



Participation citoyenne

Petit guide pour y voir plus clair

2023



Table des matières

Partie 1 : Définissons la participation citoyenne	4
A) La participation des citoyen·nes : pour quoi faire ?	4
1. Le cadre législatif	5
2. Les dispositifs règlementaires de participation du public	9
3. La démarche volontariste pour favoriser la participation citoyenne	15
B) La participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?	16
1) Les valeurs de la participation citoyenne	16
2) Quelques définitions indispensables pour bien appréhender la participation citoyenne	17
3) Les différents niveaux de la participation citoyenne	18
4) Un outil d'aide à la décision	18
Partie 2 : La participation citoyenne, oui mais comment ?	20
A) Construire ma démarche participative	20
1) Participer, les principes de base	20
2) Quelques règles pour mener à bien ma démarche	21
B) Les acteurs de la participation citoyenne	26
1. Le rapport au public	26
2. Le rôle de l'animateur	27
C) L'importance de l'évaluation	30

Partie 1 : Définissons la participation citoyenne

La démocratie représentative se base sur la capacité de citoyen·nes élu·es à intégrer les besoins et attentes de la population, pour s'engager auprès d'elle et de solliciter de leur part un mandat politique. L'exercice de ces fonctions politiques requiert un travail quotidien pour assurer l'adéquation, l'acceptabilité et l'implication, garantes d'une action publique de qualité.

En effet, les évolutions sociétales et les enjeux du siècle appellent à des actions d'envergure, qui, pour beaucoup, reposent sur des changements de comportements à toutes les échelles (individuelles, entreprises, institutions, associations, société...) qui doivent s'opérer dans des délais courts, parfois proches de l'urgence.

En ce sens, l'aspiration à une participation accrue, au-delà des échéances électorales, semble de plus en plus prégnante en offrant ainsi l'opportunité d'assurer la capacité à faire évoluer l'action publique par de nouvelles formes de gouvernance et *in fine* à transformer notre territoire.

Dès lors, cette boîte à outils propose des clefs de compréhension et d'action pour qu'au sein des 71 communes membres de la Métropole Rouen Normandie, les acteur·rices de la participation citoyenne puissent animer leurs territoires de manière participative. Elle fait écho à un état des lieux de notre territoire où certaines difficultés subsistent malgré l'augmentation des démarches participatives proposées aux habitant·es. En outre, dans la mesure où les attentes des habitant·es diffèrent selon les publics concertés, parfois difficile à atteindre, les démarches nécessitent des méthodes différenciées. Ce sont autant de constats qui nécessitent des ressources. Cette boîte à outils a donc été créée pour apporter des éléments méthodologiques aux acteur·rices qui souhaitent se lancer dans la participation citoyenne ou qui expérimentent de nouvelles méthodes. C'est aussi un souhait de mutualiser nos expériences à l'échelle des 71 communes pour que tous les territoires bénéficient des savoir-faire de chacun·es.

A) La participation des citoyen·nes : pour quoi faire ?

D'après le baromètre de l'opinion des français·es sur la concertation locale et la prise de décision publique réalisé par Harris Interactive pour Res Publica et l'Institut de Concertation et de la Participation Citoyenne en 2016¹ : **88% des français·es estiment que la démocratie participative est, de manière générale, une bonne chose.**

¹ <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2017/02/barometre-res-publica-harris-2017.pdf>

Cependant, alors que les citoyen·nes semblent s'éloigner des modalités traditionnelles de démocratie représentative, en témoignent notamment les taux d'abstention records aux élections régionales et départementales de 2021, puis présidentielle et législatives 2022, la démocratie participative et locale connaît quant à elle un essor car elle répond aux besoins directs et concrets des habitant·es. Le baromètre de l'opinion cité ci-dessus l'indique d'ailleurs, les usager·es des démarches participatives déclarent surtout s'y intéresser par volonté de participer au projet de la ville, ou bien parce que la démarche s'applique sur **des sujets qui les concernent directement**.

Ainsi, les citoyen·nes recherchent dans ces approches participatives quelque chose de palpable, leur garantissant que leur participation et l'investissement qu'ils y consacrent ne soient pas purement figuratifs. Dès lors, la participation citoyenne s'ancre dans une nouvelle manière de faire vivre la démocratie, de repenser la pratique politique, pour que celles et ceux qui se sentent dépossédé·es du pouvoir, puissent se le réapproprier.

La participation citoyenne peut s'opérer de deux manières : s'intégrant dans un cadre réglementaire et législatif ou de manière plus volontariste.

1. Le cadre législatif

Le déploiement de la participation citoyenne est soumis à plusieurs textes législatifs et réglementaires qui encadrent les droits et les devoirs en la matière. Toutefois, ce cadre évolutif reste incomplet au regard de tout ce qui peut être entrepris en termes de démarches participatives.

Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (LOATR) renforce les droits des habitant·es dans la participation à la vie communale en faisant du droit des habitant·es à être informé·es des affaires de leur commune et à être consulté·es « un principe essentiel de la démocratie locale ». Ainsi, cette loi consacre la faculté pour les conseils municipaux à créer des comités consultatifs et à consulter les habitant·es sur les affaires de la commune.

Loi d'orientation du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) institue, en matière de consultation locale, l'initiative populaire en l'assortissant de strictes limites temporelles et matérielles. Ainsi, la demande d'1/5^e des électeurs doit concerner une opération municipale d'aménagement au sens du code de l'urbanisme (ayant par exemple pour objet de réaliser des équipements sportifs).

Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité enrichit principalement les deux lois précédentes et renforce les droits à l'information et à l'expression des citoyen·nes en imposant notamment la création de conseils de quartier permettant la consultation des habitant·es ou de commissions améliorant le statut de l'élu local. Cette loi concerne aussi l'information du public, ainsi que les techniques de concertation et d'association des citoyen·nes à la décision publique.

Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République institue un référendum décisionnel dont les conditions sont définies par la loi organique du 1^{er} août 2003

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (article 43) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) incombe aux métropoles l'obligation de créer et consulter un conseil de développement pour avis sur les grandes orientations, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques publiques

Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (article 7) impose la mise en place de conseils citoyens sur les Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV). Cette loi consacre l'indépendance de ces nouvelles instances vis à vis des pouvoirs publics que sont les collectivités territoriales.

