

## Le guide de la démocratie locale ouverte

Réalisé par Démocratie Ouverte

Un nouveau partage des rôles pour les élus

Des politiques publiques construites ensemble

Une ville par et pour ses habitants

L'éthique et la transparence au service du territoire

# LE RÉSEAU DES TERRITOIRES D'INNOVATION DÉMOCRATIQUE

animé par Démocratie Ouverte

Double réseau (1) d'**élus précurseurs** et (2) d'**agents publics** impliqués sur les sujets de transformations démocratiques dans leurs territoires. Ce réseau permet des échanges entre pairs, des rencontres, des partages de bonnes pratiques, des réflexions communes et la connexion à l'écosystème de l'innovation démocratique (événements, veille, plaidoyer commun...) Élus, agents publics, vous y êtes les bienvenus !

Pour rejoindre le réseau :

[www.labodemocratieouverte.org/reseau/](http://www.labodemocratieouverte.org/reseau/)



## LES RENCONTRES DU RÉSEAU

Tous les ans en décembre

### Le RDV annuel des territoires innovants

2 jours consacrés à l'innovation démocratique et citoyenne dans les territoires : Conférences, ateliers et partages d'expériences entre élus et agents précurseurs.



## LES RDV DE L'INNOVATION

Tous les 3 mois (en ligne et/ou en présentiel)

### Des échanges de pratiques entre pairs

Animation de temps de partages autour des thématiques de l'innovation démocratique. Montée en compétence collective et formation-action continue



## LES VISITES INSPIRANTES

Minimum 1 "learning expedition" par an

### Des expéditions au sein de territoires pionniers

en France ou à l'étranger, organisées pour découvrir les bonnes pratiques de collectivités innovantes et rencontrer les acteurs les plus inspirants



## LE COACH

Disponible pour vous toute l'année

L'accès à un interlocuteur privilégié, que la collectivité peut contacter pour défricher un sujet d'innovation démocratique, trouver un expert adapté à son besoin, répondre à ses questions...



## LA VALORISATION

Dans les médias et sur les réseaux sociaux

Une communication autour des actions de participation citoyenne menées par les collectivités du réseau des territoires : interviews, publications sur les réseaux sociaux, présence sur la lettre d'actualité...



## LES ACTUS DU RÉSEAU

Tous les mois dans votre boîte e-mail

L'accès aux actualités et aux événements du réseau et plus largement de l'écosystème de l'innovation démocratique ...pour rester informé et continuer à s'inspirer toujours plus (apéros, ateliers, conférences, formations...)



## LE LABO DÉMOCRATIE OUVERTE

pour mener des expérimentations d'innovation démocratique

Le Labo de Démocratie Ouverte conçoit et accompagne des **projets partenariaux multi-acteurs** dédiés à faire avancer la démocratie dans les territoires, en y impliquant des innovateurs démocratiques, en mobilisant des chercheurs pour **mesurer l'impact** des expérimentations et en les **documentant** (en biens communs) pour assurer leur essaimage.

Une expérimentation portée par l'association permet de tester des solutions pour répondre à (au moins) un des 8 grands enjeux auxquels sont confrontés nos démocraties : diversification des participants, massification de la participation, engagement citoyen, développement du pouvoir d'agir, pérennisation de l'implication, co-construction, co-décision et confiance.

Collectivités, pour découvrir ou mener une expérimentation avec le Labo :

[www.labodemocratieouverte.org](http://www.labodemocratieouverte.org)

Exemples d'expérimentations menées :



**Région Occitanie**  
Comment massifier durablement l'engagement citoyen sur le territoire ? Expérimentation d'une convention citoyenne pour l'Occitanie suivie d'une votation régionale (co-construction & co-décision)



**Département de Seine-Saint-Denis**  
Expérimentation d'une méthode de création et d'animation d'une communauté de citoyens engagés constituée de publics diversifiés, pour contribuer à la fabrique des jeux olympiques



**Ville de Loos-en-Gohelle**  
Démocratie de rue : comment impliquer les habitants depuis l'espace public, en offrant des opportunités d'actions directes en faveur des transitions écologiques et sociales ?



**Ville de Paris**  
Quels conseils de quartiers à Paris demain ? Comment redynamiser et faire évoluer les instances participatives dans leurs modes de gouvernance, d'animation et de recrutement ?



**Région Centre - Val de Loire**  
Comment faire vivre une démocratie permanente en Région ? Conception et animation d'une tournée citoyenne pour expérimenter une multitude de dispositifs participatifs.



**Ville de Mulhouse**  
Vers des territoires hautement citoyens : comment repenser le schéma de gouvernance du territoire pour y impliquer le citoyen à toutes les étapes du cycle de vie d'une politique publique ?

# Citoyenneté active



BRIGITTE MENGUY,  
RÉDACTRICE  
EN CHEF ADJOINTE

**L**e monde d'après ne se fera pas sans les citoyens. Finies les réunions publiques où siègent trois retraités mâles blancs. Stoppées les consultations du plan local d'urbanisme en trois tomes au fond d'un couloir de la mairie. Terminé l'ordre du jour du conseil municipal dicté par les seuls élus. Demain, la démocratie locale sera ouverte: transparente, participative et collaborative.

Pour l'heure, force est de constater que le partage du pouvoir avec les citoyens est loin d'être un automatisme pour une grande partie des élus locaux. En pause durant la crise sanitaire faute notamment d'avoir pu réunir des citoyens en présentiel, la démocratie participative semble toujours ne pas faire partie de l'ADN de l'organisation politique des territoires. Dans une enquête réalisée en avril par «La Gazette» et Abylon, seule la moitié des collectivités interrogées ont déjà mis en place une démarche de démocratie participative (\*). Et si certains avaient pu penser que les «gilets jaunes» avaient incité les décideurs publics à recourir davantage à la consultation citoyenne, l'étude montre que ces derniers n'ont augmenté que de 8% les actions participatives dans leur structure depuis décembre 2018.

Mais un élu local ne fait pas l'autre. Une collectivité non plus. N'a-t-on pas vu des élus locaux fédérer les citoyens autour d'un projet politique ou d'aménagement urbain? Des collectivités ouvrir leurs données publiques? Evidemment que oui. Et ce sont ces initiatives locales qui doivent être brandies en étendards de la démocratie locale ouverte.

C'est pourquoi ce guide rédigé par le collectif Démocratie Ouverte vous est présenté par «La Gazette». A la fois catalogue des bonnes pratiques, recueil d'expertises et boîte d'outils, ce guide organisé en sept «défis» alterne retours d'expériences, témoignages, regards d'experts. Il a pour finalité d'accompagner tout élu désireux d'écrire une nouvelle page de la démocratie de sa collectivité avec les citoyens. Pour que la démocratie ouverte ne soit pas la victime collatérale de l'abstention record au dernier scrutin municipal mais le relais d'une citoyenneté plus active.●

(\*) La Gazette des communes du 22 juin, page 12.

# SOMMAIRE

**ÉDITO /** Citoyenneté active **P. 3**

**AVANT-PROPOS /** Les crises, des opportunités pour agir **P. 6**

S'engager pour une démocratie locale ouverte **P. 8**

10 bonnes pratiques pour une démocratie locale ouverte **P. 11**

## 1 UN NOUVEAU PARTAGE DES RÔLES POUR LES ELUS LOCAUX

### DÉLIBÉRER

#### LE DÉFI N°1

**Associer les citoyens au conseil municipal P. 14**

**L'EXPERT /** Jo Spiegel, ex-maire de Kingersheim (68) **P. 16**

**RETOUR D'EXPÉRIENCE /** La transformation du conseil municipal de Verdun-sur-Garonne (82) **P. 17**

### INTERCOOPÉRER

#### LE DÉFI N°2

**L'intercommunalité, un espace de (réelle) coopération ouvert aux citoyens P. 20**

**L'EXPERTE /** Manon Loisel, maître de conférences associée au CNAM **P. 22**

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

La place des territoires dans la communauté d'agglomération XXL de Bayonne (64) **P. 23**

### CANDIDATER

#### LE DÉFI N°3

**Changer les règles du jeu dès l'élection P. 28**

**L'EXPERTE /** Elisabeth Dau, directrice du programme Municipalisme, Territoires et Transitions - Mouvement Utopia et CommonsPolis **P. 30**

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

Les campagnes des listes participatives lors des élections municipales de 2020 **P. 31**

