☐ Gagnac-sur-Garonne | ☐ Pibrac | ☐ Toulouse |
| ☐ Aussonne | ☐ Colomiers | ☐ Gratentour | ☐ Pin-Balma | ☐ Tournefeuille |
| ☐ Balma | ☐ Cornebarrieu | ☐ Launaguet | ☐ Quint-Fonsegrives | ☐ L'Union |
| ☐ Beaupuy | ☐ Cugnaux | ☐ Lespinasse | ☐ Saint-Alban | ☐ Villeneuve-Tolosane |
| ☐ Beazelle | ☐ Drémil-Lafage | ☐ Mondonville | ☐ Saint-Jean | ☐ Autre |
| ☐ Blagnac | ☐ Fenouillet | ☐ Mondouzil | ☐ Saint-Jory | |
| ☐ Brax | ☐ Flourens | ☐ Mons | ☐ Saint-Orens-de-Gameville | |

Si 'Autre' précisez :

Dans cette commune, êtes-vous... ?

- | | |
|---|---|
| ☐ Maire | ☐ Conseiller municipal |
| ☐ Adjoint au maire | ☐ Maire de quartier |
| ☐ Conseiller délégué | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Etes-vous élu(e) Toulouse Métropole ?

☐ Oui ☐ Non

Etes-vous... ?

- | | |
|--|--|
| ☐ Conseiller métropolitain | ☐ Vice-président de Toulouse Métropole |
| ☐ Membre du bureau de Toulouse Métropole | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Quelles sont vos délégations ?

- | | | |
|---|--|---|
| ☐ Solidarité | ☐ Environnement, propreté | ☐ Education, scolarité, petite enfance |
| ☐ Loisirs, sport | ☐ Etat civil | ☐ Sécurité |
| ☐ Culture | ☐ Santé | ☐ Aménagement et urbanisme |
| ☐ Finances | ☐ Economie | ☐ Démocratie locale, participation citoyenne |
| ☐ Mobilités | ☐ Emploi | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Au titre de vos délégations, à quelle fréquence associez-vous les habitants à vos actions/projets ?

☐ Jamais ☐ Rarement ☐ Parfois ☐ Souvent ☐ Toujours

Comment associez-vous les habitants à vos actions/projets ?**Au travers de :**

- | | | |
|--|---|--|
| ☐ Conseils citoyens | ☐ Réunions publiques | ☐ Consultations en ligne |
| ☐ Conseils spécifiques (jeunes, seniors, étrangers, jeunes, etc.) | ☐ Conseils de développement | ☐ Budget participatif |
| ☐ Conseils (ou commissions) de quartier | ☐ Rencontres avec les habitants | ☐ Groupe de travail sur un projet/aménagement |
| ☐ Conseils thématiques (culture, environnement...) | ☐ Permanences avec les habitants | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Parmi vos expériences, pouvez-vous citer un exemple de participation citoyenne particulièrement réussi ?

☐ Oui

☐ Non

Lequel ?

Quelles ont été les réussites ?

☐ Degré de participation adéquat
(information, consultation,
concertation, co-construction)

☐ Contributions des citoyens
intéressantes

☐ Facilitation de la prise de décision

☐ Bonne diffusion de l'information

☐ Bonne animation

☐ Facilitation de la mise en œuvre du
projet

☐ Diversité des participants

☐ Appropriation par les citoyens du
projet

☐ Autre

☐ Nombre de participants

☐ Amélioration du projet grâce à
l'expertise citoyenne

Si 'Autre' précisez :

Qu'est-ce que la participation des habitants a apporté à vos projets/actions ?

Selon vous, quels sont les trois objectifs prioritaires de la participation citoyenne au niveau de Toulouse Métropole ?

Priorité 1 :

Priorité 2 :

Priorité 3 :

Pourquoi ?

Selon vous et afin d'atteindre ces objectifs, les instances et démarches existantes sont-elles satisfaisantes ?

A l'échelle communale :

Pas du tout satisfaisantes	Peu satisfaisantes	Satisfaisantes	Très satisfaisantes
----------------------------	--------------------	----------------	---------------------

Pourquoi ?

Et à l'échelle de la Métropole ?

Pas du tout satisfaisantes	Peu satisfaisantes	Satisfaisantes	Très satisfaisantes
----------------------------	--------------------	----------------	---------------------

Pourquoi ?

Quelle est l'échelle de la participation citoyenne la plus adaptée selon vous ?

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| ☐ Du quartier | ☐ Du département |
| ☐ De la commune | ☐ De la région |
| ☐ De la métropole | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Pourquoi ?

Comment peut-on améliorer la participation citoyenne à l'échelle de Toulouse Métropole selon vous ?

- | | |
|---|--|
| ☐ Mutualisation des moyens et expertises | ☐ Instances participatives à l'échelle métropolitaine |
| ☐ Partage d'expériences et de savoir-faire | ☐ La participation citoyenne à cette échelle n'est pas pertinente |
| ☐ Plateforme numérique consultative avec les projets de la métropole | ☐ Autre |
| ☐ Plateforme numérique incluant les projets des communes | |

Si 'Autre' précisez :

Quels sont les limites et risques principaux de la participation citoyenne selon vous ?

