



# De l'idée au projet : miser sur la participation citoyenne

## La participation citoyenne... pour quoi faire ?

Penser un aménagement ou un équipement pour sa commune suppose de l'imaginer en associant étroitement ceux qui vont le pratiquer ou le faire vivre. Cependant la participation active des habitants, si elle est souhaitable, ne se décrète pas.

Pour l'initier, les citoyens doivent se sentir associés, responsabilisés et écoutés. Il est alors important d'organiser, **dès le début du processus**, les conditions d'une écoute commune pour ancrer un projet dans son contexte.

La **démarche de participation citoyenne permet de créer une dynamique locale**, elle renforce la proximité de l'action publique, désamorce des situations potentiellement conflictuelles, et enrichit le projet pour le rendre singulier. Pour que vos démarches de participation citoyenne soient une réussite, il faut être vigilant sur :

- la **mobilisation large des participants**, qui ne doit pas se limiter aux seuls riverains du projet ;
- la **clarté du mandat de concertation**, qui doit permettre aux participants de savoir quelles sont les marges de manœuvre sur le projet et donc à quoi serviront leurs contributions.

Quelle que soit la forme que prend le processus de participation citoyenne, **l' élu détient un rôle majeur** et garde la responsabilité de la décision finale.



Pontiacq - Atelier citoyen © C.A.U.E 64



Bizanos - Atelier citoyen - Projet plan guide des espaces publics (P.U.V.A.-ITER) © C.A.U.E 64

## Participation citoyenne et conduite de projet ?

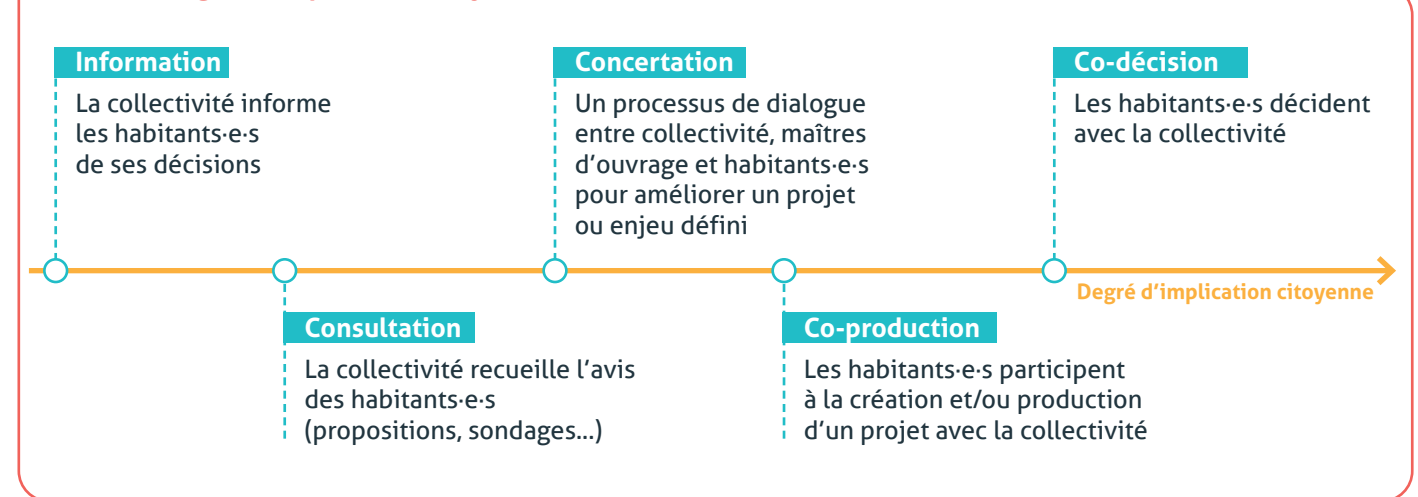
Un projet de concertation se construit comme tout autre projet. Il a ses propres objectifs, son plan de financement, ses outils particuliers et son plan de communication constituant la « stratégie de concertation » intégrée et articulée au projet ou à la politique que l'on souhaite développer. Dès lors développer la participation citoyenne implique de recourir à une méthode de conduite de projet, telle qu'elle est présentée ci-après en prenant en compte les singularités des contextes locaux.

## Notions

■ **La participation** est l'action par laquelle les citoyens interviennent dans l'élaboration du projet. Elle peut être plus ou moins active, de la simple information à la co-production (cf. schéma ci-après).

■ **La concertation** est le processus qui englobe toutes les formes de communication qui contribuent à la participation citoyenne. Elle vise ainsi le dialogue avec les personnes intéressées mais implique aussi une information et une écoute des publics les plus larges possible.

