



« Pour des territoires citoyens »

## Mémorandum des principes de la - LA PARTICIPATION CITOYENNE -

Empreintes Citoyennes accompagne les collectivités dans leurs démarches et projets en faveur de la participation, de l'implication et de l'engagement citoyens. Pour autant, nous sommes attachés à rappeler les principes fondamentaux qui encadrent la participation. Pour ce faire, nous avons assemblé ce mémorandum.

Le présent document compile les publications en faveur de la participation citoyenne des différents acteurs et réseaux qui définissent, clarifient, guident les acteurs des collectivités pour impulser des dynamiques participatives dans l'élaboration des politiques publiques locales.

*Les sources en fin de document.*

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



« Pour des territoires citoyens »

## Table des matières

INTRODUCTION (Blondiaux, 2021) .....	3
1 POURQUOI FAIRE DE LA PARTICIPATION ? (ADEME, 2016).....	4
1.1 Les enjeux politiques.....	4
1.2 Les enjeux socio-économiques .....	6
1.3 Les enjeux environnementaux .....	7
1.4 Les enjeux d'efficience ou d'efficacité .....	8
2 PARTICIPATION CITOYENNE OU DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ? (Bernard, Montesse 2021).....	11
3 COMMENT DEFINIR UN PROCESSUS DE PARTICIPATION ? (ADEME, 2016) .....	14
3.1 La participation par niveaux d'intensité.....	14
4 LES OBJECTIFS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE (Bernard, Montesse, 2021) .....	15
5 QUELLE METHODOLOGIE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ? (Bernard, Montesse, 2021) .....	18
5.1 Les grands principes à respecter (ADEME 2016).....	19
5.2 Construire un cadre de la participation, local et structurant (Blondiaux, 2021) .....	20
6 SOURCES .....	21

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## INTRODUCTION (BLONDIAUX, 2021)

« La notion de démocratie participative fait partie de ces notions floues, dont le succès réside précisément dans l'ambivalence. Devenue un mantra politique pour les uns, déconsidérée par les autres, elle reste largement indéterminée et peut renvoyer tout autant à de petits exercices classiques de communication politique qu'à des tentatives de redistribution réelle de pouvoir au profit des citoyens. Elle ne s'en diffuse pas moins largement depuis maintenant une vingtaine d'années dans les vocabulaires politiques français et européen. S'il faut en fournir une définition provisoire, la locution renvoie à l'ensemble des dispositifs, politiques, démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique. Cette participation peut être plus ou moins directe, plus ou moins inclusive, plus ou moins structurée, mais elle vise globalement à renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique ».

Le vocable a une histoire. Il apparaît pour la première fois en 1962 aux États-Unis, dans le cadre des mouvements étudiants de lutte pour les droits civiques ("Déclaration de Port Huron"). Il donne lieu à plusieurs efforts de théorisation dans le monde anglo-saxon au cours de cette même décennie 1960, mais ne s'utilise guère en Europe avant la fin des années 1990. Il faut en effet attendre la fin de cette décennie pour que certaines expériences latino-américaines, à l'instar du budget participatif de Porto Alegre, se diffusent et que cette thématique apparaisse dans le programme de certaines organisations internationales comme la Banque mondiale.

Le retour en grâce de l'idée de participation citoyenne à la décision coïncide avec le début d'un processus de déconsolidation des démocraties représentatives qui se prolonge et s'accélère de nos jours. La défiance croissante des citoyens à l'égard des autorités politiques dans la plupart des démocraties occidentales, la montée de l'abstention électorale, l'abaissement du seuil de tolérance au discours d'autorité ont contribué à éroder fortement la légitimité de leurs gouvernants. Ceux-ci sont contraints désormais de recourir à d'autres modalités de prise de décision afin d'éviter, de contourner ou de canaliser les conflits avec leur population.

