

Mémento de la participation citoyenne pour les collectivités territoriales



*Les plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement ainsi que les projets mentionnés à l'article L121-8 du Code de l'environnement sont obligatoirement soumis à la participation du public. **D'autres codes prévoient également cette participation.***

*Par ailleurs, les collectivités peuvent s'engager dans **des démarches volontaires de participation citoyenne**, en complément de démarches réglementaires ou pour tous types de projets qu'elles souhaitent participatifs.*

L'objectif de ce memento est de faciliter la mise en place de dispositifs participatifs volontaires, complémentaires à des démarches obligatoires ou non, en informant les décideurs sur les bénéfices induits par la participation citoyenne dans les projets mais également en proposant des bases de réflexion pour une démarche vertueuse.

SOMMAIRE

- POURQUOI FAIRE PARTICIPER LES CITOYENS ?
- COMMENT FAIRE ?
- ET APRÈS ?
- DES ÉCUEILS À ÉVITER ?
- DES ACTEURS DE LA PARTICIPATION
- OUTILS ET RESSOURCES UTILES
- ANNEXES

POURQUOI FAIRE PARTICIPER LES CITOYENS ?

Face au phénomène croissant de défiance des citoyens à l'égard des autorités publiques, la démocratie participative constitue un levier déterminant pour confirmer ou non la pertinence des décisions publiques et améliorer le cas échéant leur qualité.

Elle est complémentaire de la démocratie représentative. Elle permet de **mobiliser** et de **fédérer autour d'intérêts communs**. Les **citoyens** ne sont plus de simples usagers mais deviennent des **acteurs de la vie locale**.

La participation citoyenne, bien conçue, conduit à l'instauration d'un **dialogue** entre habitants et Institutions. Elle favorise par conséquent une **compréhension mutuelle** des perceptions et des besoins de chacun.

La participation citoyenne volontaire permet d'**aboutir à des projets enrichis** par :

- ✓ la prise en compte des besoins,
- ✓ la prise en compte de l'expertise d'usage*,
- ✓ des réflexions collectives.

Les démarches volontaires en amont de démarches réglementaires (concertations obligatoires ou enquêtes publiques notamment) permettent d'**anticiper des points de blocage**, de désamorcer des conflits qui pourraient freiner les projets par la suite, voire de réviser plus profondément certains choix.

Les processus participatifs favorisent l'**acceptabilité des projets** et facilitent **leur mise en œuvre**. Les échanges entre participants et collectivités permettent une **meilleure compréhension des décisions** et développent la **confiance des citoyens envers les institutions**.

* *ensemble des savoirs issus de l'expérience vécue*

COMMENT FAIRE ?



Charte de la participation du public

La Charte de la participation du public, élaborée en 2016 par le ministère de la Transition écologique, définit les fondements d'une démarche participative vertueuse et énonce les principes sur lesquels s'appuyer :

- **un cadre clair et partagé,**
- **un état d'esprit constructif,**
- **la mobilisation de tous,**
- **le renforcement du pouvoir d'initiative citoyenne.**

Adhérer à la Charte est un signal fort. C'est s'engager à en appliquer les principes qui constituent le socle du processus de participation décrit ci-après :

- cadrer,
- mettre en œuvre,
- conclure.

Cadrer sa démarche

En amont de l'organisation d'un processus participatif, il est indispensable de répondre à un certain nombre de questions :

- ✓ pour ce projet particulier, une démarche participative est-elle pertinente ?
- ✓ à quel moment intégrer une phase participative ?
- ✓ solliciter les instances pérennes (conseil de quartier) et / ou mettre en place un dispositif ponctuel ?
- ✓ quelles sont les questions à soumettre au débat ?
- ✓ quels sont les invariants ? Les points sur lesquels la collectivité ne souhaite pas débattre ?
- ✓ quel est l'objectif attendu de la démarche ?
- ✓ quel est le degré de participation souhaité ?
- ✓ de quel délai dispose-t-on ?
- ✓ quelle place pour les instances participatives permanentes ?
- ✓ quel est le public ciblé ?
- ✓ quelles sont les contraintes ? (techniques, financières, calendaires...)
- ✓ comment s'articulent les temps de participation et les temps de décision ?

La réponse à toutes ces questions permettra à la collectivité de formaliser et de rédiger le **mandat de participation**. Ce document, synthétique, a pour objectif de cadrer la démarche en définissant d'une part **ce qui est attendu des participants** et d'autre part, **les engagements de la collectivité vis-à-vis d'eux**. Le mandat de participation vient compléter la charte sur un projet précis.

