

#28 Mettre en place et renforcer les dispositifs de participation, d'initiative citoyenne, de co-construction de la commune et de ses groupements.

*Cette fiche technique a été réalisée avec l'aide du Mouvement Utopia.
Voir également les mesures 9, 11, 29, 30, 31 et 32.*

Contexte et enjeux

La transition démocratique est un élément indispensable de la transition citoyenne, écologique et sociale.

Il s'agit d'impliquer toutes les parties prenantes d'un territoire et de s'appuyer sur les ressources qu'elles constituent pour identifier les sujets à traiter en priorité et construire ensemble les réponses. Compléter le système de démocratie représentative par davantage de démocratie directe et délibérative, permet aux citoyen·nes de se réappropriier les décisions qui les concernent dans leur commune ou leur quartier. Cela permet de ne plus faire sans les habitant·es.

Heureusement, ces dernières années des communes commencent à expérimenter de nouvelles manières de faire et d'animer la démocratie locale qui permettent l'implication des habitant·es dans la politique locale, et leur participation aux décisions et actions les concernant. Ces initiatives peuvent être répliquées dans votre commune, en s'appuyant sur les dispositifs de participation existants ou en inventant de nouveaux.

Niveaux

- 1** Renforcer l'existant
 - Renforcer la transparence et la communication autour des données de la commune/intercommunalité, et des travaux du conseil municipal/communautaire et garantir lors des séances des conseils municipaux et de leurs groupements un temps de prise de parole des habitant·es
 - Organiser des sessions de formations collectives élu·es-agent·es-habitant·es à d'autres modalités de gouvernance partagée, de prise de décision et de méthodes de dialogue.
 - Valoriser et renforcer les dispositifs de participation existants (moyens et pouvoir de décision)
- 2** Développer la co-construction des politiques locales :
Mettre en place au moins un dispositif de co-construction des politiques locales engageant pour réfléchir et travailler ensemble sur les projets de la commune.
- 3** Remettre à plat la démocratie communale :
 - Mise en place d'une constituante communale : redéfinition des règles de fonctionnement pour que les décisions communales soient désormais le fait des habitant·es associés aux élu·es.
 - Développer des commissions extra-municipales associant les habitant·es de la commune à toutes les décisions prises.

En pratique

La participation citoyenne

Par participation, on entend souvent (et en premier lieu les élu·es) des dispositifs de consultation de la population sur les projets d'aménagement de la commune. Il s'agit en effet d'outils qui se diffusent de plus en plus, l'organisation d'une consultation étant par ailleurs obligatoire pour certains projets d'aménagements.

Il existe plusieurs moyens de faire participer la population sur la définition d'un nouveau projet :

- la consultation (recueillir la parole des citoyen·nes pour éclairer la décision des élu·es),
- la concertation (où l'échange et la confrontation des points de vue sont effectuées en amont du projet)
- et la co-construction (le projet étant élaboré en collaboration entre élu·es, agent·es public·ques et citoyen·nes).

Ces différents niveaux de participation sont adaptés à différents contextes et types de projets, et peuvent se combiner. La mairie doit être claire sur le type de dispositif choisi (les termes participation et co-construction étant souvent utilisés sans précisions), et assurer un certain niveau d'information (champ de compétences de la commune, budget disponible, temporalité pour examiner une question, etc.), pour éviter les incompréhensions et permettre aux participant·es de se former sur le sujet.

Les dispositifs d'initiative citoyenne

Ces dispositifs ont vocation à faciliter et soutenir les initiatives émergeant des habitant·es de la commune. Ils peuvent prendre plusieurs forme :

- Valorisation ou création d'instances consultatives et participatives existantes (conseils de quartier, conseils citoyens, conseils de la jeunesse, jurys citoyens..), en communiquant autour de leur existence, en renforçant leur représentativité, en leur donnant plus de moyens (pour fonctionner et investir) et en élargissant leur mandat. Grenoble a par exemple renforcé les conseils de quartier de la commune sous le nom de "conseils citoyens indépendants" en leur permettant de se saisir des sujets sur lesquels ils veulent travailler et de pouvoir interpeller le maire lors des séances du conseil municipal, leur budget étant gérée par une association des conseils citoyens indépendante.
- Création de fonds d'initiative habitante : Ces fonds permettent à un comité composé d'habitant·es de la commune ou d'un quartier d'attribuer un appui financier à des projets d'habitant·es pour améliorer leur quartier.
- Les budgets participatifs : Il s'agit de dispositifs permettant aux habitant·es de décider de l'affectation d'une partie du budget d'investissement de la commune sur la base de projets proposés par des habitant·es. Un budget participatif se déroule souvent en plusieurs étapes (propositions de projets, vérification par les services municipaux, vote), à l'aide d'une plateforme numérique complétée de points d'information (parfois aussi de formation) et de vote en présentiel. Retrouvez par exemple les [budgets participatifs de Paris](#) et [de Grenoble](#).
- Autre exemple : Loos-en-Gohelle (6500 habitant·es) a mis en place le dispositif dit de "fifty-fifty" (50/50) pour encourager les initiatives individuelles et collectives pour la commune. Un groupe d'habitant·es ou une association peuvent saisir la commune pour mettre en place une action d'amélioration du cadre de vie : ce projet est alors soutenu financièrement et techniquement par la municipalité si sa réalisation et gestion sont effectuées par ou avec les demandeur·ses.