Pour aller plus loin : Bacqué M-E, Mechmache M, 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Ministère de la ville

La Circulaire du 2 février 2017 fait évoluer ce cadre de référence, permettant la fusion des conseils de quartiers et conseils citoyens sur les territoires QPV, dès lors que 3 principes sont respectés : indépendance vis à vis des pouvoirs publics, présence d'acteur·rices locaux·les, (habitant·es tiré·es au sort, associations...) et représentation dans les instances de pilotage du Contrat de Ville.

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 définit les objectifs de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement ainsi que les droits que cette participation confère au public (articles L. 121-15 et suivants) : droit d'accéder aux informations pertinentes, droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation préalable, droit de bénéficier de délais suffisants pour formuler des observations ou propositions ou encore droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.

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 introduit l'obligation de prévoir un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 du CGCT et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'EPCI (établissement public de coopération communale).

Dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme, la participation s'est introduite de manière précoce avec la multiplication des conflits urbains qui ont eu lieu dans les années 60-70. A ce moment, les organisations de défense de l'environnement ont porté les premières démarches de participation permettant ainsi plusieurs avancées législatives.

Code de l'environnement (articles L120 à L127-10) : la collectivité doit engager une démarche de concertation en amont des autorisations des projets pouvant avoir une incidence sur les milieux naturels ou les paysages. Elle devra également soumettre à consultation une évaluation environnementale de chaque plan et programme pouvant avoir des incidences environnementales.

Code de l'urbanisme : dans son article L103-2 sont définis précisément les documents/projets qui devront faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute leur élaboration, les habitant·es, les associations locales et les autres personnes concernées :

- L'élaboration et la révision du SCOT et du PLU(I) ;
- La création du Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ;
- Les projets ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement ;
- Les projets de renouvellement urbain.

Les modalités de concertation ne sont pas définies par la loi, une certaine liberté peut être prise par le maître d'ouvrage dans la manière de concerter un projet, tant que certains objectifs sont remplis.

EN BREF : Objectifs de la participation citoyenne :

- Proposer une information juste et transparente concernant le projet.
- Recueillir les avis du public en lui permettant d'émettre des avis et propositions.
- Apporter des réponses quant aux interrogations sur le projet (caractéristiques, conditions de réalisation, etc.).
- Identifier parmi les variantes d'aménagement, la ou les options les plus appropriées et les améliorations possibles.

2. Les dispositifs réglementaires de participation du public

L'enquête publique

L'enquête publique est la procédure de concertation la plus répandue et la plus ancienne. Définie par la **loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la démocratie de proximité**, cette procédure de concertation porte sur la « *réalisation d'aménagements, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance, ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* »². Ces termes de définition ouvrent un spectre très large à la concertation puisque la plupart des travaux menés sont susceptibles d'affecter l'environnement.

De plus, en droit français, l'enquête publique est le dernier moment durant lequel le public peut participer avant que soit prise la déclaration d'utilité publique (DUP) par le Préfet qui entérine l'existence d'un projet. La démarche se situe donc **en aval de l'existence d'un projet**.

En ce sens, elle vise à informer le public et recueillir ses suggestions, avis et/ou contre-propositions sur un projet. L'enquête publique peut prendre deux formes :

- L'enquête publique environnementale : préalablement à l'autorisation, l'approbation ou l'adoption d'une décision susceptible d'avoir un impact environnemental. Cela concerne les projets publics ou privés soumis à étude d'impact.
- L'enquête de droit commun : concerne les projets nécessitant une expropriation pour cause d'utilité publique conformément aux articles R 11-4 à 14 du code de l'expropriation.

Le saviez-vous ? : l'enquête publique est une institution très ancienne initiée par Napoléon en 1810 pour permettre aux propriétaires expulsés d'obtenir un dédommagement. La procédure n'avait pas de visée démocratique, ne consistait pas à transformer la décision mais à identifier les requérants susceptibles de recevoir une indemnisation.

Grâce à la **loi de 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique**, cette dernière devient une procédure d'information et de recueil des avis de la population sur un projet donné, censée éclairer le décideur. L'enquête publique est alors **animée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête** pour les projets les plus importants.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006176443/2000-09-21/>

Au cours de l'enquête, le public peut exprimer son opinion par différents moyens (réunions, permanences...), et être informé via plusieurs canaux (registre en mairie, affichage, publication dans la presse, ...). Le dossier d'enquête publique est mis à disposition dans les mairies du secteur concerné.

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire rend un rapport pouvant déboucher sur un avis favorable, favorable sous réserve de modification du projet ou un avis défavorable. A noter qu'en pratique seules 3 à 4 % des enquêtes publiques débouchent sur un avis défavorable.

Le caractère tardif de la procédure de l'enquête publique a amené à une réflexion sur la concertation, qui a abouti au débat public.

L'enquête publique en bref :

- ✓ Procédure réglementaire d'information et de recueil des avis de la population sur un projet donné
- ✓ Se situe en aval de l'existence d'un projet
- ✓ Est animée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête (qui propose également des permanences pour recueillir l'avis de la population)
- ✓ Propose différents moyens d'information et d'expression du public (papier et numériques)

Pour plus d'information : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-enquetes-publiques>

Le débat public

Les origines du débat public trouvent racine dans des conflits d'ampleur autour d'infrastructures stratégiques à l'échelle nationale, et en particulier autour d'un projet de création de « TGV Méditerranée ». En effet, la mobilisation autour de ce projet a permis l'établissement de la **circulaire Bianco relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure** qui a formulé l'idée d'un débat en amont des grands projets permettant de **discuter de l'opportunité du projet**, c'est-à-dire de la nécessité même du projet et pas seulement de ses conséquences sur la population.

Cette réflexion a mené à la **loi Barnier, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement** qui posera la première le **principe d'un droit du public à la**

participation en matière environnementale. Cette loi s'inspire du bureau d'audience public sur l'environnement qui permet aux citoyen·nes de s'exprimer sur ce même type de projet en amont de la décision. Selon la loi Barnier « *sont concernés par ce principe de débat public les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées* »³.