Les consultations/concertations en ligne vous paraissent-elles satisfaisantes ?

Pas du tout satisfaisantes

Peu satisfaisantes

Satisfaisantes

Très satisfaisantes

Pourquoi ?

Quels sont les thèmes qui vous semblent les plus pertinents pour une démarche de participation citoyenne métropolitaine ?

- | | |
|--|--|
| ☐ Le logement | ☐ La sécurité, tranquillité publique |
| ☐ L'aménagement et l'urbanisme | ☐ La culture, les loisirs, le sport |
| ☐ Les déplacements, le stationnement | ☐ La gestion des déchets, de l'eau |
| ☐ Le budget, les finances | ☐ L'environnement, le développement durable |
| ☐ L'emploi et les questions économiques | ☐ Le lien social, le vivre ensemble |
| ☐ L'animation de la vie locale | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Selon vous, quelle est l'utilité principale d'une charte de la participation citoyenne à l'échelle de Toulouse Métropole ?

- | | |
|--|---|
| ☐ Promouvoir la culture de la participation citoyenne | ☐ Améliorer l'efficacité de l'action publique locale |
| ☐ Informer les citoyens sur les instances et démarches existantes et envisagées à l'échelle de la métropole | ☐ Aider et guider les services dans leurs démarches de participation |
| ☐ Définir les règles du jeu de la participation avec ses grands principes | ☐ Aucune |
| ☐ Créer un réseau de la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine | ☐ Autre |
| ☐ Favoriser le développement d'initiatives citoyennes | |

Si 'Autre' précisez :

Pensez-vous à des points de vigilance pour l'élaboration de cette charte ?

- ☐ Oui ☐ Non

Lesquels ?

Quel âge avez-vous ?

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| ☐ 18 - 24 ans | ☐ 50 - 64 ans |
| ☐ 25 - 34 ans | ☐ 65 - 74 ans |
| ☐ 35 - 49 ans | ☐ 75 ans et plus |

Quel est votre sexe à l'état civil ?

- ☐ Féminin
☐ Masculin

Seriez-vous disponible et intéressé(e) pour un entretien ?

☐ Oui

☐ Non

Seriez-vous disponible et intéressé(e) pour participer à un atelier concernant l'élaboration de la charte de la participation citoyenne ?

☐ Oui

☐ Non

Est-il alors possible que vous nous laissiez vos coordonnées afin de pouvoir vous recontacter ?

Nom :

Prénom :

Mail/téléphone :

3) Questionnaire citoyens



Attentes et avis des habitants de Toulouse Métropole sur la participation citoyenne

Afin d'élaborer une charte de la participation citoyenne, Toulouse Métropole vous propose de répondre à ce questionnaire anonyme pour mieux comprendre vos avis et attentes sur les démarches de participation citoyenne.

Cela vous prendra une dizaine de minutes. Nous vous remercions infiniment pour votre contribution.

Avez-vous une idée précise de ce qu'est la participation citoyenne ?

☐ Oui, tout à fait

☐ Oui, plutôt

☐ Non, pas du tout

Qu'est ce que la participation citoyenne selon vous en quelques mots ?

La participation citoyenne correspond à l'implication d'habitants dans leur quartier, commune, métropole, à travers la consultation, concertation, ou co-construction de projets.

Où habitez-vous sur la Métropole ?

- ☐ Toulouse ☐ Hors métropole
- ☐ Autre commune de la métropole

Dans quel secteur ?

- ☐ Centre ☐ Rive Gauche

☐ Centre
☐ Nord

- Qu habitez-vous ?
- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| ☐ Nord | ☐ Est |
| ☐ Sud-Est | ☐ Ouest |

Bans quel quartier plus précisément ?

- [illegible]

Toulouse Métropole a de multiples compétences :

- la gestion des déchets
- le développement économique et l'emploi
- la voirie et propreté
- l'urbanisme
- les transports et les déplacements
- la gestion des équipements de loisirs, culture, sport
- l'environnement et le développement durable
- l'habitat
- l'aménagement et la politique foncière
- l'eau et l'assainissement

Aviez-vous connaissance de ces compétences ?

- ☐ Oui, je les connaissais
- ☐ J'en avais une vague idée
- ☐ Non, je ne les connaissais pas

Connaissez-vous des instances de participation citoyenne sur votre quartier/commune/métropole, et y avez-vous déjà participé ?

	Je connais et j'y ai participé	Je connais mais je n'y ai pas participé	Je ne connais pas et je n'y ai pas participé
Un conseil (ou commission) de quartier	☐	☐	☐
Un conseil citoyen (quartier prioritaire Politique de la Ville)	☐	☐	☐
Un conseil spécifique (enfants, seniors, étrangers, jeunes, etc.)	☐	☐	☐
Un conseil thématique (culture, sport, environnement...)	☐	☐	☐
Codev (Conseil de développement)	☐	☐	☐

Dans quel(s) autre(s) dispositif(s) participatif(s) vous êtes-vous déjà engagé ?

