

GUIDE DU MANDAT PARTICIPATIF

QUELLE PLACE POUR
**LA CONCERTATION
CITOYENNE ?**
TOUT AU LONG DU MANDAT MUNICIPAL ■



Publication réalisée par :

Marie-Catherine Bernard (Palabreo),
Valentine Montesse (AMIF)

Direction de la publication :

Marion Vergeylen
et Sophie Rigault

Conception :

After be fort

Crédits photos

AMIF, Frédéric Le Lan, Cda La Rochelle,
Shutterstock.com.

Impression

DESBOUIS GRÉSIL
91230 Montgeron
Tél. 01 69 83 44 66

ÉDITOS



L'objectif de ce guide du mandat participatif est de proposer, sans dogmatisme, une bonne articulation entre la représentation, fondement de notre système démocratique, et une vie locale plus participative.

Nos concitoyens sont de plus en plus demandeurs de s'impliquer dans la vie de leur commune. Nombreuses sont les équipes municipales qui, soucieuses de leur apporter une réponse, ont exprimé lors du dernier scrutin **le souhait d'une démocratie renouvelée**, associant davantage les administrés aux décisions qui les concernent.

Toutefois, mettre en place une démarche de participation citoyenne ne s'improvise pas : **la recette d'une concertation réussie** implique de trouver le subtil équilibre entre endosser ses responsabilités d'élus et répondre aux aspirations des citoyens qui souhaitent être davantage associés à la vie locale.

Le guide propose **des méthodologies simples, rigoureuses et éprouvées**. Il est accompagné de **fiches pratiques** qui vous donneront une vision très concrète de la manière dont il est possible d'associer les citoyens de sa commune sur des projets aussi variés que la révision d'un plan de circulation, l'aménagement d'un nouveau quartier ou encore la programmation culturelle de la Ville.

À travers cet ouvrage et la commission Démocratie locale, l'AMIF **se tient à vos côtés pour accompagner votre réflexion** sur la place de la participation citoyenne tout au long de votre mandat.

Stéphane Beudet

Président de l'AMIF

Les élus d'Ile-de-France sont de plus en plus investis dans la démocratie participative. Nous le constatons dans toutes les missions de concertation que nous réalisons, comme dans l'étude que nous avons menée en juin 2020 sur les projets de mandat municipaux.

Ils ont la volonté d'impliquer davantage les citoyens pour rendre l'action publique locale plus efficace et plus pertinente, ils souhaitent nouer et renouer le dialogue, donner la parole à tous, tisser les liens d'une démocratie qui se construit dans la proximité...

Les échanges avec les habitants font partie du quotidien des maires et de tous les élus locaux depuis très longtemps, mais de nouvelles pratiques participatives se développent depuis quelques années pour nourrir les projets et les politiques publiques. Elles nécessitent, au-delà de la volonté politique, une grande vigilance méthodologique pour ne pas générer de frustrations de part et d'autre.

La participation citoyenne impose de faire preuve d'ambition et de rigueur à toutes les étapes



du processus : définir le mandat de concertation (ce qui sera mis ou non en discussion), identifier et mobiliser largement les parties prenantes, assurer une information transparente et accessible à tous, organiser le débat pour qu'il permette de faire émerger l'intérêt général, analyser toutes les contributions pour identifier la façon dont elles peuvent venir nourrir le projet, restituer et expliquer les décisions... voilà autant de prérequis méthodologiques qui viennent servir et consolider cette volonté politique du « *faire ensemble* ».

C'est pour toutes ces raisons que nous avons choisi de nous associer à l'AMIF, pour vous proposer ce guide pratique, produit d'une longue expérience de terrain auprès de tous les territoires. Nous vous en souhaitons une bonne lecture et espérons qu'il vous sera le plus utile possible dans la mise en œuvre de vos ambitions participatives.

Marie-Catherine Bernard

Directrice de l'agence Palabreo

SOMMAIRE

1. Les fondements de la démocratie participative.....7

1.1. La participation citoyenne au cœur des projets de mandat des maires.....	7
1.2. Le vocabulaire et les concepts de la démocratie participative.....	10
1.3. Ce que l'on peut en attendre... ou pas de la démocratie participative.....	14
1.4. Donner la parole c'est donner sa parole - des principes et des engagements.....	19
1.5. Des méthodologies rigoureuses pour concrétiser les engagements politiques.....	20

2. Conduire une démarche de concertation.....22

2.1. Les questions à se poser avant.....	22
2.1.1. Faut-il concerter ? Et à quelles fins ?.....	23
2.1.2. Dans quel contexte cette concertation se déroule-t-elle ?.....	24
2.1.3. Sur quoi va-t-on concerter ?.....	25
2.1.4. Quelles informations seront délivrées et quelles questions seront posées aux participants ?.....	27
2.1.5. Quand va-t-on concerter ?.....	29
2.1.6. Comment va-t-on structurer le processus de concertation ?.....	31
2.1.7. Avec quelles parties prenantes va-t-on concerter ?.....	33
2.1.8. Réalisera-t-on la démarche en interne ou avec l'appui d'un prestataire ?.....	39

2.2. Construire et mettre en œuvre une démarche de mobilisation efficace des participants.....	41
2.3. Organiser la phase de mise en débat	
- du lancement à la restitution.....	45
2.3.1. Lancer la démarche et recueillir les premières attentes.....	46
2.3.2. Explorer le projet.....	46
2.3.3. Tirer parti de la concertation	
- les comptes-rendus et le bilan.....	49
2.3.4. Décider et restituer la décision.....	51
2.3.5. Que faire si la démarche se passe mal.....	53
2.4. La place des élus dans le processus de concertation.....	55
2.5. Focus méthodologiques.....	57
2.5.1. La place des outils numériques dans la participation citoyenne.....	57
2.5.2. Les panels, conventions et conférences citoyennes.....	59
2.5.3. Débattre en visioconférence.....	64
2.5.4. Évaluer la démarche de concertation.....	66

3. Mettre en place un dispositif de démocratie directe 67

3.1. Les fondements juridique de la démocratie directe locale.....	68
3.2. Les limites du processus référendaire ou de consultation des électeurs.....	71

4. Organiser le mandat municipal participatif 73

4.1. Programmer les démarches participatives sur une période annuelle ou pluriannuelle.....	73
4.2. Clarifier la place des instances participatives permanentes.....	76
4.3. Mutualiser les moyens : communication, logistique, animation mobilisation.....	78
4.4. Évaluer le déploiement de la gouvernance participative.....	79

Annexes - Les fiches méthodologiques..... 83



1 LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

1.1 - La participation citoyenne au cœur des projets de mandat des maires

Les intentions participatives sont présentes, selon des modalités et des degrés variés, **dans de nombreux programmes** et ce quelles que soient les orientations politiques des élus, comme le montre l'analyse de 225 programmes politiques de maires élus lors du dernier scrutin municipal (dont près d'un tiers de maires franciliens), sélectionnés pour leur dimension participative¹.

Une démocratie « augmentée » par la participation citoyenne

Les élus expriment dans leurs programmes leur souhait d'une démocratie *renforcée, d'implication, de proximité, locale, permanente, renouvelée, réinventée, sincère* ou encore *véritable*.

1. L'étude réalisée par l'Agence Palabreo en juillet 2020 est fondée sur l'analyse de 225 programmes d'équipes élues ayant évoqué la dimension participative. Soit 98 % des villes de + de 100 000 habitants (41/42), 90 % des villes de 60 à 99 999 habitants (46/51) et 21 % des villes de 13 036 à 59 999 habitants (138/651). Le panel comporte 31 % de maires franciliens, 77 % de maires sortants, 23 % de nouveaux élus. Les têtes de listes relèvent des sensibilités politiques suivantes (selon les catégories couramment retenues par la presse) : 95 « Divers droite », 82 « divers gauche », 32 « divers centre », 10 « écologistes », 3 « RN et apparentés », 3 divers. Cette étude est factuelle et qualitative, elle ne prétend ni à l'exhaustivité ni à la représentativité statistique. Elle est fondée sur l'analyse des programmes et professions de foi disponibles en ligne. Elle ne vise pas à effectuer une comparaison entre les élus s'exprimant ou non sur le sujet, mais à analyser la teneur des propos de ceux qui évoquent leur intention participative.

Une démocratie qui doit être ...



- Ils souhaitent être la/le maire d'une Ville à *l'écoute des habitants*, un ou une élu(e) qui respecte la parole des citoyens, qui la *prend en compte*, qui donne aux citoyens le *pouvoir d'agir*, dans le *dialogue permanent* et la *transparence* pour *retrouver la confiance entre citoyens et élus*.

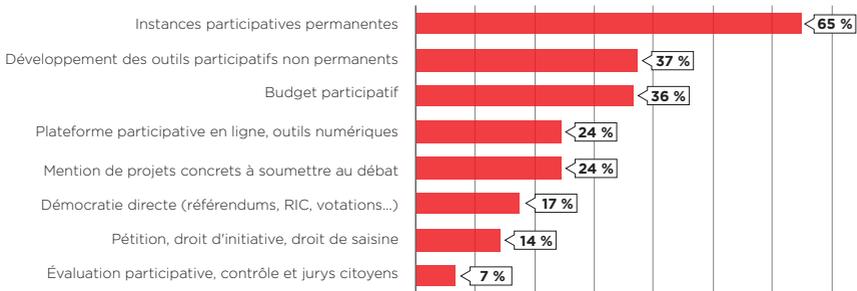
Ils s'engagent à *informer, consulter, concerter, coconstruire...* à faire appel à *l'expertise d'usage, faire vivre la participation, déployer de nouveaux outils de démocratie participative...* pour que la concertation soit un mode de gouvernance et ainsi renouveler *la légitimité de l'action publique*.

Ils veulent *aller plus loin, amplifier la concertation et franchir une nouvelle étape dans la démocratie participative pour repenser en profondeur la manière d'associer le citoyen au processus démocratique, pour les faire participer à la prise de décision, pour renforcer la démocratie directe et trancher collectivement* chaque débat.

Des engagements qui prolongent des dispositifs existants tout en cherchant à les renouveler

Les deux tiers des équipes s'engagent à renouveler ou développer les instances participatives permanentes – conseils de quartier, citoyens, de jeunes, de seniors, comités divers, intégration des habitants aux commissions municipales, assemblées citoyennes...- en leur attribuant des

Les engagements participatifs des 225 programmes étudiés



moyens supplémentaires en termes de budget et de personnel. Certaines prévoient de réaliser des tirages au sort pour les constituer ou les renouveler, d'autres leur attribuent une place plus importante dans les décisions. Cette ambition est commune à toutes les sensibilités politiques², à toutes les tailles de villes, qu'il s'agisse de maires sortants ou de nouveaux maires. Cette première orientation - la plus présente dans les programmes participatifs - s'inscrit dans le prolongement de l'existant, tout en souhaitant le renouveler.

Pour 30 % des équipes, la démocratie « augmentée » doit être une démocratie plus directe. 17 % d'entre elles s'engagent à mettre en place des référendums locaux, votations, référendums d'initiative citoyenne (RIC)... 14 % souhaitent renforcer le droit de pétition, d'initiative et de saisine du Conseil Municipal. Cette « intensification » de la participation est présente dans tout l'échiquier politique³. On la retrouve pour toutes les strates de villes avec une présence plus importante pour les communes de 60 000 à 100 000 habitants. Elle est surtout très présente chez les nouveaux élus dont 27 % évoquent des dispositifs de démocratie directe contre 14 % des sortants. C'est aussi un marqueur fort des plus jeunes élus, 47 % des maires de moins de 38 ans l'ayant évoqué dans leur programme.

2. Pour l'analyse, nous avons retenu la sensibilité politique des têtes de listes.

3. Loïc Blondiaux - « *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie* » - Éditions du Seuil, coll. « *La république des idées* » 2008.

Le budget participatif continue à se diffuser, il est mentionné dans 36 % des programmes, toutes tailles de communes et toutes orientations politiques confondues, que les maires soient sortants ou non et quel que soit leur âge. Par ailleurs, de nombreux candidats se proposent d'augmenter le montant des budgets existants.

Un peu moins du quart des programmes font état de l'engagement à déployer des outils numériques au service de la participation, toujours en complément de dispositifs en présentiel.

1.2 - Le vocabulaire et les concepts de la démocratie participative

On distingue habituellement trois formes de démocratie, qui se caractérisent notamment au regard du mode de décision :

- La démocratie **représentative**, (appelée aussi démocratie électorale), est un régime politique, dans lequel les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent leurs pouvoirs. Ces élus incarnent la volonté générale, votent la loi et contrôlent éventuellement l'action du gouvernement.
- Au titre de la démocratie **directe**, les citoyens exercent le pouvoir directement, sans l'intermédiaire de représentants via notamment les procédures référendaires.
- Enfin, la démocratie **participative**, ne désigne pas un régime, mais une pratique de la démocratie et un mode d'exercice du pouvoir. Selon la définition proposée par Loïc Blondiaux en 2008 : *« Elle commande que chaque décision importante fasse l'objet d'une discussion préalable avec ceux qu'elle affecte. Le pouvoir reste in fine entre les mains des représentants élus, mais ceux-ci ont l'obligation de rendre des comptes sur les choix qu'ils accomplissent. Il leur est parfaitement loisible de ne pas suivre l'avis des citoyens consultés, encore faut-il qu'ils justifient leur choix. Ils doivent motiver leur décision ».*

Démocratie participative, citoyenne, contributive, délibérative, coopérative, de proximité, mais aussi débat public, information, consultation, concertation, coconstruction voire même codécision... les termes et

concepts ne manquent pas pour tenter de désigner la thématique étudiée dans ce guide.

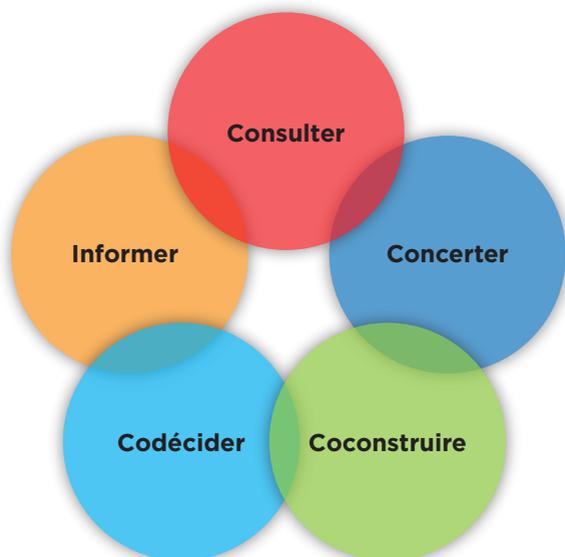
Certains sont employés comme **des synonymes de la démocratie participative**, soit parce que les auteurs souhaitent marquer leur différence avec un terme considéré parfois comme banalisé, soit parce qu'ils souhaitent apporter des nuances.

D'autres termes évoquent **les différentes formes** d'implication des citoyens : information, consultation, concertation, coconstruction, codécision, délégation de pouvoir... et sont souvent classés par degrés en fonction du pouvoir accordé aux citoyens. Ce classement s'appuie sur une échelle élaborée en 1969 par la consultante américaine Sherry Phyllis Arnstein qui hiérarchise les pratiques depuis la « manipulation », jusqu'au « contrôle citoyen ».

Ce classement très largement utilisé pour mesurer la valeur démocratique des processus mis en œuvre tend à créer de la confusion et de la frustration.

- En plaçant le contrôle par les citoyens au sommet de l'échelle, il crée de fait une hiérarchie selon laquelle la démocratie directe aurait plus de valeur *en soi* que la démocratie représentative ou participative. Un postulat critiquable pour le moins pour son manque de contextualisation et de nuances mais aussi et surtout parce qu'il tend à marginaliser le caractère fondamental de la représentation par le vote, voire à délégitimer le rôle essentiel des élus.
- Il présente également un autre biais important, en laissant à croire qu'il faut nécessairement choisir une modalité d'association des citoyens à l'exclusion des autres, voire même en opposition avec elle. Alors même que l'expérience montre qu'au cours de la vie d'un projet, on peut être amené, parfois de façon simultanée à : informer, consulter, concerter voire même déléguer la décision...

On préférera donc **exposer ces modalités d'implications sous une forme qui ne crée pas de hiérarchie entre les modes de participation tout en faisant preuve de la plus grande clarté quant à leur portée.**



À titre d'illustration, si l'on souhaite élaborer un projet éducatif de territoire (PEDT), on pourra être amené à combiner les formes d'associations suivantes :

- **Informer** les membres de la communauté éducative (enseignants, agents, parents, associations...) d'un diagnostic réalisé par un expert ou d'une évaluation préalable ;
- Les **consulter** via un questionnaire pour élaborer un diagnostic partagé, connaître leurs attentes ou leur avis sur des scénarios ;
- Engager une **concertation** sur la stratégie périscolaire, les publics visés, les actions à prioriser... en s'appuyant sur les attentes recueillies et permettant l'élaboration de propositions par le croisement des points de vue entre les acteurs (enseignants, parents, agents des communes, élus...) et en s'engageant à restituer les décisions prises par les élus à l'issue de la démarche ;
- **Coconstruire** une programmation d'activités avec les enfants d'un accueil de loisirs ou les outils d'information avec un panel de parents ;
- **Décider** avec les usagers de l'accueil de loisirs de cette programmation selon un cadre (notamment budgétaire) qui peut être fixé préalablement par la collectivité.

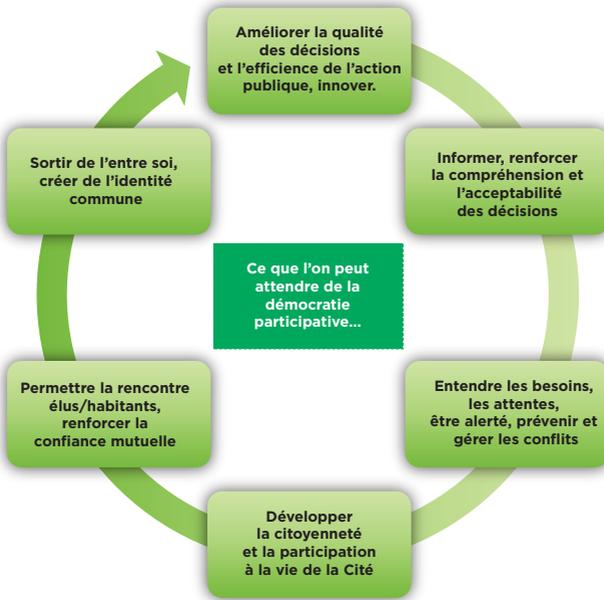
Il est également possible de n'utiliser qu'une partie de ces formats. On peut ainsi considérer à propos d'un projet que la démarche consistera à réaliser une grande enquête sans nécessairement passer par une phase de débat, puis à informer la population des décisions prises et qui ont été inspirées par les résultats de l'enquête.

Il est important d'affirmer dès à présent que **la démocratie participative n'est pas la démocratie directe**, comme peut l'être par exemple la pratique référendaire. Elle n'enlève rien du pouvoir de décision des élus, elle a plutôt tendance, à mesure que l'on veille à organiser une démarche rigoureuse et transparente, à légitimer leur capacité à arbitrer en dernier ressort.

C'est une façon de gouverner, qui se répand depuis à peine deux décennies. Elle s'appuie sur l'idée que le rôle des citoyens ne doit pas se limiter à l'épisode de l'élection, mais qu'il est souhaitable de les associer à l'élaboration de la décision publique et à son évaluation tout au long du mandat.

Faire preuve de clarté en la matière est essentiel pour lutter contre la confusion qui perdure entre participation et représentation, entre démocratie participative et directe, une confusion entretenue également par la pression des « citoyens experts » et qui s'exprime souvent au sein des instances permanentes de concertation.





1.3 - Ce que l'on peut en attendre... ou pas de la démocratie participative

Ce que l'on peut attendre de la participation

On peut attendre de la participation tout un ensemble de résultats, dont l'atteinte dépend naturellement de la manière dont les démarches sont mises en œuvre et qui sont à décliner en fonction des particularités territoriales.

Améliorer la qualité des décisions et l'efficacité de l'action publique.

Première finalité de la démocratie participative, elle est d'autant plus importante pour des collectivités confrontées à une très forte complexification des décisions et à la multiplication des intérêts contradictoires qui renforcent la nécessité d'associer toutes les parties prenantes. La participation peut également faire progresser l'efficacité de l'action publique

par une meilleure affectation des ressources en fonction des besoins et attentes de la population. L'expérience montre que les citoyens sont extrêmement attentifs à la dépense publique, à mesure qu'on les informe des conséquences financières de telles ou telles options mises en débat ou de leurs propositions.

Informier, renforcer la compréhension et l'acceptabilité des décisions.

Les démarches participatives ont un double effet positif : les participants aux débats bénéficient d'une information détaillée sur le sujet mis en discussion, qu'ils peuvent relayer autour d'eux, devenant des « ambassadeurs » du projet... et cela les conduit à s'intéresser à la politique publique concernée et plus largement à la vie de la cité. Le renforcement de l'acceptabilité des décisions ne peut être l'objectif unique d'une démarche participative, qui ne doit pas servir à « faire passer » une décision prise par ailleurs. Mais, même si le débat n'entraînera pas systématiquement une adhésion unanime, il permet de renforcer la compréhension des enjeux et des décisions prises à son issue, voire de contredire de fausses informations diffusées à propos du projet.

Entendre les besoins, les attentes, être alerté, prévenir et gérer les conflits.

Les échanges avec les habitants permettent de mieux comprendre la manière dont ils perçoivent les actions de la municipalité et d'être informés de leurs attentes, de leurs besoins, des difficultés potentielles ou des dysfonctionnements du quotidien. Face à une difficulté, à un conflit naissant ou avéré, si la pratique participative est bien en place, il sera d'autant plus facile de réunir les différentes parties, pour trouver ensemble les modalités de sa résolution.

Développer la citoyenneté et la participation à la vie de la cité.

Les démarches participatives sont l'occasion, pour les habitants, de mieux comprendre les conditions de mise en œuvre des services et d'être associés à leurs améliorations potentielles... une implication qui peut contribuer à dépasser une certaine attitude consumériste à l'égard des politiques publiques. La démocratie participative tend ainsi à augmenter la capacité d'initiative des citoyens et des acteurs, à développer la citoyenneté, à lutter contre l'abstention, voire à susciter des vocations... des objectifs majeurs qui renforcent la volonté des élus d'associer la population.