Ce débat public est **organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant leur phase d'élaboration**, contrairement à l'enquête publique qui intervient en fin de processus au moment de l'application. Ces **projets d'intérêts nationaux présentent de forts enjeux socioéconomiques et/ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.**

Pour toutes les infrastructures dont le coût **dépasse les 350 millions d'euros** (Ligne TGV, contournements autoroutiers, centrales nucléaires, extensions de port, ...), la **CNDP est automatiquement saisie et prévoit l'organisation systématique d'un débat public.** En deçà du seuil et des modalités précisées par la loi, la CNDP peut être saisie mais juge elle-même de l'opportunité d'organiser d'un débat public ou de l'organisation d'une concertation par le maître d'ouvrage

Pour les **projets entre 150 millions et 300 millions d'euros**, l'ordonnance du 3 août 2016 prévoit la reconnaissance d'un droit d'initiative du débat public qui doit être lancée sous 4 mois.

En outre, la réforme du code de l'environnement survenue en 2010 permet une saisine de la CNDP par les ministres souhaitant organiser des débats sur des options générales (politiques, plans et programmes : exemple la PAC à la demande de l'UE).

De plus, la CNDP peut être saisie soit par 60 parlementaires, soit par 100 000 citoyen·nes.

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000051804/>

Le débat public est organisé sur une durée de 4 mois, pouvant être rallongé de 2 mois si les parties en présence demandent une contre-expertise du projet.

A l'issue du débat, la CNDP publie un **rapport qui ne statue pas sur le fond du projet** mais rend compte des arguments produits au cours du débat. Cet élément conditionne la qualité du débat et l'impartialité de celui qui l'organise. Si la CNDP devait s'exprimer sur le fond, elle souffrirait de pressions. Ce **rapport doit paraître 2 mois avant la fin du débat**, et **3 mois plus tard le maître d'ouvrage doit exprimer son intention**, ce qui l'oblige à une forme de positionnement, de justification.

Par ailleurs, les réformes prévues par **la loi d'accélération et simplification de l'Action Publique (ASAP)** limitent la portée du débat public, puisqu'elles prévoient notamment la possibilité pour les projets de parc éoliens offshore de commencer les travaux avant la fin du débat public. En outre, ces réformes prévoient que les projets locaux de petite ampleur ayant un impact sur l'environnement puissent organiser une concertation dont le délai de sollicitation d'un débat CNDP par le public est réduit de 4 à 2 mois.

Le débat public en bref :

- ✓ Décidé par la CNDP après saisine automatique ou par droit d'initiative
- ✓ Concerne des projets d'intérêts nationaux présentant de forts enjeux socioéconomiques et/ou présentant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire
- ✓ A lieu en amont des grands projets pour discuter de l'opportunité du projet
- ✓ La CNDP publie un rapport qui ne statue pas sur le fond du projet mais rend compte des arguments produits au cours du débat (doit paraître 2 mois avant la fin du débat, et 3 mois plus tard le maître d'ouvrage doit exprimer son intention)

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

Composition :

- Présidée par un membre du corps préfectoral nommé en conseil des ministres (à ce jour Chantal JOUANNO)
- 2 vice-président·es issu·es de milieux associatifs ou du milieu universitaire
- 25 membres comptant des élu·es nommé·es par les grandes associations d'élu·es, des magistrat·es nommé·es par des grands institutions
- 2 personnalités qualifiées dont un·e commissaire enquêteur·rice,
- 2 représentant·es de milieux associatifs et de consommateur·ices

Missions :

- De veiller, selon la loi, au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets et d'organiser un débat public en désignant une commission particulière disposant d'un calendrier précis, qui prévoit lui-même que le maître d'ouvrage dispose de 6 mois pour écrire un projet destiné aux citoyen·nes. Concrètement la CNDP a standardisé un certain nombre de modalités de participation, comme les cahiers d'acteurs permettant à tous les acteurs, quel que soit leur statut et leur reconnaissance d'exprimer leur opposition et leurs arguments dans les mêmes conditions. Par ailleurs, la CNDP standardise les réunions publiques thématiques ou locales, l'usage des plateformes numériques, la possibilité de recourir à une contre-expertise, d'aller au-devant des citoyen·nes, de travailler avec divers d'acteur·ices comme les universités, les écoles, etc...
- D'expertise, de conseil des autorités compétentes et de tous autres acteurs sur les questions de concertation. Elle désigne aussi des garant·es pour toutes les concertations qui ne sont pas des débats publics, qui sont menées par les maîtres d'ouvrage, qui veillent à la qualité, l'impartialité de la concertation.

Les instances locales règlementaires :

Le champ règlementaire ne s'appliquant pas seulement aux procédures dédiées à un projet, plan ou programme. En effet, la participation citoyenne à la vie locale peut se faire par le biais de différentes instances, dont certaines résultent d'obligations légales. Voici les principales :

Les conseils de quartier :

Composition : Habitant-es du quartier.

Rôle : Consultés par les maires pour faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.

Réglementation : Obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitant-es.

Les conseils citoyens :

(Obligatoire dans les QPV)

Composition : Habitant-es des quartiers « Politique de la Ville », associations et acteur·rices locaux.

Rôle : Associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.

Les comités consultatifs :

Composition : Elu-es, associations, professionnel·les, habitant-es et usager·ères.

Rôle : Consultés sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune.

Réglementation : Créés de manière volontaire par les communes (pas d'obligation légale).

Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) :

Créés par la loi du 27 février 2002, les CCSPL permettent d'associer les citoyen·nes à la gestion des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, etc.) gérés par délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Les conseils de développement :

Composition : Citoyen·nes représentant-es des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs.

Rôle : S'expriment sur des questions d'intérêt intercommunal (leur fonctionnement est variable d'un territoire à l'autre).

Réglementation : Obligatoires dans les EPCI de plus de 20 000 habitant-es.

Le conseil de développement durable de la Métropole (CDD) :

A la suite d'un appel à candidatures fondé sur le volontariat, il est composé de 170 (85 femmes et 85 hommes) citoyen·nes, représentant·es des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du territoire

Installé le 25 novembre, il sera prioritairement missionné pour accompagner la Métropole dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation du projet de territoire (traduit dans les différents documents de prospective et de planification métropolitains : PDM, PLUi, SCoT, PCAET, PLH, ...), des grands projets et des politiques métropolitaines.