- | | | |
|--|---|--|
| ☐ Aucun | ☐ Association | ☐ Groupe de travail sur un projet/aménagement |
| ☐ Budget participatif | ☐ Collectif de citoyens | ☐ Temps de rencontre avec un ou des élu(s) |
| ☐ Consultation en ligne | ☐ Réunion publique | ☐ Autre |
| ☐ Réunion de concertation | ☐ Diagnostic en marchant | |

Si 'Autre' précisez :

Votez-vous aux élections ?

- ☐ Toujours
 ☐ Souvent
 ☐ Rarement
 ☐ Jamais

Comment avez-vous été informé(e) de l'existence de ces instances ou démarches ?

- | | |
|--|--|
| ☐ Site internet Toulouse Métropole | ☐ Jeparticipe.toulouse.fr |
| ☐ Site internet de votre commune | ☐ Bouche-à-oreille |
| ☐ Réseaux sociaux de votre commune ou de Toulouse Métropole | ☐ Courrier |
| ☐ Magazine municipal | ☐ Association(s) |
| ☐ Magazine TIM (toute l'information de la métropole) | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Vous avez indiqué avoir participé à une démarche/instance, pour quelle(s) raison(s) principale(s) ?

- | | |
|---|--|
| ☐ Rencontrer d'autres habitants | ☐ Echanger avec les élus |
| ☐ Participer à des projets portés par les collectivités | ☐ Avoir de l'information sur le sujet |
| ☐ Donner mon avis sur un projet/aménagement me concernant directement (mon logement, ma rue, mon quartier) | ☐ Autre |
| ☐ Défendre la position de mon association | |

Si 'Autre' précisez :

Vous avez indiqué avoir participé à une instance participative, qu'avez-vous le plus apprécié ?

- | | |
|---|--|
| ☐ L'information amont sur les réunions | ☐ L'horaire/la durée |
| ☐ L'intérêt pour les sujets évoqués | ☐ La fréquence des réunions |
| ☐ L'animation | ☐ Le retour qui vous est fait après la séance |
| ☐ La diversité des participants | ☐ L'expression de l'intérêt général |
| ☐ Pouvoir contribuer et être écouté | |

Qu'avez-vous le moins apprécié ?

- | | |
|---|--|
| ☐ L'information amont sur les réunions | ☐ L'horaire/la durée |
| ☐ L'intérêt pour les sujets évoqués | ☐ La fréquence des réunions |
| ☐ L'animation | ☐ Le retour qui vous est fait après la séance |
| ☐ La diversité des participants | ☐ L'expression de l'intérêt général |
| ☐ Pouvoir contribuer et être écouté | |

Y participez-vous toujours ?

- ☐ Oui ☐ Non

Pourquoi ?

- | | |
|--|--|
| ☐ Pas ou peu d'intérêt pour ces sujets | ☐ Je ne me sentais pas compétent(e) |
| ☐ Mon avis n'était pas pris en compte | ☐ Ces instances et démarches ne servent à rien |
| ☐ C'est aux élus de prendre les décisions | ☐ Ces instances et démarches ne sont pas adaptées |
| ☐ Manque de temps | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Trouvez-vous l'information sur les instances/démarches participatives de la métropole et votre commune :

Pas du tout satisfaisante



Peu satisfaisante



Satisfaisante



Très satisfaisante



A quelle échelle participez-vous le plus ?

Au niveau :

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| ☐ Du quartier | ☐ Du département |
| ☐ De la commune | ☐ De la région |
| ☐ De la métropole | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Quels facteurs limitent ou freinent votre participation citoyenne ?

- | | |
|--|---|
| ☐ Dispositifs actuels non adaptés | ☐ Mon avis n'est pas pris en compte |
| ☐ Manque de temps | ☐ Je ne me sens pas compétent(e) |
| ☐ Manque d'intérêt | ☐ Les sujets abordés ne m'intéressent pas ou peu |
| ☐ Manque d'information | ☐ Autre |
| ☐ Manque de confiance en les instances qui dirigent cette participation | |

Si 'Autre' précisez :

Commentaire libre :

Le développement de consultations par internet permettrait-il selon vous d'augmenter la participation ?

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

Connaissez-vous jeparticipe.toulouse.fr ?

- ☐ Oui ☐ Non

Connaissez-vous une autre plateforme numérique de participation citoyenne ?

- ☐ Oui ☐ Non

Laquelle ?

Participez-vous via ce type de plateforme ?

- ☐ Oui je suis inscrit et il m'arrive de participer à certains projets ☐ Non, je ne suis pas inscrit
☐ Je suis inscrit mais je ne consulte pas souvent les projets

Selon vous, quelles doivent être les 3 priorités de la participation citoyenne au niveau de Toulouse Métropole ?