## 2 DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES DE QUALITÉ

### SE PRÉPARER

#### LE DÉFI N°4

**Se poser les bonnes questions avant de se lancer P. 34**

**L'EXPERT /** Guillaume Gourgues, maître de conférences en sciences politiques à l'Université Lyon2, chercheur au laboratoire Triangle **P. 37**

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

La démarche d'expérimentation continue à Mulhouse (68) **P. 38**

### DÉBATTRE

#### LE DÉFI N°5

**Maîtriser l'art de la réunion publique P. 42**

**L'EXPERTE /** Judith Ferrando, présidente de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) **P. 45**

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

La consultation pour la transition énergétique du Grand Poitiers (86) **P. 46**

### ÉLARGIR

#### LE DÉFI N°6

**Favoriser la participation d'une diversité de publics P. 50**

**L'EXPERT /** Romain Badouard, maître de conférences à l'université Paris II Panthéon-Assas **P. 52**

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

La démocratie permanente en région Centre - Val de Loire **P. 53**

### COCONSTRUIRE

#### LE DÉFI N°7

**Coconstruire les politiques publiques locales: une cause d'intérêt national P. 56**

**L'EXPERTE /** Nadège Guiraud, directrice des programmes et des projets de la 27<sup>e</sup> Région **P. 58**

**RETOUR D'EXPÉRIENCE /** La rénovation des sanitaires des collèges de Loire-Atlantique (44) **P. 59**

Ce cahier ne peut être vendu séparément • **Principal actionnaire:** Info Services Holding • **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros • **RCS:** Nanterre 403 080 823 • **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony cedex • **Numéro de commission paritaire:** 1023 T 83807 • **ISSN:** 0769-3508 (imprimé) - 2649-9622 (en ligne) • **Président/Directeur de la publication:** Julien Elmaleh • **Coordination:** Brigitte Menguy • **Conception-réalisation:** Pascale Distel • **Impression:** Roto France, rue de la Maison-Rouge, 77185 Lognes • **Dépôt légal à parution.**



- Provenance du papier: France
- Taux de fibres recyclées: 46,9%
- Certification: PEFC
- Impact sur l'eau
- (P tot): 0,01 kg/t.



## 3 UNE VILLE PAR TOUS ET POUR TOUS

### S'ENGAGER

#### LE DÉFI N° 8

**Encourager les initiatives associatives et citoyennes P. 62**

L'EXPERT / Claudy Lebreton, ancien président du conseil général des Côtes-d'Armor P. 64

RETOUR D'EXPÉRIENCE / Le fifty-fifty à Loos-en-Gohelle (62) P. 65

### RENOUVELER

#### LE DÉFI N° 9

**Donner un nouveau souffle aux instances P. 68**

L'EXPERTE / Ilaria Casillo, vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP) P. 70

RETOUR D'EXPÉRIENCE / Le conseil de développement durable du Grand Nancy (54) P. 71

### SE MOBILISER

#### LE DÉFI N° 10

**Reconnaître l'interpellation comme forme d'expression citoyenne P. 74**

L'EXPERT / Julien Talpin, chercheur en sciences politique au CNRS, codirecteur du GIS Démocratie et Participation P. 76

RETOUR D'EXPÉRIENCE / Les expérimentations d'interpellation citoyenne à Grenoble (38) P. 77

## FINANCER

#### LE DÉFI N° 11

**Décider ensemble du budget municipal P. 80**

L'EXPERT / Antoine Bézard, fondateur du site budgetsparticipatifs.fr P. 82

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

Le financement participatif municipal à Langouët (35) P. 83

## 4 LA TRANSPARENCE AU SERVICE DU TERRITOIRE

### OUVRIR

#### LE DÉFI N° 12

**Comprendre l'intérêt de l'open data P. 86**

L'EXPERT / Jean-Marie Bourgogne, délégué général d'Open Data France P. 88

RETOUR D'EXPÉRIENCE / La cartographie numérique collaborative de Saint-Paul-lès-Dax (40) P. 89

### MORALISER

#### LE DÉFI N° 13

**Refonder l'éthique et renforcer la transparence de la vie publique P. 92**

L'EXPERT / Kévin Garnier, chargé de mission collectivités territoriales chez Transparency International P. 94

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE /

La prévention des risques éthiques du département de la Seine-Saint-Denis (93) P. 95

REMERCIEMENTS P. 98

## 3 QUESTIONS À...

■ **P. 19 / Charlotte Marchandise**, élue de la société civile, ex-adjointe à la mairie de Rennes

■ **P. 25 / Armel Le Coz**, cofondateur de Démocratie Ouverte et de son laboratoire

■ **P. 40 / Loïc Blondiaux**, professeur de sciences politiques à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, membre de la Commission nationale du débat public

■ **P. 49 / Tatiana de Feraudy**, coordinatrice de l'Observatoire des civic tech et de la démocratie numérique, Décider ensemble

■ **P. 55 / Julie de Pimodan**, présidente de l'Association des civic tech Européenne (ACTE)

■ **P. 67 / Claire Valentin**, chargée de mission au Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Crajep) de la région Centre-Val de Loire

■ **P. 73 / Mathilde Imer**, coprésidente de Démocratie Ouverte, fondatrice des Gilets Citoyens et membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat

■ **P. 79 / Adrien Roux**, fondateur de l'Alliance Citoyenne

■ **P. 91 / Valentin Chaput**, administrateur de l'association Code for France

■ **P. 97 / Jean-François Kerléo**, professeur agrégé de droit public, directeur scientifique de l'Observatoire de l'éthique publique

# Les crises, des opportunités pour agir

**L**a crise sanitaire de 2020 a souligné l'exposition des territoires les plus fragiles mais aussi leurs formidables capacités d'innovation et de résilience. Nos territoires seront encore en première ligne face à la crise économique et son lot de faillites, de chômage et d'accroissement des inégalités. Ils doivent se préparer à de très probables futures crises à répétition: sanitaires, économiques, climatiques...

Les réponses qui seront apportées à ces crises participeront d'une transformation de notre modèle de société. Les enjeux de transition et de résilience deviennent essentiels pour toutes les collectivités territoriales, et en premier lieu pour les communes et intercommunalités dont les équipes viennent d'être renouvelées, avec un triste record d'abstention... mais souvent une large place donnée à l'écologie et à la participation citoyenne dans les programmes et engagements politiques.

De tels changements ne peuvent être pensés et mis en œuvre sans une implication très forte des citoyens. À bien des égards, les transitions appellent aussi une adaptation de nos modes d'action publique et de décision politique. Demain, elles devront

bien moins se fonder sur le principe de délégation, pour donner plus de place à l'implication directe de chacune et chacun.

### **Démocratie et résilience: des territoires prêts à agir**

Et si, pour parvenir à redynamiser jusqu'aux territoires les plus en difficulté tout en répondant aux nouveaux enjeux de résilience et de transition, il fallait agir prioritairement sur la réhabilitation de l'action citoyenne locale?

C'est la conviction de nombreux auteurs de ce guide: aujourd'hui, les défis sont tels qu'il sera impossible de les relever sans les citoyens. Autrement dit, il s'agit de réussir à développer et généraliser l'ingénierie démocratique d'implication et de coopération des habitants au service de la résilience de leurs territoires. L'enjeu est de donner un nouveau souffle à la participation citoyenne, en dépassant les simples logiques de concertation descendante, pour aller vers des dynamiques de coresponsabilité et de coproduction des actions d'intérêt général.

Certains territoires dispersés ont réussi ce pari. Il s'agit aujourd'hui de s'appuyer sur la dynamique qu'ils ont initiée pour y entraîner massivement une seconde vague de territoires. L'enjeu de ce guide est de contribuer à relever ce défi. ●

DÉMOCRATIE OUVERTE ET SES PARTENAIRES



# ALERTCYS

AVEC **ALERTCYS.IO**, PROTÉGEZ  
VOS LANCEURS D'ALERTE ET  
PARTICIPEZ À LA TRANSPARENCE  
DE LA SPHÈRE PUBLIQUE



## Comment ça marche ?

Via un abonnement annuel, Alertcys prend en charge :

- Les dépôts d'alerte au sein de l'organisation ;
- L'analyse de leur recevabilité par un huissier de justice ;
- La transmission des dossiers anonymisés au référent alerte désigné par l'organisation ;
- L'accompagnement de l'huissier de justice pendant le traitement de l'alerte
- La destruction des dossiers d'alertes au terme des délais légaux.