Simultanément, l'élévation du niveau général d'éducation dans ces mêmes sociétés, l'affaiblissement des corps intermédiaires – interlocuteurs traditionnels du pouvoir – et la montée en puissance des réseaux sociaux ont changé le contexte de la décision politique et obligent à penser différemment l'action publique. À l'échelle locale, de nombreux projets d'aménagement rencontrent désormais l'opposition de riverains qui ne souhaitent pas être impactés négativement par des choix auxquels ils n'ont pas été





## « Pour des territoires citoyens »

associés. À l'échelle nationale, des mouvements sociaux récents ont soulevé la question du fonctionnement des institutions de la démocratie représentative à l'image des Gilets jaunes ou des mobilisations en faveur du climat.

Aujourd'hui, il suffit moins que jamais qu'une autorité soit élue pour que l'ensemble des décisions qu'elle prend soit accepté immédiatement comme légitime. Les démarches et les valeurs associées à l'idée de démocratie participative sont donc devenues essentielles au bon fonctionnement, sinon à la survie de nos démocraties. »

## 1 POURQUOI FAIRE DE LA PARTICIPATION ? (ADEME, 2016)

Les réticences associées à l'implication des habitants sont depuis plusieurs années bien connues. Elles peuvent émaner des acteurs politiques, des opérationnels, comme des habitants eux-mêmes. Elles sont souvent le fait de la prégnance d'une culture politique et professionnelle encore très élitaire et délégataire héritée du XVIII<sup>e</sup> siècle, et sur laquelle s'est fondée la société française. Celle-ci confère aux élus le monopole de la fabrication des décisions et aux techniciens celui de la définition des problèmes et de leurs solutions. Cet ancrage historique profond explique la ténacité de ces principes dans le temps et le fait qu'ils soient partagés par des acteurs différents.

Ainsi, les modèles de gouvernance et de construction des savoirs, qui ne laissent aux "citoyens ordinaires" considérés comme "profanes", que la possibilité de se former et de s'informer pour sortir de l'ignorance, sont restés pendant plusieurs siècles très prédominants en France. Ces modèles se trouvent cependant de plus en plus contestés depuis deux décennies par la société civile et au sein de certaines institutions, dans le domaine de l'urbanisme comme dans d'autres (bio-éthiques, médicaux, énergétiques, technosciences ...).

### 1.1 LES ENJEUX POLITIQUES

#### Faire de la définition de l'intérêt général une construction collective entre les acteurs du territoire

Face à la complexité des situations de projet et aux transformations des modes de vie qui s'imposent aux sociétés contemporaines, l'intérêt général ne peut plus avoir une dimension transcendantale dont les élus se trouveraient automatiquement les dépositaires. L'intérêt général doit

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## « Pour des territoires citoyens »

faire l'objet d'une construction collective, et donc d'un débat public, même si les décisions finales restent du ressort des élus.

### (Ré)instaurer une relation de confiance entre les citoyens, les élus, les techniciens

- Mieux construire la légitimité des décisions.

Les nombreux conflits qui se succèdent depuis près de 50 ans autour de projets d'aménagement urbains, en particulier quand ils ont un fort impact environnemental, montrent que la légitimité d'une décision ne peut pas seulement dépendre de sa légalité, notamment du fait qu'elle serait prononcée par des élus ou bien qu'elle serait la résultante de procédures réglementaires qui auraient été bien respectées. Le mandat électif ne suffit plus à rendre indiscutable une décision. De manière analogue, la décision ne peut plus uniquement reposer sur la qualité de la solution technique qu'elle met en jeu. La compréhension, le partage et le respect de la décision dépendent de son processus d'élaboration. L'organisation de dispositifs délibératifs entre citoyens, techniciens et politiques en amont des prises de décisions peut y contribuer significativement. Elle constitue l'un des fondements d'une démarche participative ambitieuse.

- Clarifier et renforcer les responsabilités politiques.

Si la participation, ou la concertation citoyenne, est souvent perçue par certains élus comme une perte de pouvoir, elle tend plutôt au contraire à renforcer les responsabilités politiques car elle repose sur toute une série de situations d'arbitrages qui sont de leur ressort, et les rend porteurs d'un processus collectif.

- Démocratiser et mobiliser autour de l'action publique.