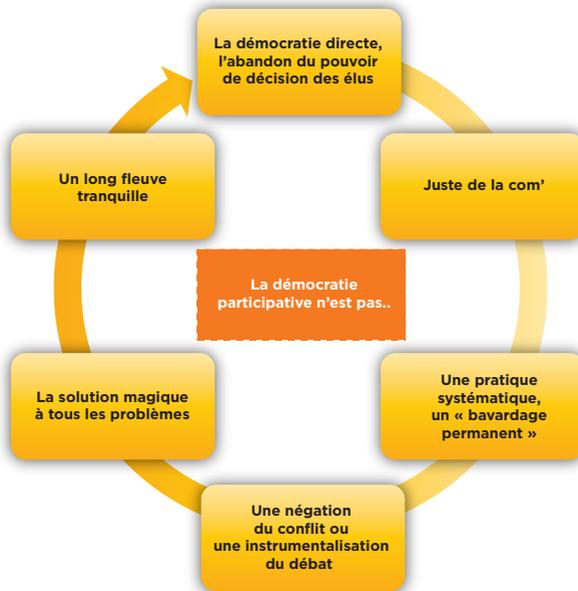
Permettre la rencontre entre les élus et les habitants, renforcer la confiance mutuelle. Les ressorts de la confiance élus/citoyens sont complexes et fondés sur de nombreux facteurs parfois contre-intuitifs. Mais il est une constante : on fait davantage confiance à un élu que l'on connaît. C'est d'ailleurs cela qui explique que le degré de confiance baisse à mesure que l'élu s'éloigne du terrain (maire, conseiller départemental, député...). Là encore, cela ne peut pas être leur finalité première, mais les démarches participatives peuvent largement concourir à cet objectif, à condition bien sûr qu'elles soient menées de façon loyales et rigoureuses.

Sortir de l'entre-soi et créer de l'identité commune. De nombreux chercheurs évoquent une société de plus en plus archipelisée, une société de *l'entre-soi*, que le déploiement des réseaux sociaux contribue à fragmenter. On n'y pense pas toujours, mais les débats - quand on a veillé à ce qu'ils réunissent la plus grande diversité de la population et qu'ils permettent réellement les échanges entre les participants - sont des occasions formidables de rencontres entre des personnes qui ne font, le reste du temps, que se croiser. Ceci est particulièrement important en Ile-de-France, où les habitants sont des nomades journaliers entre des territoires où ils habitent, travaillent, étudient, consomment, se divertissent... Les débats sont autant d'opportunités de partager une identité municipale, de créer des liens et de l'attachement. C'est d'ailleurs, lorsque l'on évalue les processus participatifs, un des premiers éléments de satisfaction évoqué par les participants : le fait d'avoir pu échanger avec des personnes différentes. Naturellement, cela ne doit pas être le seul objectif de la démarche de concertation qui ne peut être un alibi de la rencontre, mais il s'agit là d'un bénéfice collatéral majeur !

Ce que la démocratie participative n'est pas...

Nous avons vu que les démarches participatives peuvent concourir à de nombreux objectifs dans la mesure où elles sont réalisées de façon rigoureuse. Mais la démocratie participative n'est pas le graal démocratique et ne prétend en aucune manière résoudre toutes les difficultés.

De la démocratie directe... Un processus de concertation ou de coconstruction, s'il peut être décisif, n'est pas en soi décisionnel. Il participe du processus de décision, comme les études financières ou techniques et vient éclairer la décision prise légitimement par les élus.



« **Juste de la com'** ». C'est une des critiques les plus fréquentes contre la démocratie participative. Pour que l'on puisse parler de concertation, il est nécessaire que celle-ci puisse avoir une influence réelle sur la décision et donc qu'il existe suffisamment de marges de manœuvre dans projets que l'on soumet au débat. Elle ne peut uniquement viser à convaincre les participants de l'intérêt du projet sans leur donner la parole pour qu'ils expriment, eux, ce qu'ils en pensent et leur donner la possibilité d'agir sur ce projet.

Une pratique systématique, un « bavardage permanent ». La démocratie participative n'est pas non plus une pratique qui doit s'appliquer préalablement à toutes les décisions, délégitimant ainsi le rôle des élus. Elle ne peut être une pratique perpétuelle portant sur tous les actes de la collectivité, au risque de devenir un « bavardage » permanent⁴ ne réunissant finalement que ceux qui ont le temps pour ces échanges, et qui peut également viser à masquer les enjeux plus importants qui, eux, ne sont pas soumis à débat.

4. Pour faire référence à l'analyse qu'en fait Pierre-Henri Tavoillot dans son ouvrage « *Comment gouverner un peuple-roi ?* »

Une négation du conflit, un moyen d'instrumentaliser le débat. Les pratiques participatives ne peuvent viser à « faire passer » des décisions difficiles, en édulcorant les conséquences, en masquant les efforts à consentir. Au contraire, elles sont une manière d'institutionnaliser l'expression du conflit pour éviter la violence pour reprendre l'expression du sociologue Michel Wieviorka⁵. Ce dernier estime que les violences qui traversent la société pourraient être « évitées ou minimisées » si les questions qu'elles véhiculent bénéficiaient d'un « traitement politique », « faisaient l'objet de négociations » et cessaient « d'être de l'ordre de la rupture, de l'impossible débat », pour relever « de l'ordre du conflit institutionnalisé ». Concerner exige de la transparence et de la rigueur pour partager, avec les participants, les contraintes et les difficultés de la mise en œuvre des politiques publiques. Cela implique nécessairement de ne pas limiter le débat au premier cercle des habitués que l'on connaît et dont on connaît les attentes que l'on peut satisfaire parfois à moindre frais. Cela impose d'organiser la discussion avec toutes les parties prenantes y compris celles qui sont opposées au sujet mis en débat.

La solution magique à tous les problèmes. Si le présent guide expose l'intérêt du développement de la démocratie participative, il ne prétend en aucune manière que cela résoudra tous les problèmes : les élus resteront confrontés à des difficultés, les compromis trouvés ne satisferont pas toute la population, les oppositions irréductibles trouveront toujours l'occasion de s'exprimer...

Et ce n'est jamais... un long fleuve tranquille. Mettre en débat un sujet, surtout s'il est sensible, exige du courage politique et la rigueur méthodologique. Engager le débat, c'est accepter (pour les élus et pour les participants) de ne pas être d'accord, de se confronter à des points de vue différents, de s'enfermer parfois dans des impasses, de proposer des solutions qui finalement ne seront pas retenues, de devoir prendre du temps pour trouver des compromis au service de l'intérêt général...

5. Cf. Michel Wieviorka *Face au mal - Le conflit sans la violence*. Éd. Textuel janvier 2018.

1.4 - Donner la parole c'est donner sa parole - des principes et des engagements

Le rôle des élus dans le déploiement de la démocratie participative est fondamental y compris dans le choix des méthodes utilisées pour la mettre en œuvre. Ce sont eux qui posent le « mandat de concertation » c'est-à-dire : les grandes orientations politiques, les décisions déjà prises et les marges de manœuvre soumises au débat. Ils sont les garants⁶ de la loyauté de la démarche et ce sont eux qui tranchent les débats en prenant légitimement les décisions qu'ils devront exposer et expliquer aux participants à la concertation et à la population en général.

Donner la parole aux citoyens, dans le cadre d'un processus participatif allant au-delà des obligations réglementaires, n'est pas anodin.

Pour l'élu, « donner la parole », c'est donner « sa parole » de respecter un ensemble d'engagements créateurs de confiance :

- 1. Ne mettre en débat que des sujets dont certains (voire tous les) aspects sont ouverts à des modifications (variants, marges de manœuvre) et informer les participants des décisions déjà arbitrées et des contraintes (invariants).**
- 2. Mobiliser toutes les parties prenantes sans se limiter au premier cercle des habitués, en déployant des moyens adaptés pour faire venir ceux que l'on entend peu.**
- 3. Donner accès à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible.**
- 4. Organiser le débat pour que la discussion ait lieu avec et surtout entre les participants, et que chacun puisse contribuer à mesure de ses capacités.**
- 5. Étudier sincèrement et attentivement toutes les propositions pour voir comment elles peuvent être intégrées au projet mis en discussion.**
- 6. En fin de processus, rendre compte aux participants des décisions prises en distinguant les contributions retenues, mises à l'étude et écartées et en explicitant ces choix.**

6. À ne pas confondre avec le rôle du garant de la concertation au sens que lui donne la CNDP pour les démarches réglementaires.

1.5 - Des méthodologies rigoureuses pour concrétiser les engagements politiques

Le portage politique, le respect des engagements et la rigueur méthodologique sont autant de préalables qui permettront d'éviter certaines erreurs qui conduisent parfois à générer une grande frustration. De la part des participants - qui peuvent douter de la sincérité et de l'utilité réelle des processus - et de la part des maîtres d'ouvrage - qui doutent parfois de la bonne foi des participants et de l'utilité de leur contribution pour améliorer la qualité des décisions au service de l'intérêt général.

L'objectif de ce guide est d'outiller les élus qui sont - nous l'avons vu dans l'étude relative aux programmes municipaux - le plus souvent animés d'une volonté réelle de déployer des pratiques participatives. Il s'agit de leur proposer des méthodologies qui contribueront à permettre :

- l'extension des sujets mis en débat au-delà des seuls projets de proximité pour aborder des enjeux plus stratégiques et de plus grande ampleur ;
- la capacité à engager les échanges suffisamment en amont des projets afin que les contributions soient une réelle ressource pour la décision et plus généralement à programmer les démarches dans le temps du mandat en dépassant la succession des initiatives ponctuelles ;
- la mise en place de stratégies de concertation incluant des objectifs clairs, mesurables et partagés ;
- la clarification des marges de manœuvre des sujets en discussion et la transparence des informations délivrées ;
- l'élargissement de la participation au-delà du premier cercle des habitués et le déploiement d'une mobilisation proactive permettant de susciter l'intérêt d'un large public ;
- l'amélioration des modalités de mise en débat afin de dépasser la logique questions/réponses et permettre aux participants de croiser leurs points de vue pour produire des propositions d'intérêt général qui dépassent la simple somme des intérêts particulier ;
- la formalisation de l'étape finale de la concertation consistant à la restitution argumentée des décisions prises à l'issue des débats ;
- la généralisation de l'évaluation des pratiques pour en capitaliser les enseignements.

Le renforcement méthodologique des pratiques participatives vise également à limiter le risque de plus en plus avéré de prises de position très virulentes à l'encontre des démarches de concertation, y compris par certains participants y ayant contribué. On voit ainsi certains groupes réaliser des pétitions (dont il n'est pas toujours possible de mesurer la portée réelle) pour s'opposer à des décisions ayant fait l'objet de concertations approfondies, ou même déployer des « contre-démarches » participatives.

On peut estimer qu'il sera plus aisé pour la collectivité de répondre à ces oppositions en mettant en avant la rigueur des processus qu'elle a déployés.

Il est également important de rappeler que **toute démarche de concertation doit s'accompagner d'une stratégie de communication** visant notamment à exposer les engagements pris, à présenter le processus de mise en débat, à mettre en valeur l'investissement des participants et à exposer les décisions prises à l'issue du processus participatif et la manière dont elles se sont nourries du débat.



2 CONDUIRE UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION

Engager une démarche de concertation nécessite préalablement de répondre à un ensemble de questions, puis de mobiliser les participants, de déployer une méthodologie de mise en débat et enfin de tirer parti de cette démarche. Nous allons explorer ces éléments pas à pas dans ce chapitre.

2.1 - Les questions à se poser avant

Faut-il concerter et à quelles fins ? Dans quel contexte la concertation se déroule-t-elle ? Sur quoi va-t-on concerter ? Quelles informations seront délivrées ? Quelles questions seront posées aux participants ? Quand faut-il concerter ? Comment va-t-on structurer le processus de concertation ? Quelles seront les parties prenantes mobilisées et comment les mobilisera-t-on ?...

Une concertation est une démarche, un projet, un processus, qui doit être préparé soigneusement. Ce travail préparatoire peut être organisé de la façon suivante :

- Réunion des acteurs internes concernés : élus référents, service en charge du sujet, services de la démocratie locale, de la communication, cabinet... et rédaction d'une première note stratégique ;

- Échanges avec les éventuels partenaires ou copilotes de la démarche : intercommunalité, co-financeurs, bailleurs sociaux, services de l'État... ;
- Finalisation de la stratégie, validation, rédaction d'une feuille de route détaillée incluant les outils, les délais, le calendrier des débats, formalisation éventuelle d'un cahier des charges pour mobiliser des prestataires externes ;
- Partage de la stratégie avec l'ensemble des acteurs internes et externes concernés.

2.1.1 Faut-il concerter ? Et à quelles fins ?

Dans certains cas précis, la question de savoir s'il faut ou non concerter ne se pose pas : il s'agit ici de toutes les situations dans lesquelles la concertation est obligatoire ce qui n'empêche pas de choisir de développer une démarche dépassant les seules obligations.

Les obligations réglementaires.

Quelle que soit la législation qui les définit, les procédures de participation ayant une dimension réglementaire confèrent le droit pour le public :

- 1) d'accéder aux informations pertinentes afin de permettre une participation effective ;
- 2) de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- 3) d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision finale. La population doit être, dans certains cas, concertée en amont de la décision. Il s'agit par exemple des opérations soumises à la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP), ou de plans et de programmes spécifiques tels que notamment les plans de prévention des risques technologiques. La participation est également obligatoire pour certains plans et projets en aval de la décision, via le processus d'enquête publique par exemple (pour des projets d'aménagement, des démarches de planification...), ou par voie électronique.

Tout comme il existe des situations où la concertation est obligatoire, il est également des situations où elle n'est pas pertinente : lorsque le projet ne recèle aucune marge de manœuvre. Cela n'exclut naturellement pas d'informer les habitants, voire même de les consulter, mais, s'il n'y a aucune marge de manœuvre, on ne parlera pas de *concertation*.

2.1.2 Dans quel contexte cette concertation se déroule-t-elle ?

Analyser l'historique. Les habitants ont de la mémoire, ils se souviennent des démarches de concertation antérieures, surtout s'ils en ont conçu de la frustration. Il est donc essentiel, avant d'engager un débat, de tirer les enseignements des éventuelles étapes préalables, voire de démarches connexes au projet. Qu'a-t-on mis en discussion ? Qui était présent ? Qui manquait ? Comment se sont passés les débats ? Y a-t-il eu des difficultés particulières ? A-t-on restitué aux participants le résultat de ces étapes préalables ? A-t-on fait état des décisions ? Si le temps a passé, les a-t-on tenus au courant des raisons de ces délais ? Le projet a-t-il évolué ? En a-t-on informé la population ? Les pratiques de concertation sont récentes, il est donc tout à fait compréhensible que certaines démarches aient pu être mises en œuvre, par le passé, avec un certain manque de méthode. La meilleure façon de progresser est d'analyser ces pratiques de façon objective et de reconnaître simplement ces difficultés. Les citoyens, lors de la rencontre de lancement de la nouvelle démarche, seront assurément sensibles au fait que la collectivité a tiré des enseignements de ses pratiques passées pour les améliorer.

Anticiper les risques. Toute démarche de dialogue avec la population est génératrice d'incertitudes pour la collectivité : elle se déroule « en direct », on ne sait pas qui sera présent, on ne maîtrise pas toujours ce que vont dire les intervenants, les projets rencontrent souvent des oppositions... Lors de la phase préparatoire, il convient donc de tenter d'identifier l'ensemble de ces risques : politiques (par exemple des désaccords entre les élus de la majorité), historiques (une phase antérieure qui s'est mal déroulée), juridiques (si la démarche s'inscrit dans des obligations réglementaires), calendaires (du fait d'un temps dédié à la discussion que l'on sait trop court), voire même logistiques (faiblesse des moyens alloués à la démarche, indisponibilité des salles pour accueillir les débats).

Un autre risque est à prendre en compte : la présence de groupes de pression ou collectifs qui peuvent ou non représenter un point de vue

majoritaire dans la population, qui ne « jouent pas le jeu » de la concertation et choisissent des formes d'expression plus directes : occupations de site, pétitions, recours au juridique, manifestations... Même s'ils sont éminemment difficiles à mesurer et à gérer, il est *a minima* nécessaire d'essayer de les anticiper. Naturellement, il n'est pas ici question de porter un jugement sur la nature du positionnement de ces collectifs, il est même recommandé de les rencontrer en amont de la démarche et de les inviter à participer, mais il s'agira de veiller à ce que la participation des opposants au projet ne vienne pas empêcher l'expression de tous les points de vue. Dans les situations les plus tendues, on recommandera de s'appuyer sur un tiers professionnel externe pour l'animation des débats afin de permettre aux élus de conserver un certain recul. La nomination d'un garant CNDP (Commission nationale du débat public) à titre volontaire, s'il n'est pas prévu au titre réglementaire, pourra également être de nature à garantir une plus grande sérénité des débats.

2.1.3 Sur quoi va-t-on concerter ?

Une concertation peut porter sur **une très grande variété de sujets**. On peut mettre en débat une action, un projet, une politique. On peut engager une discussion sur un projet d'aménagement, la réalisation d'un équipement, la réhabilitation d'un patrimoine... On peut ouvrir la discussion sur la politique de la jeunesse, la politique sportive, la stratégie tarifaire, la politique d'accueil du public... On peut même ouvrir un débat sur le budget d'investissement et de fonctionnement de la collectivité.

Le sujet déterminé, il convient alors de définir les éléments qui seront soumis au débat et la manière dont il sera organisé, au titre de ce que l'on appelle le « mandat de concertation » et qui comporte :

- Le **périmètre** du débat dans lequel on distingue précisément :
 - d'une part ce qui est déjà décidé, acté, les « coups » partis, les invariants réglementaires, techniques... qui ne feront pas l'objet d'un débat, mais d'une information à propos de laquelle les participants pourront apporter un avis mais qui ne modifiera pas la décision ;
 - et, d'autre part, ce qui n'est pas encore décidé (les variants), c'est-à-dire les éléments du projet qui sont encore suffisamment souples pour bénéficier des enseignements de la concertation et qui seront mis en débat ;

- **La manière dont le débat va se dérouler et sera conclu** : c'est-à-dire la manière dont on va mettre en discussion les différents sujets, les questions que l'on posera, la progressivité des échanges et les modalités de décisions et de restitution de ces décisions.

Définir les marges de manœuvre...

Cette étape requiert une attention particulière : il s'agit de passer en revue, point par point, toutes les dimensions du projet pour identifier les sujets pouvant être soumis au débat, un débat qui permettra d'adapter le projet aux attentes des parties prenantes et *in fine* d'en améliorer la qualité. La distinction doit également être opérée entre l'opportunité d'un projet et la manière dont il sera mis en œuvre. On peut ainsi estimer par exemple, que l'opportunité de réaliser un projet d'aménagement ou un nouvel équipement relève d'une décision politique préalable, parfois inscrite dans un projet de mandat, mais que la façon dont cet aménagement va être réalisé peut faire l'objet d'une concertation. De la même façon, l'opportunité pour la collectivité de mettre en place une politique culturelle ambitieuse relève de la responsabilité de la collectivité, mais les mesures d'accompagnement peuvent être nourries par une large démarche participative.

...et en informer les participants

En introduction des débats, lors de la rencontre de lancement, il conviendra de communiquer de la façon la plus claire possible le cadre de la concertation. L'expérience montre que les citoyens attendent cette transparence. Ils se méfient autant des débats où « les choses sont décidées d'avance » que des débats où on laisse à croire que la feuille est totalement blanche. Ils ont légitimement besoin de savoir à quoi va réellement servir leur participation.

Sont déclinés ci-dessous, à titre d'illustration, des exemples de variants et invariants à propos de différents projets. Certains sujets sont positionnés parfois dans les deux catégories, comme par exemple le budget consacré à une politique ou à un projet. On peut en effet estimer que ce sujet n'est pas soumis au débat, ou *a contrario*, ouvrir la discussion sur la bonne allocation des ressources. **Le choix de faire d'un sujet un variant ou un invariant relève de la décision des élus et peut différer d'un projet à un autre.**

Sujet	Illustrations d'invariants	Illustration de variants
Projet éducatif de territoire	<p>Les obligations relatives à l'accueil des enfants, les réglementations relatives aux taux d'encadrement.</p> <p>Le choix politique de mettre en place un accueil périscolaire.</p> <p>Le budget consacré à cette politique...</p>	<p>La nature des activités en fonction des classes d'âge, les horaires, les classes d'âges concernées, la tarification des activités pour les usagers, les critères d'évaluation...</p>
Projet d'aménagement	<p>Le choix de réaliser le projet, les obligations relatives au PLU, les obligations relatives au taux de logements sociaux, le nombre de logements, la répartition des m² pour les différents usages...</p>	<p>La forme urbaine, la forme de l'habitat, la programmation des espaces publics, la destination des locaux d'activité, la façon dont le quartier favorisera les liens intergénérationnels, la manière dont on peut favoriser les comportements vertueux en matière de respect de l'environnement...</p>
Déploiement d'un plan vélo	<p>Le choix de déployer cette politique, les éléments prescriptifs du plan ou schéma de mobilité, les obligations règlementaires en matière d'aménagement des voiries, les décisions déjà prises par les autres collectivités (sur des voiries relevant de leur compétence), les questions de sécurité routière, le budget prévisionnel...</p>	<p>Les itinéraires, la nature des aménagements, l'allocation des ressources en fonction du coût des différents aménagements, l'inclusion dans les plans de déplacements des entreprises ou des administrations, les mesures incitatives, la pédagogie...</p>

2.1.4 Quelles informations seront délivrées et quelles questions seront posées aux participants ?

Communiquer les informations aux participants

En matière de transmission d'information, la première règle est la **transparence**. Les participants ont besoin de bien comprendre les enjeux et le contexte pour apporter des contributions utiles au projet. La seconde est la **clarté**. Les informations communiquées doivent être appréhendables par tous les participants à la concertation. S'ils ont le sentiment que certains éléments manquent de clarté, les par-

ticipants considèreront immédiatement que c'est parce qu'on « leur cache des choses ». Pour cela, il peut être intéressant de travailler en deux temps : dans un 1^{er} temps, les responsables du projet rédigent une présentation ; puis dans un 2^e temps, des lecteurs non impliqués dans le projet et ne disposant pas de compétences spécialisées, reprennent la présentation pour s'assurer qu'elle est aisément compréhensible par tous.

Exposer le «mandat de concertation »

Ce mandat, et notamment ce qui est mis en débat et ce qui ne l'est pas, est exposé clairement aux participants, tout comme le cheminement du projet (où en est-on ? les étapes antérieures, celles qui suivront la concertation), les acteurs concernés (qui réalise les études, qui sont les partenaires, qui décide), la démarche de concertation et ce qui a motivé les choix des différents outils, ainsi que les engagements pris pour cette démarche.

Poser des questions aux participants

Lorsque l'on souhaite mener une concertation rigoureuse, on ne peut limiter l'exercice à présenter aux participants les orientations d'un projet, puis à leur demander ce qu'ils en pensent. Il est nécessaire de structurer le débat autour de questions qui ne visent pas à fermer la discussion mais à structurer le débat et le rendre le plus productif possible.

Cette manière de faire permet surtout de renverser le paradigme des réunions publiques classiques. **En effet, la concertation n'est pas une démarche visant à ce que les participants posent des questions aux décideurs (ce qui relève de la consultation ou de l'information), mais à ce que les décideurs posent des questions aux participants afin qu'ils formulent des contributions à même de nourrir la décision qu'ils devront prendre à l'issue du processus de débat.** Poser des questions, pour le maître d'ouvrage, c'est aussi s'engager à prendre en compte les réponses.