**Alertcys.io** est une plateforme créée par la Chambre nationale des commissaires de justice, pour mettre les **collectivités territoriales** et les entreprises en conformité avec la loi Sapin II protégeant les lanceurs d'alertes, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Le dispositif permet à la collectivité d'être informée, de prévenir et de traiter un fait de corruption, une pollution, une discrimination, une infraction au droit du travail, à la laïcité ou toute autre atteinte à l'intérêt général.**

**Rendez-vous sur [Alertcys.io](https://www.alertcys.io)**

Alertcys est une plateforme développée par les huissiers de justice



# S'engager pour une démocratie locale ouverte

## Pourquoi la démocratie est la clé?

Vous souhaitez agir efficacement dans votre territoire contre le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité? Ce ne sera probablement pas possible sans impliquer massivement les habitants du territoire autour de changements de comportements.

Pas possible non plus avec les seuls moyens financiers et humains de la collectivité: vous devrez avoir à vos côtés les associations et leurs bénévoles, les entreprises et leurs salariés, ou encore les autres échelons de collectivités et leurs aides et ingénierie...

Vous souhaitez agir efficacement pour réduire les inégalités, lutter contre la pauvreté sur votre territoire, résorber le chômage, l'insécurité? Là encore, il vous faudra créer une dynamique d'engagement collectif autour de ces sujets, en impliquant toutes les parties prenantes du territoire, depuis les habitants et usagers jusqu'aux petites ou grosses entreprises locales.

"Demos - Cratos": littéralement le pouvoir au peuple. Le pouvoir de décider ensemble des meilleures solutions aux problèmes que nous devons relever collectivement. Mais aussi le pouvoir d'agir ensemble face à ces défis.

La démocratie ouverte, c'est avant tout une manière de s'organiser pour réussir

à agir et décider efficacement à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de milliers d'individus qui partagent un territoire de vie.

## Comment faire évoluer notre démocratie?

Les membres du collectif Démocratie Ouverte proposent d'agir autour de trois axes de transformation.

Il s'agit d'abord d'accroître la transparence des institutions pour regagner la confiance des citoyens. L'ouverture des données publiques et la protection des données personnelles permettent de fonder les décisions publiques sur des données probantes et des échanges d'arguments rationnels et documentés. En complément de la transparence, l'accès à une information de qualité et le développement d'un esprit critique sont des ingrédients essentiels pour que chacun puisse exercer pleinement sa citoyenneté. Dans un contexte de défiance généralisée, travailler sa posture d'élu ou d'agent public et développer des moyens de garantir l'intégrité des décideurs constitue aussi un axe d'évolution fondamental.

Le deuxième axe de transformation de notre système politique est évidemment celui de la participation. Une véritable échelle de l'implication citoyenne est à





considérer: information, consultation, concertation, coconstruction, codécision. Souvent, ces mots sont employés les uns à la place des autres. Pourtant ils recouvrent des réalités et des niveaux de participation citoyenne différents.

Enfin, le troisième chantier à ouvrir concerne plutôt l'organisation de la collectivité et du territoire, pour les rendre plus collaboratifs. Développer le pouvoir d'agir des acteurs locaux permet de pouvoir compter sur des forces vives d'une puissance incroyable. Au cœur même de la collectivité et de ses services, s'appuyer sur l'intelligence collective et la gouvernance partagée permet d'être plus efficaces et d'engager plus facilement les citoyens à chaque étape du cycle de vie d'une politique publique.

## Pourquoi ce guide ?

La démocratie est un beau mot, un grand concept. Ce mot est abîmé par certains, qui l'utilisent dans tous les sens ou qui l'enferment dans des institutions poussiéreuses. Mais ce mot est loin d'avoir livré tous ses secrets. Il porte en lui l'espoir et les solutions à nombre de nos maux. Son champ des possibles est encore vaste !

Ouverte, transparente, participative, collaborative, permanente, de construction, délibérative, implicative, directe, d'interpellation, liquide, continue... notre démocratie est en chantier. Pour cette raison, il faut des outils, des plans et des schémas, il faut se frotter au réel, tester, expérimenter, trouver des bouts de solutions qu'on combine et que l'on assemble pour avancer, un pas après l'autre.

Voilà l'objet de ce guide: vous faire gagner du temps. Vous, les élus, vous les ■■■

## Qui sommes-nous ?

Démocratie Ouverte est une association loi 1901 qui, depuis 2013, œuvre à la transformation démocratique de nos organisations et institutions. Elle agit pour la transparence de l'action publique, la participation des citoyens aux décisions qui les concernent et la collaboration entre tous les acteurs des territoires, avec la volonté de redonner du pouvoir d'agir aux citoyens.

L'association réunit 700 citoyens, 85 innovateurs démocratiques (associations et entreprises développant des solutions techniques en ligne et hors ligne) ainsi que 150 chercheurs, professionnels engagés, agents et élus qui partagent la conviction que notre démocratie doit être renouvelée pour être en mesure de relever les défis de notre temps.

Démocratie Ouverte anime un réseau de territoires, forme élus et agents et mène des expérimentations d'innovation démocratique dans le cadre de son Labo, en partenariat avec des collectivités locales pilotes. L'association accompagne et contribue à structurer le secteur des innovations démocratique en France avec son programme Système D. Enfin, elle mène des actions de plaidoyer. En 2019, elle a impulsé le collectif des Gilets Citoyens qui a imaginé la Convention Citoyenne pour le climat. Démocratie Ouverte a également cofondé les Halles Civiques, un réseau de tiers-lieux dédiés à l'innovation publique et démocratique. Le collectif est aussi partie prenante d'Action Commune, un projet ayant pour but d'outiller et de valoriser les listes participatives, notamment via un documentaire.



■■■ agents publics. Ce guide vous est d'abord destiné. Pour que vous découvriez les expériences réussies, les bouts de solutions déjà trouvées par vos pairs un peu partout en France.

Nous vous invitons à garder ce guide sur un coin de votre bureau. Forcément, durant les 6 ans qui viennent, vous vous poserez la question: Impliquer les gens? Oui, mais comment? Comment créer des alliances avec les autres acteurs du territoire? Comment toucher les personnes qui ne viennent jamais? Comment éviter les réunions à rallonge et les débats stériles? Comment ouvrir la démocratie locale en étant efficace et sans perdre de temps? Comment bien concerter? Comment animer des communautés de citoyens aussi différents les uns des autres?

Alors, quand vous serez face à ces questions, ressortez ce guide. Il n'est pas constitué de réponses toutes faites. Ici comme ailleurs, il n'y a pas de solution miracle, mais ne myriade d'ingrédients pour composer votre propre recette. Celle qui sera adaptée à votre problématique, à votre équipe, à votre territoire et à ses citoyens. À son histoire, sa culture locale et ses spécificités. S'il n'y a pas de formule magique, il existe des chemins balisés. Des villes et villages de toutes tailles et de tous bords politiques ont déjà mis en œuvre des initiatives remarquables: Saillans, Trémargat, Kingersheim, Loos-en-Gohelle, Nantes, Mulhouse, Paris, Grenoble, Magny-le-Hongre, Châtel-en-Trièves...

Comme les élus, les agents et les citoyens de ces territoires pilotes, lancez-vous. N'ayez pas peur. Cuisinez, composez, concevez, mettez votre démocratie locale en chantier. Un chantier ouvert au public. Un chantier sécurisé. Un chantier école. Et pour avancer dans votre chantier, «suivez le guide»!

## Comment utiliser ce guide?

Au sein de Démocratie Ouverte, nous avons construit ce guide en nous appuyant sur nos partenaires et notre réseau d'organisations, d'élus et d'agents publics pionniers de l'innovation démocratique. Nous avons sélectionné pour vous les meilleurs exemples, dans une diversité de territoires et de cas d'usages. Vous retrouverez treize grandes thématiques réparties en quatre dossiers. Chaque thématique comprend un décryptage théorique, des retours d'expérience, un regard d'expert, des propositions prospectives d'expérimentations à mener, trois questions à une personnalité impliquée sur le sujet, des ressources pour aller plus loin et le lien vers des innovateurs démocratiques qui peuvent vous accompagner.