- | | |
|--|--|
| ☐ Donner la parole à tous les habitants de la métropole | ☐ Améliorer la compréhension de la décision publique par l'information et la concertation |
| ☐ Permettre un échange entre les élus et les citoyens | ☐ Développer et prendre en compte des problématiques de proximité |
| ☐ Permettre aux habitants de participer à la construction de la décision publique et des politiques publiques | ☐ Redonner la confiance aux citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics |
| ☐ Permettre aux habitants d'échanger entre eux et de mieux se comprendre | ☐ Aboutir à des projets adaptés aux besoins de la population |
| ☐ Favoriser les pratiques citoyennes | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Selon vous, quels moyens sont les plus pertinents pour :

Etre informé(e) sur des projets de Toulouse Métropole ?

- | | |
|---|---|
| ☐ Site internet de Toulouse Métropole | ☐ Mail |
| ☐ Newsletter de Toulouse Métropole | ☐ Magazine TIM (toute l'information de la métropole) |
| ☐ Réunions publiques | ☐ Affichage |
| ☐ Commissions de quartier/conseils citoyen | ☐ Je ne souhaite pas être informé(e) |
| ☐ Twitter et/ou Facebook de Toulouse Métropole | ☐ Autre |
| ☐ Courrier postal | |

Si 'Autre' précisez :

Donner votre avis aux projets de Toulouse Métropole ?

- | | |
|--|--|
| ☐ Via une plateforme interactive sur internet ou en ligne | ☐ En dialoguant avec les élus et autres relais locaux |
| ☐ Via des sondages/enquêtes | ☐ Via des appels à projets (concours d'idées, défis etc.) |
| ☐ Via des animations | ☐ Je ne souhaite pas donner mon avis |
| ☐ Via des réunions publiques | ☐ Autre |
| ☐ Par écrit (boîte aux lettres à idées par exemple) | |

Si 'Autre' précisez :

Quels sont les thèmes qui vous semblent les plus intéressants pour une démarche de participation citoyenne métropolitaine ?

- | | |
|--|---|
| ☐ Le logement | ☐ La sécurité/tranquillité publique |
| ☐ L'aménagement et l'urbanisme | ☐ La culture/les loisirs/le sport |
| ☐ Les déplacements/le stationnement | ☐ La gestion des déchets/de l'eau |
| ☐ Le budget, les finances | ☐ L'environnement/le développement durable |
| ☐ L'emploi et les questions économiques | ☐ Le lien social et le vivre ensemble |
| ☐ L'animation de la commune et vie locale | ☐ Autre |

Si 'Autre' précisez :

Selon vous sur ces dernières années, la volonté des habitants à participer a-t-elle... ?

- ☐ Augmenté
☐ Diminué
☐ N'a pas évolué

Quels sont les facteurs de cette évolution selon vous ?

Quel âge avez-vous ?

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| ☐ 15 - 24 ans | ☐ 50 - 64 ans |
| ☐ 25 - 34 ans | ☐ 65 - 74 ans |
| ☐ 35 - 49 ans | ☐ 75 ans et plus |

Quel est votre sexe à l'état civil ?

- ☐ Féminin
☐ Masculin
☐ Autre

De combien de personnes est composé votre ménage (vous compris) ?

Avec des enfants ?

- ☐ Oui ☐ Non

Combien ?

A quelle catégorie socio-professionnelle appartenez-vous ?

- | | |
|--|---|
| ☐ Commerçant, artisan, chef d'entreprise | ☐ Ouvrier |
| ☐ Agriculteur | ☐ Sans activité professionnelle (chômeur n'ayant jamais travaillé, inactif) |
| ☐ Profession intermédiaire (technicien, enseignant...) | ☐ Retraité |
| ☐ Employé | ☐ Scolaire/étudiant |
| ☐ Cadre et profession intellectuelle supérieure, profession libérale | ☐ Je ne sais pas |

Quelle est votre profession plus exactement ?

Etes-vous membre actif d'une ou plusieurs associations ?

- ☐ Oui ☐ Non

Laquelle ou lesquelles ?

Seriez-vous disponible et intéressé(e) pour participer à des ateliers concernant l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne ?

