



Participation citoyenne

Petit guide pour y voir plus clair

2023



Table des matières

Partie 1 : Définissons la participation citoyenne	3
A) La participation des citoyen·nes : pour quoi faire ?.....	3
1. Le cadre législatif.....	4
2. Les dispositifs règlementaires de participation du public	8
3. La démarche volontariste pour favoriser la participation citoyenne.....	14
B) La participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?.....	15
1) Les valeurs de la participation citoyenne	15
2) Quelques définitions indispensables pour bien appréhender la participation citoyenne	16
3) Les différents niveaux de la participation citoyenne	16
4) Un outil d'aide à la décision.....	17
Partie 2 : La participation citoyenne, oui mais comment ?.....	19
A) Construire ma démarche participative.....	19
1) Participer, les principes de base.....	19
2) Quelques règles pour mener à bien ma démarche	19
B) Les acteurs de la participation citoyenne.....	24
1. Le rapport au public.....	24
2. Le rôle de l'animateur.....	25
C) L'importance de l'évaluation	27

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/JORFTEXT000000551804/>

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

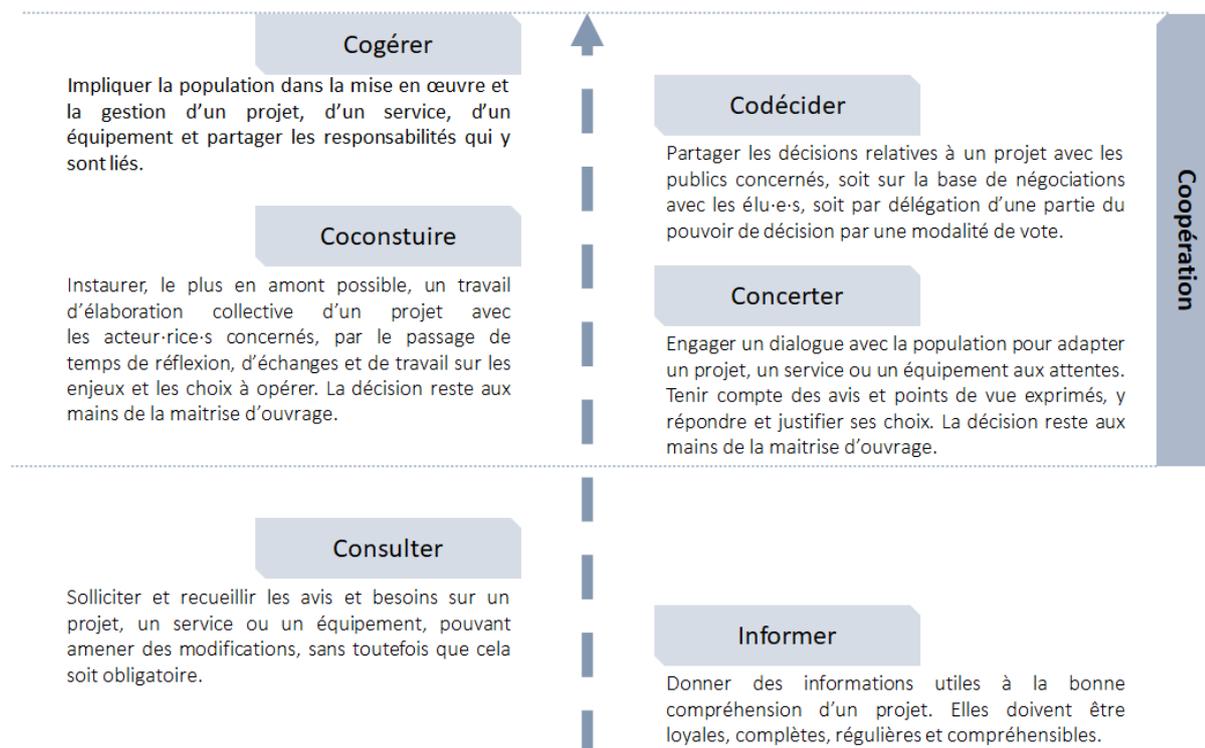
La participation citoyenne se développe, chacun·e se l'approprié sur le terrain, dans les conseils municipaux et les services. Mais de quoi parle-t-on ? Voici quelques notions indispensables pour appréhender la participation citoyenne.

- **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 intègre différents degrés d'implication des acteur·rices en fonction des choix et objectifs stratégiques poursuivis. De l'information à la coopération, le degré d'implication

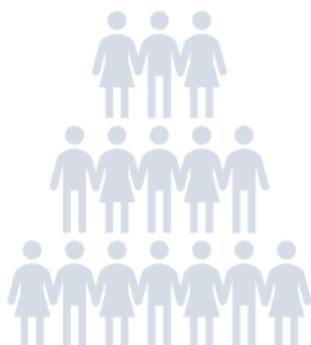
reflète le niveau d'ouverture des processus d'élaboration, de décision, de mise en œuvre et de gestion des politiques publiques.



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.