Toutes les actions à entreprendre et les projets à définir ne sauraient être contenus dans un programme politique formulé par un candidat au moment des élections. L'instauration d'une démocratie plus participative permet de rendre actifs les habitants et de les responsabiliser tout au long d'un mandat.

### Contribuer à un dépassement constructif des oppositions et des conflits

Dans le domaine de l'aménagement urbain durable, on constate que les démarches participatives structurées par des débats engagés très en amont qui permettent aux uns et aux autres de construire des argumentaires informés, sont l'occasion d'aborder dans une perspective constructive, des sujets jugés traditionnellement comme très sensibles par les autorités locales, tels que la densité constructive, la place de la voiture en ville ou encore le nombre de logements sociaux à réaliser.

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## « Pour des territoires citoyens »

Bien que souvent redoutés par les acteurs des politiques publiques, les conflits ne suscitent pas forcément des contentieux juridiques et des blocages décisionnels ; explicités au plus tôt, ils peuvent constituer une ressource pour mieux comprendre la complexité d'une situation et pour trouver des solutions vertueuses et inattendues.

### 1.2 LES ENJEUX SOCIO-ECONOMIQUES

#### (Re)socialiser les populations politiquement et socio-économiquement exclues

Depuis les années 70, les crises économiques successives n'ont fait qu'augmenter les phénomènes d'exclusion sociale. La participation des habitants à la définition de leur cadre de vie apparaît comme un moyen de donner accès à tous à la citoyenneté urbaine et de lutter contre les phénomènes de repli.

#### Mieux prendre en compte les attentes des personnes socio-culturellement éloignées des espaces de la parole publique

Les initiatives individuelles et collectives prises par des habitants de milieux socialement défavorisés constituent un moyen de se construire une capacité à agir (empowerment, capacitation citoyenne), pour soi-même et pour les autres, en dehors des cadres institutionnalisés ou trop formalisés de la participation dans lesquels certaines personnes ont du mal à s'exprimer. Ces initiatives aident à assurer une équité entre les habitants dans l'accès aux espaces publics de débat et dans la définition d'actions qui contribuent à façonner l'environnement dans lequel ils vivent.

La capacité individuelle ou collective à se mobiliser peut conduire à la prise en charge par un groupe d'habitants, de certains services (community organizing). De telles initiatives sont susceptibles d'apporter des réponses très pratiques à des besoins que les autorités publiques ne peuvent satisfaire pour des raisons économiques mais aussi technico-administratives (liées par exemple à un coût trop important de l'action par rapport au nombre d'habitants concernés).

#### Rechercher des effets vertueux et interdépendants sur la cohésion sociale et sur l'action en faveur de la santé, de l'éducation, de l'environnement

On a souvent tendance à penser que les personnes socio-économiquement fragilisées sont peu réceptives aux problématiques environnementales. Or, la participation citoyenne dans le cadre de projets d'urbanisme durable, lors d'opérations d'habitat écologique ou de création de jardins collectifs par

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

exemple, contribue significativement à la sensibilisation à ces questions ; les habitants peuvent se mettre à relayer entre eux des ambitions importantes à ce sujet. Associer les habitants à l'évaluation des performances énergétiques de leur logement donne un sens immédiat et concret à l'intérêt de leur implication lorsqu'ils peuvent y associer clairement des bénéfices en termes de diminution de charges, par exemple. Il en est de même concernant leur participation à des activités liées au développement de la nature en ville et de l'agriculture urbaine (jardins familiaux ou partagés, production à destination locale) qui peuvent avoir un impact sur les liens sociaux, l'emploi, la santé alimentaire et la qualité du cadre de vie.

### 1.3 LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

#### Garantir une prise de conscience collective des enjeux environnementaux

Les injonctions environnementales imposées par la transition écologique risquent, sans le développement d'une démocratie plus participative, de conduire à un mode de gouvernement autoritaire dominé par des experts, des "sachants" imposant leur vision aux "citoyens ordinaires". La participation encourage une transparence de l'expertise garante de son pluralisme. Elle permet une prise de conscience collective des enjeux en faveur de l'environnement et donc de l'intérêt à les poursuivre.