Nous concevons ce guide comme évolutif et complémentaire des autres ressources (fiches pratiques, articles, retours d'expériences, propositions d'expérimentations) que vous pouvez retrouver dans l'espace ressource de notre labo: [www.labodemocratieouverte.org/ressources](http://www.labodemocratieouverte.org/ressources)

Enfin, grâce à l'analyse de nombre d'expériences et au savoir développé par les membres de notre collectif depuis 2013, nous avons identifié dix bonnes pratiques qui s'adressent aux élus qui souhaitent initier une démarche de renouvellement démocratique de qualité, sans récupération politique ni fausses promesses (à lire ci-après). Si vous êtes élu ou élue, et que vous souhaitez vous engager pour une démocratie locale plus ouverte, nous vous invitons à rejoindre notre communauté engagée et à mettre en œuvre ces dix bonnes pratiques dans votre territoire. Vous porterez ainsi le message qu'avec vous, les citoyens seront de nouveau acteurs de leur démocratie. ●



## 10 bonnes pratiques pour une démocratie locale ouverte

**1** En tant qu'élu.e, je me mets à l'écoute des habitant.e.s, dans une logique de collaboration et de partenariat. Je ne me considère pas comme l'unique prescripteur.trice de l'action publique locale: je veille à créer des alliances avec les habitant.e.s, les organisations locales (associations, syndicats, entreprises...) et les autres acteurs politiques (opposition du conseil municipal, intercommunalité, département, région, Etat...) pour répondre ensemble aux défis du territoire.

**2** Je développe une culture de dialogue en valorisant l'expression de la diversité des points de vue: j'estime que les interpellations citoyennes, les débats et les controverses sont le signe d'une démocratie vivante; je cherche à comprendre ces désaccords et à organiser la discussion entre ceux qui les portent.

**3** Je pars des besoins et des usages des habitant.e.s pour élaborer les politiques publiques: je coconstruis des solutions avec les habitants en allant à leur rencontre, sur leurs lieux de vie, pour comprendre leur quotidien, dans et en dehors de la commune. Je fais vivre la démocratie en dehors des élections et je favorise l'engagement citoyen.

**4** Je mets en place des conditions qui permettent à la vie citoyenne et associative d'impliquer plus largement les habitant.e.s: j'aménage des lieux (espaces publics, maisons des citoyens...)

et prévois des moyens pour favoriser les initiatives collectives d'intérêt général, la création de lien entre les habitant.e-s et l'animation du débat public, tout en respectant l'indépendance des associations.

**5** J'encourage la diffusion d'informations transparentes et compréhensibles: je rends accessibles à toutes et tous les données publiques et les informations concernant les politiques municipales, y compris sur des sujets complexes ou "politiques" (comme le budget ou les subventions versées aux associations), dans des formats favorisant leur compréhension par le plus grand nombre, en associant les médias locaux tout en respectant l'indépendance et la liberté de la presse.

**6** Je donne les moyens à l'administration de se transformer: je m'assure que les agents puissent se former et faire évoluer leurs pratiques pour mener des démarches de démocratie ouverte de qualité, en intégrant ces nouvelles compétences et missions dans leur fiche de poste et en favorisant le travail transversal entre services.

Je m'assure que les dispositifs de participation citoyenne de ma commune soient adaptés aux enjeux locaux et reposent sur des méthodes rigoureuses. Pour chaque opération, instance ou dispositif:

**7** Je définis un "contrat de participation" avec les citoyen-ne-s: j'y détaille l'objectif du dispositif participatif, le

niveau d'implication demandé aux citoyen-ne.s, l'engagement politique consacré, la manière dont les contributions seront traitées et comment seront prises les décisions finales.

**8** J'utilise des outils et méthodes adaptés aux enjeux et au public: pour assurer l'implication d'une diversité d'habitant.e-s et favoriser l'expression d'intérêts multiples, je privilégie une mixité d'approches (ex: numérique et présentiel, réunions cadrées et événements conviviaux, temps d'immersion dans le territoire et temps au sein de l'institution...), tout en veillant à ce que les outils et méthodes soient simples d'utilisation pour les habitants.e-s et facilement appropriables par les services municipaux.

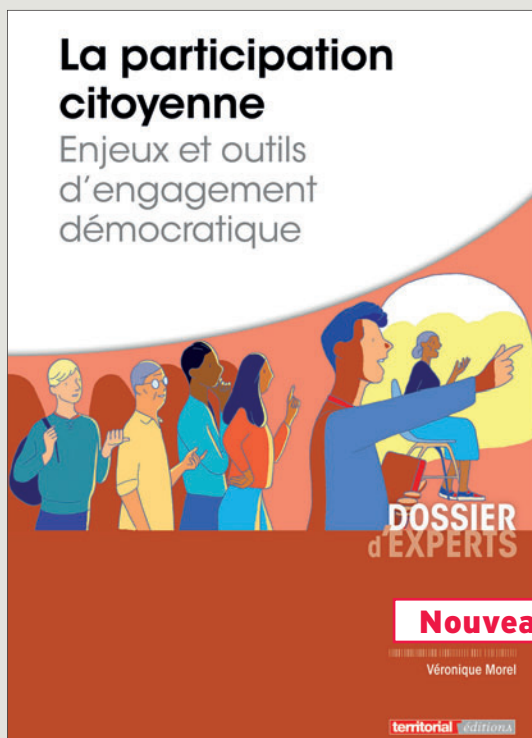
**9** Je crée de la confiance et de l'engagement à travers ma communication: je veille à ce que les habitant.e-s se sentent concerné.e.s et j'utilise un langage précis pour être compréhensible par toutes et tous, en prenant soin de ne pas faire de fausses promesses (ces termes ne peuvent pas être employés les uns à la place des autres: réunion d'information, débat, boîte à idées, consultation, concertation, coconstruction, codécision...).

**10** Je documente et j'évalue les dispositifs de participation citoyenne: j'associe les habitant.e-s et les services à cette évaluation pour améliorer progressivement les dispositifs, et ainsi permettre une continuité d'implication au-delà de mon mandat, encourageant ainsi l'émergence d'une culture durable de la démocratie ouverte. ●

# La participation citoyenne

## Enjeux et outils d'engagement démocratique

Par Véronique MOREL, Consultante en marketing et démarches territoriales, et professeure intervenante à Grenoble École de Management



Cet ouvrage se propose d'apporter une réponse à la panne démocratique que connaissent la plupart des pays occidentaux, dont la France, où la culture de la participation tarde à se répandre. Il a donc pour objectif de montrer par l'exemple ce qui peut « faire démocratie » en France, et de quelle manière. C'est un guide complet pour toutes les parties prenantes souhaitant mettre en œuvre des démarches participatives au sein de leur collectivité territoriale. Les nombreux cas concrets analysés permettront d'imaginer la démocratie de demain à tous les niveaux. Cet ouvrage est par ailleurs enrichi par les réflexions de plusieurs contributeurs, chercheurs ou professionnels reconnus du secteur.



**Les clés pour développer une participation citoyenne efficace.**



**Des témoignages d'experts du sujet et des études de cas.**



### Réf. DE 854

Parution octobre 2019  
 • Version papier :  
 60 € TTC  
 • Version numérique (PDF) :  
 40 € TTC (à commander sur  
[www.lagazetteboutique.fr](http://www.lagazetteboutique.fr))  
 TVA en vigueur



### Nos engagements

- Envoi en colissimo suivi
- Commande expédiée sous 48 h
- Paiement en ligne sécurisé
- Possibilités de paiement :
  - réservé aux administrations et collectivités : mandat administratif
  - pour les particuliers : carte bancaire, chèque...




### Commande

- Courrier :  
 Territorial Editions  
 « Le cube rouge »  
 140 rue René Rambaud  
 Parc d'activités Le Parvis 2  
 CS 70215 - 38501 Voiron Cedex
- Email : [vpc@territorial.fr](mailto:vpc@territorial.fr)
- Web : [www.lagazetteboutique.fr](http://www.lagazetteboutique.fr)



### Contact

- Tél. : 04 76 65 87 17  
 (du lundi au vendredi  
 de 9 h à 12 h et  
 de 13 h 30 à 17 h 30)
- SAV : [service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)
- Rejoignez-nous sur  
[facebook.com/territorial.editions](https://www.facebook.com/territorial.editions) 

# 1

## UN NOUVEAU PARTAGE DES RÔLES POUR LES ÉLUS LOCAUX

L'élu ne gouverne pas seul. Il pose un cadre et anime la prise de décision, qui peut alors être collective. C'est parce que, au sein de l'institution, c'est aux élus qu'il incombe d'impulser une démocratie plus ouverte que nous avons décidé de débiter ce guide en nous adressant plus particulièrement à eux.