3. La démarche volontariste pour favoriser la participation citoyenne

Les obligations d'engagement d'une démarche participative inscrites dans le cadre réglementaire n'offrent pas un panel exhaustif de tout ce qui peut être fait en matière de démocratie participative à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI.

Chaque collectivité peut décider de mener une démarche participative sur n'importe quel sujet. Des horaires des médiathèques jusqu'au développement d'un complexe sportif, **le champ des possibles en matière de participation des citoyen·nes à la vie de du territoire est presque sans limite.**

Exemples de démarches volontaristes :

Malaunay : "La transition prend ses quartiers"

Pendant trois ans, la commune de Malaunay mobilise ses habitant·es dans une démarche participative, en trois phases :

- D'abord, les habitant·es peuvent réaliser des défis sur la transition écologique.
- Ensuite, un appel à projet permanent est lancé à destination des habitant·es en même temps que la mise en place d'un Conseil de la Résilience et des Transitions. La démarche est valorisée à travers la réalisation d'une bande dessinée.
- Enfin, un outil numérique d'aide à la participation citoyenne est mis en place.

Notteville-Lès-Rouen : "Les maisons citoyennes"

Ouvertes au public, les maisons citoyennes encouragent et accompagnent les initiatives habitantes. Les ateliers "C'est à vous" entre habitant·es permettent notamment d'échanger sur des projets à construire collectivement puis réalisés par la collectivité.

Le Comité citoyen “Mobilités ça bouge !”

Dans le cadre de la refonte de son plan de mobilité (PDM), la Métropole Rouen Normandie, préalablement à la phase règlementaire de concertation et enquête publique, réuni un comité citoyen représentatif du territoire et des différents modes de déplacement dont les travaux alimenteront les réflexions techniques pour la définition de la politique de mobilité des 10 années à venir. Ce panel citoyen a été convié à 3 weekends de travail qui ont débouché sur une contribution citoyenne présentée aux élu-es et technicien·nes de la collectivité.

Plus d'infos : <https://jeparticipe.metropole-rouen-normandie.fr/concertation-publique/mobilites-ca-bouge>

B) La participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?

1) Les valeurs de la participation citoyenne

Organiser et animer le dialogue avec les élu-es et la population nécessite de créer les conditions d'une confiance réciproque, favorable à l'expression de tou·tes. Pour établir ce cadre optimal, il convient de respecter quelques valeurs fondamentales :

Dialogue	Ecoute attentive de toutes les paroles dans une volonté d'échange constructif.
Bienveillance	Attitude empathique à l'égard de chaque participant·e, favorable à l'expression et dépourvue de jugement.
Neutralité	Attitude non directive du facilitateur ou de la facilitatrice (élu·e, technicien·ne, prestataire) qui s'abstient d'influencer et de prendre parti.
Responsabilité	Obligation de se porter garant de son action et de sa parole, ainsi que de comprendre et faire comprendre l'ensemble des contraintes.
Transparence	Principe social guidé par la sincérité qui garantit l'accessibilité à l'information nécessaire à l'exercice de la participation citoyenne.
Ouverture	Disposition à susciter et accueillir des points de vue divers, sans à priori.
Pédagogie	Ensemble de méthodes et postures pour rendre accessibles et compréhensibles toutes les informations nécessaires au travail collectif.
Réciprocité	Engagement de la collectivité à rendre compte, à restituer, en réponse à la participation des citoyen·ne·s.

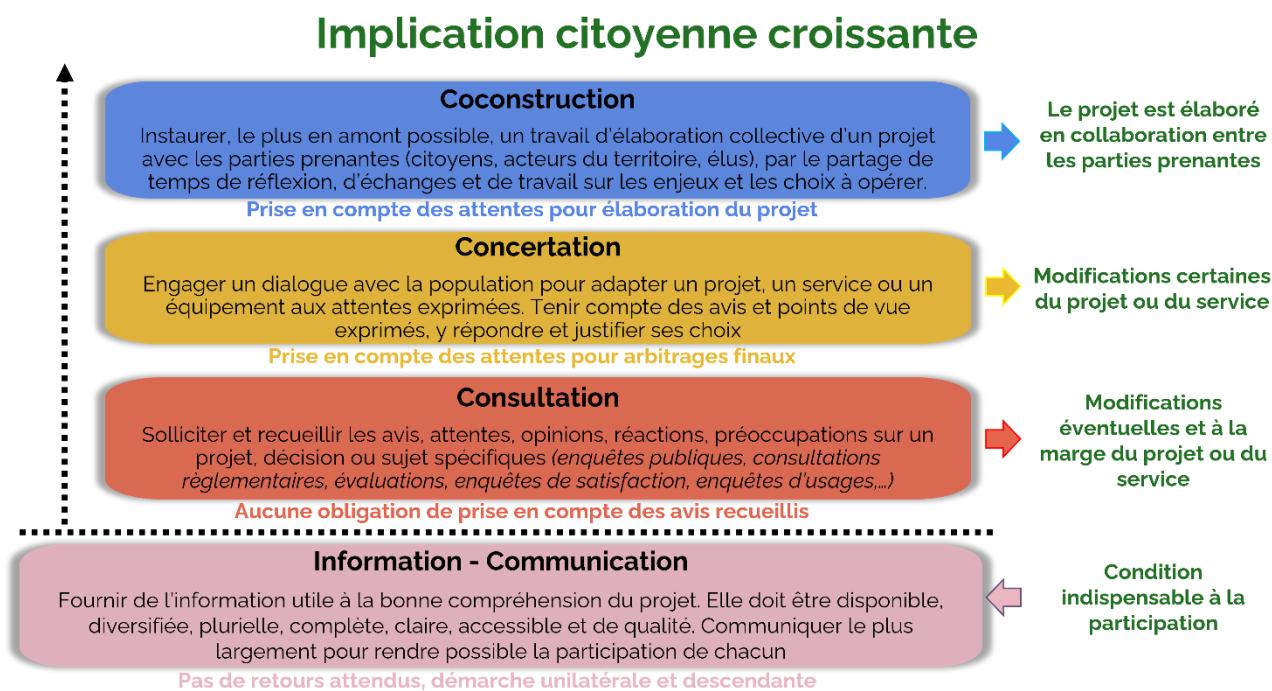
2) Quelques définitions indispensables pour bien appréhender la participation citoyenne

La participation citoyenne se développe, chacun-e se l'approprié sur le terrain, dans les conseils municipaux et les services. Mais de quoi parle-t-on ? Voici quelques notions indispensables pour appréhender la participation citoyenne.