La qualité de la formulation de ces interrogations est primordiale. Il est important de leur garder un caractère ouvert et d'éviter de s'enfermer dans des considérations techniques en demandant aux participants

« comment » mettre en œuvre telle ou telle décision potentielle, mais poser également la question du « pourquoi », du sens, des impacts..., c'est-à-dire à la dimension politique.

Les questions doivent également évoluer à mesure du déploiement des débats et s'adapter à la diversité des publics. On peut ainsi, au démarrage du processus, poser des questions relatives au diagnostic préalable d'une politique, aux attentes, aux critères de qualité du projet... puis l'on peut aller plus loin en demandant aux participants d'illustrer leurs attentes, de les détailler par thématiques, d'élaborer des scénarios sur la base des attentes...

2.1.5 Quand va-t-on concerter ?

La réponse est simple : **on concerte avant de décider, et même le plus tôt possible avant de prendre une décision.** Cependant, la concertation peut être engagée à différentes étapes de définition et de déploiement d'un projet ou d'une politique (principe du projet, études et diagnostic, scénarios, stratégie de mise en œuvre, les « projets dans le projet », l'évaluation...), à mesure que ce que l'on met en débat n'a pas encore fait l'objet d'une décision et que celle-ci peut être nourrie par les échanges.

Établi dès le démarrage du projet, le planning prévisionnel est la meilleure garantie que l'on trouvera le « bon moment » pour concerter. Il doit notamment tenir compte des autres événements du territoire et des démarches en cours. Il doit intégrer les calendriers électoraux et les obligations en matière de communication.

Pourquoi concerte-t-on souvent trop tard ?

- Par crainte d'être débordé par des demandes que l'on ne pourra pas satisfaire, ou parce que l'on hésite parfois à dire que « l'on ne sait pas », il arrive que l'on multiplie les études préalables, ce qui conduit à cadrer le projet à tel point qu'il n'y a plus de place pour le débat ;
- Parce que l'on prend du temps à trouver un accord entre décideurs. On recule donc la date de la concertation jusqu'à ce que cet accord soit trouvé. On peut cependant trouver un accord sur le principe de la

démarche de concertation en rappelant que cette concertation nourrira une décision qui sera prise, *in fine*, par les élus ;

- Parce que l'on demande parfois aux prestataires techniques de formaliser un projet très précis y compris dès la réponse à l'appel d'offre, alors qu'il est préférable de prévoir une élaboration progressive, intégrant les résultats de la concertation ;
- Par manque d'anticipation des démarches de concertation. On se trouve ainsi pris par le temps, par les obligations liées à la recherche de financement, par le calendrier de mandat...

Quelles sont les conséquences d'une concertation trop tardive ?

- **Plus le projet est avancé plus on y tient et moins on a envie de le modifier.**
- **Plus on attend, moins les marges de manœuvre sont importantes et puis la concertation devient accessoire.**
- **Plus on tarde et plus la concertation génère des coûts de transformation du projet initial.**

Remarque : Il est parfois considéré qu'engager une démarche de concertation a pour effet de ralentir la réalisation du projet, mais l'expérience montre que si la mise en discussion est bien programmée, elle a plutôt tendance à structurer la marche du projet et à le faire avancer.

Selon quelle temporalité concerter ?

La temporalité de la concertation obéit à deux notions importantes : l'effet cliquet et la traçabilité.

- On appelle **effet cliquet** le fait de considérer qu'un sujet ayant été débattu et ayant fait l'objet de décisions ne doit plus être remis au débat, au risque de se retrouver dans un phénomène de boucle. Pour éviter ce dernier, il faut prévoir la « clôture » de la démarche ou de ces étapes par un temps de restitution du bilan de la concertation et des décisions prises.
- **La traçabilité de la concertation** est le fait de s'assurer d'abord que l'on puisse à tout moment avoir accès à toute l'information concernant le projet et la démarche de concertation : documents de présentation,

comptes-rendus et bilans des débats. Et surtout que l'on puisse mesurer l'utilité de la concertation et donc la manière dont elle est venue nourrir le projet. Cela passe par l'étape indispensable de restitution des décisions prises à l'issue des débats et peut également donner lieu à la mise en place d'un dispositif de suivi de la réalisation du projet et d'évaluation de celui-ci.

Combien de temps doit durer une démarche de concertation ?

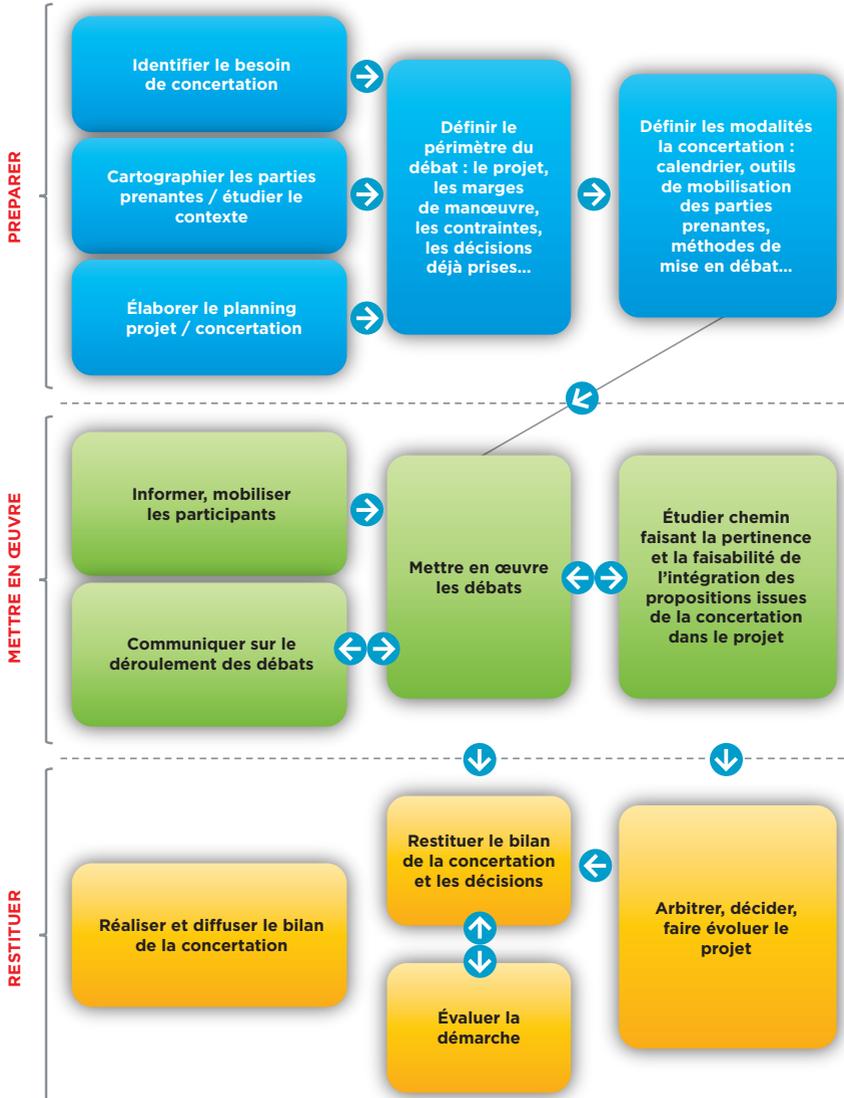
Il n'y a pas de règle absolue en la matière, la durée du processus de concertation dépend de l'ampleur du sujet mis en débat. Mais si cette durée est trop importante, cela peut avoir des effets pervers importants, au premier rang desquels l'essoufflement des participants et une diminution de leur diversité.

On peut considérer qu'une démarche d'ampleur moyenne (comprenant les trois temps de discussion évoqués ci-dessous) peut s'organiser sur une période de 4 à 6 mois. S'il s'agit d'une démarche de plus grande ampleur, il est recommandé de séquencer le processus en plusieurs étapes (projet, projets dans le projet, évaluation...).

À noter : il est nécessaire de prévoir une phase préparatoire d' *minima* 4 à 6 semaines qui s'ajoute à la période de mise en débat et de programmer soigneusement l'étape décisionnelle afin de ne pas repousser trop loin le temps de la restitution.

2.1.6 Comment va-t-on structurer le processus de concertation ?

Une fois établis les objectifs et le périmètre, il est nécessaire de définir le processus de concertation qui n'est pas une succession de moments déconnectés les uns des autres, mais bien une démarche progressive et coordonnée. Ce processus s'organise en trois phases : la préparation, la mise en débat et la restitution, selon un schéma type à adapter à chaque sujet et contexte.



2.1.7 Avec quelles parties prenantes va-t-on concerter ?

On appelle « parties prenantes » toutes les personnes, acteurs, organisations qui sont concernés par un projet. Il n'y a pas de parties prenantes par nature, elles dépendent du projet mis en discussion : habitants riverains ou non du projet, usagers ou non des politiques mises en discussion, jeunes ou moins jeunes, acteurs économiques, sociaux, culturels, environnementaux, élus, agents... Toutes ces parties prenantes ont en commun d'avoir un « intérêt » pour le sujet mis en discussion. Identifier et mobiliser ces parties prenantes constitue un des enjeux majeurs de toute démarche participative et l'une des marges importantes de progrès des démarches aujourd'hui mises en œuvre.

Réaliser une « cartographie des parties prenantes »

Cela consiste à établir la liste la plus exhaustive possible de tous ceux qui peuvent être concernés directement ou indirectement, de près ou de loin, par le sujet mis en discussion. En la matière, la règle qui prévaut est toujours : plutôt trop que trop peu ! Il est toujours préférable d'inviter des participants qui ne viendront pas parce qu'ils ne se sentent pas concernés, que d'oublier une partie prenante importante. La liste établie, il peut être nécessaire, si le sujet mis en discussion suscite des oppositions importantes, de prendre le temps d'identifier le positionnement des différentes parties prenantes. Pour cela, deux solutions sont possibles et combinables : partager les informations internes à la collectivité et à ses partenaires, ou réaliser une série d'entretiens auprès d'interlocuteurs représentatifs des différentes parties prenantes, en confiant de préférence cette mission à un tiers. Ces entretiens visent à comprendre et à objectiver ce que les interlocuteurs connaissent du projet, les éventuelles fausses informations, les rumeurs, les attentes et les craintes, mais aussi le regard porté sur le maître d'ouvrage... et le cas échéant à prévoir des dispositifs spécifiques y compris de médiation.

La mobilisation des participants : un enjeu majeur et une responsabilité du maître d'ouvrage...

C'est peut-être une des questions qui préoccupe le plus les collectivités : comment s'assurer d'une participation nombreuse et diversifiée aux débats ? En effet, chacun constate et regrette que ce sont « souvent les mêmes » qui participent aux rencontres, principalement des retraités des

classes moyennes. La faiblesse (en qualité ou en quantité) de la participation et la difficulté à mobiliser dans la durée ne sont pas seulement regrettables - en cela qu'elles dénoteraient d'un supposé désintérêt de la population pour la chose publique - elles représentent une menace réelle pour la légitimité et l'utilité des démarches participatives et par extension, pour le fonctionnement démocratique. **En effet, si les participants ne sont pas et ne doivent pas être considérés comme des représentants de la population (ce sont les élus qui le sont), leur présence nombreuse et diversifiée est une condition indispensable pour que la concertation tende vers l'intérêt général.**

Trop souvent les démarches de concertation ne réunissent que des effectifs très restreints « d'habités ». Ces derniers reflètent insuffisamment la diversité des parties prenantes concernées par le sujet mis en débat et sont donc dans l'incapacité de formuler des propositions réellement d'intérêt général. Pourtant, une mobilisation de grande ampleur est tout à fait possible, à condition de faire évoluer les pratiques d'invitation vers des modes plus proactifs et surtout de consacrer de réels moyens pour y parvenir. On considère ainsi qu'il est nécessaire de flécher environ 25 % des moyens humains, techniques et financiers alloués à la démarche de concertation pour la mobilisation (et remobilisation) des participants.

Les outils existent et il n'est plus temps de se contenter de déplorer la faiblesse de la participation sans réagir, tout en poursuivant des démarches délégitimées par la faiblesse de la participation. Il faut aller plus loin, et accepter parfois d'interrompre un processus de concertation si l'on considère qu'il ne réunit pas assez de participants ou des participants trop peu représentatifs de la diversité des parties prenantes. On peut tout à fait associer les participants présents à ce constat, puis prendre le temps de redéployer les outils de mobilisation, avant de reprendre la démarche.

... une question d'échelle...

Un des travers importants d'implication des parties prenantes est également le caractère parfois trop resserré du périmètre de mobilisation en termes géographique et de diversité des publics cibles. Sur un plan géographique, on a ainsi trop souvent tendance, par exemple pour des

projets d'aménagements, à ne mobiliser que les riverains, alors même que ces projets concernent souvent toute la commune voire bien au-delà. En la matière, plus on s'assure que la mobilisation concerne les personnes directement impliquées, mais aussi toutes celles qui ont un intérêt même éloigné pour le projet, plus on se donne l'opportunité que la concertation produise des propositions relevant de l'intérêt général et ne s'enlise pas dans des réflexes Nimby⁷.

Important

Il est nécessaire d'avoir une attention spécifique pour les publics susceptibles de subir des impacts négatifs du fait de la mise en œuvre du projet. On pense par exemple à la question des démolitions dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Si l'ensemble des habitants peuvent et doivent être associés aux discussions relatives au projet d'aménagement dans son ensemble, il faut absolument faire précéder ces échanges de rencontres spécifiques avec les personnes concernées pour établir les conditions dans lesquelles elles seront relogées.

...et une question de nombre

S'il faut avoir une très grande attention à la *qualité* de la participation (au sens de la diversité des profils), la *quantité* est aussi un enjeu de premier plan. Lorsque l'on conduit des débats avec un nombre de participants restreint, soit parce que la mobilisation n'a pas porté ses fruits, soit parce que l'on a fait le choix de constituer un « panel » de quelques participants, on se trouve face à deux limites majeures :

- La première est liée au fait que l'on a tendance parfois à considérer que ces groupes restreints, surtout quand ils sont constitués sous forme de « panels », sont « représentatifs » de la population alors même qu'une enquête d'un institut de sondage considérée comme représentative

7. NIMBY ou Nimby est l'acronyme de l'expression « Not In My Back Yard », qui signifie : « *pas dans mon arrière-cour* ». Le terme ou les expressions effet Nimby, syndrome Nimby, sont utilisés généralement pour décrire soit l'opposition de résidents à un projet local d'intérêt général dont ils considèrent qu'ils subiront des nuisances, soit les résidents eux-mêmes. Le nimbyste désigne ainsi l'opposant à un projet d'aménagement motivé, non par une opposition de principe ou de nature environnementale, mais par l'emplacement de ce projet qui porte atteinte à son cadre de vie et à son patrimoine.

porte elle sur des échantillons conséquents de plusieurs centaines à plusieurs milliers d'interviewés. S'il est possible de s'en inspirer dans certains cas, il faut faire preuve de la plus grande prudence quant à la généralisation des panels restreints et se rappeler qu'en augmentant le nombre de participants de quelques dizaines à quelques centaines, on se donnera de plus grandes chances de représenter la diversité de la population.

- La seconde limite a trait aux objectifs de la participation citoyenne et particulièrement au fait de favoriser la sortie de l'entre soi et la rencontre avec les élus. Plus on veillera à élargir le nombre de participants, plus on donnera aux personnes l'occasion de sortir de leur premier cercle et de découvrir la diversité des points de vue.

Remarque : On limite parfois le nombre de participants au motif que l'animation des débats en serait facilitée, mais il existe des méthodes d'animation qui permettent d'organiser des échanges de qualité avec plusieurs centaines de participants⁸ comme par exemple le format des **« tables-ateliers »**.

Les participants sont réunis dans une très grande salle (de type salle des fêtes ou gymnase) et sont installés par tables de 6 à 10 personnes en veillant à mixer les profils.

Après l'introduction des débats, chaque table se voit confier une mission par exemple répondre de façon collective à une série de questions sur des fiches de contribution. Les réponses peuvent ensuite être affichées afin que tous les participants puissent en prendre connaissance⁹.

Sur la base d'une synthèse à chaud de cette exposition, le débat est alors organisé en plénière. Un tel format présente de nombreux avantages : il facilite la prise de parole de ceux qui ne sont pas habitués à s'exprimer publiquement, il responsabilise les participants qui doivent produire une contribution collective, il permet le croisement des points de vue entre les membres des tables...

C'est un format parfaitement adapté aux grands groupes pouvant aller jusqu'à 300 voire 400 personnes.



Mobiliser également les acteurs et les usagers

La mobilisation ne doit pas se limiter uniquement aux habitants, même si c'est le public cible de toutes démarches, elle doit également permettre d'entendre les acteurs (association, commerçants, entreprises...), et les usagers. Ceci est particulièrement important en Ile-de-France où certaines communes accueillent un grand nombre d'« habitants de jour » (les salariés) qui ont des choses à dire sur les services, le développement commercial, les usages de l'espace public.

Illustration : On propose ici à titre d'illustration les catégories de parties prenantes susceptibles d'être mobilisées pour une concertation portant sur un projet d'aménagement.

8. Naturellement ces formats de débat sont à adapter en période de crise sanitaire.

9. Il est également possible de demander à un porte-parole par table de synthétiser le travail réalisé, mais si le nombre de tables est trop important cette restitution peut générer de la lassitude et un manque d'écoute de la part des autres participants.

Les parties prenantes	Leurs motivations potentielles	Capacité de mobilisation	
		Généralement assurée	Prévoir dispositifs renforcés
Les riverains du projet	Concernés par la modification de leur environnement quotidien, par les nouveaux équipements dont ils peuvent être des usagers, par les impacts des chantiers... Ils peuvent s'inquiéter des nouvelles constructions, de leur impact sur la valeur de leurs biens, de l'arrivée de nouvelles populations, des conséquences en termes de flux de circulation ou de stationnement, ou plus généralement une transformation trop brutale de leur environnement.	X	
Habitants non riverains	Concernés par un projet qui modifie leur ville, un quartier dont ils sont ou pourront être les usagers (ou habitants). Ils n'ont pas toujours conscience de l'utilité de leur contribution.		X
Enfants, jeunes	Concernés par la modification de leur environnement quotidien, par les nouveaux équipements. Ils nécessitent des dispositifs adaptés.		X
Publics « en difficulté »	Ont une difficulté à participer à des débats trop « académiques ». Ils ne se sentent pas toujours « compétents » pour participer à la concertation.		X
Instances permanentes (conseils de quartier...)	Connaissent souvent le projet pour y avoir déjà été associés. Même s'ils sont rarement représentatifs de la diversité de la population il est important de les associer pour qu'ils ne se sentent pas dépossédés de la démarche, pour bénéficier de leur connaissance fine du quartier et de leurs capacités à être des relais en direction de la population.	X	
Associations notamment environnementales	Sont souvent au fait des nouveaux projets et disposent souvent de compétences approfondies. Elles peuvent se mobiliser contre certaines dimensions (artificialisation des sols...) mais être aussi des alliés pour améliorer la qualité et la durabilité du projet. Il peut être nécessaire d'avoir de temps d'échanges préalable ou spécifiques avec elles.	X	
Commerçants	Peuvent être directement concernés par le projet ou ses impacts. Ils constituent un public souvent très difficile à mobiliser et doivent faire l'objet d'une attention particulière.		X
Entreprises et salariés	Les « habitants de jour » des quartiers : leur point de vue est utile pour discuter de certains aménagements (commerces, cheminements...). Ils nécessitent une mobilisation adaptée.		X
Responsables d'équipements publics	Ils sont des relais très importants pour la mobilisation de la population dans sa diversité. Leur participation est très utile y compris en amont du débat pour mobiliser les participants ou pour accompagner certains publics.	X	

2.1.8 Réalisera-t-on la démarche en interne ou avec l'appui d'un prestataire ?

Les démarches participatives peuvent tout à fait être réalisées par les équipes de la collectivité. Il conviendra de considérer la démarche participative comme un projet à part entière, en la programmant dans le temps, en mobilisant les moyens adaptés, en identifiant clairement le rôle de chacun et les circuits de validation.

Cette dimension requiert toutefois une attention particulière : le choix de la personne qui sera chargée d'animer les débats. Il est préférable de **ne pas retenir** les deux options suivantes :

- Confier l'animation aux élus : comme cela a déjà été expliqué, il est indispensable que les élus puissent garder un certain recul dans la démarche et ne se trouvent pas obligés d'entrer dans une logique questions/réponses qui ne permet pas la construction collective.
- La confier au chef de projet technique (par exemple le directeur de la voirie pour débattre du plan de circulation) ou au prestataire technique (par exemple l'urbaniste pour discuter d'un projet de nouveau quartier). L'un et l'autre ne pourront pas légitimement se positionner comme tiers animateur d'un projet qu'ils ont conçu ou qu'ils conduisent.

Si la collectivité dispose d'un service dédié à la démocratie participative, on peut imaginer confier l'animation au responsable ou à un chef de projet de ce service. On peut également confier cette mission au directeur de la communication, à un DGA ou au DGS... Quel que soit le profil choisi, il est important de s'assurer que cette personne dispose d'une bonne aisance à l'oral et du charisme lui permettant de « tenir la salle », tout en faisant preuve de convivialité et d'écoute. Une formation à l'animation peut être envisagée pour les animateurs internes à la collectivité. Lors des rencontres, l'animateur se présentera et précisera que - pour le temps de la rencontre - il n'intervient pas au titre de sa fonction principale, mais bien en tant qu'animateur, facilitateur des échanges.

Il est également possible de faire appel à un prestataire extérieur, parce que la collectivité ne dispose pas des moyens humains ou des compétences pour assumer la charge de travail occasionnée par la démarche de concertation, ou parce qu'elle estime utile de s'adjoindre un tiers non impliqué dans le projet et dont le professionnalisme et la neutralité seront des atouts dans la conduite des débats, surtout s'ils portent sur un sujet plutôt sensible.

Cette prestation externe peut également être limitée à un accompagnement des équipes internes chargées de conduire la concertation : consolidation de la stratégie, transfert de compétence sur les méthodes d'animation...

On veillera par ailleurs - pour sélectionner le prestataire chargé de la concertation - à privilégier la segmentation ou l'allotissement des marchés de manière à permettre à la collectivité d'évaluer les compétences de façon différenciées : entre compétences portant sur le fond du projet (urbanistes, spécialistes des mobilités, de l'environnement...) et celles portant sur la manière de le mettre en débat.

Combien coûte une prestation d'appui à la concertation ?