Co-construction des politiques locales

Plusieurs types d'instances peuvent faciliter la construction collective entre habitant·es et élu·es :

- Les assemblées locales sont des lieux ouverts à tou·tes les habitant·es d'une commune et de ses groupements qui souhaitent retrouver un espace d'information, de débat et d'élaboration d'une vision partagée d'un territoire, de ses orientations et de son futur. Ces assemblées locales peuvent être à vocation et géométrie variable. Elles peuvent fonctionner en lien avec le processus de prise de décision d'une municipalité ou indépendamment de cette dernière. Elles sont conçues comme des espaces propices à l'émergence d'un pouvoir d'agir citoyen.
- Les commissions mixtes ou participatives ont pour but associer des citoyen·nes aux décisions de la mairie. Ces commissions réunies régulièrement sont constituées d'habitant·es volontaires et/ou tiré·es au sort, d'expert·es des questions concernées et de représentant·es des associations locales, ainsi que des élu·es en charge des dossiers correspondants, ou encore des agent·es public·ques de la municipalité et de ses services techniques. Quelques exemples :
 - [A Kingersheim](#), un conseil participatif est créé à chaque fois qu'un projet est mis à l'agenda à l'initiative de la Ville ou des habitant·es, et prend en charge la phase décisive de réflexion, de débat, de concertation et de coproduction qui prépare à la phase de décision, portée par le Conseil municipal.

Il débute systématiquement par la définition du périmètre démocratique (c'est à dire quel est le cadrage de ces discussions en termes de compétences de la commune concernées, de budget disponible, d'échelle de temps donnée pour ce travail, etc.). Il s'en suit une étape d'information et de formation des parties prenantes (habitant-es, élu-es, agent-es) pour qu'elles soient toutes aptes, d'une part à faciliter ou modérer les débats et d'autre part, à l'arbitrer sur les contenus. Ainsi sont invité-es tous les expert-es ou professionnel-les qui permettront de renseigner sur l'état de l'art d'une question, ses tenants et aboutissants, ses éventuelles controverses. C'est ainsi l'ensemble des participant-es du conseil participatif qui monte ainsi en compétence sur ce sujet et pourra transmettre le fruit de son travail à la municipalité.

- **A Saillans** (1275 habitant-es), sept commissions participatives thématiques sont ouvertes à la population afin de fixer collectivement les priorités d'action dans les différentes compétences municipales, tandis que les Groupes Action-Projet (GAP), regroupant des habitant-es et un-e élu-e référent-e, ont la charge de la mise en œuvre d'actions concrètes décidées en commission.

Les dispositifs d'interpellation

Par ailleurs, l'un des enjeux de cette mesure est aussi de garantir des contre-pouvoirs et d'ouvrir un droit d'expérimentation locale des communes et de leurs groupements pour encourager ces avancées démocratiques. Pour cela, plusieurs pistes peuvent être explorées :

- Garantir lors des séances des conseils municipaux et de leurs groupement un temps de prise de parole des habitant-es. Le Code général des collectivités territoriales indique que seul-es les conseiller-es municipaux-les ont le droit de s'exprimer lors d'une réunion du conseil municipal, cependant, il est possible de suspendre la séance pour permettre aux habitant-es de la commune de s'exprimer.
- A Grenoble, tou-ttes les résident-es (y compris les mineur-es à partir de 16 ans et les résident-es étranger-es) pouvaient interpellier le conseil municipal via une pétition citoyenne avec plus de 2000 signataires. A la suite d'un débat en conseil municipal, le maire pouvait alors faire mettre en œuvre la proposition, ou la soumettre à l'avis des habitant-es lors d'une votation citoyenne. Suite à un recours préfectoral, ce dispositif a été annulé par le tribunal administratif d'Isère en mai 2018. <https://www.grenoble.fr/660-interpellation-et-votation-d-initiative-citoyenne.htm>.
- Si en France, il n'est pour l'instant possible d'organiser qu'un référendum d'initiative partagée (à l'initiative d'1/5 des parlementaires puis d'1/10 du corps électoral) au niveau national, il existe dans plusieurs autres pays des formes de référendums d'initiative populaire, modificatoires, abrogatoires, et révocatoires. Ainsi, en Suisse, en Californie (États-Unis), et dans certains états allemands, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de textes législatifs. De même, en Italie les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire, et dans certains états américains il existe un procédé permettant de soumettre un-e élu-e à la révocation du peuple...