### ● Différents degrés d'implication citoyenne



## Principes de la participation citoyenne

Les méthodes et les dispositifs pouvant être mobilisés sont nombreux et chaque démarche doit être envisagée de manière très contextualisée. Néanmoins, les retours d'expérience ainsi que les différents guides techniques existants convergent pour mettre en lumière **6 conditions à satisfaire** pour tirer le meilleur parti d'une participation citoyenne.

### ● Temporalité

La construction d'une politique publique suit un processus parfois complexe, lent, qui implique beaucoup d'acteurs. Il s'agit donc de permettre la participation des habitants **tout au long du projet**, et ce dès le début. Ce principe se fonde sur l'idée que la continuité des dispositifs participatifs aux différentes étapes du projet est indispensable.

### ● Inclusion

Il s'agit de permettre l'expression d'une pluralité de positions ou de divergences dans un souci démocratique et de production de décision.

### ● Transparence

Il s'agit d'informer largement les participants, notamment en assurant l'accessibilité et la diffusion des informations, et ce sur trois aspects :

- les éléments du projet (techniques et politiques) ;
- le processus de décision (les différentes étapes de décision, les arbitrages déjà réalisés, les décideurs) ;
- les « règles du jeu » du dispositif et ses objectifs.

### ● Argumentation

Il s'agit d'expliquer les arbitrages aux différentes étapes du projet, à partir des réflexions produites par les différents acteurs, autrement dit d'expliquer, de préciser les choix réalisés pour parvenir à une décision. A travers les modalités de ce critère se jouent la **traçabilité des décisions** prises et la construction d'un rapport de confiance entre les différents acteurs : les habitants doivent pouvoir apprécier le chemin accompli et le rôle qu'ils ont joué dans le process.

### ● Egalité

Il s'agit de garantir et de s'assurer que tous les participants peuvent s'exprimer et être écoutés de façon égale. L'enjeu est de garantir à tous **une accessibilité uniforme au dispositif et aux informations** nécessaires pour y participer et y contribuer.

### ● Intégration

Ce dernier principe concerne l'articulation des dispositifs participatifs avec le processus de projet et la prise en compte des réflexions, ou productions des habitants, dans le projet. Ce principe suppose que pour être efficace, **la démarche participative soit considérée comme faisant intégralement partie du processus de projet**. A ce titre elle devient une aide à la définition du projet.

# 01 Préalables

## ANALYSER

Une concertation peut porter sur une grande variété de sujets. Il est important avant de se lancer, d'analyser les points suivants :

**1/ Nature du projet :** il s'agit de passer en revue, point par point, toutes les dimensions du projet pour identifier les sujets pouvant être soumis au débat. Cela permettra d'adapter le projet aux attentes des parties prenantes et *in fine*, d'en améliorer la qualité.

**2/ Limites et risques :** il est recommandé d'identifier l'ensemble des limites et risques éventuels : politiques (par exemple des désaccords entre les élus de la majorité), historiques (une phase antérieure qui s'est mal déroulée), réglementaires (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 ou financiers (faiblesse des moyens dédiés à la démarche, appels à projets à venir...).

# Processus de concertation : étapes

## 03 Temporalités

### PLANIFIER

La concertation doit suivre le cycle de vie et le rythme des décisions du projet. Selon les phases ou les étapes du projet (diagnostic, programmation, conception...), elle sera plus ou moins active en fonction du niveau de dialogue ouvert et des objectifs que l'on se sera fixés. Il s'agit d'établir dès le démarrage du projet, le planning prévisionnel pour déterminer le/les « bons moments » pour concerter.

## 05 Mandat

### DÉFINIR

A ce stade, il s'agit de préciser le mandat de concertation et pour chacune des périodes actives identifiées, des attentes potentielles de la population fixées dans l'analyse préalable, du périmètre et du degré de la concertation. Il convient alors de définir les éléments qui seront soumis au débat et la manière dont il sera organisé. Dans ce « mandat de concertation », on veillera à préciser ce qui est déjà décidé, acté (les invariants) de ce qui ne l'est pas encore (les variants).

## 07 Cibles

### MOBILISER

Il s'agit de ne pas se limiter uniquement aux habitants. La concertation doit donner l'occasion d'entendre les acteurs du territoire (entreprises, associations, commerçants...), et les usagers. Il n'existe pas d'outil unique qui permettrait de mobiliser tous les publics, mais bien un ensemble de leviers à actionner de façon coordonnée et adaptée aux différents profils de participants. Il peut être parfois difficile de mobiliser des publics très éloignés des dispositifs participatifs (acteurs économiques, jeunes...). Pour les atteindre, il faut aller à leur rencontre, en organisant d'abord des échanges en petits comités.