La participation citoyenne, et plus largement la démocratie ouverte, n'est pas qu'une affaire d'outils : elle est au cœur d'un projet politique qui transforme le rôle de l'élu. Plutôt que d'alourdir ses missions, elle invite à un meilleur partage des responsabilités entre tous les acteurs du territoire, en passant d'un pouvoir « sur » à un pouvoir « avec ».

Au conseil municipal, à l'échelon intercommunal, pendant les campagnes électorales : nous vous proposons des clefs pour associer et coopérer avec les citoyens, les organisations et les autres élus du territoire.

**LE DÉFIN°1**

# Associer les citoyens au conseil municipal

Unique instance démocratique recueillant la confiance d'une majorité de Français, le conseil municipal est un symbole de la démocratie de proximité. Pourtant, son fonctionnement est opaque pour beaucoup et il tend parfois à se transformer en simple chambre d'enregistrement. Redonnons-lui tout son sens en ouvrant des espaces de «délibération» avant, pendant et après la séance. Le fonctionnement du conseil municipal est très encadré par la loi, mais il existe une marge de manœuvre entre la règle et son interprétation pratique. De nombreuses initiatives peuvent s'y articuler pour nourrir, faire connaître et interroger le travail des élus.

## Faire du conseil municipal un lieu de dialogue constructif

Refonder la démocratie locale commence par rendre au conseil municipal sa fonction délibérative, au sens premier du terme: il ne s'agit pas seulement de voter des «délibérations», mais de faire dialoguer l'ensemble des élus pour mieux dépasser les contradictions et construire collectivement des solutions d'intérêt général. Dans cette

logique, on abandonnera l'expression «élus de l'opposition» pour qualifier les forces politiques minoritaires.

Pour introduire ce changement de culture, une charte établissant les règles de fonctionnement de séance peut être adoptée dès le début du mandat, idéalement à l'unanimité. Elle définira les règles du débat, le processus de décision, les droits et devoirs de chaque élu, le temps d'expression des élus minoritaires... Elle favorisera l'écoute et le dialogue constructif, même en cas de conflits, plutôt que les postures de justification et d'opposition systématique. Pour que le dialogue soit réellement constructif, le conseil municipal reportera une décision si elle n'est pas assez mûre ou confirmera son instruction à une commission participative.

## Associer les habitants et la société civile aux travaux du conseil municipal

Dans les textes, le citoyen a le droit d'assister aux séances du conseil municipal, mais pas d'y prendre la parole. Il est toutefois possible de jouer sur le déroulé de séance pour créer des espaces de dialogue. Avant la séance, le maire peut prévoir un temps de questions ou d'expression de la salle. Il peut aussi suspendre la séance pour recueillir les avis des associations ou des citoyens présents, auxquels il se donnera l'obligation de répondre sur le moment ou lors d'une prochaine séance. Les habitants peuvent donc exercer un pouvoir consultatif, voire d'interpellation, pendant le conseil municipal.

Pour que les citoyens puissent plus facilement assister à la séance, il est possible de la délocaliser dans un autre lieu que la mairie: une salle des fêtes, un gymnase, une maison des associations, voir même dans

l'espace public. Le Code général des collectivités territoriales l'autorise, à condition que ce lieu ne contrevienne pas au principe de neutralité, offre de bonnes conditions d'accessibilité et permette la publicité des séances.

Puisque le temps du conseil municipal est relativement limité, les élus peuvent mettre en place des commissions extra-municipales pour associer la société civile à leurs travaux. Pour susciter l'engagement d'habitants diversifiés et éviter leur monopolisation par les TLM («toujours les mêmes»), il est préférable qu'elles portent sur un projet de territoire précis et qu'elles aient un mandat temporaire. À Kingersheim, en Alsace, chaque projet important pour la collectivité est construit par un conseil participatif dont la mission est de préparer la décision du conseil municipal. La collaboration de toutes les parties prenantes permet de limiter à la fois les risques de technocratie, de populisme ou de confiscation de l'action publique au nom d'un intérêt particulier. Les commissions extra-municipales peuvent aussi être une bonne manière de représenter les «invisibles» ou les «non-humains»: générations futures, biodiversité, climat, etc. Par exemple, une commission du temps long peut avoir pour rôle d'examiner la conformité des grands projets de la commune au regard des enjeux écologiques, sociaux et économiques à long terme. Comme le propose le collectif Le Pacte pour la Transition, elle peut être saisie par le conseil municipal ou s'auto-saisir pour adresser aux élus des avis consultatifs, des demandes d'examen de projets, des rapports d'interpellation ou d'observation. Il est possible de lui conférer un pouvoir plus important en lui donnant un droit de veto en commission.

Plus largement, les communes peuvent donner un droit d'interpellation locale aux habitants, comme l'a expérimenté Grenoble entre 2016 et 2018: si une pétition dépasse



© THESTREAMER

Il est possible de délocaliser les séances du conseil municipal, par exemple dans la salle des fêtes, pour le rendre plus accessible aux habitants.

un certain seuil de signatures préalablement fixé, alors elle est mise à l'ordre du jour du conseil municipal. Attention: pour respecter la loi et éviter le «mandat impératif», la décision finale doit rester la seule compétence du conseil municipal.

## Rendre publics les travaux du conseil municipal

Si tout le monde ne peut pas s'impliquer activement dans la vie politique locale, le conseil municipal se doit malgré tout d'être transparent et accessible pour l'ensemble des citoyens. Assurer un accès libre aux délibérations fait partie des bonnes pratiques de base de l'ouverture des données.

Rendre public signifie aussi en faire la publicité: les travaux du conseil municipal sont censés être disponibles facilement. Les séances du conseil municipal peuvent être retransmises en direct, idéalement en partenariat avec des médias locaux ou des associations d'éducation populaire pour traduire le langage technique employé par les élus.

Les séances étant parfois «peu digestes» pour le grand public, il y a toute une inventivité à déployer pour informer les habi-

tants. En complément de formats pédagogiques des courriers ou du magazine municipal, il est de plus en plus courant que les élus diffusent des vidéos explicatives sur les réseaux sociaux afin de toucher un plus grand nombre d'administrés. Des temps de restitution informels, des réunions annuelles ou des bilans de mi-mandat associés à des temps conviviaux dans des lieux de rencontres populaires sont un pas supplémentaire pour nourrir une logique collaborative. ●

**POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN**

• M. Loisel et N. Rio, « À quoi servent encore les élus locaux après les "gilets jaunes" ? », note de la Fondation Jean Jaurès, 2020 → [jean-jaures.org](http://jean-jaures.org)

• Les 11 mesures du Pacte pour la Transition liées à la Démocratie et la Citoyenneté → [www.pacte-transition.org](http://www.pacte-transition.org)

• Jo Spiegel, « Et si on prenait - enfin! - les électeurs au sérieux ? », Temps Présent, 2017

L'EXPERT

**JO SPIEGEL,**  
maire de Kingersheim (13 000 hab.) de 1989 à 2020



## Le conseil municipal comme aboutissement d'une séquence démocratique

**D**epuis 30 ans, nous expérimentons à Kingersheim une démocratie « de construction » qui réconcilie le citoyen et l'élu, la représentation et la participation. Le conseil municipal n'est plus l'alpha et l'oméga de la décision politique: il clôture une séquence démocratique, vivante et édifiante, ouverte en amont.

**Agora.** Cette séquence démocratique s'ouvre lorsqu'un nouveau projet d'intérêt général est proposé par des élus ou des habitants de la commune. A chaque fois, un conseil participatif a pour rôle de préparer la décision finale. Quatre collègues le composent: les citoyens tirés au sort, les élus de la majorité et des minorités, les organisations (associations, syndicats, entreprises) ainsi que les agents et experts. Ce conseil participatif, c'est l'agora au sens grec: après une formation, ses membres se réunissent pendant plusieurs mois, soutenus par l'élu qui endosse un rôle d'animateur. Les points de vue se bonifient et des compromis dynamiques s'élaborent au fur et à mesure.

**Ecclésia.** Le conseil municipal joue ensuite son rôle d'ecclésia, c'est-à-dire son rôle décisionnel. La séance est suspendue pour que les représentants des différents

collèges présentent les propositions auxquelles ils ont abouti. Les élus se positionnent et votent une fois que la séance reprend. Cette articulation entre instance décisive (le conseil participatif) et instance décisionnelle (le conseil municipal) redonne sens à l'élection: c'est un passeport vers une démocratie effective et continue.