- **Habitant-e** : Toute personne qui réside sur le territoire quelles que soient sa nationalité et sa situation.
- **Citoyen.ne** : Toute personne qui participe de son plein gré à la vie de la cité.
- **Usager-e** : Toute personne qui jouit d'un service, fréquente un espace public ou utilise un équipement de la collectivité sans nécessairement y habiter.
- **Riverain-e** : Toute personne située à proximité immédiate d'un projet, service ou équipement, sans nécessairement l'utiliser.
- **Bénéficiaire** : Toute personne à qui un projet, un service ou équipement est spécifiquement dédié.
- **Elu-e** : Toute personne qui a été désignée par voie de suffrages pour représenter la population.
- **Association / Collectif** : Groupement de personnes ayant vocation à défendre l'intérêt général ou des intérêts particuliers, sans chercher à réaliser des bénéfices financiers.
- **Acteur économique** : Toute personne morale (commerçant-es, artisans, entreprises, bailleurs sociaux...) pouvant être riveraine, usagère ou bénéficiaire d'un projet, service ou équipement.
- **Partenaire** : Toute personne physique ou morale pouvant intervenir dans le processus de participation ou de mise en œuvre du projet (associations, institutions, partenaires financiers, mécènes...)
- **Agent-e** : Toute personne employée par une entité publique qui peut être chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre ou du suivi d'un projet, service ou équipement.
- **Expert-e** : Toute personne physique ou morale spécialiste d'une thématique pouvant apporter des éléments concernant un projet, service ou équipement.
- **Prestataire** : Toute personne physique ou morale spécialiste de la participation citoyenne pouvant accompagner les étapes et processus de décision.

3) Les différents niveaux de la participation citoyenne

La participation citoyenne peut être mise en œuvre à différents niveaux d'intensité, et avec des objectifs et des résultats différenciés. La Métropole Rouen Normandie distingue 3 niveaux, chacun ayant son périmètre de pertinence, leurs points forts, leurs limites, aussi elle s'efforce de combiner les différents niveaux de manière à proposer les démarches participatives les plus appropriées aux sujets auxquels elle les destine. Il convient de distinguer, l'information et la communication qui sont des conditions indispensables à la participation de chacun, quel que soit le niveau d'implication citoyenne.



4) Un outil d'aide à la décision

La participation citoyenne n'a pas vocation à se substituer au modèle traditionnel de démocratie représentative appliquée à l'échelle locale. En ce sens, la décision finale sur l'évolution du projet concerté revient aux élu-es concerné-es puisqu'il n'y a pas de transfert de pouvoir de décision. Ces conditions doivent être clairement expliquées aux participant-es.

Démocratie représentative



Vote majoritaire =
décision

Démocratie participative



Expression majoritaire =
aide à la décision

Dans un cadre de participation citoyenne, un panel représentatif n'est pas forcément recherché. L'enjeu est avant tout de se baser sur les expériences d'usages des participant·es. Par conséquent, il ne s'agit pas forcément de suivre l'expression majoritaire citoyenne mais avant tout d'**écouter la diversité des points de vue et des arguments** pour identifier les décisions qui permettront de satisfaire au mieux les attentes exprimées.

Recommandation méthodologique :

Il n'est pas judicieux de concerter « tout le temps et sur tout ». Cela peut même s'avérer délétère dans la stratégie de participation citoyenne fixée.

Le risque est alors de créer un sentiment de lassitude auprès des participant·es et donc de desservir la concertation sur le long terme.

Par exemple, la multiplication des questionnaires pourrait avoir l'effet d'une diminution de la participation de la population.

Conclusion

La participation citoyenne est le véritable levier d'une gouvernance apaisée et constructive. Pour ce faire, le souhait d'une démocratie du vivre ensemble se doit d'intégrer, dès sa genèse, l'implication des citoyen·nes aux enjeux qui les concernent. En effet, plus l'association des citoyen·nes, bénéficiaires, acteurs locaux, agent·es des collectivités, élu·es... est faite en amont, plus la légitimité de la décision sortira renforcée. La participation citoyenne permet ainsi d'apporter de la compréhension, de la pédagogie et de fait, un autre regard sur la prise de décision publique.

En outre, il est important de noter que **la participation citoyenne se construit sur un temps long**. Il est nécessaire de prendre le temps d'acculturer les parties prenantes : citoyen·nes, élu·es, services, etc., et favoriser la compréhension des enjeux pour être en mesure de donner un avis argumenté (et pas uniquement un point de vue subjectif).

Cette boîte à outils vise à accompagner les acteur·rices de notre territoire métropolitain dans la mise en place de leurs démarches participatives. Bien sûr, l'accompagnement du Service Participation et Citoyenneté de la Métropole Rouen Normandie perdurera, ce document cherche à favoriser une certaine autonomie et améliorer les compétences des acteur·rices locaux en matière de participation citoyenne.

Partie 2 : La participation citoyenne, oui mais comment ?

A) Construire ma démarche participative

Chaque démarche participative doit permettre d'apporter une réponse à des objectifs fixés préalablement. Une fois que les objectifs sont établis, la stratégie de participation peut alors être définie. Chaque projet nécessite de travailler sur une stratégie spécifique, tenant compte du planning, du type de public visé, ou encore des outils méthodologiques mobilisables. Avant chaque démarche, il faut se poser une question simple :

« Qu'attend-on de la population sur ce sujet ? »

1) Participer, les principes de base

Peu importe la méthode utilisée, la démarche de participation est synonyme de promesses à tenir vis-à-vis des citoyen·nes qui :

- s'attendent à recevoir une information fiable et honnête ;
- souhaitent également que leurs propos soient restitués sans déformation ;
- attendent que leurs réflexions et propositions soient intégrées au processus décisionnel, même si elles ne sont pas retenues dans le projet final, qu'elles aient été prises en considération.

Respecter ces trois principes de base permet de s'assurer de la réussite de la démarche participative.