- ☐ Oui ☐ Non

Ce questionnaire reste anonyme. Si vous souhaitez vous inscrire à des conférences ou ateliers dans le cadre de l'élaboration de la charte de la participation citoyenne Toulouse Métropole, plus d'information sur : (lien jeparticipe)

4) Benchmark des chartes détaillé

BENCHMARKING DES CHARTES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE (20)

Nom	Echelle	date	Nb pages	type	Contenu : Objectifs, Principes, Méthodologie, Acteurs concernés, Instances de participation, Dispositifs/outils, Modalités d'accompagnement	Visuels
Charte de la participation du Grand Lyon	Communaute urbaine	2003	20	Charte mode-emploi	Les principes : principe de finalité, d'efficacité, de subsidiarité, d'adaptabilité, de progressivité. Les objectifs : vers une démocratie plus participative, renouveler la communication politique, s'engager dans une dynamique de concertation, relever le défi de la lisibilité, de l'efficacité, de la convivialité. Les acteurs et les territoires : les acteurs locaux, les élus, les services communautaires, le médiateur, les échelles territoriales de la concertation. Les orientations et les engagements : information, formation, encouragement à l'expression ; concertation sur la prospective, la stratégie et les politiques d'agglomération ; la concertation sur les projets d'aménagement et de développement ; les services de proximité ; pilotage, suivi et évaluation (comité de pilotage de la politique de concertation du Grand Lyon, Comité de suivi de la Charte, Développement et diffusion d'une culture commune, le suivi et l'évaluation)	Trame petits citoyens vue aérienne. N'a pas été renouvelée depuis 2003 (en tout cas document pas trouvé)
Charte de la démocratie locale	Commune de Grenoble	2009	14	Charte mode d'emploi	Les objectifs de la Charte Les principes fondateurs Les engagements fondamentaux Les engagements : des démarches de concertation adaptées et plus efficaces, des outils du débat plus innovants, l'action de la Ville et des projets plus lisibles, des instances de démocratie locale complémentaires, aux missions clarifiées. Des chantiers expérimentaux pour innover et se renouveler : le plan d'actions pour 2009-2010. Repères : le cadre juridique, les acteurs de la démocratie locale, les territoires de projets, petit lexique de la démocratie locale.	Un sommaire. Calendrier de la démarche. Carte : découpage de la ville de Grenoble.



Charte de la participation citoyenne à l'action publique communautaire	Communaute urbaine de Bordeaux	2009	9	Charte mode-emploi	Définitions : citoyen – communautaire – participation Les raisons de la participation Principes : charte évolutive ; participation dès la conception d'un projet et tout au long de la réalisation de celui-ci ; participation s'étend aux usagers et citoyens de territoires voisins ; confiance entre les acteurs ; participation intégrée dans le budget et calendrier du projet ; avis rendus publics. Champs d'application : débat sur les questions de société, stratégies territoriales, projets d'aménagement, grands projets dont la CUB n'a pas la maîtrise d'ouvrage. Les modalités d'application : pilotage et un suivi/amélioration, une cellule dédiée à la mise en œuvre de la participation, l'évaluation Les conditions de l'efficacité de la participation : rapport de proportionnalité dans la stratégie et les modalités de la participation, la mobilisation de tous les citoyens, des outils pour faciliter l'expression de tous les citoyens, la diversité des points de vue, la recherche d'une interaction constructive.	Très simple sans couleur, similaire à un document de travail
Charte de la participation citoyenne de la communauté d'agglomération de Metz Métropole	CA	2012	2	Charte-manifeste	Favoriser une action intercommunale plus participative : enrichir les choix politiques des élus, être plus lisible, l'appropriation du projet, une dynamique de concertation, vers l'attractivité du territoire, des moyens nécessaires pour la participation ; réussir le processus participatif (une information adaptée au public, la sensibilisation sur les problématiques du territoire, une meilleure formation, reconnaître le rôle de chacun, le rôle du CODEV) ; évaluer et partager les résultats de la démarche participative (une évaluation partagée, comité de pilotage de la charte, une charte évolutive)	 Pictos, sympas, style prospectus

Charte pays voironnais	du	Communa uté d'agglomé ration	2013	12	Charte- mode d'emploi	Les principes : la démocratie participative s'inscrit dans la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance ; n'est pas un modèle politique alternatif à la démocratie représentative ; a comme finalité de faire émerger l'intérêt général ; la communauté du pays voironnais définit 6 acteurs principaux des processus de participation citoyenne qu'elle entend mettre en œuvre (habitants, associations, structures de concertation permanentes, CODEV, instances participatives, communes et élus) ; reconnaît aux citoyens du pays voironnais un droit de pétition ; la communauté se donne la possibilité d'organiser des consultations référendaires ; s'engage sur un mode opératoire garantissant une prise en compte optimale de la parole citoyenne. Les modalités de mise en œuvre : informer sur l'existence même de la concertation ; articuler les dispositifs de concertation intercommunaux avec les dispositifs communaux (privilégier instances communales = proximité) ; mobiliser des « citoyens ordinaires » et organiser l'expression des différents points de vue (diversité des citoyens, paroles de tous) ; faire réfléchir ensemble les élus, citoyens et techniciens ; donner les éléments permettant de participer réellement et de donner un avis éclairé, vulgariser les contenus et favoriser l'expression de l'ensemble des participants (travail de vulgarisation, « animateur » neutre entre citoyens et collectivités) ; respecter le rythme des associations et des citoyens et laisser le temps au débat ; restituer les apports de la concertation et rendre compte des décisions des élus (apports retenus/rejetés et pourquoi). Méthodologie charte : Analyse des pratiques ; temps d'écoute ; travail de réflexion ; vote formel de la doctrine ; rédaction d'une version grand public. Remerciements de ceux ayant participé : membres CODEV, citoyens, agents et élus.
------------------------------	----	---------------------------------------	------	----	-----------------------------	--