**Continuum.** La démocratie de construction change ainsi le rôle des élus au sein du conseil municipal: ils assurent le continuum entre délibération et décision. Elle change aussi la posture des citoyens qui découvrent la complexité de l'action publique et apprennent à composer avec des intérêts divergents. La « démocratie construction » ne peut être la démocratie d'opinion. Fondée sur le triptyque « débattre, élaborer ensemble, décider », elle ouvre le conseil municipal aux habitants et aux acteurs du territoire, mettant ainsi un terme à l'entre-soi des élus et aux jeux d'opposition stériles. Il devient ainsi bien plus qu'une simple chambre d'enregistrement.

**Contraintes.** Qu'est-ce qui est négociable, qu'est-ce qui ne l'est pas? Il y a parfois des contraintes qui empêchent un tel processus: des contraintes budgétaires, techniques, mais aussi politiques. Il faut être clair sur le « périmètre démo-

cratique » du débat: le respect des valeurs constituant le contrat passé avec les habitants lors de l'élection en fait partie. À Kingersheim, c'est l'accès à la connaissance et la culture, la transition écologique et la démocratisation de la démocratie. Nous assumons ces valeurs, tout en gardant à l'esprit que le processus participatif est un processus de rassemblement, sur des sujets très concrets qui dépassent et transcendent les clivages politiques. C'est l'art de l'équilibre entre représentation, vision, leadership et partage, ou encore entre démocratie et république. ●

Pionnier de la démocratie ouverte depuis 30 ans, Jo Spiegel est connu pour avoir mis en place avec son équipe municipale des conseils participatifs pour les grandes décisions de sa commune. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont « Et si on prenait - enfin! - les électeurs au sérieux » aux éditions Temps Présent, paru en 2017.



## RETOUR D'EXPÉRIENCE La transformation du conseil municipal de Verdun-sur-Garonne

### REPÈRES

A Verdun-sur-Garonne, le conseil municipal s'est réinventé avec pour maître-mot : la transparence.

**Aurélié Corbineau** a été maire de Verdun-sur-Garonne entre 2014 et 2020. Dès sa prise de fonction, elle a rendu obligatoire une session de questions-réponses avec les habitants à l'issue de chaque conseil municipal.

L'Hôtel-de-ville



© D. ESCOUENS



**VERDUN-SUR-GARONNE**  
Population : 764 hab.  
Département :  
Tarn-et-Garonne (82)  
Intercommunalité :  
CC Grand Sud Tarn-et-Garonne

### ► Pourquoi était-il important pour vous que les habitants puissent prendre la parole à l'issue des conseils municipaux ?

**Aurélié Corbineau :** Nous avions à Verdun-sur-Garonne une population très frustrée de ne pas avoir pu s'exprimer lors des vingt-cinq dernières années. Par exemple, le maire du mandat précédent n'avait organisé qu'une seule et unique réunion publique en six ans.

Nous avons tenu à donner rapidement la parole aux habitants. C'est pourquoi nous avons instauré un temps à la fin de chaque conseil municipal pour qu'ils puissent nous poser leurs questions ou réagir aux débats. Cette session systématique de questions-réponses après chaque conseil municipal a permis aux habitants d'avoir leur mot à dire. Il nous est également arrivé de suspendre la séance, après avoir délibéré d'un sujet, pour que les habitants posent leurs questions.

Ce temps est systématique, c'est-à-dire que nous nous sommes obligés à le prendre, et il peut concerner tous les sujets. Nous nous sommes engagés à répondre à toutes les questions, sur le moment ou au conseil municipal suivant lorsque nous avons besoin d'informations spécifiques.

### ► Concrètement, à quoi ressemblait un conseil municipal ?

**A.C. :** A l'ouverture de chaque conseil municipal, j'annonçais que je donnerai la parole aux habitants présents en fin de séance. L'animation de ce temps était prise en charge par un élu. Dans nos réponses, nous nous efforçons d'être transparents, de dire quand quelque chose fonctionne ou non. La plupart du temps, les gens comprennent que le processus de décision n'est pas facile. Nous avons délocalisé le conseil municipal

**A Verdun-sur-Garonne, le conseil municipal se déroule désormais à la salle des fêtes et non plus à l'étage de la mairie.**

pour encourager la participation d'un plus grand nombre d'habitants. Il se déroulait ainsi désormais à la salle des fêtes, et non plus à l'étage de la mairie : c'est un lieu plus populaire, moins institutionnel. C'est moins intimidant pour les habitants, qui peuvent poser plus librement leurs questions. La disposition des chaises est aussi importante : les membres du conseil municipal

étaient assis en carré au centre de la pièce et les citoyens sur des chaises réparties en U autour du carré.

### ► Pendant votre mandat, combien d'habitants ont assisté aux conseils municipaux ?

**A.C. :** Lors des premiers conseils municipaux, il n'y avait qu'entre une et trois personnes qui assistaient à la séance. En fin de mandat, une vingtaine d'habitants venaient à chaque fois : quinze "habités" et cinq nouvelles personnes en moyenne. Pour l'examen du rapport de la chambre régionale des comptes, nous avons atteint les cent participants.

L'immense majorité des habitants présents n'était jamais venue assister à un conseil municipal auparavant. Pour 95% d'entre eux, pouvoir prendre la parole lors du conseil ou assister à ces questions libres est un élément démocratique très important. Ils déclarent aussi être plus intéressés par les débats du conseil municipal en eux-mêmes que par les questions du public.

### ► Avez-vous rencontré des difficultés ?

**A.C. :** Au début, forcément, nous étions un peu anxieux. Nous passions beaucoup ■■■

## Délibérer

■■■ de temps à préparer en anticipant les questions qu'on pourrait nous poser. En fin de mandat, nous étions beaucoup plus sereins car nous connaissions beaucoup mieux les sujets et nous étions rodés à l'exercice. Mais le temps de formation des élus est nécessaire pour aborder l'exercice avec sérénité.

Les premières fois où nous avons ouvert le conseil à la parole habitante, certaines personnes étaient tellement frustrées du manque d'expression dans la commune qu'il est arrivé qu'elles en viennent aux mains. Mais les échanges se sont rapidement apaisés: l'animateur a posé un cadre pour le bon déroulé du débat et les gens ont appris à débattre et exprimer leurs idées avec urbanités.

Pour permettre à l'ensemble des habitants d'avoir accès aux informations échangées pendant les temps de questions-réponses, nous avons proposé qu'un compte rendu soit rédigé par un binôme élu-habitant. Mais il y a eu peu de volontaires côté habitants, donc nous avons fini par arrêter. Nous avons étudié la possibilité d'un enregistrement audio: c'est moins lourd en terme de dispositif et les gens sont moins réticents que pour une captation vidéo.

### ► Diriez-vous que vous avez réussi à instiller une culture de la participation à Verdun-sur-Garonne?

**A. C.:** Oui, et pas uniquement avec l'ouverture du conseil municipal. Nous avons mis en place d'autres démarches de participation: la commission communale des impôts directs, la concertation autour de la construction de l'école, le référendum auprès des parents d'élèves pour mettre en place un nouveau service périscolaire...

Ce référendum était consultatif, mais nous avons annoncé en amont que le résultat serait appliqué par le conseil municipal, quelle qu'en soit l'issue, à condition que le taux de participation excède 60%.

Résultat, 73% des parents d'élève se sont exprimés. Nous avons aussi mis en place une votation car il y avait un conflit avec les commerçants non-sédentaires sur l'emplacement du marché. Plus de 600 personnes se sont exprimées.

### ► Qu'est-ce que la participation citoyenne a apporté à Verdun-sur-Garonne?

**A. C.:** Trois listes se sont présentées aux élections municipales de 2020, alors qu'il n'y en avait qu'une seule en 2008. Permettre à davantage de personnes de s'impliquer encourage le débat entre citoyens et donne envie de s'engager dans la vie locale. Vingt associations se sont créées pendant le man-

dat. De nombreux projets ont fleuri, comme la création d'une guinguette associative par le comité des fêtes, rassemblant une quinzaine de structures au bord de la Garonne. Pour l'équipe municipale que nous étions, entendre les retours de personnes qui n'étaient pas d'accord avec nous a été bénéfique: cela nous a permis d'avancer sur les sujets où nous n'étions pas performants, comme la gestion du cimetière. Cette réussite de la participation offre un rayonnement départemental et régional de la commune: cela attire l'attention d'autres élus qui souhaitent en savoir plus sur notre expérience pour l'appliquer chez eux. ●

POUR ALLER PLUS LOIN

ET SI?