Son montant varie selon l'ampleur du projet et les attentes du maître d'ouvrage, mais il est tout à fait possible de mobiliser un appui pour un budget inférieur au seuil nécessitant une publicité ou une mise en concurrence préalable¹⁰ pour une démarche de moyenne ampleur, concernant un sujet bien circonscrit, sur une durée limitée, et/ou ne présentant pas un trop grand degré de sensibilité. On peut y inclure l'appui à la stratégie d'identification et de mobilisation des parties prenantes, ainsi que du conseil sur la stratégie de communication (la production des outils de communication pouvant être réalisée en grande partie en interne).

Il peut être nécessaire d'envisager des budgets plus conséquents s'il s'agit d'impliquer des publics spécifiques, de faire précéder la phase de concertation par une étape d'enquête, d'explorer les « projets dans le projet », d'inclure une dimension numérique... ou plus largement si l'on souhaite mettre en place un marché de prestations dans la durée concernant plusieurs démarches de concertation pour mutualiser les coûts.

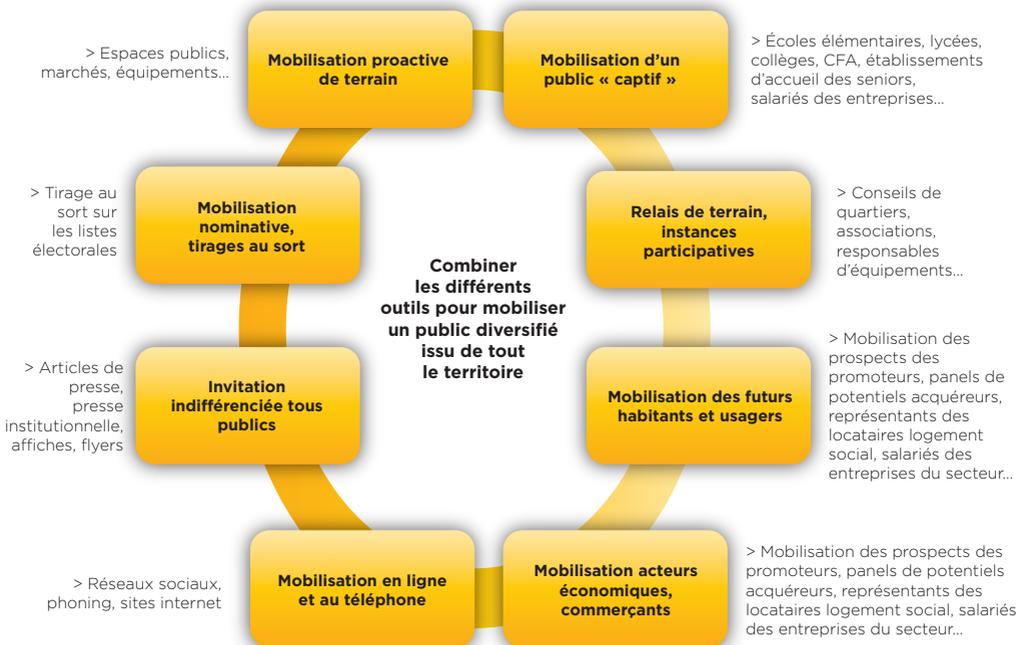
2.2 - Construire et mettre en œuvre une démarche de mobilisation efficace des participants

Définir les modalités d'invitation et déployer un « bouquet » de solutions

Il n'existe pas d'outil unique qui permettrait de mobiliser tous les types de publics, mais bien un bouquet de solutions à actionner de façon coordon-

10. Seuil passé à 40 000 €HT depuis le 1^{er} janvier 2020.

née en les adaptant aux différents profils de participants attendus. Différentes méthodes sont présentées ci-après, ainsi que leur efficacité sur les publics ciblés. On peut retenir le grand intérêt des outils « proactifs » qui s'adressent de façon directe et personnelle aux participants potentiels.



Attention aux délais d'invitation

C'est une des critiques récurrentes des participants aux démarches de concertation : ils ont été invités trop tard ! On peut considérer qu'un acteur doit être invité 4 à 6 semaines avant une rencontre, et que pour le grand public, le délai est de 2/3 à 4 semaines. Il faut bien sûr ajouter du temps si l'on demande une inscription préalable au débat ce qui est fortement recommandé.

Adapter les méthodes aux publics

Les publics jeunes

S'il est un public nécessitant une attention particulière, ce sont bien les « jeunes » (entre 13 et 25 ans). Ils sont en général totalement absents des débats et ne réagissent que très peu aux invitations classiques. Leur participation est pourtant essentielle aux débats parce qu'ils sont et seront durablement concernés par les décisions prises et leurs impacts à long terme. Enfin permettre aux jeunes de participer, c'est leur offrir la possibilité d'exercer leur citoyenneté avant qu'ils ne puissent le faire dans les urnes. Pour les mobiliser efficacement, il est recommandé d'utiliser les outils de type « publics captifs », qui permettent de mobiliser des groupes plutôt que dépenser des moyens importants pour mobiliser les personnes une à une. À mesure que la démarche est sincère, utile et transparente, les établissements scolaires (collèges, lycées, CFA, enseignement supérieur) constituent de très bons partenaires pour organiser ce type de débat.

Mobiliser les publics très éloignés des dispositifs participatifs

Malgré le déploiement d'un bouquet d'outils variés, il peut être parfois difficile de mobiliser des publics très éloignés des dispositifs participatifs pour des raisons sociales, culturelles, linguistiques... Une des solutions efficaces est d'aller au-devant de ces publics lors de rencontres spécifiques organisées en partenariat avec des équipements, des structures, des associations qui interviennent auprès d'eux, en organisant d'abord des échanges en petits comités, avant de proposer aux personnes de se joindre aux participants des débats tous publics.

La place des éventuels opposants au projet¹¹

Faut-il convier les opposants à un projet que l'on met en débat ? La réponse est sans équivoque : oui, il faut les inviter. Ce n'est pas au maître d'ouvrage de décider avec qui il souhaite ou non discuter, au motif que tel ou tel serait favorable ou non au projet. C'est bien le projet lui-même qui détermine qui sont les parties prenantes. Et, par définition, si un groupe de personnes, quelle que soit la forme d'organisation dont il relève, s'oppose à un projet, cela signifie qu'il est concerné par lui et donc qu'il en est une des parties prenantes. Il est d'ailleurs souhaitable, en amont des débats ou parallèlement, de prendre le temps d'échanger de façon spéci-

11. Des recommandations complémentaires sont apportées au chapitre 2.3.5 « Que faire quand cela se passe mal... ? »

fique avec ces opposants. Le choix de participer, ensuite, dépend d'eux. Ils pourront souhaiter s'inscrire dans les débats ou considérer qu'il est préférable, pour l'intérêt de la cause qu'ils défendent, de pratiquer la stratégie de la chaise vide.

La gestion des opposants lors des débats constitue l'une des difficultés principales des démarches de concertation. Plusieurs solutions peuvent être mobilisées pour apaiser la situation, naturellement sans garantie qu'elles puissent régler toutes les tensions.

- Anticiper le plus possible les risques potentiels d'opposition au projet et veiller tout particulièrement à la rigueur de la démarche de concertation.
- Présenter la démarche de concertation à l'ensemble des élus (par exemple lors d'un Conseil municipal) et rechercher, si possible, un accord sur la méthode de mise en débat.
- Présenter en début de démarche les engagements pris, afin de pouvoir répondre aux critiques relatives à la méthode mise en place.
- Poser des règles claires de prise de parole lors des débats et s'appuyer sur un tiers animateur pour les faire respecter, notamment dans les situations les plus tendues.
- Privilégier des formats d'animation ascendants (de type tables-ateliers) qui privilégient les débats entre participants, plutôt que des formats de type réunion publique qui peuvent constituer des espaces de tribunes.
- Convenir avec les opposants d'un temps de parole déterminé.

Déployer une démarche inclusive

Si l'on ne maîtrise pas toujours la capacité à mobiliser un public large et diversifié, il est fondamental de s'assurer que le débat ne soit pas, ou le moins possible, un motif d'exclusion de certains publics, qu'il s'agisse de son mode d'organisation, de la forme des informations délivrées, de la logistique...

Voici quelques recommandations, qui nécessitent d'être adaptées à chaque démarche :

- **Veiller à la parfaite accessibilité des salles de débat** aux personnes à mobilité réduite et s'assurer que les conditions d'accueil leur permettront de participer à la discussion de la même façon que les autres

participants. Après avoir identifié les publics concernés, adapter le cas échéant les conditions de débat pour qu'il puisse être accessible aux personnes en situation de handicap sensoriel, ou *a minima* s'assurer que celles-ci peuvent être destinataires d'un compte-rendu adapté des débats. Ne pas hésiter, enfin, à envisager la mobilisation de publics ayant un handicap mental, mais pouvant parfaitement participer à un échange adapté, surtout si le sujet les concerne directement.

- **Choisir des lieux et des temps de discussion qui soient compatibles avec le rythme de vie et de travail** des participants attendus. Si l'on tient un débat à 17 ou 18h, les actifs ne seront pas présents.
- S'assurer autant que faire se peut de l'accessibilité des lieux en **transports collectifs**.
- Ne pas hésiter à créer de la solidarité entre participants par exemple pour faire du **covoiturage** pour venir aux débats, mais aussi à proposer aux participants de mobiliser leur entourage pour venir en famille, entre amis, avec ses voisins...
- Prévoir si possible **l'accueil des enfants** (sous la responsabilité des parents) dans tous les temps de débat, afin de permettre la participation des parents, des parents isolés et en premier lieu des femmes.
- Veiller à ce que les **propos tenus**, notamment par les experts, soient **parfaitement compréhensibles par tous** en faisant relire systématiquement toutes les présentations par un non-expert et en assurant si nécessaire une fonction de médiation en séance.
- **Privilégier l'oral sur l'écrit** pour les temps de contribution lorsque c'est nécessaire, afin que l'écrit ne soit jamais un frein à l'expression de chacun, ou s'assurer qu'*a minima*, dans un travail de groupe, une personne maîtrisant l'écrit puisse prendre en note les contributions dans chaque groupe.
- Envisager la mobilisation de **médiateurs linguistiques** s'il est constaté que la maîtrise de la langue constitue un frein à la participation d'un public que l'on souhaiterait associer au débat.

Évaluer de façon systématique l'efficacité des méthodes de mobilisation¹²

Cette évaluation peut être réalisée en suivant le processus ci-après :

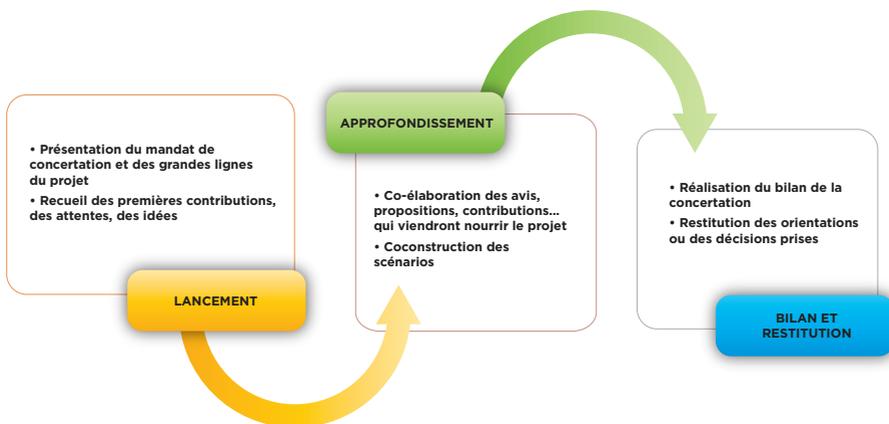
- Réaliser un tableau de bord des moyens mobilisés (méthodes employées, nombre de participants contactés, coûts détaillés des outils y compris moyens humains, délais de mise en œuvre...).

12. Ces éléments doivent être recueillis, conservés et exploités dans le respect du RGPD.

- Identifier la manière dont les participants ont été invités, en diffusant lors des débats un court questionnaire (qui peut être fusionné avec une fiche d'émargement individuelle) dans lequel on demande aux participants :
 - de cocher la ou les modes de mobilisation par lesquels ils ont eu connaissance du débat ;
 - de mentionner leurs habitudes de participation (s'agit-il ou non d'habitues) afin de mesurer l'efficacité des outils sur le renouvellement des publics ;
 - de fournir quelques éléments de profil : âge, genre, quartier de résidence, appartenance à une association ou une autre organisation.
- Traiter ce questionnaire et mesurer l'efficacité des moyens de mobilisation pour chaque type de public en rapprochant les résultats du questionnaire du tableau de bord des moyens employés pour en mesurer l'efficacité (le rapport coût/efficacité).
- Tirer les enseignements pour les démarches à venir.

2.3 - Organiser la phase de mise en débat – du lancement à la restitution

On considère généralement que la mise en débat nécessite *a minima* trois séquences de discussion.



2.3.1 Lancer la démarche et recueillir les premières attentes

La première rencontre avec les participants est le moment où le projet et les règles du jeu de sa mise en débat sont présentés. Il est important de soigner particulièrement la présentation du projet. Il s'agit d'en présenter les objectifs, les contours, le calendrier et de distinguer le plus clairement possible les éléments déjà actés et les marges de manœuvre. Cet exposé doit être court et le plus compréhensible possible par les participants. Ainsi, on évitera tous les termes techniques ou on veillera *a minima* à les définir systématiquement.

Le deuxième aspect de cette présentation porte sur la démarche elle-même : comment sera mis en débat le projet ? Selon quelles modalités et quel calendrier ? Avec quels livrables ? Les règles du jeu de la démarche sont présentées et notamment le cycle : lancement / approfondissement / restitution.

Remarque

On peut choisir de faire précéder la rencontre de lancement par une phase d'enquête de terrain portant par exemple sur le diagnostic préalable.

Cette enquête constituera également une source de mobilisation. Ses résultats sont exposés lors de la première rencontre.

2.3.2 Explorer le projet

Le choix des méthodes d'animation dépend à la fois de l'objet du débat et des parties prenantes avec qui on veut en discuter. Il est ainsi nécessaire de prévoir des méthodes adaptées à la diversité des publics : les habitants en général, les jeunes, les salariés, les usagers, les agents... On pourra ainsi coupler consultation en ligne et débats en présentiel, prévoir des rencontres de nature relativement formelles (réunions, ateliers) et des échanges plus informels (concertation en marchant, échanges dans l'espace public...). On veillera également à s'assurer de la cohérence des contributions à privilégier plutôt des échanges progressifs avec l'ensemble des participants plutôt que de multiplier des ateliers thématiques.

Choisir les outils d'animation

Tout comme il n'existe pas d'outil miracle de mobilisation, il n'existe pas d'outil unique d'animation permettant de traiter tous les sujets, quelles que soient les temporalités et sur tous les territoires. On peut ainsi :

- organiser des débats en salle, des échanges en extérieur ou en visioconférence,
- mettre en place des ateliers grands formats ou en petits comités,
- opter pour la réunion publique classique ou le format par tables-ateliers,
- s'appuyer sur le numérique pour réaliser une enquête ou un appel à idées,
- organiser un diagnostic en marchant ou un jeu de piste,
- échanger avec des jeunes dans leurs établissements sur le temps scolaire,
- s'appuyer sur l'image ou le son,
- mettre en place une démarche itinérante, ou un stand dans les marchés,
- mobiliser des artistes pour attirer le public...

Il est en revanche nécessaire de bien **mesurer la pertinence de l'outil** que l'on souhaite utiliser. En effet, en matière de démocratie participative comme dans tous domaines, il existe des modes et des tendances, qu'il faut regarder avec précaution, en se demandant comment l'outil envisagé contribuera de façon efficace aux objectifs de la démarche.

Qu'est-ce qu'un « bon » outil d'animation ?

- Sa fonction est clairement définie.
- Il est adapté au public cible.
- Il favorise la production collective au service du projet mis en discussion.
- Il permet de capitaliser cette production (compte-rendu, synthèse)
- Il est efficient (rapport coût/efficacité).
- Il est évaluable.

Quel que soit l'outil utilisé, il faut s'assurer qu'il respecte bien les principes de la concertation, qu'il permettra une production riche et de qualité, que chacun pourra s'exprimer de façon sereine... Il est également important de faire la part des choses s'agissant de la dimension ludique des outils

envisagés. La convivialité et l'attractivité des démarches sont très importantes pour motiver les participants et aider à la production des idées, mais il faut également veiller à la rigueur des méthodes utilisées, au risque que les participants ne se méprennent sur les intentions du maître d'ouvrage et aient le sentiment que la forme prime sur le fond.

Enfin, plutôt que de chercher à multiplier les formats, il est préférable de choisir quelques méthodes de débat, de les mettre en œuvre à plusieurs reprises, d'évaluer leur performance, puis de capitaliser les enseignements pour d'autres échanges, avant d'en expérimenter de nouvelles.

Faire preuve de convivialité

La convivialité est un facteur essentiel de fidélisation des participants. S'il faut faire preuve de rigueur dans les modalités de mise en débat, cela ne veut pas du tout dire que celui-ci doit être triste et sinistre. Ces derniers reviennent dans les rencontres suivantes d'abord parce qu'ils ont le sentiment ou la certitude que leur participation est utile, mais aussi parce qu'ils ont passé un « bon moment » à échanger avec d'autres participants, un argument très motivant pour poursuivre l'aventure.

C'est la raison pour laquelle il ne faut pas hésiter à prévoir pour un débat, une petite collation et des boissons (sans alcool naturellement et dans le respect des éventuelles règles sanitaires en application). Il n'est pas nécessaire, et sans doute pas souhaitable, d'y consacrer des moyens ostentatoires, mais à coût raisonnable, il est tout à fait possible de bien accueillir des participants qui ont fait l'effort de consacrer du temps au débat.

L'installation de la salle : un enjeu qui dépasse l'intendance

On peut se dire que l'installation d'une salle ne relève pas du décideur, qu'il lui revient juste de fixer le cap et que « l'intendance suivra ». Cette question est cependant bien plus stratégique qu'il n'y paraît et l'option retenue a un impact considérable sur la nature des échanges et donc sur la performance de la démarche.

On peut illustrer le propos à travers quelques formats d'installation de salles :

Format	Description	Atouts	Limites	Usages privilégiés
Réunion publique	<p>Les participants sont installés par rangées ou en arc de cercle avec devant eux en tribune les élus et les experts.</p> <p>La réunion débute par une présentation qui est suivie d'une séance de questions/réponses.</p>	<p>Permet de réunir un très grand nombre de participants sans autre limite que la taille de la salle.</p> <p>La réunion peut être limitée à un temps court.</p>	<p>Absence d'échanges entre les participants, difficulté à produire une contribution collective.</p> <p>Limitation de la prise de parole de ceux qui ne sont pas à l'aise en public.</p>	<p>Format adapté pour une réunion d'information, de présentation d'un projet, ou pour la restitution du bilan de la concertation et des décisions à l'issue de la démarche.</p>
Tables ateliers	<p>Les participants sont installés par table de 8 à 10 personnes. Un animateur organise les échanges, mais les tables travaillent en autonomie.</p> <p>La réunion est introduite par une présentation courte, puis les participants réalisent une mission par table qui est ensuite restituée via des rapporteurs ou une exposition des travaux avant qu'un débat soit organisé en plénière.</p>	<p>Permet le croisement des points de vue entre les participants et la production de contributions collectives approfondies.</p> <p>Facilite la participation des non habitués à l'expression en public.</p>	<p>Nécessite des salles de grandes tailles.</p> <p>Même s'il permet d'organiser des débats jusqu'à 300 ou 400 personnes le format n'est pas adapté aux très grands effectifs (plusieurs centaines).</p> <p>Il demande des temps de débats relativement longs (a minima 2h30)</p>	<p>Format adapté pour la phase de mise en débats avec un public conséquent.</p>
Format en cercle ou autour d'une table	<p>Les participants et les organisateurs sont assis sur des chaises installées en cercle ou autour d'une table.</p> <p>L'introduction est courte, puis les échanges ont lieu avec les intervenants et entre participants.</p>	<p>Permet des échanges conviviaux entre tous les participants.</p> <p>L'exercice peut être limité à un temps court.</p>	<p>Est limité en nombre de participants (jusqu'à 20/25).</p> <p>Nécessite de multiplier les débats pour s'assurer d'une participation large.</p> <p>Limite la prise de parole de ceux qui ne sont pas à l'aise.</p>	<p>Format intéressant pour des débats dans des équipements, avec des publics spécifiques, qui peuvent ensuite être intégrés à des démarches plus larges.</p>

2.3.3 Tirer parti de la concertation – les comptes-rendus et le bilan Faire le compte-rendu de tous les débats et les diffuser à tous

La réalisation des comptes-rendus des échanges et leur transmission aux participants est une condition essentielle de création de la confiance. Il doit s'agir d'un principe de base de tous les débats. Les comptes-rendus, qui peuvent être réalisés après chaque rencontre ou être mutualisés pour

plusieurs rencontres, voire pour la démarche complète, doivent respecter la parole des participants. Cela ne veut pas dire qu'ils doivent être systématiquement exhaustifs comme le sont les minutes d'un procès et il est possible d'opter pour une synthèse du débat plus accessible à tous, mais celle-ci ne doit rien ignorer des échanges et surtout ne pas passer sous silence les éventuels désaccords exprimés. Sur des sujets très sensibles, il ne faut pas hésiter à demander aux participants, lors de la rencontre suivante, s'ils sont satisfaits du compte-rendu ou de la synthèse et le cas échéant s'ils ont des modifications à suggérer. Enfin, il est important que ces documents soient adressés à tous les participants, mais aussi mis à disposition de tous les habitants, par exemple sur le site internet de la commune. On peut également prévoir de relayer ces comptes-rendus sous une forme synthétique dans la presse institutionnelle.

Analyser les propositions au fil de la démarche, et anticiper l'évolution du projet

S'il est indispensable de réaliser un bilan à la fin d'une concertation (qu'elle soit ou non règlementaire), il est utile de ne pas attendre la fin du processus pour identifier les impacts de la concertation sur le projet mis en discussion. Dès les premiers échanges, on peut anticiper les tendances fortes et mesurer en quoi elles pourront ou non être intégrées. Ce travail au fil de l'eau permet d'avoir plus de temps pour réfléchir aux évolutions du projet ainsi que, le cas échéant, de faire évoluer le processus de concertation pour approfondir telle ou telle dimension du projet dont la sensibilité aurait par exemple été sous-estimée.

Réaliser le bilan de la concertation

Il s'agit d'un passage obligé, même pour les démarches pour lesquelles il ne revêt pas un caractère obligatoire. En effet, c'est le bilan qui vient formellement nourrir la décision, c'est lui qui vient l'éclairer, qui permet d'analyser les différentes prises de parole, d'identifier les consensus et les dissensus, de mettre en valeur les propositions les plus innovantes, de comprendre le sens profond de ce qui est proposé par les participants. Le bilan de la concertation est aussi, souvent, ce qui en reste quelques années plus tard. Il constitue un des morceaux de la mémoire du projet, et aussi un formidable outil pour l'évaluer après sa mise en œuvre.