Bonnes pratiques de démocratie participative :

- Renforcer la transparence et l'accessibilité des données publiques de la commune et de ses groupements
- Publication sur internet des dossiers des conseils (sous réserve de protection des données personnelles) pour permettre à chacun d'interpeller les élu-es sur les décisions à venir.
- Rendre visible à tout-es les habitant-es les séances de débats et de prises de décisions (assemblées, conseil municipaux etc...), par exemple par la captation (sonore et/ou prises de vue) des séances et leur diffusion en direct et/ou en différé.
- Rendre visible l'ensemble des projets de la mairie, ainsi que d'autres acteurs publics, d'acteurs privés, ou de citoyen-nes sur le territoire. Consultation possible de l'état du projet (étapes franchies et restantes, plans, présentations et compte-rendu de réunions publiques, planning prévisionnel...). Identification des acteurs et des lieux de discussion sur les projets.
- Organiser des sessions de formations collectives élu-es-agent-es-habitant-es à d'autres modalités de gouvernance partagée (sociocratie, holocratie, etc.), de prise de décision (gestion par consentement, etc.) et de méthodes de dialogue (notamment pour établir une parité de celle-ci). Une culture de la concertation est à développer auprès des élu-es, des services et des usager-es, pour s'assurer que pour un projet donné l'ensemble des parties prenantes soient informées et en capacité de donner leur point de vue à temps.

La question de la formation est essentielle pour permettre aux habitant·es de comprendre comment fonctionne un conseil municipal, les enjeux du PLU, etc. Il s'agira donc, dans un premier temps, de former les citoyen·nes aux problématiques de la commune (avec des expert·es et des agent·es territoriaux·les) afin de faciliter leur intervention dans ce processus, et de même de former les élu·es, agent·es et personnels municipaux à travailler en concertation avec les habitant·es.

- La démocratie participative passe par la mise en œuvre d'autres méthodes de dialogue et de prise de décision, comme l'utilisation de la gestion par consentement plutôt que du vote à la majorité. Introduire également plus de coopération (et non de compétition), de dialogue, de bienveillance et ainsi qu'une autre prise en compte du leadership dans le processus démocratique. Cela passe notamment par une féminisation de la politique et une mise en pratique systématique de la parité hommes-femmes, non seulement dans la représentation politique, mais aussi dans toutes les occasions de prise de parole, afin de valoriser la parole et l'expertise de ces dernières.
- Pour permettre une meilleure adhésion envers les élu·es et leur travail, la modalité de l'élection sans candidat·e permet d'associer les habitant·es à la définition collective et partagée du rôle et des qualités attendues des personnes qui auront la responsabilité d'une tâche. Cette méthode est également utilisée par les listes participatives pour définir qui seront les candidat·es aux élections municipales par rapport à ce que l'on attend d'un·e maire ou d'un·e adjoint·e et quelles sont les personnes qui peuvent avoir les qualités pour y répondre.
- Réflexion et action sur comment favoriser une participation élargie à ces dispositifs : attribution des sièges dans les instances participatives pour les volontaires et/ou par tirage au sort, utilisation de dispositifs en présentiel et/ou numériques, adaptation des horaires et lieux pour les parents et travailleur·euses, aménagements spécifiques (par exemple, garde d'enfants sur place), etc.
- Pour atteindre ces objectifs, l'augmentation des moyens (financiers et humains) consacrés à la démocratie locale et la concertation sera indispensable.

Arguments et idées reçues

Personne ne veut s'impliquer !

Faire participer les habitant·es n'est pas toujours évident, et ces dispositifs tendent à principalement attirer une minorité de la population déjà intéressée. Il faut alors chercher les sujets qui mobiliseront chacun et chacune, partir des problèmes déjà remontés et chercher à impliquer largement dans leur résolution.

Repenser les processus de participation de manière inclusive est également nécessaire : sujets abordés, désignation des participant·es, communication, information et formation, lieux et horaires... Un petit nombre de participant·es au départ peut enfin s'élargir par l'exemplarité des actions menées.

Ressources

Répertoire des expériences de communes auto-gérées et de démocratie locale

<https://36000communes.org/encyclopedie-citoyenne/democratie-directe/les-experimentations-democratiques-locales/>

Laurent Fraisse, Rapport sur la co-construction des politiques publiques, 2018

http://www.rtes.fr/sites/default/files/IMG/pdf/RapportCo-constructiondelactionpublique_LaurentFraisse.pdf

L'appel pour une démocratie locale de l'association Démocratie Ouverte, et ses ressources

<http://www.democratieouverte.org/appel-democratie-locale/>

<https://www.labodemocratieouverte.org/ressources/>

Le Dico de la participation : <http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/presentation-dico>

Le MOOC Utopia « La commune est à nous » : <https://la-commune-est-a-nous.commonspolis.org/>

Texte « mode d'emploi » de Barcelona In Commu en français

<https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/-gagner-la-ville.pdf>

Panels citoyens, Guide d'une démocratie qui marche, Marcin Gerwin, 2018 <https://citizensassemblies.org>