#### Favoriser des écoresponsabilités partagées

La construction collective d'une décision conduit à ce que l'espace urbain soit planifié et programmé comme un "bien commun", c'est-à-dire obligeant les uns envers les autres au présent et vis-à-vis des générations futures. La participation apparaît à cet égard comme une réponse aux processus d'individualisation / d'atomisation / de désolidarisation qui menacent les sociétés et l'avenir de la planète. Elle constitue un moyen de susciter un intérêt et des éco-responsabilités partagées pour la "chose publique" que représente l'Environnement, à la fois aux plans local et global.

#### Contribuer à l'élévation des niveaux d'ambitions en matière de performance environnementale

Plusieurs recherches et études montrent que les démarches de participation citoyenne peuvent conduire à aborder et à traiter de manière constructive des sujets qui avaient été a priori écartés par les pouvoirs publics, sciemment ou non, selon leur caractère jugé sensible. Les débats suscités sont alors susceptibles de faire évoluer les points de vue, y compris ceux des élus et des techniciens, vers des

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## « Pour des territoires citoyens »

ambitions plus importantes en matière de performance environnementale à atteindre et d'aménagement urbain durable.

### 1.4 LES ENJEUX D'EFFICIENCE OU D'EFFICACITE

#### Éviter les remises en question tardives et coûteuses du projet

Les dispositifs participatifs et plus généralement collaboratifs permettent d'instruire une pluralité d'aspects du projet et notamment ses enjeux environnementaux, de faire émerger une diversité de points de vue et d'intérêts qu'il peut cristalliser. Organisés en amont, dès le moment où se pose la question de leur opportunité même, ils permettent d'éviter les remises en question tardives qui peuvent contrarier la tenue du calendrier de l'opération et s'avérer particulièrement coûteuses financièrement.

Au-delà de la commande formulée par la collectivité, développer la participation pour un aménageur relève aussi de l'efficacité dans l'accomplissement de sa mission de maîtrise d'ouvrage ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage :

- En associant les parties prenantes à la conception du projet d'aménagement, dans une démarche partagée avec les élus, il facilite l'acceptation du projet par la prévention des conflits et une meilleure prise en compte des préoccupations des citoyens. Il favorise la valeur d'usage des biens et des services produits (qualité des espaces publics, équipements, services urbains...), permettant la production d'une ville mieux ajustée aux besoins.
- En permettant une meilleure appropriation du projet par les usagers, il assure une réelle continuité entre la phase de réalisation, la mise en service et la gestion dans le temps (installation des habitants, des commerces, des entreprises..., remise des équipements et des espaces publics, gestion durable).

#### Conforter le projet malgré les alternances politiques

Impliquer les habitants suppose de mettre en visibilité les processus de décision, d'argumenter les choix, pour construire une confiance entre les différents acteurs du projet et une mobilisation forte des habitants notamment. Dans le cadre de démarches de co-construction, ces derniers deviennent peu à peu des porteurs des enjeux du projet auxquels ils ont contribué, ce qui tend à le sécuriser dans ses principaux

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris

[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

aspects programmatiques et conceptuels. Il devient dès lors plus difficile pour un nouvel élu ou opérateur de le contester dans ses fondements.

- Susciter des innovations

De nombreuses études ont montré qu'il était rare que la participation citoyenne fasse radicalement évoluer les positions de départ des protagonistes ; elle conduit en revanche fréquemment, avec l'appui d'urbanistes, d'architectes, de sociologues urbains, à l'émergence de solutions nouvelles, qui n'avaient pas été envisagées au départ par chacune des parties, y compris du côté des élus et des professionnels

- Rechercher la meilleure adéquation des dispositifs éco-techniques aux usages effectifs

Dans les constructions ou les aménagements urbains durables, on constate souvent des écarts importants entre les usages attendus et réels, pouvant générer des surcoûts dans l'entretien, la gestion des espaces et les dépenses énergétiques. Conscients de ce problème, de plus en plus de maîtres d'ouvrage cherchent à accompagner les habitants dans leur installation au sein du logement et du quartier. Ou plus encore, ils essaient de les associer à la mise au point des dispositifs éco-techniques des bâtiments qu'ils construisent, au moment de leur conception ou après leur livraison, dans le cadre de dispositifs d'évaluation ex-post.