Charte rennaise de la démocratie locale	Commune de Rennes	2015	21	Charte- mode d'emploi	Principes : L'éthique: la transparence ; l'égalité ; le respect ; l'amélioration continue Méthodologie : généralisation des démarches de terrain ; diversification des formats d'ateliers aptes à susciter la coopération ; intensification des usages du numérique ; développement des échanges à une échelle territoriale sur les politiques sectorielles Acteurs : les habitants ; les associations, organisations ou collectifs ; les acteurs institutionnels et économiques publics ou privés ; la Ville ; Instances de participation : Les assemblées et conseils de quartier ; l'assemblée de quartier ; le conseil de quartier ; les commissions thématiques, territoriales ou groupes de travail ; les comités consultatifs ; le conseil citoyen ; les comités d'usagers Dispositifs/outils : Le budget participatif ; temps spécifique pour les questions du public en conseil municipal ; interpellation du conseil municipal ; votation à l'initiative de la ville ; votation à l'initiative de la ville ; mission d'expertise citoyenne Modalités d'accompagnement : Formation ; conditions facilitantes ; conseil des témoins	Carte des quartiers de Rennes
Charte de la participation citoyenne	Commune de Meylan	2015	20	Charte- manifeste	Principes : gouvernance exigeante, engagée, citoyenne et respectueuse ; des citoyens associés aux problématiques du territoire communal ; une mise en débat public des points de vue ; des processus orientés vers la recherche de l'intérêt général ; la volonté de créer des espaces d'initiatives pour le citoyen ; la volonté de faire entendre la « parole muette » ; une démarche d'amélioration continue	Photos
Charte du dialogue Citoyen	Commune de Nantes	2015	4	Charte- manifeste	Pour tous les Nantais ; intérêt général ; positionnement de la collectivité : clarté règles du jeu, transparence, pédagogie et traçabilité de la décision publique, écoute-active, rendre-compte, droit de suite, expérimentations, évaluation, autonomie et rôle légitime des associations et de la société civile organisée) des pistes pour la méthode : mise en débat et démocratie délibérative, connaissance, expertise d'usage et vision sensible, innovation, créativité et expérimentation, collectif, co-construction et intelligence collective	Très visuelle, bleue avec bulles pour parler des différentes instances et démarches

La charte de la démocratie participative	Commune de Bègles	2016	8	Charte manifeste	Objectifs : favoriser l'engagement citoyen pour le bien commun, organiser le dialogue entre les différents acteurs, mieux faire en coopération, renforcer l'efficacité de l'action publique. Engagements : valoriser l'expertise d'usage, informer la population, aller plus loin sur la transparence de l'action publique, innover pour ne laisser personne au bord du chemin, évaluer pour évoluer, susciter, faciliter et encourager concrètement l'engagement des habitants.	Colorée, avec pictos et personnages.
Charte de la participation citoyenne de la MEL	Métropole Européenne de Lille	2017	20	Charte-mode d'emploi	Objectifs : Une finalité (co-construire politique publique) ; une méthodologie (participation société civile accrue) ; un objectif opérationnel (amélioration continue de l'action publique) ; un objectif managérial ; un nouveau « mode de faire » Principes : Culture et engagement commun (reconnaître et valoriser le « savoir citoyen-usager ») ; la transparence et l'accessibilité (communication accessible et visible à tous) ; l'inclusion (mobilisation et implication de la plus large diversité d'habitants -> personnes les plus éloignées) ; une responsabilité partagée (esprit coopératif et respect mutuel, écoute active et dialogue bienveillant, engagement et investissement de tous) ; amélioration continue (tenir compte des enseignements des démarches conduites) Méthodologie : contrat participatif ; stratégie participative (permet aux associations et citoyens de produire un avis citoyen) ; l'instruction de la collectivité ; l'avis argumenté de la collectivité Plan d'actions : (voir charte) -articuler dispositifs de participation citoyenne de la métropole avec les dispositifs existants des communes -renforcer présence de proximité de la MEL -accompagner les services de la MEL dans la formation et l'acculturation à la participation citoyenne dans la conduite de projet -développer un réseau métropolitain de la « participation citoyenne » à la MEL -s'appuyer sur le dispositif « MEL à l'écoute de ses habitants » sur le territoire métropolitain -expérimenter des dispositifs et techniques innovantes -renforcer appli numériques	Photo acteurs et pictos