Une fois le cadre défini et selon le type de dispositif envisagé, il convient de **définir les moyens et les délais alloués** à la démarche :

- ✓ mise en œuvre en interne ou externalisation
- ✓ calendrier et créneaux horaires pour toucher le plus grand nombre
- ✓ budget
- ✓ supports et moyens de communication,
- ✓ moyens d'expression des participants,
- ✓ participation en présentiel et/ou en ligne.



Mettre en œuvre sa démarche

Pour associer le plus grand nombre à la démarche, il faut **la faire connaître**. Les moyens de communication adaptés seront déployés afin d'atteindre les publics ciblés :

- site internet de la ville et réseaux sociaux,
- publications, journal communal,
- affichage,
- rencontres dans les lieux publics...

Un temps d'**information** et/ou d'**acculturation** sera nécessaire pour la bonne compréhension du sujet par les participants. Il pourra prendre la forme d'une présentation du projet et de son historique ou encore l'intervention d'experts pour garantir un niveau de connaissance sur le sujet.

Le **recueil de l'expression du public** pourra se faire de plusieurs manières selon le degré de participation choisi. Par exemple :

- réunion publique plénière ou en petits groupes,
- consultation dématérialisée ou dans l'espace public,
- ateliers de concertation / co-construction / prospective...

Ces modalités seront à définir en amont. Ces réunions pourront être animées par la collectivité elle-même ou par un prestataire recruté pour la démarche.

Conclure sa démarche

À l'issue de la phase participative, les **contributions** des participants sont **analysées** puis **soumises aux décideurs**. Les propositions peuvent être prises en compte ou non, au regard notamment du cadre défini au départ, mais aussi des contraintes techniques ou financières.

Pour être complète, la démarche doit faire l'objet d'une **restitution aux participants**. Cette étape facilite la compréhension des décisions politiques face à la complexité des situations. Elle favorise également l'adhésion du public à de nouvelles démarches participatives.

Enfin, une **évaluation** permettra de déterminer le niveau de satisfaction des participants sur le processus, dans une perspective d'amélioration continue (questionnaire par exemple).

ET APRÈS ?

Après la participation, **place à l'action ! Et à la communication!** Les décisions doivent être mises en œuvre selon le calendrier défini. Pour assurer une continuité de la démarche, les **participants**, ou plus généralement le public seront **informés** des avancées du projet **en toute transparence**.

Une expérience réussie peut donner envie de mettre en place d'autres démarches participatives, voire de servir d'exemple à d'autres collectivités.



DES ÉCUEILS À ÉVITER ?

Manque de sincérité :

⇒ *Exemple* : consultation « de façade » sur des décisions déjà prises.

➡ *Risques* : perte de crédibilité, difficultés à mobiliser dans la durée.

Manque de neutralité :

⇒ *Exemple* : animateur qui oriente les débats, ne laisse pas s'exprimer les avis contraires.

➡ *Risque* : défiance des citoyens vis-à-vis de la collectivité.

Manque d'inclusion :

⇒ *Exemple* : consultation en ligne ou présentiel exclusivement.

➡ *Risques* : absence de représentativité, augmentation des inégalités entre ceux qui peuvent participer et ceux qui n'en ont pas les moyens (techniques, temps, accès à l'information...).

Manque de clarté :

⇒ *Exemple* : ne pas expliquer les contraintes de la collectivité ou ne pas définir les invariants.

➡ *Risque* : incompréhension/frustration de la part des participants.

DES ACTEURS DE LA PARTICIPATION

Parmi les nombreux acteurs qui œuvrent en faveur de la participation citoyenne et qui peuvent accompagner les collectivités dans leurs démarches, on peut citer :

○ **La commission nationale du débat public**, autorité garante du droit à la participation sur les projets ou les politiques qui ont un impact sur l'environnement. Elle est obligatoirement saisie pour certains projets (selon leur coût prévisionnel) et pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, mais elle peut également être saisie de façon volontaire pour les projets impactant l'environnement ou être sollicitée pour des conseils méthodologiques.
<https://www.debatpublic.fr/>

○ **Des associations engagées dans la participation citoyenne, dont :**

- L'association **Citoyens et Territoires**, acteur incontournable de la participation citoyenne en Grand Est. Elle intervient sur les champs de la participation (accompagnement, animation) mais aussi de la transition écologique ou alimentaire.
<https://citoyensterritoires.fr/>

- L'**Institut de la concertation et de la participation citoyenne**, espace de débat et de réflexion indépendant qui propose un réseau, des événements ou encore des ressources
<https://i-cpc.org/>

- L'association **Décider ensemble**, espace de réflexion, organise les rencontres nationales de la participation
<https://www.deciderensemble.com>

OUTILS ET RESSOURCES UTILES

↪ **La charte de la participation du public** (en annexe) élaborée par le ministère de la transition écologique et le réseau de ses adhérents.