### Une prise en charge, dans toute leur transversalité, des enjeux de développement durable

La participation citoyenne contribue à dépasser des approches segmentées liées à une division technique des domaines d'intervention. Le débat public peut ainsi soulever des questions liées au management transversal des procédures et des expertises au sein des processus de projet. Le caractère pluridimensionnel des problématiques d'usage et d'appropriation de l'espace, qui constituent des entrées privilégiées par les habitants dans des démarches participatives, encourage les techniciens à travailler de façon simultanée ou itérative sur les différentes échelles d'un projet, tant sur le plan spatial que temporel. Elle incite de ce fait d'autant plus la maîtrise d'ouvrage urbaine à s'organiser en équipe-projet associant différentes directions administratives, entre collectivité et aménageur, permettant ainsi de mieux croiser les différentes finalités du développement durable.

### Favoriser une "hybridation des savoirs"

L'incitation à des démarches participatives avancées repose sur la combinaison et la confrontation de diverses formes de savoir. Elle est bénéfique pour la recherche de la meilleure solution technique qui soit également la plus partagée.

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris

[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## « Pour des territoires citoyens »

Le principe d'hybridation des savoirs entre "experts patentés" et "citoyens ordinaires" suppose la reconnaissance par les premiers que leurs savoirs sont partiels et doivent être enrichis voire réinterrogés par les seconds dans des contextes spécifiques. Il remet en question une approche "pédagogique" à visée unilatérale des relations entre ces deux types d'acteurs pour favoriser l'idée de co-apprentissage et de "qualification mutuelle".

- Mieux appréhender le contexte du projet.

L'implication des habitants, à savoir de ceux qui pratiquent au quotidien les lieux, apporte des formes de connaissances contextualisées des espaces à aménager auxquelles n'ont pas forcément accès les professionnels de l'urbain. Elles contribuent ainsi à mieux rendre compte de toute la complexité d'une situation. Le débat public apparaît comme l'occasion d'une acculturation progressive des acteurs institutionnels et professionnels, des citoyens, aux différentes thématiques et problématiques en jeu.

- Permettre une articulation entre les enjeux globaux et locaux du développement durable.

La poursuite d'enjeux de durabilité globaux peut se traduire par des impacts locaux contestés. Les tensions entre différentes échelles d'intérêts peuvent s'atténuer voire être dépassées lorsqu'un processus d'hybridation des savoirs s'opère au sein même de la société civile, entre, par exemple, des habitants organisés en associations soucieux de défendre des enjeux à une échelle planétaire et d'autres plus préoccupés par des problématiques de proximité. Ainsi, l'intervention des premiers dans des projets particuliers peut contribuer à une sensibilisation accrue de leurs concitoyens à ce sujet. À l'inverse, la confrontation des principes et valeurs qu'ils défendent parfois de manière assez générale, avec des récits d'associations ou de collectifs à rayonnement plus local, peut favoriser une meilleure inscription dans les réalités du territoire des dimensions liées au développement durable.

- Savoir tisser des liens entre le passé et l'avenir, appréhender les attentes des habitants à partir de leurs expériences vécues.

Le travail avec les habitants au cours d'un projet permet de prendre en considération des éléments plus affectifs et symboliques comme l'attachement à des lieux, attention qui constitue un facteur indispensable à la construction d'une relation de confiance entre élus, techniciens et habitants. Partir des pratiques et des représentations associées par les habitants aux lieux tels qu'ils existent au début du projet permet aussi de mieux cerner leurs désirs et leurs attentes, ce qui fait problème pour eux, avant

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

de s'engager dans une logique de solutions. La mise en récit du territoire, au-delà d'un seul travail de mémoire, permet d'engager une mise en récit partagée du projet.

### Accompagner et stimuler les initiatives locales

La maîtrise d'ouvrage d'un projet a tout intérêt à soutenir ou à stimuler des initiatives locales dès les étapes de définition du projet ; collectifs et associations se prépareront ainsi d'autant mieux à assurer l'animation ou la gestion de certains lieux ou services, en étant porteurs de principes et de valeurs de développement durable.