2) Quelques règles pour mener à bien ma démarche

Règle n°1 : concerter le plus en amont possible du projet

Le lancement d'une démarche participative nécessite d'être anticipé, plus la démarche est intégrée tôt à la réflexion d'un projet, plus elle a de chances d'aboutir à un résultat final utile et de qualité, qui servira aussi bien les réflexions autour du projet que l'expérience de la population (pouvoir d'agir citoyen).

Règle n°2 : définir l'objectif

Chaque fois qu'une démarche participative est lancée, elle doit permettre de répondre à des objectifs. Doit-elle recueillir les attentes des riverain-es vis-à-vis d'un projet, un service ou un

Recommandation méthodologique

Tâchez de centrer votre stratégie de concertation sur le recueil des besoins / attentes et l'expression de sentiments / émotions de la population.

Les solutions techniques pour répondre à ces besoins doivent ensuite venir des services techniques. Il ne faut pas mettre les citoyen·nes dans le rôle d'expert·es et attendre d'elles et eux l'expression d'une solution technique pour répondre à un besoin. Toutefois, si des propositions techniques émergent, il faut en tenir compte et les faire étudier par les services techniques.

équipement ? Doit-elle permettre de faire participer les citoyen·nes au fonctionnement d'un projet, un service ou un équipement ? Ces questions simples (et non exhaustives) permettront par la suite de définir la pertinence du mode de participation retenu.

Exemples :

- Dans le cadre d'un projet de requalification de l'espace public, mon objectif est-il d'informer les futur·es usager·es de l'espace, ou alors de recueillir leurs besoins ?
- Ma commune souhaite se doter d'un équipement culturel qui associe les habitant·es à son fonctionnement. Mon objectif est-il de recueillir leurs attentes vis-à-vis de l'équipement ou de concevoir avec elles et eux un mode de fonctionnement les associant au quotidien de la vie de cet équipement ?

Règle n°3 : toujours chercher à diversifier les publics

La démarche participative ne sera pas la même en fonction du public auquel elle s'adresse. Elle peut s'adresser aux riverain·es, aux commerçant·es d'un quartier, aux usager·es d'un service ou d'un équipement, au personnel de la collectivité, ou encore regrouper ces différents publics à la fois. Par ailleurs, chaque participant·e ne part pas de rien dans une démarche participative. Chaque personne possède des "savoirs citoyens", qui peuvent être catégorisés en quatre savoirs différents.

Savoirs d'usage

Prise en compte de l'expertise qui s'appuie sur le vécu et l'expérience du quotidien

Savoirs professionnels

Basés sur une expertise technique, acquis dans un cadre professionnel

Zoom : définir des invariants

Les invariants doivent être construits avec les technicien·nes du projet. Ils devront intégrer tout ce qui ne peut pas ou ne doit pas être soumis à la concertation.

En raison d'arbitrages politiques ou encore de contraintes techniques ou financières, ces invariants permettront de cadrer la concertation.

Les invariants doivent être clairement communiqués aux participant·es, cela fait partie des « règles du jeu » de toute démarche participative.

Compétences acquises lors d'une expérience militante telles que la prise de parole en public ou la compréhension du fonctionnement institutionnel

Expertise associative

Combinaison, au sein d'un collectif, des trois savoirs précédents, afin qu'une communauté puisse développer une expertise sur les sujets.

Il est nécessaire de chercher à diversifier au maximum les publics pour ne pas tomber dans l'écueil de l'entre-soi.

Règle n°4 : Intégrer toutes les parties prenantes

Une fois les objectifs fixés, les modalités de participation peuvent être définies. Il s'agit là de définir l'organisation de la participation. Que ce soit sa durée, la méthode (enquêtes, ateliers, balades, etc.) ou encore les sujets à aborder durant la phase de participation.

Il est important que ces modalités soient co-établies avec toutes les parties prenantes du projet. La participation doit s'appuyer sur l'expertise de la maîtrise d'ouvrage d'un projet afin que celle-ci soit réellement efficace. Par exemple, la maîtrise d'ouvrage doit définir des invariants qu'il s'agira de bien expliquer aux participant·es pour qu'il n'y ait pas de mésententes sur les modalités de la participation.

La stratégie de participation doit s'inscrire dans le planning général du projet, il peut advenir, peu importe la raison, que le temps dédié à la participation soit restreint. La concertation peut s'adapter le plus possible à un planning de projet. Il faut alors définir des temps et des outils différents qui permettront de s'adapter au temps dont on dispose.

Cependant, il se peut que le temps proposé pour la démarche participative soit trop court. Il n'est pas tout le temps souhaitable de procéder à une démarche de concertation trop minimaliste par rapport au temps imparti. Si le planning ne peut être modifié, **il vaut parfois mieux abandonner la concertation plutôt qu'en mener une trop minimaliste.**

Règle n°5 : faire de la pédagogie

Une fois les objectifs définis et les modalités de participation établies, il est important d'informer la population sur la démarche engagée.

Cette information doit permettre la plus grande lisibilité possible concernant le projet. Elle doit intégrer les différents éléments du projets (le diagnostic, le déroulé du projet, les volontés politiques, etc.) de manière honnête et compréhensible pour le grand public. Un effort de pédagogie est indispensable si l'on veut que la population comprenne les enjeux et participe à la démarche.

Zoom : communiquer sur ma démarche

1. *Mobiliser les relais (associations, bailleurs sociaux, étudiants, conseils de quartiers, etc.)*
2. *Diversifier les canaux de communication (site internet, presse, bulletin de la collectivité, réseaux sociaux, etc.)*

Règle n°6 : ne pas négliger la préparation

La mise en œuvre de la démarche est tout aussi importante que la démarche en elle-même. Des problèmes d'ordre technique et logistique peuvent nuire à la concertation.

En amont de la démarche :

- Anticiper le nombre de personnes souhaitées lors des réunions.
- Prévoir des salles de réunion permettant d'accueillir le public.
- Faire du repérage des lieux en amont. S'assurer du bon fonctionnement de la salle (micro, vidéoprojecteur, etc.).
- Etablir une stratégie de communication adéquat.
- S'assurer de la disponibilité des technicien·nes en charge du projet et/ou du prestataire

Pendant la démarche :

- Prendre des notes de la réunion. Si possible, filmer ou enregistrer la réunion.
- Prendre des photos de la réunion.
- La présence d'un·e élue est importante au début et à la fin du processus. En revanche, durant les réunions de travail, les habitant·es s'exprimeront plus librement lors que les élu·es ne sont pas présent·es.