## 09 Compléments

### ENRICHIR

S'il est indispensable de réaliser un bilan à la fin d'une démarche de concertation (qu'elle soit réglementaire ou non), il est utile de ne pas attendre la fin du processus pour identifier les contributions qui seront retenues ou non, intégrées au projet ou non, selon leur faisabilité, bénéfiques et contraintes associés.

# 11 Perspectives

## ÉVALUER

Il s'agit d'évaluer la démarche pour améliorer les processus futurs, on analysera :

- la pertinence et la qualité de la stratégie de concertation par rapport au projet : en quoi est-elle venue améliorer le projet ?
- la mobilisation des participants (nombre, assiduité, qualité des échanges...)
- La justesse, la qualité, l'efficacité des outils utilisés (outils d'animation, livrables)
- L'organisation choisie, le pilotage et le suivi de la mission.

Il est important que l'évaluation implique directement les participants de la concertation (ce peut-être une enquête par questionnaire).

I - Phase préparatoire - Périmètre & stratégie

II - Phase active - Productions & animations

III - Phase restitution - Analyse & décisions

Lancement du projet

Stratégie de concertation

Arbitrage

## 02 Acteurs

### CARTOGRAPHIER

Il s'agit d'avoir une vision claire des acteurs concernés par le projet pour concevoir le processus de concertation le plus efficace.

- Repérer les acteurs clés, leurs rôles et leurs modes d'organisation : les partenaires financeurs ou techniques, les futurs usagers, les riverains, les groupes constitués...
- Rechercher et rassembler les points de vue déjà exprimés, les attentes...
- Déterminer les publics cibles prioritaires

## 04 Ressources

### INTÉGRER

Il s'agit d'évaluer en fonction des ressources humaines de la commune ou du territoire si le processus de concertation peut être mené en « interne », ou relayé à des structures associées (ex : CCAS) ou avec l'aide de partenaires (associations spécialisées, ingénierie locale...). Il s'agit aussi de pointer les relais potentiels disponibles (notamment pour informer) : conseils de quartier, comité des fêtes, association des parents d'élèves...  
Nota : attention au choix de l'animateur des débats, qui doit être extérieur au champ de décision (pas un élu ni même le chargé de projet)

## 06 Prestataire

### SE DOTER

Il est possible de faire appel à un prestataire extérieur, parce que la collectivité ne dispose pas des moyens humains ou des compétences pour assumer une telle démarche, ou parce qu'elle estime utile de s'adjoindre un tiers dont le professionnalisme et la neutralité seront des atouts dans la conduite des débats. Deux cas de figures rencontrés : soit la commune fait appel à un tiers dissocier de la conduite du projet, soit la démarche est incluse dans la mission du prestataire du projet. Dans tous les cas, l'écriture d'une commande ou d'un cahier des charges est primordiale.

## 08 Dispositifs

### METTRE EN ŒUVRE

Il s'agit de mettre en œuvre les outils et dispositifs choisis en fonction de la stratégie, des objectifs et des cibles. Attention un même outil (ateliers, réunion publique...) peut donner des résultats très différents selon la méthode employée. La mise en débat nécessite *a minima* trois séquences de discussion : d'abord le lancement, puis l'exploration du sujet, et enfin, la restitution et la synthèse. Pour créer la confiance il est nécessaire de restituer les échanges via des comptes-rendus.

## 10 Bilan

### RESTITUER

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. Au terme des débats, le décideur doit nécessairement revenir devant les participants pour leur dire ce qu'il a retenu de leurs contributions.

Le bilan de la concertation constitue un des éléments de la mémoire du projet, et aussi un outil pour l'évaluer après sa mise en œuvre.



## Quel rôle peut jouer le C.A.U.E 64 dans les démarches de participation citoyenne ?

Dans le cadre d'un projet de construction, de rénovation urbaine, de valorisation du patrimoine ou d'aménagement du territoire, le C.A.U.E 64 dans son rôle d'aide à la décision peut accompagner votre collectivité pour :

- Démarrer une démarche de participation notamment sur ses phases d'analyses préalables et méthodologiques
- Mener un travail d'animation, de médiation, de sensibilisation et de participation des citoyens pour parfaire une commande publique.