Ce que dit la loi

Pour les concertations encadrées par le Code de l'environnement, la loi prévoit que l'achèvement de la concertation donne lieu à l'établissement d'un bilan, comprenant une synthèse des observations et propositions présentées, ainsi qu'un rapport sur les évolutions du projet, plan ou programme qui résulte de la concertation. Ce bilan est établi par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, ou alors par le garant de la concertation. Dans cette hypothèse, le bilan doit être transmis au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable dans un délai d'un mois à compter du terme de la concertation. Le bilan de la concertation et le rapport sont ensuite rendus publics dans un délai de trois mois, sur le site du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, ou à défaut sur le site internet des services de l'État dans le département. Pour aller plus loin : Code de l'environnement, art. L. 121-16, R. 121-21, R. 121-23 et R. 121-24

Pour les concertations d'urbanisme obligatoires, l'autorité en charge de leur organisation en arrête le bilan. Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique, le bilan doit être joint au dossier de l'enquête. Pour aller plus loin : Code de l'urbanisme, art. L. 103-2, art. L. 103-6.

2.3.4 Décider et restituer la décision

La procédure d'arbitrage, la prise de décision et la préparation de la restitution

Le temps de la restitution constitue un moment essentiel du processus de concertation. Il est donc particulièrement important de bien le préparer. L'exercice passe tout d'abord par des échanges entre le maître d'ouvrage, l'éventuel prestataire chargé de la concertation, les bureaux d'études ou AMO techniques... au cours desquels sont étudiées attentivement toutes les contributions issues de la concertation pour analyser la façon dont elles peuvent enrichir le projet.

Il ne s'agit évidemment pas d'intégrer telles quelles toutes les propositions. Quand on est confronté à une proposition intéressante sur le fond mais irréalisable dans les termes selon lesquels elle a été émise, il est tout à fait possible d'imaginer des solutions alternatives de mise en œuvre qui permettent quand même de satisfaire les attentes.

La restitution peut arriver à différentes étapes de la décision. On peut restituer la décision prise par l'exécutif en précisant qu'elle sera soumise au Conseil municipal. On peut aussi prévoir une présentation du bilan au conseil (après les étapes préparatoires, bureau municipal, éventuelles commissions) suivie d'un débat sans vote, puis restituer les premiers arbitrages aux participants avant de passer à la décision formelle.

La restitution du bilan de la concertation et les décisions

C'est peut-être l'élément qui qualifie le mieux la qualité de la démarche de concertation. Au terme des débats, le décideur doit absolument revenir devant les participants pour leur dire ce qu'il a retenu de leurs contributions.

Il s'agit à ce moment d'exposer de façon précise :

- ce qui a été repris dans la décision ;
- ce qui nécessite un complément d'étude avant d'effectuer des arbitrages ;
- ce qui n'est pas retenu pour le projet en prenant le temps d'expliquer ces choix.

On invite, pour cette restitution, tous ceux qui ont participé au débat et plus largement la population. Cette étape donne également lieu à une communication à l'adresse de toute la population via les canaux habituels d'information : presse institutionnelle, site internet, réseaux sociaux...

Ne s'agissant plus de concertation, la séance peut se dérouler selon le format classique de la réunion publique. Il s'agit de rappeler aux participants le mandat de concertation (le projet initial, ce qui a été mis en débat et les règles du jeu), puis d'exposer la synthèse des contributions (ce qui a été dit), et enfin de passer en revue ces contributions en expliquant ce qui a été repris, mis à l'étude ou non repris, en apportant des explications sur les raisons de ces choix, et enfin de présenter le projet finalisé.

On peut parfois s'inquiéter de la réaction des participants lorsqu'il s'agit de leur dire que certaines de leurs propositions n'ont pas été retenues. L'expérience montre qu'à la condition d'avoir bien précisé les finalités de la concertation, les participants savent très bien que toutes les contri-

butions ne peuvent pas être reprises. Ils attendent avant tout que les initiateurs des débats fassent preuve d'honnêteté en montrant qu'ils ont étudié de façon sérieuse toutes leurs suggestions et qu'ils expliquent de la façon la plus transparente possible les décisions prises.

D'autres formes peuvent ou doivent venir compléter la réunion de restitution : bilan règlementaire, cahier de concertation, film de la concertation... Il peut également être envisagé de joindre le bilan de la concertation au cahier des charges d'une prestation à venir (maîtrise d'œuvre, DSP...) sous la forme d'une annexe citoyenne.

2.3.5 Que faire si la démarche se passe mal...

« *Il faudrait enseigner l'incertitude* », disait Edgar Morin dans son ouvrage fondateur, *Les 7 savoirs nécessaires à l'éducation du futur*. S'il est un domaine pour lequel cette recommandation est à prendre au pied de la lettre, c'est bien celui de la démocratie participative. Par définition, il s'agit d'une matière vivante, pour laquelle il est difficile de tout prévoir.

Voici quelques recommandations non exhaustives pour limiter les facteurs d'incertitudes :

- **Préparer les démarches.** La plupart des difficultés viennent du manque de préparation : on a insuffisamment anticipé les positionnements des différents acteurs, le rapport entre ce qui était déjà acté et ce qui est mis en débat n'a pas été consolidé avec l'ensemble des partenaires, les moyens déployés pour la mobilisation ont été insuffisants, on a agi avec précipitation, ou au contraire trop attendu, on a choisi des outils de mise en débats inadaptés... L'étape de préparation doit donc être réalisée avec le plus grand soin, quitte à décaler le démarrage de la démarche. Il est également essentiel de ne pas oublier que toute démarche participative doit être accompagnée par une stratégie de communication.
- **Se rappeler les principes et les engagements et s'y tenir.** Le dialogue peut parfois se tendre, certaines rencontres peuvent être difficiles, mais si les principes et engagements sont respectés, il y a de plus fortes chances que les choses s'apaisent. Le rappel régulier, par exemple en début de rencontre, des engagements de la démarche de concertation peut ainsi être utile au maître d'ouvrage comme aux participants.

- **Admettre ses difficultés et les partager avec les participants.** Les pratiques participatives sont extrêmement récentes et ne bénéficient pas d'un recul important. Il est donc logique que tout ne soit pas parfait, qu'il y ait des tâtonnements. Souvent, faire état de ces difficultés auprès des participants peut permettre de retrouver de la sérénité.

Quelques difficultés souvent rencontrées :

- **Il n'y a personne ou presque dans les débats...** Les modalités de mobilisation n'ont peut-être pas été mises en place correctement et on n'a peut-être pas prévu de dispositif d'inscription qui aurait permis d'anticiper cette situation. Dans ce cas, il est souhaitable d'adapter les modalités de discussion : réduire le temps d'introduction, s'installer ensemble autour d'une table pour échanger de façon plus informelle... Mais surtout, il est absolument nécessaire, après la rencontre, de réinterroger la suite de la démarche et de revoir le cas échéant le processus de mobilisation en identifiant les publics manquants et en mettant en place des dispositifs plus appropriés avant de reprendre le cours des discussions.
- **Un participant ou un groupe de participants ne jouent pas le jeu et expriment leur désaccord de façon véhémence.** C'est une situation qui peut se présenter de façon relativement fréquente, notamment si le sujet est sensible et si l'on s'en tient à des formes de débat qui ne permettent pas les échanges entre participants. Il est utile, en premier lieu, de s'interroger sur le bien-fondé de ces réactions, notamment si les participants ont le sentiment que la concertation n'est pas transparente, que ce qui est mis au débat l'est de façon cosmétique alors que les décisions sont déjà prises... Dans ce cas, il est nécessaire de revenir aux principes, rappeler ce qui relève des variants et des invariants, réexpliquer la démarche et la promesse de la restitution. Mais, il arrive aussi que malgré le respect des principes et la mise en place de formes de débat respectueuses et rigoureuses, certains participants fassent preuve d'une certaine mauvaise foi. L'animateur doit alors rappeler les règles et inviter les participants indécents à les respecter. Il est également possible d'envisager une rencontre spécifique dans une logique de médiation afin de mesurer à quelles conditions ces participants, s'ils sont les représentants d'un collectif conséquent d'habitants ou d'acteurs, peuvent accepter de reprendre le cours du débat.

- **Le débat s'éternise.** En matière d'animation, il y a deux règles à respecter : commencer et terminer à l'heure. Ne pas tenir les engagements de durée, c'est mettre en insécurité les participants qui hésiteront à revenir. Si l'on s'aperçoit au cours de la rencontre que l'on va manquer de temps, il est nécessaire d'en aviser les participants et de leur demander s'ils sont d'accord pour prolonger la rencontre, en convenant d'un nouvel horaire de fin. Si une majorité de participants refuse cette option, il sera préférable de clore la réunion dans les temps prévus initialement et de reporter à la prochaine rencontre la poursuite des échanges.
- **Le débat s'éloigne du sujet.** S'assurer que le débat reste concentré sur son objet constitue un des rôles premiers de l'animateur. Si quelques digressions peuvent être acceptées, il est essentiel de revenir au sujet en proposant le cas échéant de poursuivre les échanges digressifs de façon informelle à l'issue du débat. Les élus peuvent également proposer, le cas échéant, de programmer un temps d'échange sur ces éléments « hors sujet ».

Enfin, il y a également des situations hors normes qui nécessitent de faire preuve d'autorité : lorsqu'une personne émet des propos injurieux contre un participant ou un intervenant, lorsqu'un chahut est organisé et ne permet plus de tenir le débat, lorsque la salle est envahie par des opposants bruyants... dans ce cas, il peut bien sûr être nécessaire de demander à l'auteur des injures de s'excuser ou de quitter la salle et même d'arrêter la rencontre.

2.4 - La place des élus dans le processus de concertation

Nous avons évoqué la place des élus dans la démocratie participative en général qui ne remet pas en cause leur rôle légitime de décision, nous en déclinons les principes pour **un processus de concertation sur un projet donné**.

En premier lieu, il est particulièrement souhaitable, dans la mesure du possible, que les élus soient présents lors de toutes les étapes de la concertation¹³. Certains intervenants considèrent qu'il est préférable que

13. En période électorale cette recommandation est bien entendu à adapter.

les élus soient absents, au risque qu'ils limitent la parole des participants, mais la réponse ne doit pas se traduire par l'*absence* des élus, mais par un *positionnement* adapté au fil des débats.

Cela tient à trois raisons majeures. La première est que s'agissant d'une démarche de concertation portée par la commune, c'est bien le maire et l'équipe municipale qui sont les initiateurs des débats et qui invitent les participants à échanger. Il est donc parfaitement naturel qu'ils soient présents pour les écouter et dialoguer avec eux. Leur absence, *a contrario*, pourrait être interprétée comme la manifestation d'une certaine condescendance, voire d'un désintérêt. La seconde est que l'on constate, quelle que soit la qualité du compte-rendu des débats, que l'on comprend mieux le point de vue des personnes mobilisées et ses nuances si l'on est présent lors des échanges. Enfin, leur présence rappelle que la décision est *in fine* portée par l'équipe municipale.

Le rôle des élus évolue au fil de la démarche :

- **Lors de la rencontre de lancement**, les élus présentent le mandat de concertation : contexte et orientations du projet, décisions déjà prises, marges de manœuvre, choix du mode de concertation et du mode de décision.
- **Au fil des débats, selon différents formats**, les élus se positionnent davantage dans l'écoute en n'hésitant pas à poser des questions aux participants mais en veillant à ne pas répondre immédiatement aux propositions de manière à laisser le temps à la progressivité des échanges et à l'étude des contributions finales.
- **Lors de la réunion de restitution finale**, les élus présentent les décisions et la manière dont la concertation a été prise en compte : ce qui est intégré au projet, ce qui nécessite des études complémentaires, ce qui n'a pas été retenu, le tout en apportant tous les arguments pour que chacun comprenne les motivations de ces décisions.

Le temps des débats, et les élus le savent bien, ce sont aussi les temps informels avant et après la rencontre, qui permettent aux habitants d'échanger avec eux. Ce sont des moments très précieux qu'il est important de ne pas négliger dans l'organisation.

2.5 - Focus méthodologiques

2.5.1 La place des outils numériques dans la participation citoyenne

Beaucoup de collectivités locales s'interrogent sur la place que peuvent avoir les outils numériques dans les démarches de participation citoyenne, qu'il s'agisse des plateformes numériques participatives, des enquêtes en ligne ou encore des outils de type visioconférence : quelles solutions technologiques adopter ? Pour quels objectifs ? Quels publics ces outils sont-ils susceptibles de toucher ? Quelle relation avec les démarches en présentiel ?

La CNIL a publié en décembre 2019 un rapport particulièrement éclairant à ce sujet « *Civic tech, données et Demos : une exploration des interactions entre démocratie et technologies* ». Cette analyse, corroborée par les expériences de terrain, montre que les outils numériques, utilisés de façon maîtrisée, peuvent avoir une fonction très utile pour contribuer au développement de la démocratie participative. Cette utilité s'est trouvée naturellement renforcée par la crise sanitaire liée à la Covid-19 qui a fortement limité la capacité à organiser des débats en présentiel (voir chapitre suivant). En se fondant sur son rapport - dans lequel la CNIL rappelle que, comme les outils d'animation des débats en présentiel, les outils numériques ne sont que des moyens au service de finalités politiques - on peut formuler plusieurs recommandations :

- Il s'agit tout d'abord de considérer les outils en ligne au travers de leur performance pour **élargir la collecte des points de vue individuels** : enquêtes, appels à idées, remontées d'informations... À mesure qu'on l'accompagne l'outil en ligne d'une très large communication et que l'on veille à compléter la consultation numérique par des formats plus traditionnels pour ceux qui n'y ont pas accès, l'effet de massification peut être particulièrement utile.
- En revanche, il convient de **faire preuve de plus de prudence** quand il s'agit d'évoquer la performance de ces outils **s'agissant de la mise en débat**. En effet, la concertation nécessite le croisement des points de vue et le partage d'arguments pour permettre à l'élaboration d'un point de vue collectif qui ne peut être réduit à la somme des points de vue individuels. On recommandera donc de privilégier pour les temps

d'échange et de coconstruction des formats « en présentiel » en versant au débat les enseignements des contributions en ligne.

- On veillera également à bien prendre en compte les biais d'accès aux outils en ligne. En la matière, l'expérience montre qu'ils ne conduisent pas toujours à élargir la fraction des citoyens participants au-delà de ceux déjà fortement impliqués et qu'ils conduisent parfois à élargir l'audience au-delà du territoire concerné sans qu'il soit possible d'en anticiper l'impact.

Plus largement, pour les collectivités souhaitant se doter d'outils numériques, on recommandera :

- De privilégier des outils dédiés aux démarches participatives et non d'engager le débat sur les réseaux sociaux pour lesquels l'acteur public n'a pas de prise sur le fonctionnement.
- De prendre préalablement connaissance des travaux de la CNIL qui propose en outre une grille d'analyse permettant de mesurer la pertinence des différents outils au regard des objectifs recherchés.
- De tester les outils à l'occasion de démarches peu sensibles et limitées dans le temps, de manière à tirer tous les enseignements avant de généraliser le dispositif.
- D'intégrer à la réflexion sur la mise en place de ces outils les différents interlocuteurs de la collectivité de manière à croiser leurs approches : élus et services, direction de l'information, de la participation, de la communication, du projet concerné..

Illustration :

Si l'on souhaite par exemple engager un débat sur la mise en place d'un plan vélo dans la ville, on pourra ainsi :

- Diffuser de l'information en ligne, sur papier et en présentiel sur les objectifs et les conditions de mise en place du projet.
- Réaliser une enquête en ligne sur la pratique du vélo pour recueillir le point de vue et les propositions des usagers ou potentiels usagers. Le cas échéant, il pourra être pertinent d'utiliser des outils de cartographie participative qui permettent par exemple d'identifier les « points noirs » de circulation.
- Compléter cette enquête en ligne par une enquête de terrain pour aller au-devant du public.

- Engager une série de débats en présentiel sur les objectifs du projet et les conditions de sa réussite, et permettre l'élaboration de contributions collectives se nourrissant du croisement des points de vue, en versant aux débats les résultats de la consultation en ligne.
- Créer un comité citoyen de suivi du projet pouvant donner lieu à la création d'un groupe en ligne facilitant le partage d'informations.

2.5.2 Les panels, conventions et conférences citoyennes

On constate une **multiplication de processus locaux** qui relève de méthodologies comparables à la Convention citoyenne nationale sur le climat : panels citoyens, convention sur la transition énergétique, groupe d'usagers experts... des méthodes qui, pour mémoire, préexistaient à cette opération nationale, mais qui ont été remises en valeur à cette occasion.

Avant d'exposer quelques recommandations sur ce format participatif, il est important de rappeler quelques éléments préalables. En matière de démocratie participative la stratégie doit toujours primer sur les outils qui ont tous des intérêts et des limites. Chaque démarche de concertation est singulière et doit être contextualisée au regard du territoire sur lequel elle est déployée et du sujet qu'elle traite. Ainsi, on pourra choisir de respecter les principes de ce type de démarche tout en adaptant les modalités de mise en œuvre. On veillera également à être vigilant quant au risque de céder, au détour de l'accent mis sur cet outil, à une conception concurrentielle de la démocratie conduisant à opposer démocratie participative, représentative et directe mais aussi citoyens « non-initiés », tissu associatif, et collectifs engagés...

Les principes méthodologiques des panels citoyens :

- Poser un mandat de concertation clair sous la forme d'une question précise en s'assurant que sa portée est compatible avec le temps donné aux participants pour la traiter.
- Veiller à ce que le sujet traité relève bien pour tout ou partie des compétences de celui qui initie la démarche et que les contributions peuvent avoir une réelle portée sur les décisions.
- Clarifier le mode de décision finale avant d'engager le débat et l'exposer aux participants : décision de l'assemblée politique avec arbitrage entre

les propositions et restitution des décisions, référendum ou votation sur tout ou partie des propositions.

- Constituer un « panel » de citoyens « significatif » visant à être le plus représentatif possible de la diversité de la population du territoire concerné et les indemniser au regard du temps passé.
- Donner du temps aux participants pour qu'ils puissent débattre et se forger une opinion avant de formuler un avis collectif en leur permettant de nourrir leur réflexion par l'audition d'un ensemble d'experts et d'intervenants représentant la diversité des points de vue sur le sujet.
- Créer un comité chargé de piloter la démarche : représentants du maître d'ouvrage, experts, représentants des instances participatives locales...
- Pour les démarches de grande ampleur ou sensibles, mobiliser un garant volontaire CNDP.
- Confier la démarche d'organisation et d'animation à des tiers professionnels.
- Assurer la plus grande transparence des débats par la diffusion des comptes-rendus aux participants et un dispositif de communication externe à l'adresse de la population.

Recommandations relatives au sujet mis en débat :

Comme pour toute démarche de concertation, il est important de mettre en débat des questions suffisamment ouvertes pour permettre de nourrir la décision et informer les participants sur les éventuelles décisions déjà prises et coups partis. La formulation de la question doit toutefois éviter trois écueils majeurs :

- Poser une question tellement large que les participants ne seront pas en capacité de l'étudier de façon approfondie pour formaliser un avis réellement ascendant et argumenté. Le risque serait de parvenir à des contributions « café du commerce » ou à ce que les participants n'en viennent qu'à choisir des propositions parmi celles exposées par les experts et non à nourrir leur réflexion par l'apport de ces experts.
- Poser une question pour laquelle les réponses ne dépendent que très faiblement de la capacité de décision locale.
- Poser une question trop anecdotique.

On recommandera donc de limiter la portée des questions surtout si elles ne relèvent pas de l'expertise d'usage des participants mobilisés et si le

sujet est très vaste de structurer ces questionnements par exemple de la façon suivante :

- les futurs souhaités à long terme, les trajectoires pour y parvenir, les premières pistes d'action de court ou moyen terme ;
- les recommandations générales / les actions précises ;
- les recommandations de portée locale / les recommandations plus globales.

Recommandations relatives à la constitution du panel :

L'intérêt peut être de confier cette tâche à un organisme spécialisé (institut de sondage) pour renforcer la confiance, pour aller au-devant de personnes qui ne se seraient pas spontanément mobilisées mais aussi d'inclure des critères de sélection potentiellement plus difficile à réunir selon d'autres méthodes : diversité des points de vue politiques, mobilisation des usagers non-résidents, critères permettant de s'assurer du caractère « non initié » des participants... Il est aussi possible, grâce à l'indemnisation, d'avoir un effet mobilisateur et inclusif.

Il faut toutefois veiller aux risques suivants :

- De laisser à croire que les panelistes sont scientifiquement « représentatifs » de la population ou qu'ils sont des « représentants » de la population... plus légitimes que les élus.
- D'exclure les habitants volontaires et engagés, d'oublier certaines catégories de population (les jeunes, les habitants des quartiers populaires), de délégitimer les associations.
- De limiter le nombre de panelistes ou la qualité des critères de sélection au motif notamment du coût de recrutement.

On recommandera par ailleurs de mixer différents modes de mobilisation en testant leur efficacité : participants volontaires, participants tirés au sort sur les listes électorales, participants recrutés par un institut, réalisation d'une enquête préalable en proposant aux répondants de candidater pour le panel...

Et enfin, de ne pas oublier les jeunes et les publics qui ne pourront pas se mobiliser dans la durée en prévoyant des démarches connexes de consultation de terrain, de rencontres de proximité...

Recommandations relatives à la progressivité des débats et aux auditions

L'intérêt de ce format de concertation est de permettre aux participants de s'approprier le sujet avant de formuler un avis tout en veillant à ce que cet avis demeure bien un avis citoyen.

Il est donc essentiel, au début de la démarche, de donner du temps aux participants pour qu'ils échangent entre eux sur le sujet, qu'ils en discutent, expriment leurs idées et propositions... pour partir d'une « matière brute » et non experte sans précipiter les séances d'auditions afin que celles-ci soient réellement une ressource au service de la réflexion des panelistes.

Les participants doivent pouvoir choisir qui ils veulent auditionner, mais il est également important de prévoir a priori une liste potentielle d'intervenants de manière à ce que les membres du panel aient accès à des points de vue diversifiés, voire opposés sur le sujet mis en débat. Ainsi, on pourra identifier plusieurs catégories d'intervenants :

- Les experts « pédagogiques » : leur mission n'est pas de se positionner sur le sujet mais d'éclairer les termes du débat par un contenu synthétique et factuel sur l'état de la connaissance sur le sujet et sur les controverses éventuelles.
- Les chercheurs, les scientifiques, les personnalités.
- Les représentants des différents intérêts concernés par le sujet : associations, acteurs économiques, représentants des usagers...
- La maîtrise d'ouvrage : pour exposer ce qui est déjà initié, les projets en cours, les engagements politiques...

Enfin, il est important, en fin de processus, que les participants bénéficient de suffisamment de temps pour formuler leur avis de manière à pouvoir « digérer » les auditions et approfondir leur réflexion. Il faudra également s'assurer que l'avis rendu soit bien un avis **partagé par l'ensemble du panel**, en recherchant les consensus tout en autorisant la formulation d'avis non unanimes en le précisant explicitement.