<https://www.ecologie.gouv.fr/charte-participation-du-public>

↪ **La boussole de la participation** a deux fonctions.
L'autoévaluation permet de se positionner par rapport aux valeurs et aux principes de la charte mais aussi de définir une ambition de participation,
Le « pas à pas » constitue un guide pour construire la démarche, préparer sa mise en œuvre et formaliser ses résultats.

https://cerema-med.shinyapps.io/boussole_de_la_participation/

↪ Créée par l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires, **la plateforme Territoires en commun** a plusieurs objectifs :

- favoriser les partages d'expérience,
- proposer un annuaire des acteurs de la participation,
- être un centre de ressources.

<https://territoires-en-commun.fr/>

↪ **Les civic tech** regroupent l'ensemble des outils numériques qui permettent de favoriser la participation citoyenne. Ils sont complémentaires des actions participatives menées en présentiel et peuvent s'avérer nécessaires pour atteindre un public élargi (exemple : plateforme de vote ou contribution pour un projet).

Exemple : <https://cartodebat.com/>

↪ **Les rencontres de la participation** : c'est le rendez-vous annuel des acteurs de la participation. Assister aux rencontres, c'est bénéficier d'ateliers et de partages d'expérience ou encore de visites de terrain. Cet événement, toujours très riche, donne de la visibilité sur toutes les possibilités de mise en œuvre de la participation citoyenne.

<https://www.deciderensemble.com/page/1306234-a-propos-rencontres-nationales-de-la-participatio>

↪ **Un lexique** de la participation citoyenne :
<https://www.dicopart.fr/>

↪ **Un guide** de la participation tout au long du mandat:
<https://i-cpc.org/document/guide-du-mandat-participatif-quelle-place-pour-la-concertation-citoyenne-tout-au-long-du-mandat-municipal/>

↪ **Des exemples** inspirants en Grand Est :
<http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/la-participation-comme-levier-de-la-transition-a17221.html>

↪ **Contact en DREAL :**
Céline THIEL BRAVO
Chargée de mission participation citoyenne et prospective
DREAL Grand Est
Service connaissance et développement durable
Pôle promotion du développement durable
celine.thiel-bravo@developpement-durable.gouv.fr
03 87 56 42 19
07 63 73 54 09

ANNEXES

- *Les étapes d'une démarche participative*
- *Les degrés de participation, d'après l'échelle d'Arnstein (sociologue américaine, auteure de l'article «A Ladder of Citizen Participation» publié en 1969 et cité comme référence encore aujourd'hui).*
- *La charte de la participation du public*

Les étapes d'une démarche participative



⇒ **S'appuyer sur la charte de la participation**

⇒ **Définir le cadre de la démarche :**

- ✓ questions soumises au débat,
- ✓ invariants,
- ✓ degré de participation,
- ✓ publics à mobiliser,
- ✓ enjeux locaux spécifiques
- ✓ mandat participatif

⇒ **Préparer la stratégie :**

- ✓ budget
- ✓ supports et messages de communication
- ✓ moyens d'expression
- ✓ types de réunions/ateliers
- ✓ présentiel ou en ligne

⇒ **Communiquer et mobiliser le public**

- ✓ site internet, réseaux, sociaux
- ✓ presse, radio, affichage...

⇒ **Informer le public pour développer ses compétences sur le sujet :**

- ✓ site internet, plaquettes d'info
- ✓ réunions, visites ...

⇒ **Permettre au public de s'exprimer :**

- ✓ enquêtes en ligne et papier
- ✓ contacts dédiés au projet
- ✓ réunions avec temps d'échange
- ✓ ateliers en petits groupes
- ✓ utilisation des civic tech

⇒ **Enregistrer les contributions pour en faire la synthèse**

⇒ **Analyser les contributions du public**

⇒ **Prendre en compte les contributions dans le respect :**

- ✓ du mandat participatif
- ✓ du degré de participation défini préalablement

⇒ **Rendre compte au public:**

- ✓ de la prise en compte ou non des contributions
- ✓ des raisons ayant motivé ces choix
- ✓ des impacts de ces contributions sur le projet final