Après la démarche :

- Envoyer un compte-rendu aux participant·es.
- Rendre public le compte rendu des réunions de travail.

Règle n°7 : réaliser un bilan de chaque démarche

L'évaluation de la démarche employée est aussi importante que la démarche en elle-même. Pour cela, il est possible de se poser les questions suivantes :

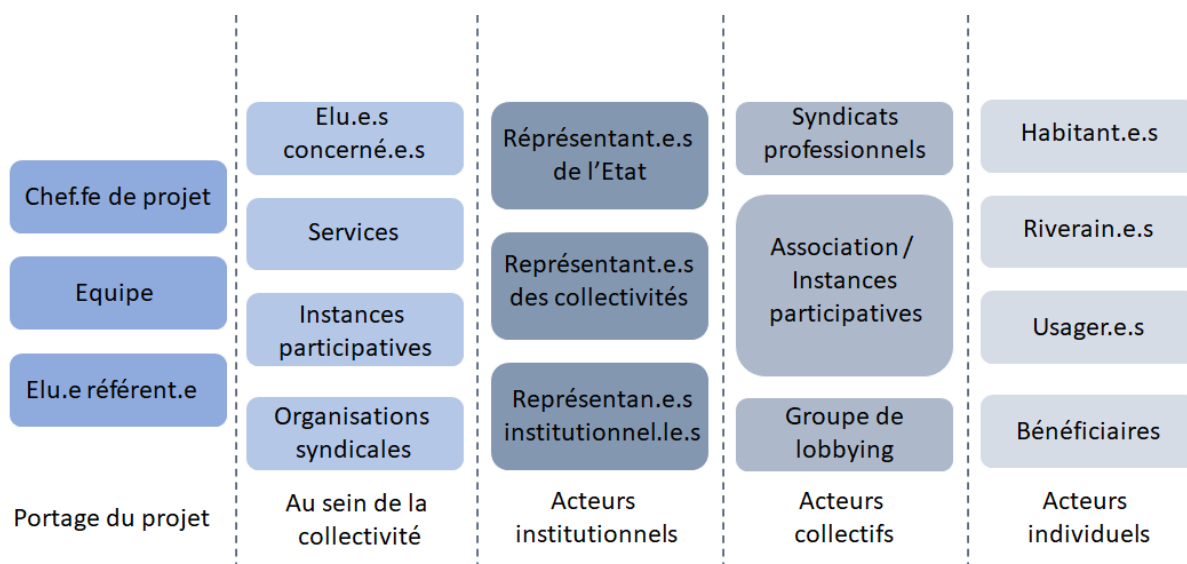
- Le public était-il représentatif de la population du territoire ?
- Tout·es les participant·es ont pu exprimer leurs avis ?
- La démarche participative a-t-elle eu des effets positifs sur l'évolution du projet ?
- Quel a été l'apport de la concertation au projet ?

- Combien de personnes ont participé à la démarche engagée ?

Ces questions permettent par exemple d'évaluer les caractéristiques démographiques des participant·es. C'est une donnée qui n'est pas neutre en matière de démocratie participative. Elles permettent également d'évaluer le déroulement de la démarche afin de comprendre ce qui a fonctionné ou non, ou bien ce qui doit être amélioré. Enfin, il convient d'évaluer les impacts de la démarche pour analyser si cette dernière a répondu correctement aux objectifs fixés durant la planification de la démarche.

B) Les acteurs de la participation citoyenne

Tout le monde est concerné par la participation citoyenne, cependant en fonction des objectifs de la démarche engagée, il se peut que celle-ci s'adresse à un public en particulier. Il convient alors de définir à qui s'adresse la démarche participative.



1. Le rapport au public

Dans toute démarche participative, un rapport au public existe. Celui-ci doit se faire dans le cadre des valeurs de la participation citoyenne. Toutefois, la confrontation à un groupe n'est pas anodine, il convient de comprendre son fonctionnement pour adopter une posture appropriée.

Un groupe est un ensemble humain où tous les membres sont en relation, interagissent, l'action de l'un·e étant un stimulus de l'autre. Le groupe est éphémère ou durable, simple (lien très lâche entre eux) ou plus complexe.

Les interactions dans le groupe dépendent :

- des motivations individuelles dans l'implication collective ;
- des attitudes, à savoir la manière que chacun a de se comporter avec les autres ;
- de la perception générale des membres entre eux et de ce qui se passe dans le groupe.

Des mécanismes peuvent orienter l'actions des membres du groupe et, de surcroît, celles du groupe lui-même :

- L'imitation : c'est une réponse identique de plusieurs personnes à une même situation qui apparaît pour l'extérieur comme une "recette".
- La suggestion : c'est la traduction de l'opinion d'une majorité
- Le conformisme : c'est à dire accepter les idées du groupe. Le non-conformisme peut entraîner le rejet, la mise à l'écart.

Le fonctionnement du groupe

Dans un premier temps, il est important de créer un climat de confiance au sein du groupe. Ce climat va permettre aux personnes de se sentir en sécurité. Cette confiance peut s'instaurer à travers la mise en place d'un brise-glace en début de réunion. A travers cette animation, les personnes en charge de l'animation vont pouvoir créer une atmosphère détendue et propice au travail.

Quelques exemples de brise-glace :

- *Si j'étais un·e animal / pays / fleur, que serais-je ?*
- *Demander à deux personnes de faire des présentations inversées*
- *Quel objet choisirais-je pour aller sur une île déserte ?*
- *Quelle est mon humeur du jour ?*

Zoom : répartir la parole équitablement

Aller chercher les personnes qui ne s'expriment pas :

- *Leur accorder de l'intérêt*
- *Les interpeller par leur nom*
- *Respecter leur réponse, quelle qu'elle soit*
- *Mettre en place des tours de parole*
- *Veiller à faire travailler le groupe en sous-groupe*

Éviter que certaines personnes monopolisent la parole :

- *Leur demander de résumer leur pensée*
- *Leur demander de raccourcir leur intervention*
- *Éviter de leur donner la parole trop souvent*

2. Le rôle de l'animateur

L'animateur·rice est la personne responsable du fonctionnement du groupe, elle y assure également la régulation. Il est recommandé que l'animateur·rice soit accompagné·e d'un·e expert·e qui pourra répondre aux questions techniques liées au projet ou service soumis à la concertation. L'animateur·rice et l'expert·e ont donc des rôles différents qui confèrent des responsabilités également différentes.