Préchaq-Josbaig - Projet PLU Intercommunal - Visite du territoire



Pontacq - Projet revitalisation centre bourg - Atelier sur cartes



St-Jean-le-Vieux - Atelier randonnée Paysages



Nay - Diagnostic en marchant



Mirepeix - Diagnostic en marchant

## Le rôle de l' élu : impulsEUR-médiateur-décideur

Le rôle des élus dans le déploiement d'une démarche participative est **fondamental**. Ce sont eux qui posent le « mandat de concertation » c'est-à-dire : les grandes orientations politiques, les invariants et les marges de manœuvre soumises au débat. Ce sont eux qui tranchent les débats en prenant légitimement les décisions qu'ils devront exposer et expliquer.

On doit avoir en mémoire qu'il n'y a pas de concertation légitime et efficace si elle n'est pas portée par les élus concernés.

## À retenir

- ✓ Définition des objectifs politiques
- ✓ Clarté des messages
- ✓ Jalonnement et décisions (effet cliquet)
- ✓ Traçabilité des décisions
- ✓ Adaptation de la méthode aux publics et aux contextes locaux
- ✓ Évaluer, réadapter, corriger


## Quelques repères

La concertation en urbanisme est encadrée par le Code de l'urbanisme. On peut notamment citer les articles L.103-1 à 6, R.103-1 et L.121-5 et 6. Le cadre plus général de la participation du public en matière d'aménagement et d'équipement est posé dans le Code de l'environnement, article L.120-1 et 2.

## Quelques conseils

- 1 Préparer la démarche le plus en amont possible**  
Une concertation est un processus qui doit être préparé soigneusement. Ce travail peut prendre plusieurs formes : travail en groupe d'élus, consultation de partenaires techniques, repérage d'expériences...
- 2 Consacrer un budget**  
L'élaboration de documents ou le recours à des animations a un coût qu'il faut prévoir avant le lancement de la démarche.
- 3 Adapter le langage pour être compréhensible**  
Le jargon technique de l'aménagement est parfois très éloigné du langage commun, sans compter l'utilisation de nombreux sigles. Pour rendre ce langage accessible, un travail spécifique de lexique est à réaliser dès le démarrage pour éviter de « perdre » les participants.
- 4 Privilégier des outils simples**  
Certains outils, au caractère « sensible », permettent plus facilement de donner envie de participer, d'échanger, de se projeter en s'appuyant sur des connaissances familières. C'est notamment le rôle des outils comme les diagnostics en marchant ou les lectures de paysages. Ces dispositifs sont régulièrement réalisés par le C.A.U.E 64 lors d'accompagnement de projets (cf. photos).
- 5 Une part de convivialité à ne pas négliger**  
Donner envie aux élus, comme aux habitants, passe par le caractère convivial des manifestations proposées, même pour de simples réunions de travail. L'objectif est d'encourager les échanges et de partager des points de vue sur un même sujet.

## Bibliographie

 Toutes ces références sont disponibles au C.A.U.E 64

### Articles

VATOV Marie-Christine, ALLAIRE William, SIGOT Françoise, « La concertation au quotidien », *Traits urbains*, Avril 2006, n°6, pp.12-23

### Documents

BERNARD Marie-Christine, *Concertner à l'échelle intercommunale. Guide pratique*, AdCF, 2019

*24 retours d'expériences pour animer des démarches participatives et soutenir des projets citoyens*, BRUDDÉD, 2020

Collectif, Vilco. Brussels. *La ville collaborative. Quand les collectifs citoyens et les pouvoirs locaux travaillent ensemble*, Strategic Design Scenarios, 2020

DESMARIS Carole, *La concertation dans la conduite de projet : guide méthodologique*, Territorial Éditions, 2012

HAUPTMANN Eléonore, WATES Nick, *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du Community planning*, Ed. Yves Michel, 2010



*CAUE et concertation... pour une vraie participation !* URCAUE Languedoc-Roussillon, 2012

### Sites web

CEREMA Concertation et participation citoyenne, <https://www.cerema.fr/fr/activites/expertise-ingenierie-territoriale/strategie-amenagement-territoires/concertation-participation-citoyenne>, consulté en sept. 2022

## Contactez-nous

64  
Pyrénées-Atlantiques  
**c|a.u.e**  
Conseil d'architecture, d'urbanisme  
et de l'environnement

4 place Reine Marguerite - PAU • 2 allée des Platanes - BAYONNE  
📍 Nos locaux ont accessibles aux personnes à mobilité réduite  
05 59 84 53 66 • [contact@caue64.fr](mailto:contact@caue64.fr)  
[www.caue64.fr](http://www.caue64.fr) •  •  • *Express'AUE 64*, la lettre d'information