Recommandations relatives aux suites données à l'avis citoyen

Il convient de décider en amont et d'exposer clairement aux participants,

dès la première rencontre, **les engagements relatifs aux suites que l'on donnera à la démarche.**

Il est ainsi possible de procéder à un arbitrage politique au regard des propositions en prévoyant une restitution argumentée des décisions prises qui expose clairement les suites données : propositions reprises telles quelles, propositions mises à l'étude ou reprises moyennant des ajustements, propositions écartées. Il peut également être choisi de soumettre à un référendum d'initiative locale, à une consultation des électeurs ou à une votation, tout ou partie des propositions. Dans les deux cas, il est important de formaliser le rendu de l'avis et de le communiquer largement à l'ensemble de la population.

Enfin, il pourra être utile de prévoir la poursuite de la démarche, par exemple sous la forme d'une évaluation participative de la mise en œuvre des propositions retenues, en veillant à ne pas enfermer ce suivi dans le périmètre seul du panel et des « citoyens experts » mais en impliquant plus largement la population, les citoyens engagés, le tissu associatif et les acteurs économiques, sociaux, culturels...

En conclusion de cette partie consacrée aux panels citoyens, on peut retenir cinq recommandations générales :

1. Se poser la question du sens donné à la constitution d'un panel citoyen au regard de la population en général : **penser la stratégie avant l'outil.**
2. **Réserver ce dispositif à des démarches ambitieuses** et dotées de moyens important en veillant à **la portée des questions posées.**
3. Ne pas reproduire un processus codifié mais le **contextualiser**, l'adapter au sujet et au territoire **dans le respect des principes de la concertation.**
4. Mobiliser un **nombre réellement important de participants** pour tendre vers une certaine représentativité de la diversité de la population concernée.
5. **Veiller à ce que le coût** important d'organisation de ce type de démarche **n'assèche pas les autres dispositifs de participation.**

2.5.3 Débattre en visioconférence

Veiller à ce que le débat soit le plus inclusif possible

- Prévoir un accompagnement pour faciliter la connexion de ceux qui n'en ont pas l'habitude, en organisant par exemple un test technique la veille du débat. Prévoir une assistance téléphonique le jour même, ouvrir la visioconférence une demi-heure avant pour que chacun ait le temps de tester l'outil.
- Adresser à tous les participants un « guide » de connexion pas à pas, dans un langage clair et compréhensible par tous.
- Exposer simplement, en début de visioconférence, les règles à adopter et permettre aux participants de les tester : fermer son micro quand on ne s'exprime pas, demander la parole avec les outils appropriés, utiliser le tchat pour poser des questions si le nombre de participants est très important, si la vitesse de connexion le permet maintenir sa caméra ouverte pour permettre des interactions...
- Faire preuve de la même vigilance sur les horaires des débats pour s'assurer de la disponibilité de tous (tenir compte par exemple de la présence des enfants qui peut perturber la participation des parents).

Veiller à la qualité et à l'utilité des échanges :

- Si le nombre des participants est très important, organiser plusieurs rencontres sur le même thème avec des groupes restreints (par exemple à des jours et horaires différents) ou combiner temps en plénière et temps en sous-groupe en utilisant des logiciels de visioconférence qui le permettent et en prévoyant un animateur par sous-groupe.
- Adapter les durées de débat en prévoyant des présentations introductives plus courtes, tout en conservant suffisamment de temps pour les échanges.
- Préparer la rencontre en adressant les documents en amont, en faisant un appel à questions ou à contributions individuelles qui seront synthétisées et exposées lors de la rencontre.
- Rappeler clairement en début de visioconférence l'objectif du débat, la manière dont il va se dérouler et ce qui en sera fait ultérieurement.
- Lors du débat, utiliser des outils facilitant la participation : partager un document au fil des échanges et noter en direct les réactions, élaborer une synthèse au fil des échanges et s'assurer qu'elle représente bien le point de vue du groupe, utiliser des outils de type mini-sondage si le sujet s'y prête.

- Autoriser les participants à adresser des contributions après le débat s'ils n'ont pas pu s'exprimer lors de la rencontre en visioconférence.

Préparer le débat avec les intervenants (élus, experts, techniciens...) :

- S'assurer qu'ils sont à l'aise avec les outils numériques et sinon prévoir un test préalable.
- Convenir des temps d'intervention liminaire, de l'organisation des réponses aux questions, du temps conclusif.
- Vérifier les documents qu'ils souhaitent partager en s'assurant qu'ils sont réellement lisibles par tous les participants.

Animer le débat

- Ne pas oublier qu'une visioconférence, comme un débat en présentiel, doit être animée et qu'il est essentiel de faire preuve de convivialité.
- S'assurer régulièrement que les participants sont à l'aise, rappeler les règles en court de débat, les remercier de l'effort consenti s'ils ne sont pas familiers de l'outil...
- Utiliser les différentes fonctionnalités des logiciels : mettre en grand écran celui qui intervient, départager les documents dès la fin des présentations pour permettre des interactions entre les participants, utiliser le tchat pour que les participants - surtout s'ils sont nombreux - puissent poser des questions et réagir, conserver si possible des échanges en direct...
- Soigner les « à côtés » du débat, les temps informels avant et après, si précieux, lors des débats en présentiel : ouvrir la visioconférence une demi-heure avant le débat, prévoir une pause si la séance dépasse deux heures, prendre le temps de discuter en fin de rencontre.

Diffuser la rencontre...

- Faire preuve de la plus grande attention quant à la diffusion ou non de la rencontre (sous forme d'un podcast), en convenir avec les intervenants, prévenir préalablement les participants - qui pourront préférer ne pas allumer leur caméra (s'ils sont chez eux et qu'ils ne disposent pas d'un espace isolé) - au risque de perdre en interactions...
- Si la diffusion est souhaitée, la réserver prioritairement aux rencontres de type conférences, tables rondes, séances d'information avec questions-réponses...

2.5.4 Évaluer la démarche de concertation

C'est le propre de tous les projets et de toutes les politiques publiques : sans évaluation, point d'évolution possible. S'agissant de la démocratie participative, qui est encore à ses débuts, l'évaluation est particulièrement utile, bien que peu pratiquée.

Que doit-on évaluer ? Tout dans la démarche peut faire l'objet d'une évaluation et en particulier :

- La pertinence et la qualité de la stratégie de concertation.
- La mobilisation des participants.
- La pertinence, la qualité, l'efficacité des outils utilisés (outils d'animation, livrables).
- L'utilité de la concertation : en quoi est-elle venue améliorer le projet ?
- L'organisation mise en place, le pilotage et le suivi de la mission.

Trois dimensions peuvent être mobilisées : on peut chercher à mesurer les **réalisations**, mais aussi les **effets** (par exemple la capacité des outils de mobilisations à impliquer les « non habitués »), et à plus longue échéance, les **impacts** sur le projet et ses bénéficiaires.

Comment faire ? Il est important que l'évaluation implique directement les participants à la concertation. Elle peut ainsi s'appuyer sur la réalisation d'enquêtes sous forme de questionnaires remplis en séances (sur les modes de mobilisation dès les premiers débats, sur les différents outils d'animation au fil des échanges, sur leur perception de l'utilité de la concertation en fin de démarche). Elle peut également donner lieu à la tenue d'un séminaire d'évaluation final, réunissant tous les acteurs de la démarche : maître d'ouvrage (élus et services), maître d'œuvre (projet et concertation), partenaires...

Qu'en faire ? Cette évaluation doit absolument être archivée de manière à pouvoir être réutilisée lors de la phase préparatoire d'une démarche ultérieure. On peut également, en conservant les mêmes critères, accumuler des évaluations sur plusieurs démarches, puis les reprendre pour les capitaliser au service d'un guide interne de bonnes pratiques.



3

METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE DÉMOCRATIE DIRECTE

La **démocratie directe** est devenue un objet de débat public à travers notamment la demande de mise en place du Référendum d'Initiative Citoyenne, portée par le mouvement des Gilets Jaunes. Ce dernier est considéré, par ceux qui souhaitent sa mise en œuvre, comme la forme la plus aboutie de démocratie et comme la solution « en toutes matières », gage d'une meilleure garantie de respect des promesses, de la maîtrise de leur destin par les citoyens, d'économie d'argent public, d'égalité des citoyens, de capacité à réformer...

Les différents sondages réalisés depuis la fin de l'année 2018, tout comme les résultats du Grand Débat National, montrent que **les Français sont largement demandeurs d'une démocratie plus directe**, avec toutefois des nuances importantes concernant son champ d'application. S'ils expriment souvent des réserves sur le développement de la pratique référendaire à l'échelle nationale, **ils plébiscitent sa mise en place à l'échelle locale**. Cette revendication semble avoir été entendue par nombre de candidats aux élections municipales, de tous horizons politiques, qui ont choisi d'inscrire la démocratie directe sous différentes formes dans leur projet de mandat.

Le référendum local et la consultation des électeurs peuvent être des outils intéressants pour trancher des sujets sensibles. Ils peuvent permettre de renforcer la légitimité et le poids de décisions stratégiques majeures nécessitant une très forte mobilisation de la population particulièrement dans le champ de la transition écologique. Mais il est important de s'interroger sur les effets de tels dispositifs et sur leurs limites méthodologiques au niveau local pour imaginer des modalités permettant notamment de renforcer la prise en compte de l'intérêt général. C'est ce que nous exposons ci-après.

3.1 - Les fondements juridique de la démocratie directe locale

Il existe deux formes juridiques de démocratie directe à l'échelle locale qui n'ont pas la même portée.

- **Le référendum local** permet au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale ;
- **La consultation des électeurs** a une valeur consultative et intervient en amont du processus décisionnel pour éclairer le conseil municipal appelé à délibérer.

Le référendum local¹⁴

Il permet aux électeurs d'une collectivité territoriale, sous certaines conditions, **de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale** (par exemple l'implantation d'éoliennes, la création d'une police municipale, le choix du gentilé...). Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Si cette dernière condition est remplie, **le référendum vaut décision** que la collectivité locale organisatrice doit juridiquement appliquer. Dans le cas contraire, le référendum n'a que la portée d'un avis consultatif.

Les articles LO1112-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) encadrent le référendum local :

- L'exécutif local est seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un référendum portant sur un projet de texte relevant de sa compétence ;

14. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20178-referendum-local-definition-et-modalites>

- Seuls les électeurs, et non l'ensemble des habitants, peuvent voter. Les électeurs européens peuvent participer aux référendums organisés par leur commune ;
- L'assemblée délibérante fixe le jour du scrutin qui ne peut avoir lieu moins de deux mois après la transmission au représentant de l'État (préfet) du texte sur lequel portera le vote ;
- Le représentant de l'État peut s'opposer à tout projet de référendum organisé sur un objet ne relevant pas de la compétence de la collectivité organisatrice ;
- Le référendum ne peut être organisé dans les six mois précédant le renouvellement intégral ou partiel de l'assemblée délibérante. Il ne peut être organisé le même jour que d'autres élections locales, nationales ou européennes, ou des consultations statutaires ;
- La délibération organisatrice et l'objet du référendum ne peuvent compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ;
- Les dépenses liées à l'organisation du référendum sont à la charge de la collectivité organisatrice.

Le référendum est **ouvert à toutes les collectivités territoriales** depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (art. 72-1 alinéa 2 de la Constitution). Ses modalités ont été précisées par la loi organique du 1^{er} août 2003.

La consultation locale¹⁵

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a créé dans le CGCT une section nouvelle « Consultation des électeurs » (CGCT, art. L1112-15). Elle généralise à toutes les collectivités territoriales la possibilité de consulter leurs électeurs « *sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci* ». À noter que la loi prévoit les consultations intercommunales sur un modèle identique.

Les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation (ce qui n'est pas le cas pour le référendum local), la décision de l'organiser revenant toutefois à l'assemblée délibérante.

La consultation locale est une demande d'avis. « *Après avoir pris connaissance du résultat, l'autorité compétente de la collectivité territoriale ar-*

15. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20180-la-consultation-locale-fondements-et-modalites>

rête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet ». C'est notamment ce qui différencie la consultation du référendum local.

L'article 72-1 alinéa 3 de la Constitution prévoit une autre consultation qui a valeur d'avis : « Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

À noter qu'il existe une nouvelle modalité d'association des citoyens à la prise de décision publique en ce qui concerne les projets d'infrastructures ou d'équipements pouvant affecter leur cadre de vie, créée par l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement¹⁶. Cette nouvelle procédure a été mise en œuvre pour la première fois le 26 juin 2016, lors de la consultation des électeurs du département de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique vers le site de Notre-Dame-des-Landes. Elle permet à l'État, lorsqu'il envisage de délivrer une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet de cette nature, de recueillir l'avis des citoyens les plus directement concernés (personnes inscrites sur les listes électorales des communes comprises dans une aire déterminée en tenant compte des incidences du projet sur l'environnement). La consultation ne vaut pas décision. La Commission nationale du débat public est alors chargée de préparer un dossier d'information sur le projet et ses impacts sur l'environnement, mis à la disposition des électeurs dans chacune des communes concernées. La consultation est organisée, selon les modalités prévues par le Code électoral, par les maires. Son coût est à la charge de l'État.

Le droit de pétition

L'article 72-1 de la Constitution ouvre la possibilité pour les électeurs de chaque collectivité territoriale « par l'exercice du droit de **pétition**, [de] demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Aucune

16. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20187-la-consultation-locale-sur-les-projets-environnementaux>

loi ordinaire n'est venue préciser les modalités de mise en œuvre et les conditions de recevabilité des pétitions.

3.2 - Les limites du processus référendaire ou de consultation des électeurs

Pour éviter que le processus référendaire ne devienne une mauvaise réponse à une *bonne* question, il est important d'en analyser les limites, les risques potentiels et l'impact sur la qualité de la décision. On peut ainsi :

- **Se questionner sur ses limites méthodologiques.** Comment répondre de façon binaire à des questions complexes ? Comment éviter la simplification ou la manipulation du débat par les partisans ou les opposants sur les conséquences de l'une ou l'autre option soumise au référendum ? Comment se préserver de « l'effet plébiscite » et du déplacement du vote pour/contre la *question* à pour/contre *celui qui la pose* ? Comment éviter la baisse de la participation face à la multiplication potentielle des référendums¹⁷ ?
- **S'interroger sur les risques de renforcement des clivages.** En effet, lorsqu'un référendum dégage des majorités nettes sur un sujet soumis au vote, la décision sera considérée comme légitime et acceptable, y compris par la minorité qui s'est prononcée contre. Mais que se passe-t-il si la victoire d'un camp est acquise avec une très faible marge ? Le clivage mis à jour par le vote, ne pouvant donner lieu, par nature, à aucun compromis, le risque n'est-il pas celui d'une dégradation de la situation politique et d'un renforcement des antagonismes ?
- **Mesurer les impacts en termes de qualité de la décision et de prise en compte de l'intérêt général.** La démocratie *participative* lorsqu'elle est mise en œuvre de façon rigoureuse, a vocation à permettre la confrontation des arguments, la sortie de l'entre-soi, la prise en compte de la complexité des sujets... de manière à permettre la production de propositions relevant de l'intérêt général. Alors que la démocratie directe consiste, par définition, en une somme des intérêts particuliers dont il est difficile de considérer - en l'absence de mise en débat de ces intérêts - qu'elle est égale à l'intérêt général.

17. La moyenne de participation aux référendums en Suisse stagne autour de 40% cf. *La Démocratie représentative est-elle en crise ?* Luc Rouban Ed. La documentation Française, janvier 2018.

En conclusion de ce chapitre, il peut être intéressant de réfléchir à une démarche couplant démocratie participative et directe en faisant précéder le processus référendaire d'un temps de concertation pour coconstruire les propositions soumises au vote ou émettre un avis citoyen sur différents scénarios, avis venant éclairer le choix des votants.



4

ORGANISER

LE MANDAT MUNICIPAL PARTICIPATIF

Ce chapitre propose de passer des démarches ponctuelles de concertation à une stratégie globale. On y expose les principes et les objectifs du mandat participatif et l'intérêt de la programmation des démarches ainsi que des recommandations sur les instances permanentes et l'évaluation.

Par « mandat participatif », on entend le fait d'adopter la démocratie participative comme un principe de gouvernance pour élaborer et/ou mener les politiques publiques municipales. Il ne s'agit pas de remettre en cause le rôle de la démocratie représentative mais de l'enrichir par une plus grande association des citoyens à la conduite des affaires publiques. Concrètement, cela revient à concevoir en début de mandat une stratégie participative s'appliquant aux différentes compétences de la collectivité locale puis à la mettre en œuvre dans la durée, sans oublier de l'évaluer.

4.1 - Programmer les démarches participatives sur une période annuelle ou pluriannuelle

L'objectif est de **passer d'une succession de démarches ponctuelles à une organisation pensée dans la durée**, plus rigoureuse et plus efficace. Il

est aussi de permettre, par la programmation, la montée en compétences de la collectivité et la mutualisation des moyens.

Engager cette réflexion ne consiste pas à choisir d'emblée un bouquet d'outils (budget participatif, observatoire des engagements, conseils consultatifs divers...), mais à s'interroger sur les objectifs que l'on souhaite assigner à la démocratie participative, les démarches participatives que l'on souhaite programmer dans la durée, la façon dont on va mettre en œuvre le mandat participatif (les dispositifs, les outils, les moyens, les compétences) et la méthode d'évaluation qui permettra de mesurer la performance de la stratégie adoptée.

Une programmation en quatre actes :

- 1. Partager les objectifs du mandat participatif :** La première étape, y compris (et surtout) si l'équipe municipale a exprimé sa volonté participative dans son projet de mandat, consiste à s'interroger sur la place de la concertation tout au long du mandat. Quelles sont ses finalités ? Qu'en attend-on en termes de résultats concrets ? À quels attentes/besoins de la population cette manière de gouverner doit-elle répondre ? Ces éléments, une fois partagés, serviront de critères d'analyse pour la phase de programmation des démarches, afin de s'assurer que les sujets mis en discussion, les stratégies envisagées et les outils choisis concourent bien à remplir tout ou partie des objectifs déterminés. Ils constitueront également un guide pour l'évaluation du déploiement de la gouvernance participative.
- 2. Identifier les sujets potentiels pouvant faire l'objet de démarches participatives.** Après avoir partagé les objectifs, la seconde étape consiste à organiser la programmation en identifiant les sujets pouvant donner lieu à une mise en débat. On s'appuie pour cela sur le programme de mandat mais aussi sur le calendrier institutionnel des projets et des décisions à venir. Cette réflexion doit également permettre d'anticiper les éventuelles démarches relevant d'autres échelons territoriaux (notamment intercommunal) qui nécessiteront l'implication de la commune. Il est également

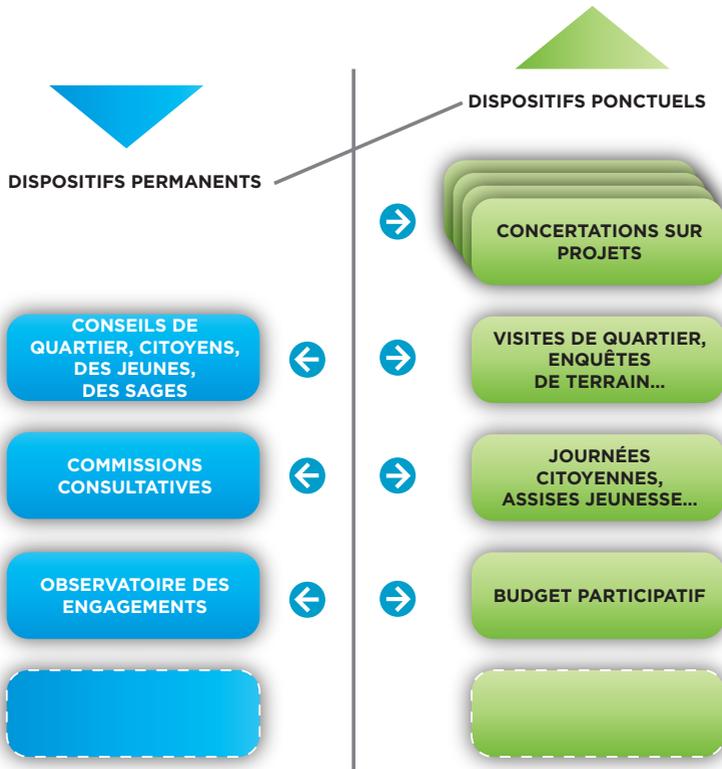
possible d'associer la population à ce travail d'identification des sujets au travers d'une enquête de terrain (dans l'espace public, sur les marchés...) ou de réunions de quartier complétées par une consultation en ligne. Les sujets identifiés sont étudiés au regard de l'utilité potentielle de la concertation pour nourrir la décision, des obligations réglementaires, de la capacité à répondre aux attentes de la population, de leur sensibilité potentielle, des moyens disponibles... et les arbitrages sont réalisés.

3. **Programmer les démarches participatives.** Un planning est établi en intégrant le calendrier des décisions institutionnelles, les événements récurrents ou exceptionnels, les périodes de congés... Il n'est pas nécessaire à ce stade de la démarche d'élaborer un planning au jour le jour, mais d'identifier les grandes périodes et d'intégrer également le calendrier de communication. Cette programmation permet d'éviter de sursolliciter dans un même temps les mêmes publics, mais aussi de prévoir la mutualisation des moyens, notamment en matière de mobilisation. On peut ainsi imaginer un dispositif de mobilisation unique pour plusieurs sujets, en proposant à la population de se positionner sur différentes démarches au cours d'une année. Elle est aussi un outil d'organisation des moyens de la collectivité et peut générer des économies d'échelle pour l'éventuel recours à un prestataire.
4. **Communiquer la programmation et les engagements à la population.** C'est un des enjeux essentiels et une des conditions de succès de la mise en place du mandat participatif : chacun doit savoir que la collectivité a décidé d'engager dans la durée des échanges portant sur différents sujets. Il n'est pas nécessaire de détailler de façon très précise les calendriers, il est préférable d'en rester à des périodes prévisionnelles. De la même façon, on peut poser les grands principes sans détailler les modalités de mise en œuvre. Cette communication peut prendre la forme d'un tiré-à-part de la presse municipale, elle peut aussi donner lieu à une réunion publique ou à des rencontres à l'échelle des quartiers. Il est important qu'elle s'accompagne d'engagements sur la rigueur et la transparence des démarches.

4.2 - Clarifier la place des instances participatives permanentes

La programmation établie, il s'agit maintenant de la mettre en œuvre en déployant un ensemble de dispositifs participatifs permanents et ponctuels, en organisant les moyens pour permettre leur mutualisation, en mettant en place dans le temps les différentes démarches sur les projets retenus.

Privilégier les dispositifs ponctuels aux dispositifs permanents



Il est important de s'assurer d'un bon équilibre entre les dispositifs participatifs et les formes d'organisation du dialogue avec la population en veillant à privilégier les démarches ponctuelles par rapport aux instances permanentes si l'on veut remplir l'objectif majeur de la mobilisation large et diverse de la population.