**Et si demain, comme à Kingersheim (68)**, les habitants de votre commune pouvaient participer aux conseillers municipaux depuis la « maison de la citoyenneté », un tiers-lieu dédié aux pratiques démocratiques du territoire. Placées en cœur de vill(ag)e, ces nouvelles agoras permettent de s'informer, de se former, de participer aux débats locaux, de suivre l'avancée des politiques et de contribuer activement aux ateliers de coconstruction des projets du territoire. Leur architecture, leurs équipements et leur animation rendent possibles toutes les étapes d'une séquence démocratique. Elles sont animées par les élus, agents publics, associations, entreprises d'intérêt général et citoyens.

**Et si demain, comme dans la Convention Citoyenne pour le Climat**, des habitants étaient tirés au sort pour délibérer pendant un temps long (plusieurs soirées et week-ends) autour d'un sujet, en poussant le bouchon jusqu'à la codécision, comme a pu l'expérimenter la ville de Saillans (26) pour la révision de son PLU.

LES INNOVATEURS POUR VOUS AIDER

- Accropolis, une chaîne qui décrypte l'actualité politique pour les jeunes et commente les débats politiques → [accropolis.fr](http://accropolis.fr)
- Le Drenche, un journal pour permettre au citoyen de se forger une opinion éclairée → [ledrenche.fr](http://ledrenche.fr)
- La coopérative Hum, Olivier Pastor et Démocraties Vivantes pour une gouvernance partagée au sein de la commune → [hum-hum-hum.fr/](http://hum-hum-hum.fr/) [olivierpastor.mystrikingly.com](http://olivierpastor.mystrikingly.com) / [democratiesvivantes.com](http://democratiesvivantes.com)
- Les Conférences de Citoyens Améliorées pour développer la délibération citoyenne → [lescrd.org](http://lescrd.org)

## 3 QUESTIONS À...

CHARLOTTE MARCHANDISE, élue de la société civile, adjointe à la maire de Rennes (2014-2020)

# « Comment repenser le rôle des représentants ? »

**A partir de votre expérience d'adjointe à la maire de Rennes de 2014 à 2020, comment peut-on selon vous redéfinir le rôle de l'élu local ?**

Dans la crise démocratique actuelle, il est essentiel que les élus fassent de la politique de manière authentique, éthique et cohérente. De fait, une personne incarnant au quotidien les valeurs qu'elle porte, prête à écouter les habitant·e·s avec respect, est légitime à se présenter. L'élu représente le peuple, il n'est donc pas nécessaire d'avoir de l'expertise, politique ou sectorielle : c'est le rôle de l'administration. L'élu amène un regard d'étonnement sur les politiques publiques, un regard citoyen, ainsi que la garantie des valeurs sur lesquelles il a été élu. À Rennes, mon rôle consistait avant tout à animer un réseau d'habitants, de partenaires, d'associations et à faciliter le débat puis à défendre les projets. En tant qu'élue de la société civile, j'ai cherché à multiplier les occasions et les interlocuteurs, et à clarifier les processus de décision, par exemple à travers des chartes. Je voulais être certaine que la politique que je portais le soit au nom des habitants.



© A. BONFILS

**Comment être en capacité de prendre des décisions importantes lorsque l'on est novice en politique ?**

L'administration est une alliée avec qui définir les priorités et la mise en œuvre. Ce dialogue est aussi une garantie de respect du cadre et de la continuité de l'action publique. En parallèle, le partage d'expérience entre élus permet d'apprendre à négocier et se saisir des codes informels. J'ai eu la chance d'être à temps plein les deux premières années pour comprendre, rencontrer les acteurs du champ de ma délégation et mettre en place des stratégies. J'ai ensuite repris des missions professionnelles ponctuelles afin de ne pas dépendre de la politique pour vivre. Un mandat n'est pas un emploi, mais s'impliquer nécessite d'avoir du temps. Est-il normal que chaque élu n'ait pas

les mêmes moyens à y consacrer, et décide par lui-même du temps qu'il souhaite y consacrer ? Il n'y a pas de réponse unique quant à la poursuite d'une activité professionnelle ou pas, à part peut-être le mandat unique associé à des indemnités décentes et à un cadre facilitant le retour à l'emploi.

**Comment rester accessible auprès de ses concitoyens ?**

Pour comprendre la technicité des dossiers, il faut apprendre les termes administratifs et pour négocier, adopter le jargon politique. Pour garder un langage accessible, il faut rester sur le terrain, et organiser des contre-pouvoirs. En réunion publique, j'évite les abréviations et j'essaie autant que possible d'arriver tôt pour aider à préparer ou de rester pour ranger. C'est l'occasion de montrer que l'élu est avant tout au service des habitants, dans le plus grand respect de chacune et de chacun. Changer l'image que beaucoup de citoyens français ont du monde politique commence par l'exemplarité et l'intégrité. Il faut, avec les élus qui y croient, créer un nouveau récit positif pour montrer qu'il n'y a pas que Baron Noir. ●

## Intercoopérer

LE DÉFIN° 2

# L'intercommunalité, un espace de (réelle) coopération ouvert aux citoyens

Les élus et les agents municipaux sont nombreux à vivre l'élargissement des compétences intercommunales comme un changement radical de leur rôle au niveau local, voire comme une perte de souveraineté et un appauvrissement démocratique. Comment expliquer aux habitants, quand on est maire, que l'on a "perdu" beaucoup de compétences et donc de pouvoir de décision, de leviers pour transformer la commune?

### Ouvrir l'intercommunalité aux citoyens

Développés dans les années 2000 et renforcés par la loi NOTRe, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) demeurent un échelon méconnu des citoyens. Si l'intention de départ était de redessiner des territoires mieux adaptés aux nouvelles façons d'habiter, de travailler et de se déplacer, les EPCI peinent à parler aux citoyens. Les campagnes et les élections continuent de se jouer au niveau des communes (malgré le "fléchage" des conseillers intercommunaux sur les listes). Les programmes et les promesses des candidats ne sont pas construits à l'échelle intercommunale... alors même que c'est l'échelon qui a de plus en plus de leviers politiques sur tous les sujets structurants.

Comment impliquer les habitants à une échelle de plusieurs dizaines de communes? Le premier levier indispensable, bien qu'insuffisant, est celui de l'information: mettre en place des démarches de communication efficaces pour expliquer au quotidien les projets, décisions et compétences de l'intercommunalité. Il y



a les moyens classiques: retransmission vidéo des délibérations, tenue de réunions publiques décentralisées dans différentes communes, intégration d'une rubrique "Interco" dans les bulletins municipaux... et il y a des moyens de communication moins conventionnels mais qui touchent de nouveaux publics: par exemple, s'appuyer sur des "influenceurs" locaux (des personnes reconnues, dont l'audience locale est forte: sportifs, youtubers, musiciens...). À une échelle large, il est souvent inefficace de tenter de toucher directement tous les citoyens. Les stratégies qui fonctionnent sont celles qui réussissent à créer des "relais d'opinion", des personnes avec

Le pacte de gouvernance peut introduire plus de collaboration au sein du conseil communautaire.

lesquelles la confiance est nouée et régulièrement entretenue. Elles seront alors naturellement les porte-voix des projets du territoire et des actions de l'institution auprès de leurs communautés respectives. Le second levier est celui de la participation. À l'heure où deux tiers des Français franchissent chaque jour les limites géographiques de leur commune pour travailler, faire leurs courses et se divertir, l'échelle

## Intercoopérer

intercommunale s'avère de plus en plus pertinente pour organiser la participation. Nantes, Rennes, Lille, Grenoble... De nombreuses métropoles l'ont bien compris. Le "projet de territoire" intercommunal peut être un bel objet pour initier une démarche de coconstruction, comme l'a récemment expérimenté le Grand Anney.

### Interco: le bon échelon pour innover et expérimenter

L'intercommunalité est un échelon relativement nouveau à l'aune de l'histoire des communes. Si cette réalité pose de nombreux problèmes déjà évoqués (sentiment d'éloignement et de "millefeuille territorial", confusion des compétences, recul démocratique...), elle offre aussi de nombreuses opportunités. Le "bon" fonctionnement de l'interco restant à trouver, c'est une invitation à innover et tester de nouvelles manières de fonctionner. Le cadre législatif est souvent assez souple pour permettre d'expérimenter de nombreuses formes d'innovations démocratiques. Lorsque la loi est bloquante, le droit d'expérimentation (ou la construction ad hoc de démarches innovantes avec l'État et les préfetures) peut quand même permettre d'innover. Par exemple, la métropole du Grand Lyon a obtenu un statut spécifique de «collectivité à statut particulier»: il ne s'agit plus d'un EPCI, mais bel et bien d'une collectivité dont les représentants sont élus au suffrage universel direct. Elargir cette expérimentation pourrait renforcer la légitimité démocratique et la redevabilité des élus intercommunaux devant les citoyens.