## 2 PARTICIPATION CITOYENNE OU DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ? (BERNARD, MONTESSE 2021)

---

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

- La démocratie représentative, (appelée aussi démocratie élective), 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 ».

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

Démocratie participative, citoyenne, contributive, délibérative, coopérative, de proximité, mais aussi débat public, information, consultation, concertation, co-construction voire codécision... les termes et concepts ne manquent pas pour tenter de désigner la thématique étudiée.

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, écoconstruction, 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 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 déléguer la décision...

On préfèrera 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 :

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## « Pour des territoires citoyens »

- 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 », qui s'exprime souvent au sein des instances permanentes de concertation.

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





### 3 COMMENT DEFINIR UN PROCESSUS DE PARTICIPATION ? (ADEME, 2016)

Les retours d'expériences dont on dispose aujourd'hui en matière d'implication des habitants dans des projets d'urbanisme montrent qu'il existe souvent des hésitations et des malentendus chez nombre d'acteurs sur la portée des termes liés à ce type d'initiative :

- La notion de "concertation" qui s'est généralisée dans les textes réglementaires de l'urbanisme est tantôt utilisée dans un sens fort, évoquant un débat contradictoire entre des acteurs représentant différents intérêts pour définir les modalités d'une action, tantôt dans un sens faible "d'information" du public ;
- Celle de "participation" est soit envisagée dans une perspective de partage du pouvoir de décision - elle s'apparente alors à de la co-décision -, ou de définition du contenu d'un projet (coproduction), soit dans un sens beaucoup plus générique, pour permettre à des habitants d'être associés à un projet, sans en préciser les modalités.

Par ailleurs, on enregistre fréquemment des confusions entre d'une part, des dispositifs ou des outils de mobilisation ou d'interpellation du public (réunion publique, enquête, sondage, atelier...) et d'autre part, des niveaux participatifs effectivement atteints (consultation, concertation, coproduction...) et explicitant le rôle qu'ont joué les habitants dans la fabrication d'un projet

#### 3.1 LA PARTICIPATION PAR NIVEAUX D'INTENSITE

Pour qualifier la nature d'une démarche impliquant des habitants, il convient de s'intéresser :

- **Au degré d'ouverture des initiatives menées** : à quelles populations s'adresse-t-on ?
- **À la façon dont les habitants se mobilisent dans un projet** : spontanément (dynamique traditionnellement qualifiée "d'ascendante" ou de "bottom up") ou à la suite de sollicitations par une maîtrise d'ouvrage urbaine ("descendante" ou "top down") ?
- **À l'existence ou non de situations de dialogue entre les parties prenantes**, y compris entre habitants, à l'occasion des dispositifs ou outils mis en place ;



## « Pour des territoires citoyens »

- **Aux moments où les dispositifs interviennent** par rapport au temps long et aux différentes étapes du projet ;
- **Aux modalités de prise en considération** des avis, des propositions, des initiatives des habitants
- **Aux objets sur lesquels les habitants interviennent** (contenus programmatiques, conceptuels, décisions, gestion)
- **Au fait que l'autorité en responsabilité du projet soit dans une perspective plus ou moins forte de partage**, voire de délégation des expertises techniques ou des décisions.

Les acteurs d'un projet d'urbanisme peuvent aujourd'hui s'appuyer sur un travail de définition des différents niveaux participatifs possibles qui a été conjointement mené ces dernières années par des chercheurs, des associations et des professionnels de l'aménagement. Celui-ci a permis de clarifier le sens des mots les plus couramment utilisés dans la réglementation et dans les pratiques de projet en France.

## 4 LES OBJECTIFS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE (BERNARD, MONTESSE, 2021)

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'efficience de l'action publique.

Première finalité de la participation citoyenne, 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'efficience 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.

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

### 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 participation citoyenne 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

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

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 « archipelée », 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 !

Attention à ne pas faire de la participation citoyenne 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 Wieviorka. 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 ». Concerter 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.