Ces instances permanentes (conseils de quartier, conseils citoyens, comités consultatifs, conseils de jeunes, de sages...) peuvent être d'une grande utilité pour favoriser la citoyenneté et l'implication des habitants. Elles sont également une ressource importante pour être informé sur le fonctionnement quotidien de la Ville. Mais si leurs membres sont animés des plus belles intentions et font preuve d'un réel sens de l'engagement, ces instances permanentes se heurtent très souvent à des limites bien connues des collectivités et qui sont propres à tous les corps intermédiaires :

- La faible capacité à représenter la diversité de la population : les jeunes, les actifs et les catégories populaires y sont très régulièrement sous-représentés.
- Les jeux de pouvoirs et les tensions internes : ces instances ne sont pas exemptes de conflits, particulièrement lorsqu'elles sont composées depuis très longtemps des mêmes membres, ce qui freine fortement l'intégration de nouveaux arrivants.
- L'illusion de la représentation : certaines de ces instances revendiquent le droit à intervenir de façon plus active sur la décision, voire à décider par eux-mêmes au prétexte, qu'ils seraient plus à même que les élus de représenter les intérêts du quartier.
- Le risque d'une mainmise par les élus sur ces instances au détriment de la participation citoyenne : c'est le cas notamment des instances présidées ou animées par les élus.

Plus généralement, **les membres de ces instances font souvent part d'une frustration** : par exemple, de ne pas être tenus informés en priorité des actions menées par la collectivité, ou encore de ne pas avoir de réponses claires à leurs demandes. Cette frustration est largement partagée par les services, qui se trouvent confrontés à cette surenchère de demandes et par les élus qui mesurent bien le manque de représentativité de ces instances.

Quelques recommandations :

- Créer une instance permanente réunissant des habitants ou en repenser le fonctionnement doit donc faire l'objet d'une réflexion préalable approfondie.
- La présence d'une instance permanente ne doit en aucun cas exclure la mobilisation plus large des habitants et acteurs du territoire pour les concertations ponctuelles sur les différents projets.
- Elle doit faire l'objet d'un travail très fin de mobilisation afin de s'assurer que sa composition reflète bien la diversité des habitants du territoire.
- Pour éviter les phénomènes d'essoufflement qui conduisent inmanquablement à réduire la diversité des membres, il est préférable d'opérer régulièrement leur renouvellement et de permettre qu'elles s'élargissent à d'autres participants pour des opérations ponctuelles.
- Pour éviter que l'instance ne soit plus composée, après quelques temps, que de « citoyens experts » qui n'incarnent plus réellement le point de vue des habitants, on peut également considérer qu'il est souhaitable de limiter le nombre de mandats successifs.
- Elle doit avoir des missions claires et bien déterminées, pour limiter le risque de l'alibi participatif et éviter que l'absence de missions, ou *a contrario* leur trop grande intensité, finissent par être incompatibles avec les disponibilités des membres.
- Il convient enfin de prévoir des moyens adaptés pour l'accompagner, via un personnel dédié ou la mobilisation d'un tiers externe.

En tenant compte de ces principes, on peut considérer que la création d'une instance permanente peut avoir un réel intérêt sur des sujets nécessitant un investissement de longue durée.

- On peut ainsi imaginer la création d'une instance participative d'évaluation, qui serait installée pour la durée d'un mandat ou d'un demi-mandat (en respectant le principe de renouvellement des membres) et qui serait chargée de co-élaborer un référentiel d'évaluation puis de le mettre en œuvre, en prévoyant des temps d'échanges élargis avec la population.
- Il peut également être intéressant de constituer une instance de ce type pour accompagner le déploiement d'un projet d'ampleur, concernant par exemple les objectifs bas-carbone, un plan climat...

Naturellement, il est souhaitable que les membres de cette instance par-

ticipative soient invités pour les opérations ponctuelles de concertation et que l'on prévoie des temps d'échange spécifiques.

4.3 - Mutualiser les moyens : communication, logistique, animation mobilisation

Une fois la programmation établie, on dispose d'un calendrier précis des démarches de concertation qui seront mises en œuvre, ce qui permet de programmer les moyens et de les mutualiser.

Une stratégie de communication globale et cohérente : la programmation des démarches permet de déterminer la stratégie de communication et de mettre en place les moyens nécessaires. Différentes actions peuvent soutenir la stratégie participative comme la création d'un univers graphique spécifique qui sera utilisé pour chaque processus de concertation comme un signal récurrent rappelant les engagements participatifs ou la mise en place de rubriques spécifiques dans la presse municipale, sur le site internet, sur les réseaux sociaux ;

Des outils mutualisables après une phase d'expérimentation : si chaque démarche est spécifique, elles peuvent toutefois s'appuyer sur des outils mutualisables. C'est particulièrement le cas des outils qui génèrent des investissements importants en termes financiers ou d'apprentissage comme par exemple les outils numériques. Il peut être intéressant de tester ces outils pour une ou deux démarches pour en mesurer l'efficacité, avant de les acquérir pour les déployer au fil des sujets nécessitant leur usage. On peut aussi par exemple envisager de s'équiper d'un dispositif de mobilisation sur le terrain (« bus de la mobilisation »...) mutualisable sur plusieurs sujets.

La logistique des débats : on n'y pense pas toujours, mais la logistique des débats est un enjeu particulièrement important et peut largement conditionner la qualité des productions. Pour débattre, il faut des lieux adaptés et équipés. Il peut donc être utile d'anticiper ces besoins en réalisant un inventaire des salles et en s'assurant de la disponibilité des équipements et matériels.

4.4 - Évaluer le déploiement de la gouvernance participative

Il est particulièrement recommandé de mettre en place un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre du mandat participatif. En effet, il ne prendra pas, assurément, un chemin rectiligne. Il sera fait d'essais, de tâtonnements, de réussites et d'erreurs, qui seront autant d'éléments d'apprentissage qu'il s'agira de capitaliser pour améliorer la mise en œuvre de la stratégie.

Pour assurer le suivi et l'évaluation du déploiement de la gouvernance participative, il convient en amont de structurer le dispositif :

- En prévoyant des instances de suivi internes et externes. On peut ainsi imaginer la constitution d'un groupe de suivi mixant les habitants, les équipes et les élus, qui serait chargé de piloter la démarche d'évaluation dans ces différentes étapes ;
- En déterminant les critères qui permettront d'évaluer les réalisations, les effets et les impacts de cette évolution de mode de gouvernance ;
- En concevant des indicateurs qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs et en mettant en place les instruments de mesure (reposant notamment sur l'analyse de la participation et sur des enquêtes de satisfaction menées auprès des participants) ;
- En programmant les étapes de l'évaluation :
 - *Ex ante* (en amont) : au moment de la conception de la stratégie pour vérifier l'adéquation des objectifs par rapport aux besoins, enjeux et problèmes à résoudre ;
 - *In itinere* (chemin faisant), tout au long du déroulement des démarches ;
 - À mi-parcours de la période considérée, pour analyser les premiers effets et vérifier si la mise en œuvre de la stratégie se déroule comme prévu ou nécessite une réorientation ;
 - Finale, juste en fin de période pour observer les conséquences à court terme ;
 - *Ex post* (en aval), quelques temps après la période considérée pour étudier les effets à moyen terme ou les impacts de plus long terme.

On constate que programmer des démarches participatives présente de nombreux avantages. Cela permet avant tout de mieux organiser la réponse aux attentes d'une plus grande implication des citoyens dans la conduite de l'action publique. Cela contribue à la montée en compétence des équipes et peut donner lieu à de réelles mutualisations de moyens.



GUIDE DU MANDAT PARTICIPATIF

FICHES PRATIQUES



INDEX

1	Concertier sur le développement du commerce de cœur de ville	p. 86
2	Concertier sur un plan éducatif de territoire (PEDT)	p. 88
3	Concertier sur la révision du plan de circulation de cœur de ville	p. 90
4	Concertier sur une modification d'organisation du stationnement d'une voirie ou d'un quartier	p. 92
5	Concertier sur un projet d'aménagement d'un nouveau quartier ou son renouvellement	p. 94
6	Réaliser une démarche de programmation culturelle partagée	p. 96
7	Concertier sur la création d'une maison de santé	p. 98
8	Concertier sur un plan biodiversité/nature en ville	p. 100
9	Concertier sur la politique tranquillité publique	p. 102
10	Mettre en place des assises du sport	p. 104
11	Réaliser une « instruction participative » des projets dans le cadre d'un concours d'architecture	p. 106
12	Réaliser une charte partagée de la densification	p. 108

PRÉAMBULE

Les fiches pratiques présentées ci-après proposent de façon synthétique une première approche de la mise en débat de différents projets et politiques publiques.

Les objectifs, les éléments pouvant être mis en débat, les invariants potentiels, les partenaires, les parties prenantes, les déroulés possibles, facteurs de réussite ou erreurs à éviter... sont mentionnés à titre d'illustration. Ils ne prétendent pas à l'exhaustivité et ne constituent pas un cadre méthodologique définitif.

Il appartient naturellement à chaque collectivité de s'en inspirer comme elle le souhaite pour construire sa stratégie intégrant son contexte propre, ses moyens et ses ambitions.

1

CONCERTER SUR LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE DE CŒUR DE VILLE

Il s'agit d'une demande récurrente des habitants qui souhaitent tous disposer de commerces de cœur de ville attractifs et diversifiés... même s'ils ont parfois tendance à ne les fréquenter que de façon très ponctuelle et à réaliser la plus grande partie de leurs achats dans les centres commerciaux de périphérie.

Concorder sur un tel sujet est donc une occasion très intéressante pour comprendre les attentes et les conditions permettant de renforcer la fréquentation, mais aussi partager les conditions complexes du déploiement commercial.

Les habitants impliqués seront autant d'ambassadeurs du cœur de ville qui pourront relayer les connaissances acquises. Il est important de mobiliser également les salariés des entreprises et organisations installées dans le cœur de ville pour intégrer également leurs attentes.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Déployer une stratégie commerciale de cœur de ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Impliquer les habitants dans la stratégie commerciale • Mieux comprendre les attentes et les facteurs d'attractivité • Faire de la pédagogie sur les enjeux et conditions du déploiement commercial

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Les conditions favorisant la fréquentation des commerces de cœur de ville • Les attentes en matière de catégories de commerces 	<ul style="list-style-type: none"> • Les règles propres au déploiement commercial • Les éventuelles prescriptions du PLU

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Intercommunalité, Chambres consulaires, Région, services voiries et stationnement, Département avec les services tourisme

Les parties prenantes à mobiliser	
Grand public	Acteurs
<ul style="list-style-type: none"> Habitants, salariés, jeunes, instances participatives 	<ul style="list-style-type: none"> Commerçants, artisans, associations, entreprises

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> Rencontres avec les acteurs notamment commerçants et artisans : co-élaborer la stratégie commerciale, partager la stratégie de concertation Enquête de terrain en ligne sur les usages (y compris sur l'économie numérique) et les attentes Rencontre(s) acteurs / grand public : partage des résultats de l'enquête, montée en compétences sur les conditions du développement commercial, débat sur l'attractivité, comment optimiser l'environnement urbain favorable à la vie de petits commerces (facilitation des parcours piétons, signalétique, stationnement...) Arbitrages, restitution Evaluation participative des effets de la stratégie

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> Exprimer clairement les attentes politiques Faire exprimer les attentes puis faire de la pédagogie pour ne pas contraindre la réflexion tout en permettant la montée en compétences Organiser des échanges entre les habitants / usagers et les commerçants Ne pas oublier de mobiliser les salariés - agents et les employeurs Interroger sur les aménagements qui participeront à la viabilité des petits commerces 	<ul style="list-style-type: none"> Limiter les échanges à la question de la typologie de commerces souhaités sans partager les conditions de faisabilité Opposer acteurs et habitants

2

CONCERTEUR SUR UN PLAN ÉDUCATIF DE TERRITOIRE (PEDT)

Ces démarches font souvent l'objet d'échanges préalables mais parfois limités à des participants déjà impliqués : parents d'élèves élus, directeurs d'écoles, responsables des accueils de loisirs...

Elles gagneraient à être élargies à l'ensemble de la communauté éducative : parents élus ou non, enseignants, Atsems, équipes d'animation, associations, autres intervenants sur temps scolaires, péri ou extra scolaires... et les premiers concernés : les enfants.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser la réussite éducative des enfants • Mieux organiser les activités péri et extrascolaires • Favoriser l'inclusion des enfants en situation de handicap • Favoriser l'implication des parents dans le parcours éducatif de leur enfant 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser les échanges, développer une culture partenariale au sein de la communauté éducative • Coordonner l'offre scolaire et l'offre éducative • Innover dans les pratiques • Donner la parole aux enfants

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Les horaires d'accueil • La nature et la programmation des activités • Les modalités de coordination • Le menu des cantines 	<ul style="list-style-type: none"> • Les taux d'encadrement • Le budget global • Les règles de sécurité

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Éducation nationale, associations, MDPH, intercommunalité si exerce des compétences en la matière, acteurs culturels et sportifs, acteurs de la santé...

Les parties prenantes à mobiliser	
<p>La communauté éducative</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les parents d'élèves et les parents d'élèves élus • L'Éducation nationale : directeurs, enseignants, ATSEMS, autres intervenants sur le temps scolaire • Le péri et l'extra-scolaire : les directeurs des accueils de loisirs, les animateurs, les associations • Les élèves / les enfants et les jeunes 	<p>Les autres parties prenantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les instances participatives permanentes • Les seniors • Les habitants en général

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> • Une enquête de terrain pour identifier le diagnostic et les attentes • Une 1^{re} rencontre avec tous les participants pour partager le diagnostic, les objectifs et les attentes • Une 2^e pour approfondir les propositions • Une 3^e pour formuler la stratégie • Des échanges avec les enfants organisés dans le cadre scolaire ou périscolaire • Une réunion de restitution des décisions prises • La mise en place d'un groupe de suivi associant différents membres de la communauté éducative • Un groupe de suivi composé d'enfants des accueils de loisirs et des délégués de classe pour suivre certaines actions du PEDT

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> • Développer un partenariat constructif avec l'Éducation nationale pour s'assurer de la participation active des enseignants, Atsems... • Associer les directions et agents du périscolaire pour s'assurer d'un dialogue entre TOUS les membres internes de la communauté éducative • Mobiliser les enfants sur le diagnostic, les propositions et pour élaborer avec eux la programmation • Mobiliser également les personnes moins directement impliquées (par ex. les seniors) mais qui ont des choses à dire sur le bon usage des ressources publiques et sur le projet lui-même 	<ul style="list-style-type: none"> • Opposer acteurs de l'Éducation nationale et autres acteurs • Ne travailler que sur l'offre sans discuter des objectifs au risque de n'être que dans une attitude consumériste • Limiter la mobilisation des parents aux parents d'élèves élus

3

CONCERTEUR SUR LA RÉVISION DU PLAN DE CIRCULATION DE CŒUR DE VILLE

C'est un sujet qui suscite souvent des interrogations quant à la pertinence de sa mise en débat. Son caractère éminemment technique, l'importance des contraintes et la faiblesse des marges de manœuvre, les conflits d'usages potentiels et avérés, la crainte de parvenir au final à une solution qui ne satisfera personne... font que beaucoup de collectivités renoncent à mettre le sujet en discussion.

Mais c'est justement parce que ce sujet est sensible qu'il est intéressant de le mettre en débat pour bénéficier de l'expertise d'usage des habitants, mais aussi pour partager les contraintes et accompagner les changements de comportement.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Repenser le plan de circulation d'un cœur de ville pour renforcer son attractivité • Développer les modes doux • Diminuer la place de la voiture dans l'espace public si cela est possible, apaiser la circulation 	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficier de « l'expertise d'usage » des habitants, commerçants, salariés... • Améliorer la qualité du projet par la prise en compte de la diversité des besoins. • Partager les connaissances sur les contraintes, la réglementation • Accompagner le changement des pratiques

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Les sens de circulation, les aménagements pour ralentir la vitesse, le périmètre des zones : piétonnes, zones 20/30, la localisation des stationnements voiture, vélo, les conditions permettant le développement des modes actifs et la réduction de la place de la voiture 	<ul style="list-style-type: none"> • Les contraintes réglementaires et techniques • Les obligations du Plan de Mobilités (ex. PLD) • La volonté politique relative à la place des différents modes (par exemple diminution de la place de la voiture)

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Intercommunalité, Ile-de-France-Mobilités, Région, Département, sécurité routière

Les parties prenantes à mobiliser	
Grand public Habitants du cœur de ville et de toute la ville, salariés, instances permanentes de concertation (conseils de quartier...)	Acteurs Associations : vélos, PMR, automobilistes, motos..., commerçants, entreprises, professionnels de la mobilité (taxi, bus...)

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> • Enquête de terrain et en ligne sur les usages • Réunion de lancement : présentation des orientations, échange autour du diagnostic, réflexion sur les critères de qualité du projet (ce qui ferait que ce serait un « bon » ou un « mauvais »), recueil des premières propositions... • Marche exploratoire : constitution de groupes de participants accompagnés par un animateur + un expert technique (service voirie ou BET). Échanges chemin faisant sur la base des idées proposées lors de la réunion de lancement, partage de connaissance, puis partage des impressions lors d'un moment convivial et informel. • Atelier collégiens et/ou lycéens : leur vision des usages. Cette marche peut aussi intervenir en amont de la réunion de lancement. • Atelier d'approfondissement : instruction participative de scénarios proposés par le maître d'ouvrage ou maître d'œuvre • Réunion de restitution : exposé du bilan de la concertation et des décisions prises

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> • Exposer clairement les orientations politiques (par ex. réduction de la place de la voiture) • Permettre aux participants de comprendre les contraintes techniques et règlementaires • Veiller à mixer les usagers et les usages lors des discussions • Demander aux participants de se « mettre à la place » (d'un jeune, d'un senior, d'une famille, d'un taxi, d'un commerçants...) pour penser le plan de circulation 	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter la mobilisation uniquement aux riverains en oubliant les usagers et les acteurs • Négliger les échanges en interne avec les services (voirie, espaces verts, police municipale) et avec les professionnels de la mobilité (taxi, transports collectifs...)

4

CONCERTER SUR UNE MODIFICATION D'ORGANISATION DU STATIONNEMENT D'UNE VOIRIE OU D'UN QUARTIER

On hésite souvent à engager la discussion sur une question qui génère beaucoup de crispations chez les habitants et les usagers et par crainte au final de ne générer que des frustrations.

L'expérience montre en réalité que la concertation, même si les marges de manœuvre ne sont pas très importantes, est une occasion très intéressante de partager les connaissances avec les participants afin qu'ils appréhendent les enjeux et les contraintes, qu'ils comprennent qu'il est nécessaire de parvenir à des compromis et puissent exprimer leur expertise d'usage pour adapter les solutions envisagées initialement.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Réduire la vitesse • Faciliter la circulation des transports collectifs • Réduire la place de la voiture dans l'espace public si cela est possible et souhaité • Créer un stationnement payant 	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux habitants de comprendre les contraintes et de s'adapter aux changements • S'appuyer sur leur expertise d'usage pour trouver les solutions les plus adaptées

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Les emplacements des stationnements visiteurs • Les dispositifs permettant de réduire la vitesse, l'emplacement des passages piétons • Le mobilier urbain • L'aménagement des places, placettes, espaces verts éventuels 	<ul style="list-style-type: none"> • Les règles et obligations relatives à la voirie, au stationnement, les contraintes de circulation des bus, véhicules de livraisons, camions de collecte des OM • Les choix politiques relatifs au caractère payant ou non du stationnement, durée de stationnement, tarification

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités compétentes sur les voiries concernées, intercommunalité (Plan de Mobilités), police municipale

Les parties prenantes à mobiliser

Grand public

- Riverains des voiries concernées
- Salariés des entreprises locales, membres des équipes des services ou équipements

Acteurs

- Commerçants, services nécessitant du stationnement
- Responsables des équipements locaux
- Acteurs des transports collectifs

Le déroulé potentiel

- Marche exploratoire dans le quartier concerné suivi d'un temps de debriefing
- Rencontre acteurs/habitants/usagers pour identifier les propositions et partager les connaissances avec les équipes de la collectivité et un éventuel bureau d'étude
- Rencontre acteurs/habitants/usagers autour d'un « jeu-sérieux » d'aménagement de la voirie : plan simplifié, pictogrammes, images de références. Les participants par équipes produisent différents scénarios d'aménagement
- Arbitrage et restitution des décisions
- Constitution d'un groupe de suivi et d'évaluation du projet

Les facteurs de réussite

- Écouter les participants puis faire de la pédagogie
- Laisser les participants se confronter aux contraintes et chercher les solutions d'intérêt général
- Mixer les profils entre habitants et usagers en opérant une forte mobilisation de proximité

Les erreurs à éviter

- Proposer d'emblée un ou plusieurs scénarios : les participants risquent de se positionner pour ou contre ces scénarios sans se sentir acteurs des solutions.
- Ne mobiliser que l'instance participative (conseils de quartier)

5

CONCERTEUR SUR UN PROJET D'AMÉNAGEMENT D'UN NOUVEAU QUARTIER OU SON RENOUVELLEMENT

Les projets d'aménagement ou de renouvellement urbains donnent généralement lieu à des démarches de concertation de plus ou moins grande ampleur.

Pour que celles-ci soient un succès, deux principes doivent être particulièrement respectés : la mobilisation large des participants qui ne doit pas se limiter aux riverains et la clarté du mandat de concertation qui doit permettre aux participants de savoir qu'elles sont les marges de manœuvre du projet et donc à quoi serviront leurs contributions.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> Reconvertir un ancien site industriel, densifier une parcelle, construire de nouveaux logements, ou équipements, mettre en œuvre un NPNRU 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer le projet en bénéficiant de l'expertise d'usage, favoriser l'acceptabilité de la densification , accompagner aux changements

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> La forme urbaine, la forme de l'habitat L'aménagement des espaces publics La résidentialisation Les éléments favorisant le transfert vers des modes de mobilités plus respectueuse de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Le nombre de logements ou de m² bâti La hauteur minimale ou maximale Les règles du PLU

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> L'intercommunalité, l'aménageur

Les parties prenantes à mobiliser

Grand public

- Habitants du quartier et de toute la ville, potentiels futurs habitants, jeunes / enfants, instances permanentes de concertation du quartier et de toute la ville

Acteurs

- Associations de commerçants, associations environnementales, responsables d'équipements

Le déroulé potentiel

Concertation sur le projet :

- Rencontre de lancement : présentation des grandes orientations du projet, recueil des premières impressions (ce qui fera que ce sera un « bon » ou un « mauvais » projet,
- Échanges spécifiques avec les habitants personnellement impactés (démolitions, expropriations)
- Échanges avec les jeunes (collégiens, lycéens...)
- Enquête de terrain et dans les équipements sur les attentes et la perception du projet (surtout si renouvellement urbain)
- Forum du projet : exposition-discussion autour des résultats des enquêtes – avec une forte dimension conviviale
- Rencontre de production participative de scénarios (grand jeu sérieux de l'aménageur...)
- Rencontre autour de propositions de scénarios par le maître d'ouvrage
- Rencontre autour de la mise en place d'une Maison du projet
- Arbitrages et restitution

Concertation sur « les projets dans le projet » :

- Ateliers de concertation sur l'aménagement d'un square / Démarche d'urbanisme transitoire / Concertation sur un nouvel équipement / Démarche d'instruction participative sur un concours d'architecte / Processus d'accompagnement des chantiers

Les facteurs de réussite

- Mobiliser largement toutes les parties prenantes
- Mixer les formats de débat pour impliquer tous les publics
- Permettre l'élaboration de scénarios par les participants en intégrant les contraintes
- Restituer à chaque grande étape, des avancées et des décisions prises

Les erreurs à éviter

- Masquer les invariants
- Ne mobiliser que les riverains
- Thématiser le débat (au risque d'avoir des propositions contradictoires)

6

RÉALISER UNE DÉMARCHÉ DE PROGRAMMATION CULTURELLE PARTAGÉE

La question de la programmation culturelle est un sujet complexe et sensible.