Les responsabilités de l'animateur·rice

Enoncer l'objectif et la démarche choisie	Face à un groupe d'adultes, énoncer les objectifs et la démarche pour les atteindre permettra de faciliter l'adhésion du public à la méthode choisie.
Préciser les horaires et le temps de chaque étape	Préciser les horaires pour mieux les respecter permettra de veiller au bon déroulé du groupe de travail.
Donner et clarifier les consignes	L'animateur·rice doit s'assurer que les consignes sont comprises par l'ensemble du groupe, il peut être nécessaire parfois de les reformuler pour s'assurer que les participant.e.s appliquent la bonne consigne pour répondre aux objectifs fixés préalablement.
Fournir le matériel ou le support nécessaire	En présentiel ou bien en distanciel, il est nécessaire de s'assurer que les participants aient tout ce dont ils ont besoin à disposition (stylos, feuilles, plateforme interactive, etc.).
Distribuer équitablement la parole	L'animateur·rice est garant de la régulation de la parole. Elle ou il doit faire en sorte que chacun.e puisse s'exprimer. Certaines personnes peuvent avoir du mal à s'exprimer en public, il convient de trouver la bonne méthode pour leur permettre d'exprimer leurs idées.
Réguler les relations interpersonnelles	Il se peut que des personnes se connaissent au sein d'un groupe. Pour le bon fonctionnement du groupe dans sa globalité, il s'agit alors d'éviter qu'un sous-groupe se forme.
Formuler des synthèses des travaux	S'assurer que les participant.es ont pu exprimer toutes leurs idées, s'assurer que tout.es les participant.es aient compris la même chose permettront de tenir le fil de l'atelier.
Ne pas exprimer son point de vue personnel	L'expression d'un avis personnel de la part de l'animateur·rice pourrait nuire à la qualité des échanges et du travail du groupe. L'animateur·rice peut faire figure d'autorité, il convient alors de prendre de la hauteur sur le contenu des réflexions

Les responsabilités de l'expert·e

L'expert·e fournit les informations qui serviront au travail collectif. Elles permettront au groupe de progresser dans ses réflexions et travaux. Pour ce faire, le ou la spécialiste doit :

- Apporter son savoir, en toute transparence, à l'ensemble du groupe ;
- Procéder à l'introduction des sujets (exemple : l'historique d'un projet) ;
- Fournir toutes les informations dont le groupe a besoin pour progresser ;
- Réagir aux restitutions des travaux en posant des questions, corrigeant ou complétant ;
- Apporter des ressources supplémentaires en cas de besoin.

L'expert·e doit apporter des éléments factuels au groupe afin qu'il puisse avancer dans ses réflexions. Il ou elle ne doit en aucun cas indiquer aux personnes comment elles doivent penser. Le ou la spécialiste peut partager ses expériences et apporter des précisions sur des points techniques.

Zoom : le recours à un prestataire extérieur

Il est envisageable d'externaliser sa démarche participative pour plusieurs raisons (manque de temps, de compétences, etc.). Cependant, des points de vigilance sont à noter :

La concertation ce n'est pas de la communication. Certaines entreprises spécialisées dans la communication pourront vous proposer leurs services pour de la concertation.

Ce qui sera demandé à l'entreprise doit figurer dans le cahier des charges de l'appel d'offre. Le prestataire ne doit pas travailler seul. Il est important de faire des réunions régulières pour contrôler les avancées du projet et effectuer les arbitrages auprès de l'équipe projet.

C) L'importance de l'évaluation

À l'issue de la concertation il faut pouvoir transmettre un bilan de la démarche, tant aux élu·es qu'aux habitant·es. Cela permettra d'améliorer le principe de transparence de l'action entreprise. Il faut cependant différencier la quantité et la qualité. La quantité n'étant pas toujours un marqueur objectif de réussite, la qualité permettra de se rendre compte de l'utilité de la démarche.

L'évaluation quantitative

Dans le cadre d'une concertation, des bilans chiffrés peuvent être établis, permettant d'avoir une idée de l'ampleur de la démarche. Voici quelques éléments à recueillir :

- Le nombre de personnes répondant aux questionnaires.
- Le nombre de participant·es et de nouveaux participant·es (au regard des précédentes démarches).
- La répartition sociologique et géographique des participant·es.
- Le nombre de contributions libres récoltées.

L'évaluation qualitative

Des éléments qualitatifs viendront nourrir le bilan, ils permettront d'avoir un regard sur la teneur des échanges, sur la matière produite dans le cadre de la démarche. Voici quelques éléments pouvant être analysés pour le bilan :

- La diversité des propositions émises sur les différentes plateformes de collecte (ateliers, questionnaires, contributions libres, etc.)
- Le recueil de l'avis des participant·es sur la démarche (il faut penser à poser une simple question à la fin d'un atelier par exemple ou un questionnaire si c'est pertinent (lors des démarches longues par exemple).
- Identification du degré d'évolution du projet à l'issue de la phase de concertation.
- Les différents éléments de restitution et échange avec l'équipe projet qui permettent de définir si la démarche a répondu aux objectifs préalablement fixés.
- L'identification des difficultés rencontrées.

La réalisation de ces bilans à l'issue de chaque démarche doit permettre d'avoir un processus d'amélioration continue de la participation citoyenne. L'évaluation doit engager des pistes d'amélioration à mettre en place lors des futures démarches participatives.

Pour aller plus loin

Il existe plusieurs manières de procéder au bilan d'une concertation. Celui-ci peut être réalisé par les services techniques uniquement. Toutefois, la logique participative peut se poursuivre jusque dans le bilan en proposant des bilans concertés ou participatifs. Cette option permet d'élargir la focale du bilan en s'appuyant sur l'expérience des participant-es.



Evaluation technique

Aucune implication citoyenne



Evaluation concertée

Prise en compte de l'avis des
citoyen.ne.s



Evaluation participative

Implication des citoyen.ne.s au
processus d'évaluation