Et attention à ne pas croire que la participation est 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

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



## « Pour des territoires citoyens »

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'enferrer 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 QUELLE METHODOLOGIE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ? (BERNARD, MONTESSE, 2021)

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 ici est de donner un cadre aux les élus qui sont 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.

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

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 déployé.

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.

### 5.1 LES GRANDS PRINCIPES A RESPECTER (ADEME 2016)

Toutes les expériences le montrent : un processus participatif suppose d'énoncer des règles du jeu, de les partager et de les rendre publiques. Les règles du jeu dépendent du niveau participatif visé. Une fois le niveau d'ambition établi par l'autorité compétente, la définition des règles peut s'effectuer avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, mais aussi en suscitant des propositions des publics visés, en particulier d'associations ayant des compétences à faire valoir dans ce domaine.

S'il n'existe pas de "recette a priori", si chaque démarche doit être envisagée de manière très contextualisée, les réflexions et les retours d'expériences menées ces quinze dernières années convergent pour mettre en exergue un certain nombre de conditions à satisfaire pour organiser ces processus, en cherchant à en maximiser la qualité des résultats et à dépasser les problèmes soulevés précédemment.

Les règles du jeu sont ainsi à définir en fonction de principes directeurs sur lesquels nombre de praticiens et d'experts, citoyens ou techniciens, de ce type de démarche s'accordent aujourd'hui :

- principe d'intégration des dispositifs participatifs au processus de projet ;
- principe de continuité/temporalité ;
- principe de transparence (ou de "publicité") ;
- principe d'inclusion ;

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)





## « Pour des territoires citoyens »

- principe d'égalité ;
- principe d'argumentation.

On constatera le fort degré d'interdépendance existant entre ces principes qui peuvent être mobilisés aussi bien pour définir les modalités d'organisation de démarches participatives que pour établir des critères d'évaluation de la portée de telles démarches.

### 5.2 CONSTRUIRE UN CADRE DE LA PARTICIPATION, LOCAL ET STRUCTURANT (BLONDIAUX, 2021)

Depuis la fin des années 1990, toute une série de lois est venue imposer aux collectivités locales la mise en place d'instances de participation avec les citoyens ou la société à l'échelle locale, à l'instar de la loi Voynet en 1999 qui instaure les conseils de développement à l'échelle intercommunale, dont la vocation est d'associer les grandes composantes de la société civile, ou de la loi dite démocratie de proximité de 2002 qui impose la création de conseils de quartier dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Les collectivités locales sont devenues des laboratoires en matière de participation citoyenne et c'est à cette échelle que les expériences les plus innovantes ont aujourd'hui cours. Le budget participatif, qui permet aux citoyens d'initier des projets et de voter sur une partie du budget d'investissement de la collectivité (entre 5 et 10%), constitue aujourd'hui l'un des dispositifs les plus répandus dans le monde. Lors des élections municipales de 2020 une soixantaine de listes "citoyennes" a accédé au pouvoir avec dans leur programme une volonté de rapprocher le pouvoir des citoyens.

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)



« Pour des territoires citoyens »

## 6 SOURCES

BERNARD, M.-C., & MONTESSE, V. (2021). *Guide du mandat participatif : Quelle place pour la concertation citoyenne tout au long du mandat municipal?*, AMIF / PALABREO. <https://amif.asso.fr/wp-content/uploads/2021/06/Guide-du-mandat-participatif.pdf>

BLONDIAUX, L. (2021). *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*. Vie-publique.fr.

<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux>

CRAMBES, A., DALMASSO, V. (2016). *La participation citoyenne : Réussir la planification et l'aménagement durables*. ADEME.

[https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ADEME\\_participation-citoyenne-planification-amenagement-urbains-durables-aeu2-8621.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ADEME_participation-citoyenne-planification-amenagement-urbains-durables-aeu2-8621.pdf)

Association Empreintes Citoyennes – 4, rue Vigée Lebrun 75015 Paris  
[www.empreintes-citoyennes.fr](http://www.empreintes-citoyennes.fr) - 01 300 781 07 - [contact@empreintes-citoyennes.fr](mailto:contact@empreintes-citoyennes.fr)