Charte de la participation citoyenne à Echirolles	Commune	2017	7	Charte mode-emploi d'emploi	Préambule : pourquoi une charte de la participation citoyenne ? Un document cadre qui évolue ; de nouveaux enjeux à prendre en compte : de nouvelles exigences démocratiques, un service public en évolution, proximité et réactivité au quotidien ; des principes transversaux : la lutte contre les discriminations, l'égalité des sexes, l'ouverture à tous les publics, citoyeneté et émancipation, le développement durable. Les fondements de la participation à Echirolles : les conditions minimales, les thèmes de la participation, les différents acteurs (élus, habitants, associations, techniciens), les finalités de la participation (créer de la solidarité, modifier les modes de faire de l'action publique). Les engagements de chacun : actions concrètes.	Simple, sous forme d'articles
Charte parisienne de la participation citoyenne	Commune	Renouvelée 2017	2	Charte-manifeste	Pour une participation de tout-e-s : ce que participer veut dire, une participation libre et inclusive, connue de toutes et tous et plus lisible. Transparence et prise en compte de la participation : transparence et contrat participatif, renouveler et mettre en lien les instances citoyennes, renforcer la place des parisiens-ne-s dans la politique municipale Avenir de la participation et vie de la charte : promouvoir les Agoras et l'expérimentation publique, inscrire la culture participative dans la durée, faire vivre la Charte	Couleur bleu/blanc/rouge aspect formel

Charte de la participation citoyenne	Ville de Bruxelles	2019	7	Charte-mode d'emploi	Vision : s'appuyer sur les citoyens et leurs expertises ; écoute, dialogue renouvelé, confiance, prise de décision ouverte et partagée ; transition écologique, recherche idées innovantes ; renforcement cohésion sociale par la promotion d'une démocratie locale participative Modèle : <i>Description objectif -> engagements de la Ville listés -> les actions concrètes</i> Objectifs : <u>co-construire la Ville</u> : information claire et complète, dialogue direct avec les élus et écoute active de leur part ; usagers de Bruxelles sont les experts de leurs rues, quartier, vécu de la ville : <i>conseils de quartier, plateforme numérique collaborative, dispositif participatif mobile, droit d'initiative citoyenne</i> <u>Impliquer les citoyens</u> : viser la plus large représentativité citoyenne, outils participatifs pour différents projets, développer culture de la participation : <i>facilitateurs de quartier, méthodes innovantes d'animation et de débat, implication de tous et toutes, refonte des conseils consultatifs, boîte à outil disponible pour tous les services</i> Favoriser l'innovation sociale et citoyenne : soutenir initiatives citoyennes innovantes, créer des espaces de quartier et un lieu centralisé : <i>appel à projet annuel, laboratoire d'innovation sociale et citoyenne, espaces existants ou à créer mis à disposition</i>
Charte de la participation citoyenne	Ville de Saint-Etienne-du-Rouvray	2019	3	Charte-manifeste	Introduction : « échanger de l'humanité », Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) Contexte : NPNRU du Château Blanc, renforcement attractivité du plateau de Madrillet, rendre château un centre vi(II)e avec commerces et services. Grands principes : 1) mise à disposition des éléments de compréhension 2) expérimentation de formes diverses de participation 3) Différents échelons sur l'échelle de la participation 4) l'évaluation de la participation
Charte de la participation citoyenne Vallée de la Drôme Diois	Territoire de projet	2020	2	Charte-projet	Priorités et valeurs portées : pour une transition écologique et plus d'autonomie locale (économie circulaire, circuits-courts, énergies renouvelables) ; pour la démocratie et la participation citoyenne (transparence, info disponible et accessible, rendre compréhensible le fonctionnement des institutions, favoriser initiatives portées par acteurs locaux...) ; pour la solidarité et les liens sociaux (reconnaitre et valoriser la diversité humaine comme une richesse, accueil NA quelles que soient leurs origines, encourager liens et réseaux de coopération avec d'autres territoires en transition...)

Charte Beaucouzéen ne	Commune du Beaucouze	NR	3	Charte- manifeste	« Parcours citoyen » avec conseil municipal des enfants, puis des jeunes, conseil des sages, Engagement différents niveaux de participation, dispositifs et outils adaptés, mise en place budget participatif.	Simple
Pacte pour la démocratie à Strasbourg	Commune de Strasbourg	NR	2	Charte- manifeste	Principes : Fraternité, respect et transparence, l'éducation comme processus d'humanisation Engagements : mutuel, implication durable, responsabilité de chacune et chacun. Sous forme d' articles : les droits à la participation (Droits aux 4 niveaux de participation ; Droit d'agir (pétition citoyenne, budget participatif) ; Droit à l'initiative citoyenne (tiers-lieux) ; Droit à l'accès au numérique (plateforme, open data, comité des usagers du numérique (présenter prise en compte ou non des propositions issues de la concertation) L'Europe de Strasbourg (la promouvoir, « s'approprier » l'Europe et mieux participer à sa construction) Actrices et acteurs du pacte : citoyennes et citoyens, élu(e)s, agent(e)s, comité d'éthique du pacte pour la démocratie à Strasbourg Exécution du pacte : clause de qualité et d'authenticité de la démarche	Simple, fond jaune
Charte de la participation citoyenne pour Belberaud	Commune	NR	2	Charte- manifeste	Objectifs partagés : faire confiance à l'intelligence collective, dépasser les intérêts individuels Engagements élus : expliquer aux habitants le contexte et les enjeux du projet ainsi que les attendus et les formes que prendra la participation. Transparence : favoriser accès à des informations utiles et claires, rechercher participation de tous les publics, écoute mutuelle et bienveillante ; évaluation permanente des chantiers participatifs.	Simple
Charte de la participation citoyenne de la ville d'Orléans	commune	NR	8	Charte- référence	Organisation territoriale de la politique de proximité Conseils consultatifs de quartier Réunions de concertation et ateliers de travail Permanences Assemblée générale de quartier Forum citoyen	Carte des 6 quartiers d'Orléans Délimitation quartiers
Charte de la participation citoyenne	CA Sicovail	NR	2	Charte- manifeste	Liste d'engagements Acteurs : les élus et les citoyens Très courte, pas de visuel, très simple.	