Comment satisfaire une population aux attentes diverses ? Comment concilier ouverture au plus grand nombre et volonté de donner accès à la diversité culturelle, sans tomber dans l'élitisme ou la facilité ?

La démarche de programmation partagée peut être une occasion très intéressante d'échanges entre les habitants qu'ils soient ou non usagers et les acteurs culturels.

Il faudra toutefois veiller à ne pas opposer les uns aux autres et à respecter la liberté artistique et l'ouverture d'esprit.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser la programmation d'un ou de plusieurs équipements culturels 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la fréquentation des publics et élargir le public

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • La programmation dans sa diversité • La stratégie visant à renforcer la fréquentation et la diversité des publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Le budget général • L'adéquation de la programmation avec les équipements

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • DRAC, Région, Département, autres..., co-financeurs éventuels

Les parties prenantes à mobiliser	
<p>Grand public</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les usagers et non usagers des équipements • Les jeunes • Les instances permanentes de participation 	<p>Acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les acteurs culturels : responsables d'équipements, associations culturelles, enseignants

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> • Enquête de terrain et en ligne sur les usages et les attentes • Rencontres dans les équipements de quartier, dans les équipements culturels • Rencontre grand public, acteurs : partage des orientations politiques, analyse des propositions, réflexion sur la stratégie d'attractivité et sur les critères d'évaluation • Rencontre avec les jeunes • En interne à la collectivité et avec les acteurs, analyse des propositions et sélection d'une liste de propositions compatibles avec les contraintes et les orientations • Organisation d'un vote de terrain dans les équipements et en ligne • Arbitrages et restitution • Mise en place d'un dispositif détaillé de collecte des données de fréquentation et réalisation d'une évaluation participative à l'issue de la période de programmation

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> • Exprimer clairement les attentes politiques • Associer acteurs culturels et habitants • Mobiliser les usagers et les non usagers sans oublier les jeunes • Donner aux participants un rôle « d'ambassadeurs » de la démarche pour favoriser la participation • Évaluer avec les participants l'impact de la démarche sur la fréquentation 	<ul style="list-style-type: none"> • Opposer acteurs culturels et habitants • Limiter les échanges aux habitants déjà usagers de la politique culturelle • Mener une démarche uniquement consumériste sans échanger sur les objectifs

7

CONCERTEUR SUR LA CRÉATION D'UNE MAISON DE SANTÉ

Ce type de projet donne généralement lieu à des échanges avec les professionnels de santé, mais il peut être très utile d'élargir les discussions à la population afin de mieux comprendre ces attentes et adapter le projet.

C'est également une occasion rare d'échange entre ces professionnels et les publics qu'ils reçoivent habituellement en tant que patients et qui n'ont fréquemment pas l'occasion de s'exprimer à ce sujet.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la couverture médicale d'un quartier • Répondre à un appel à projets, obtenir des financements • Attirer des professionnels de santé • Renforcer la prévention 	<ul style="list-style-type: none"> • Avec les acteurs de la santé : susciter la mobilisation des acteurs en place, en attirer d'autres • Avec les habitants : adapter l'offre aux besoins, partager les enjeux, donner à comprendre

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Le lieu d'implantation, son aménagement, ses conditions d'accès (avec ou sans RDV, horaires d'ouverture...) • Les services dispensés en termes de santé et d'accès aux droits • Les actions de prévention 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des réglementations relatives aux Maisons de Santé et des obligations liées aux financements potentiels

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • ARS, CCAS, CPAM, Mutuelles, Ordre des médecins, État, Région, Département, Observatoire local de la santé...

Les parties prenantes à mobiliser	
<p>Grand public</p> <ul style="list-style-type: none"> • Habitants du ressort territorial de la maison de santé dont les jeunes • Instances permanentes de concertation 	<p>Acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acteurs de la santé au sens large (médical, paramédical, pharmaciens...), de la prévention (personnes âgées, médecine scolaire), de l'accès aux droits, tissu associatif...

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres avec les acteurs : diagnostic partagé, identification des objectifs, benchmark des initiatives d'autres collectivités dont rencontres de responsables de structures existantes, analyse des conditions de réussites, formats souhaités, lieux potentiels • Enquête auprès des habitants sur leurs pratiques de santé et leurs attentes • Rencontres acteurs/habitants pour partager le diagnostic, les retours d'expériences et co-élaborer le projet • Arbitrage et restitution des décisions • Mise en place d'un groupe de suivi et d'évaluation

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> • Le décloisonnement : permettre la rencontre des acteurs et des habitants, le partage d'expériences tout en s'assurant de gommer l'effet « Sachant/béotien ». ... • Le benchmark : profiter des expériences déjà réalisées pour gagner du temps • Mettre en place un groupe de suivi acteurs/habitants y compris pour réorienter le projet dans le temps 	<ul style="list-style-type: none"> • Considérer qu'il s'agit d'un sujet trop complexe pour y associer les habitants • Se limiter à l'expression des besoins sans aborder les contraintes • Confondre dans le débat habitants et patients • Oublier certaines catégories : les jeunes, les seniors...

8

CONCERTEUR SUR UN PLAN BIODIVERSITÉ/NATURE EN VILLE

Ce sujet porteur peut faire l'objet d'une très large démarche de mobilisation qui implique la population et tous les acteurs du territoire de manière à ce que le projet puisse concerner les espaces publics et privés.

Les instances participatives (conseils de quartier, citoyen, d'enfants, de jeunes, de sages...) peuvent être largement investis pour copiloter la démarche.

La dimension pédagogique ne devra pas être négligée afin que chacun puisse contribuer utilement au projet

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la biodiversité • S'adapter au changement climatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Développer les initiatives citoyennes et la co-responsabilité • Déployer le projet y compris dans les espaces privés (copropriétés, zones d'activité...) ou les équipements publics (écoles, foyers logements, Ehpad...) • Nourrir le projet par les contributions de toutes les parties prenantes

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Identification des sites • Contenu des projets • Gestion partagées des espaces • Critères du concours d'idées 	<ul style="list-style-type: none"> • Les éventuelles réglementations • Les prescriptions ou recommandations issus des différents schéma (PLU, PCAET, SCOT...) • Les « coups partis » concernant certains aménagements

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Agence régionale de la biodiversité, Conseil régional, Conseil départemental, intercommunalité (compétence environnementale), bailleurs sociaux...

Les parties prenantes à mobiliser	
<p>Grand public</p> <ul style="list-style-type: none"> • Habitants, salariés, jeunes, enfants, instances participatives, conseils syndicaux des copropriétés 	<p>Acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsables d'équipement, entreprises, gestionnaires des zones d'activité, associations, amicales de locataires...

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> • Réunion des instances participatives (conseils de quartier, conseil citoyen, conseil des enfants, des jeunes, des seniors...) pour suivre le projet, définir les critères de l'appel à projet (espaces publics) et du concours (espaces privés...) - permettre la montée en compétences de ces citoyens déjà engagés • Évènement de lancement, campagne de communication, communication itinérante pour installer le sujet et faire de la pédagogie sur la notion de biodiversité en ville • Débats itinérants, micro-débat, enquêtes de terrain...sous forme d'un grand concours d'idées pour identifier les envies, les sites, les projets potentiels • Week-end de découverte et de partage des idées • Jury citoyen avec les instances participatives pour prioriser ou choisir les projets relatifs à l'espace public et désigner les lauréats du concours pour les espaces privés • Évènement de restitution • Constitution d'une commission de suivi et d'évaluation (instances participatives)

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> • Agir sur les espaces publics et les espaces privés • Favoriser les initiatives citoyennes • Impliquer les entreprises et responsables des espaces privés • Valoriser les initiatives dans une logique de concours • Investir les instances participatives d'une mission 	<ul style="list-style-type: none"> • Négliger la dimension pédagogique • Se limiter à l'espace public • Oublier la phase de suivi et d'évaluation

9

CONCERTEUR SUR LA POLITIQUE TRANQUILLITÉ PUBLIQUE

Sujet sensible par excellence, la politique de tranquillité publique ou de sécurité peut largement bénéficier des échanges avec la population.

Ceux-ci auront une vertu pédagogique majeure mais seront également une ressource importante pour adapter les moyens.

Une telle démarche demande de la rigueur notamment pour éviter d'opposer les habitants et de stigmatiser une partie de la population.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Adapter les moyens aux besoins • Lutter contre les incivilités • Mieux coordonner les missions des différents intervenants • Refondre la stratégie de la police municipale • Aménager l'espace public pour le rendre plus sécurisant • Déployer un dispositif de vidéo-tranquillité • Réaliser un schéma local de tranquillité publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire de la pédagogie sur les missions des différents intervenants • Mieux comprendre les attentes • Adapter les moyens aux besoins : typologies de population, secteurs géographiques... • Permettre l'échange entre les différents publics et entre les publics et les acteurs en évitant la stigmatisation • Responsabiliser les usagers

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Les aménagements de l'espace public • Les modalités d'information • Les modalités d'intervention : horaires, secteurs... 	<ul style="list-style-type: none"> • Les missions des différents intervenants • La réglementation

Les potentiels partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Police nationale / Gendarmerie, Police municipale, Conseil départemental (prévention), intercommunalité, Éducation nationale...

Les parties prenantes à mobiliser	
Grand public <ul style="list-style-type: none"> • Les habitants en général, les jeunes, les instances participatives permanentes 	Acteurs <ul style="list-style-type: none"> • Associations intervenants sur le terrain, animateurs et responsables des équipements publics, commerçants...

Le déroulé potentiel
<ul style="list-style-type: none"> • Enquête de terrain et en ligne pour identifier les besoins, les attentes • Rencontres dans différents quartiers, dans les équipements... pour identifier les attentes et présenter les missions des différents intervenants, dont rencontres spécifiques avec certains publics (jeunes, seniors...) • Ateliers avec les publics issus des différentes rencontres et les acteurs pour travailler sur les solutions avec les intervenants y compris sous forme d'expérimentations • Constitution d'un groupe de femmes pour prendre en compte le genre notamment dans l'aménagement de l'espace public • Marches exploratoires sur certains sites générant de l'insécurité suivies d'ateliers consacrés à l'aménagement de l'espace public • Arbitrages et restitution des décisions • Constitution d'un groupe de suivi et d'évaluation et rencontres annuelles avec la population pour mesurer les effets des décisions

Les facteurs de réussite	Les erreurs à éviter
<ul style="list-style-type: none"> • Prendre le temps d'aller à la rencontre des différents publics, créer de la confiance • Mobiliser les différents intervenants et partager leurs missions avec la population • S'autoriser à réaliser des expérimentations et les suivre/évaluer avec la population 	<ul style="list-style-type: none"> • Opposer les parties prenantes et stigmatiser certains publics (les « jeunes » par exemple) dans la manière d'organiser les débats

10

METTRE EN PLACE DES ASSISES DU SPORT

Que l'on soit président d'association sportive, licencié en club, sportif non licencié ou non sportif, tout le monde est concerné par cette thématique. Le sport est en effet une question de motivation, d'envie, de plaisir, de passion, de dépassement de soi mais c'est aussi un formidable vecteur de bien-être, de partage et de joie.

C'est pourquoi, concerter sur ce thème doit refléter à la fois l'ambiance, la dynamique mais également les bienfaits de la pratique.

Même si elles doivent être organisées de façon rigoureuse, les assises se doivent d'être conviviales et abordables pour tous. Elles sont l'occasion de promouvoir et diffuser une approche ouverte du sport intégrant ses différentes dimensions (loisirs, santé...) et les différents publics. Elles peuvent également permettre de favoriser l'activité physique au quotidien dans les espaces publics de la ville (marche, vélo, pratiques libres...)

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> Élaborer un projet sportif à l'échelle communale et déployer le sport le plus largement possible 	<ul style="list-style-type: none"> Associer tous les citoyens, les usagers, les professionnels, les associations à l'élaboration du projet sportif de la ville. Formuler des propositions sur la programmation d'une politique sportive inclusive, cohérente et élargie à l'échelle communale Diffuser le sport dans un spectre plus large de politiques publiques : sport et santé, sports et handicap, les femmes et le sport, le sport et l'aménagement des espaces publics...

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> La programmation des activités L'adaptation aux différents publics et équipements Les axes forts de la politique sportive 	<ul style="list-style-type: none"> Les questions relatives aux équipements, aux moyens, aux créneaux horaires disponibles...

Les parties prenantes à mobiliser

Grand public

- Tout public, les jeunes, les seniors, les établissements scolaires

Acteurs

- Service sport de la ville, associations sportives, acteurs de la santé, des seniors, de la jeunesse, établissements scolaires, entreprises...

Le déroulé potentiel

- Mobiliser largement les jeunes, les seniors, les femmes, les scolaires, les associations sportives, les professionnels de la santé...
- 1^{er} temps de travail avec les acteurs sportifs (équipements, clubs, associations, professeurs d'EPS, acteurs de la santé...) pour définir les grandes orientations et co-élaborer le kit de la concertation comprenant : un jeu de carte évoquant différentes thématiques (santé, handicap, aménagement de l'espace public, seniors...), un questionnaire, un flyer expliquant les objectifs de la démarche...
- Des débats déployés dans tous les lieux sportifs et équipements publics de la commune sur la base du kit de la concertation + une enquête en ligne
- Partage des résultats des débats et de l'enquête en ligne lors d'une journée des Assises : stand des résultats des propositions citoyennes, moments conviviaux, stands thématiques (santé et sport, le sport des seniors, sport et handicap...), petites conférences, temps forts en présence de sportifs célèbres, démonstrations sportives...
- 2nd temps de travail avec les acteurs pour formuler des orientations sur la base des propositions recueillies.
- Présentation du projet sportif communal lors de la deuxième édition des Assises qui sur le modèle de la première édition mêlera stands conviviaux, de présentation, de démonstration sportive...

Les facteurs de réussite

- Impliquer acteurs sportifs publics et associatifs et partenaires : santé, jeunesse, seniors, entreprises...
- Ne pas limiter la mobilisation aux usagers actuels mais mobiliser également les futurs usagers
- Parier sur une dimension conviviale et ludique en mettant en valeur les différentes dimensions du sport lors des Assises
- Déployer la démarche de concertation par l'intermédiaire des acteurs sportifs (kit de concertation)

Les erreurs à éviter

- Mettre en concurrence les différentes activités sportives
- Avoir une attitude culpabilisante envers les non pratiquants
- Limiter l'exercice aux pratiquants

11

RÉALISER UNE « INSTRUCTION PARTICIPATIVE » DES PROJETS DANS LE CADRE D'UN CONCOURS D'ARCHITECTURE

Il s'agit d'une démarche encore rare, qui implique une certaine transparence et pédagogie sur un processus peu familier aux citoyens : explication des attendus d'un cahier des charges, accès aux offres de candidats (les données financières peuvent ne pas être accessibles), explication sur le projet retenu par les membres du jury...

L'instruction participative est pourtant une formidable occasion de nourrir les membres du jury de l'expertise d'usage des futurs habitants, des riverains ou futurs usagers.

Il s'agit également d'une manière de vérifier avant le choix l'acceptabilité d'un projet. Il s'agira toutefois de mettre en place une procédure rigoureuse pour respecter les règles de confidentialité et ne pas fausser la concurrence.

Les objectifs du projet	Les objectifs de la concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Choisir un projet d'architecture pour un bâtiment de logements, un bâtiment accueillant un équipement public, un ouvrage public... 	<ul style="list-style-type: none"> • Associer les citoyens dans le cadre du concours à la préparation de la décision sur le choix du lauréat en analysant chaque projet candidat sur la base d'une grille d'analyse commune • Nourrir la décision des membres du jury par un avis citoyen argumenté sur chaque projet

Les éléments pouvant être mis en débat	Les invariants potentiels
<ul style="list-style-type: none"> • La capacité du projet étudié à satisfaire les critères élaborés sur la base du cahier des charges et d'une éventuelle concertation préalable (insertion dans le tissu urbain, performances environnementales, qualité des logements...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voix délibérative (il faut dans ce cas que le choix soit fait en séance d'instruction participative) ou consultative

Les parties prenantes à mobiliser

Grand public / riverains

- Les futurs usagers de l'équipement ou futurs habitants de l'immeuble
- Les étudiants d'école d'architecte

Acteurs

- Le bailleur éventuel

Le déroulé potentiel

- Une réunion d'information/ de cadrage pour présenter le contexte du projet, les modalités de concertation et de participation (acceptation du principe de confidentialité notamment) – La présence des élus est nécessaire à cette étape
- La séance d'instruction participative : chaque groupe analyse un projet à partir d'une grille d'analyse commune et des documents produits dans le cadre du concours par chaque équipe (panneaux, notices architecturales et environnementale, maquette...). La présence des élus n'est pas nécessaire à cette rencontre
- Le jury : participation d'un ou plusieurs porte-parole citoyens pour rendre compte des avis produits sur chaque projet - La voix qui leur est attribuée peut-être consultative ou délibérative (vote lors de la séance précédente)
- Réunion de restitution pour présenter le projet retenu et la manière dont les avis citoyens sont venus nourrir la décision des membres du jury

Les facteurs de réussite

- La présence d'un tiers animateur neutre, garant de la rigueur et du bon déroulé de la démarche
- Le respect du principe de confidentialité afin de ne pas fausser la concurrence du concours
- L'anticipation de la démarche pour qu'elle puisse être réalisée dans le cadre du calendrier du concours
- Une mobilisation qui assure la présence de toutes les parties prenantes du projet

Les erreurs à éviter

- Se limiter à une analyse comparative des projets qui ne permettrait aux participants de ne s'exprimer qu'à travers des « J'aime/ Je n'aime pas »
- Négliger la réunion de cadrage
- Prévoir un temps de rencontre trop peu important qui génèrera de la frustration de la part des participants qui n'auront pas le temps d'étudier de façon approfondie le projet avant d'apporter leur avis

12

RÉALISER UNE CHARTE PARTAGÉE DE LA DENSIFICATION

Les collectivités sont confrontées à de fortes résistances de la population lorsqu'elles réalisent des projets d'aménagement pour répondre aux besoins de logements, tout en limitant l'étalement urbain. Elles doivent faire face à des crispations très importantes, notamment des propriétaires qui craignent une diminution de la valeur de leur bien. Les oppositions portent également sur les impacts en termes de trafic routier, de places de stationnement...

Ces questions donnent souvent lieu à des positionnements paradoxaux : on se mobilise contre la fermeture des écoles mais on résiste à la construction de logements familiaux, on se plaint que les jeunes ne trouvent pas à se loger tout en rejetant la réalisation de logements sociaux, on demande des villes plus vertes tout refusant la création d'immeubles d'une certaine hauteur, on décohabite, on se sépare, mais on ne comprend pas qu'il faille plus de logements, on est sensible à la préservation des espaces naturels ou agricoles tout en réclamant des lotissements...

On sait, par ailleurs, que le sujet de l'intensification urbaine va continuer à se poser du fait notamment du renforcement du principe de « l'utilisation économe des espaces » contenu dans la loi ALUR mais aussi de la prise de conscience de l'impact de la périurbanisation sur le changement climatique et la biodiversité.

Les pratiques participatives actuelles. L'enjeu de la densification se retrouve au cœur de la plupart des concertations portant sur les projets d'aménagement souvent soumises à des obligations réglementaires.

Les maîtres d'ouvrage se trouvent régulièrement en difficulté notamment lorsqu'il s'agit d'aborder le nombre de logements ou le gabarit des immeubles d'autant que les participants aux débats sont généralement limités aux riverains des projets.

La question de la densification est également à l'ordre du jour lors des échanges relatifs à l'élaboration des PLU, avec les mêmes résistances.

Les objectifs de la démarche

- Réaliser une Charte citoyenne de la « bonne » urbanisation, pour limiter les difficultés récurrentes lors de chaque opération d'aménagement, il est possible d'engager le débat de façon globale en proposant à la population d'échanger sur la manière de concilier les différents enjeux et attentes : « construire la ville sur la ville » pour limiter la consommation d'espaces, répondre aux besoins de logements, faire venir des familles, préserver le patrimoine ancien, conserver / améliorer la qualité de vie en ville...

La préparation de la démarche

- Partager la méthode de travail avec les élus et les services concernés,
- Réaliser une mobilisation de qualité de manière à réunir un nombre conséquent de participants (200 à 600) représentant la diversité de la population.
- S'assurer de la présence d'un animateur neutre et d'un urbaniste extérieur à la municipalité

Le déroulé potentiel

- Une rencontre de lancement en format « tables ateliers » qui débute par une expression des participants sur leurs attentes et la manière dont ils perçoivent les enjeux et se poursuit par des échanges avec l'urbaniste pour permettre la montée en compétences sur les enjeux d'urbanisation et les obligations réglementaires
- Un atelier au cours duquel les participants par équipes conçoivent et exposent différentes options d'urbanisation en les argumentant à l'aide d'outils d'aide à la réflexion élaborés en amont (sélection de sites emblématiques, images de références de densification possible, questionnements sur les atouts et limites de certaines options...)
- Une réunion de restitution au cours de laquelle le bilan des travaux est présenté avant que le Maire expose les orientations retenues en expliquant pourquoi certaines propositions ne l'ont pas été

Le livrable final

- À l'issue de la concertation, une « Charte de la bonne urbanisation » est rédigée. Elle reprend les propositions retenues et illustrées qui sont également « traduites » en langage urbanistique. Cette charte est diffusée largement et est utilisée lors des débats sur les différents projets d'aménagement. Elle peut également être mobilisée par la Ville dans ses échanges avec les promoteurs avant les dépôts de permis de construire.



ASSOCIATION DES MAIRES D'ILE-DE-FRANCE

Association des Maires d'Ile-de-France

26 rue du renard, 75004 Paris

www.amif.asso.fr

palabreo
L'AGENCE DE CONCERTATION

221 rue La Fayette, 75010 Paris

www.palabreo.fr