⇒ **Évaluer sa démarche**

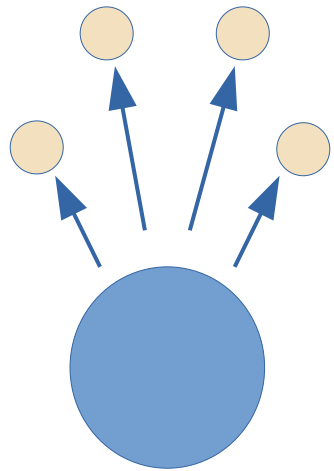
⇒ **Mettre en œuvre les décisions**

⇒ **Informer le public des avancées du projet**

⇒ **Envisager de nouvelles phases participatives**

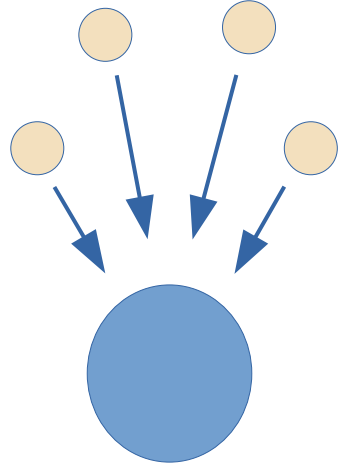
Les degrés de participation

d'après l'échelle d'Arnstein



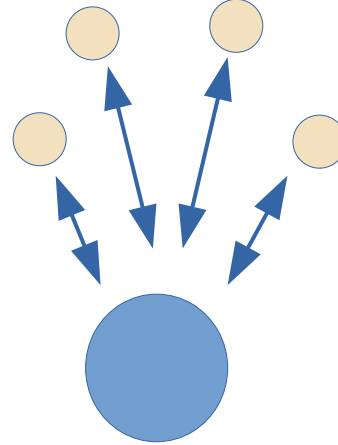
Information

Les participants ne sont pas actifs, ils reçoivent une information descendante.



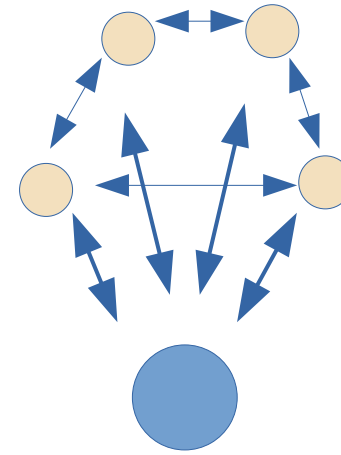
Consultation

Les participants donnent leur avis.



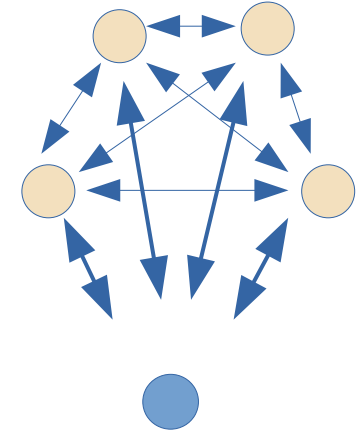
Concertation

Le dialogue s'instaure entre la collectivité et les participants.



Co-construction

Le projet est pensé avec les participants.



Co-décision

Les participants contribuent à la décision. Des partenariats se créent.

Degré faible

Degré élevé

Participation et influence du public faible, pas ou peu d'engagement de la collectivité sur la prise en compte des avis.

Participation et influence du public importante, engagement fort de la collectivité sur la prise en compte des avis.



Charte de la participation du public

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

Préambule

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

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

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

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



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

» La nature du projet

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

» Le porteur de projet / le décisionnaire

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

» L'objet du débat

La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.

» Les scénarios alternatifs

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

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

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

» L'information du public

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

» La reconnaissance des savoirs et de l'expertise

Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :

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

» Le tiers garantissant le processus participatif

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

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

» Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes

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

» La robustesse de la décision

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

» La continuité de la participation

La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet. Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

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

» L'état d'esprit

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

» L'acceptation des divergences

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

» L'implication des participants

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

» La culture de la participation

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

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

» L'inclusion

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

» La diversité

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

» L'égalité

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

» L'équivalence de traitement des points de vue exprimés

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

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

» Les initiatives citoyennes

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

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

» Les outils

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

» La reconnaissance

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

Annexe

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

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

Utilisation de la Charte

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

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

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

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

Suivi et évaluation de la Charte

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

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

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

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

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

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

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



DREAL Grand Est - Service connaissance et développement durable
2 rue Augustin Fresnel - CS 95038 - 57071 Metz cedex 03 - Tel : 03 87 62 81 00
<http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr>
Rédacteur : Céline THIEL BRAVO