5) Inventaire des instances de participation citoyenne des communes de Toulouse
Métropole

	Expertise				Nombre	
Communes	Génération- nelle	De proximité	Thématique	Globale	Par type	Par instance
Aigrefeuille			comité des fêtes		1	1
Aucamville	CME				1	1
Aussonne			comité des fêtes		1	1
Balma	CMJ	comités de quartier		CESEL	3	3
Beaupuy					0	0
Beauzelle	CME				1	1
Blagnac	CME, CMJ	comités locaux d'initiatives citoyennes (6 quartiers, 6 CLIC) ; 1 conseil citoyen Politique de la Ville	conseil des solidarités	CESEL	4	11
Brax				comité consultatif	1	1
Bruguières					0	0
Castelginest					0	0
Colomiers	CMJ	comités de quartier	conseil columérien de la vie associative		3	3
Cornebarrieu	parlement des enfants				1	1
Cugnaux	CMJ	conseil citoyen Politique de la Ville			2	2
Drémil- Lafage					0	0
Fenouillet	CME				1	1
Flourens	CMJ		Comité consultatif environnement et développement durable		2	2
Fonbeauzard					0	0
Gagnac-sur- Garonne	CME				1	1
Gratentour	CMJ ; conseil des seniors	Comités de quartier			2	3
Launaguet					0	0
Lespinnasse					0	0
Mondonville	CME	Comités de quartier (6)	futur comité des fêtes		3	8

Mondouzil					0	0
Mons	CMEJ				1	1
Montrabé	CMJ				1	1
Pibrac	CMJ				1	1
Pin-Balma					0	0
Quint-Fonsegrives		conseils consultatifs de quartier (6)			1	6
Saint-Alban					0	0
Saint-Jean					0	0
Saint-Jory	CMJ				1	1
Saint-Orens-de-Gameville	CME			comité consultatif citoyen	2	2
Seilh	CME				1	1
Toulouse	CME ; CMJ ; conseil de la vie étudiante	conseils citoyens (12) ; Commissions de quartier (20)	Toulouse diversités ; Toulouse Fraternité ; commission communale accessibilité pour tous ; conférence du Commerce et de l'Artisanat	Codev (Métropole)	4	41
Tournefeuille			Comité des fêtes	Agora	2	2
L'Union			Conseil de quartier		1	1
Villeneuve-Tolosane					0	0

Les outils, démarches, dispositifs de la participation citoyenne se développent de plus en plus sur le territoire français en réponse notamment à une crise de la démocratie représentative avec une large majorité des citoyens qui ne se mobilisent plus pour aller voter aux élections. D'autre part, les intercommunalités jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans la vie des habitants ayant de nombreuses compétences, celles-ci sont pourtant éloignées des suffrages et mal connues des citoyens. Les métropoles concentrent 29% de la population en 2018, et celle de Toulouse habite près de 790 000 citoyens sur ses 37 communes. Ces dernières années les métropoles essaient de renforcer le domaine de la participation citoyenne sur leur territoire afin de répondre à ce déficit démocratique. Toulouse Métropole n'échappe pas à cette dynamique : un service de la participation citoyenne est né à Toulouse en 2016 et une vice-présidente chargée de la participation à l'échelle métropolitaine a été élue en 2020. Par ailleurs, le Conseil de développement, assemblée consultative indépendante, est l'instance de participation la plus active sur le territoire métropolitain depuis 2013. Afin de prolonger le développement de la démocratie locale à l'échelle de la Métropole, l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne a été décidée en conseil métropolitain début 2021. Le stage qui s'est déroulé à la fois au Codev de Toulouse Métropole, et au pôle participation citoyenne de la Direction de l'Action Territoriale, s'inscrit dans cette démarche de charte initiatrice de plusieurs processus prometteurs de l'ancrage des pratiques de concertation dans l'action publique.

Mots clés : démocratie participative – métropole – charte de la participation citoyenne – hackathon – conseil de développement