### Repenser en profondeur le schéma de gouvernance intercommunal

Un des enjeux qui semble prioritaire consiste à redonner un rôle aux élus municipaux ne faisant pas partie du conseil communautaire. Ceux-ci ont parfois le sentiment d'être dépossédés de leur pouvoir décisionnel en raison du transfert croissant

de compétences vers l'intercommunalité, ce qui est parfois nommé «syndrome de Bruxelles».

Le premier chantier à ouvrir est donc probablement la définition d'un nouveau schéma de gouvernance pour les intercommunalités, afin de repenser le lien entre citoyens, élus communautaires et élus municipaux, mais aussi entre les services des différentes communes et de l'interco. C'est la règle du jeu qui est à écrire ensemble.

Dans un pacte, une charte ou un règlement intérieur, l'essentiel est de s'accorder sur les mécanismes de prise de décision et de construction de l'action publique les plus adaptés aux spécificités du territoire. L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Basque, qui a dû trouver des solutions pour gérer sa taille XXL, mérite qu'on s'y attarde: dix pôles territoriaux ont été créés pour assurer la gestion de proximité des politiques communautaires, des vice-présidents territoriaux sont nommés et le président de conseil communautaire ne peut pas être maire d'une commune. Dans le schéma de gouvernance, il est essentiel de bien cogiter la place du citoyen. Si la tentation est grande de considérer que les sujets seraient trop complexes ou le territoire trop vaste pour prévoir des mécanismes participatifs ambitieux, la participation citoyenne est souvent une solution plus qu'un problème: elle oblige à imaginer des processus et dispositifs simples à comprendre donc facilement appropriables par tous.

### Redonner du sens au mot «coopération»

C'est plus en profondeur encore que l'on peut refaire de l'intercommunalité un espace de coopération interterritoriale, et ainsi redonner tout son sens au mot qui – on l'oublierait presque – trône fière au milieu du sigle «EPCI». Par exemple, le bureau du Grand Nancy est collégial. Contrairement aux idées reçues, créer de la coopération nécessite de reconnaître les désaccords, faire dialoguer les points de vue contradictoires et sortir de la soumission au consensus obligatoire... ou au rapport de force théâtralisé. Le Grand Reims donne par exemple un droit de veto aux maires sur les décisions concernant leur territoire.

Enfin, au-delà des processus et des dispositifs, la coopération est souvent d'abord une question de posture. Pour développer une culture durable du "décider et faire ensemble", la formation, l'expérimentation commune et les visites de territoires inspirants peuvent s'avérer décisifs. Former les élus aux techniques d'écoute active, de facilitation ou de gouvernance partagée est parfois bien plus efficace que bien des dispositifs techniques! ●

#### POUR ALLER PLUS LOIN

- «Intercommunalités: proximité, gouvernance, efficacité. La boîte à outils des intercommunalités urbaines pour organiser la relation avec leurs communes membres», Etude de France Urbaine, AdCF en partenariat avec l'INET, 2020 → [franceurbaine.org](http://franceurbaine.org)
- «La gouvernance politique des intercommunalités en France. L'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée», Etude de l'AdCF, 2019 → [adcf.org](http://adcf.org)
- S. Boucher, «Petit Manuel de l'audace politique. Comment libérer l'audace collective», Le Félin, 2017

## Intercoopérer

L'EXPERTE

MANON LOISEL,  
maître de conférences associée au CNAM



### Les pactes de gouvernance: neuf mois pour repenser le partage des rôles

**A**vec la loi Engagement et proximité adoptée fin 2019, les intercommunalités sont incitées à produire un pacte de gouvernance pour «permettre aux élus locaux de s'accorder sur le fonctionnement quotidien de leur établissement public de coopération intercommunale».

**Défi.** La question de la gouvernance est depuis longtemps au cœur des défis de l'intercommunalité pour compenser l'absence d'élections au suffrage universel direct. Au-delà des exercices obligatoires (comme le plan pluriannuel d'investissement et la commission locale d'évaluation des charges transférées), la plupart des EPCI ont conduit des démarches collectives pour préciser leur pacte financier et l'exercice des compétences.

**Facultatif.** Dans le texte de loi, le pacte de gouvernance demeure facultatif. Un débat sur son élaboration (ou non) devra néanmoins être ouvert au sein du conseil communautaire après les élections municipales de 2020.

**Utile.** Au-delà de l'incitation législative, l'élaboration d'un pacte de gouvernance intercommunal permet d'ouvrir trois chantiers cruciaux. D'abord, ces pactes permettent de repenser le lien entre communes

et communauté. L'élargissement des intercommunalités à la suite de la loi NOTRe remet en cause la gouvernance initiale des EPCI, dans laquelle l'assemblée des maires faisait office de bureau communautaire. Entre 1993 et 2019, la taille moyenne des intercommunalités est passée de 11 à 29 communes. Tous les maires ne peuvent plus avoir la même implication dans le pilotage au quotidien. Les élus doivent donc innover pour trouver une nouvelle formule.

**Articulation.** Ensuite, ces Pactes peuvent être l'occasion de tendre vers un meilleur partage des rôles entre tous les élus locaux du territoire. Pour éviter que les élus communaux ne se sentent mis à l'écart, il faut expliciter leur contribution à l'action intercommunale. À mesure que les EPCI élargissent leur assiette de compétences et leurs périmètres, le besoin d'avoir des relais, au plus près du vécu des habitants, augmente. Réalisés en début de mandature, les Pactes de Gouvernance arrivent à point nommé pour aider chaque élu à trouver sa juste place. Enfin, les Pactes de gouvernance réinterrogent la bonne articulation entre action publique et démocratie participative, pour dépasser le stade de la concertation. Face à l'enjeu

inédit de transition écologique et sociale, les EPCI vont devoir multiplier les coopérations et les partenariats. Quelle est la contribution des citoyens, des associations et des entreprises à la mise en œuvre des priorités intercommunales et à la définition de l'intérêt général local? Telle est la question centrale des Pactes de gouvernance (ouverte?). Ces trois chantiers interpellent fortement les élus, mais aussi les administrations des collectivités. Cela suppose de trouver la juste articulation entre élus communaux, collectifs organisés et ingénierie intercommunale... sans pour autant court-circuiter le rôle du maire et de l'exécutif communautaire. ●

Avant de rejoindre l'agence Partie Prenante, Manon Loisel a été cogérante de la coopérative Acadie qui réunit des consultants géographes, sociologues, politistes et urbanistes pour accompagner les collectivités dans leurs stratégies territoriales. Elle est enseignante au CNAM et à Sciences-Po, notamment sur «les mots d'ordre de l'action publique territoriale», et chroniqueuse à Alternatives Economiques.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE La place des territoires dans la communauté d'agglomération XXL de Bayonne

### REPÈRES

La communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB) est née de la fusion, en 2017, de dix intercommunalités.

**Mattiu Etcheverry** est directeur du service Territoires et Proximité au sein de la communauté d'agglomération.

**Jakes Bortayrou** est membre de la plateforme citoyenne Batera qui a soutenu la création de l'agglomération.



Le centre historique de Bayonne

© D. VILLAFRUELA



**CA DU PAYS BASQUE**  
Population: 306 306 hab.  
Département:  
Pyrénées-Atlantiques (64)  
Nombre de communes: 158

### ► La création d'intercommunalités de taille XXL a la réputation d'éloigner la prise de décision du terrain. Comment répondez-vous à cet enjeu ?

**Mattiu Etcheverry:** En fusionnant au sein de la CAPB, les dix intercommunalités ont perdu d'un coup leur raison d'être administrative, mais pas leur rôle politique: elles sont devenues des pôles territoriaux. Ces pôles font remonter les préoccupations des élus locaux et les enjeux stratégiques à l'échelle communautaire. Au sein de chaque pôle siège en effet une commission territoriale, composée des élus de l'ancienne intercommunalité, qui rend des avis consultatifs au conseil communautaire. Nous assurons ainsi le lien entre l'ancien et le nouveau découpage, les anciennes instances locales et les nouvelles instances communautaires.

Cela s'est fait progressivement en deux phases. Une première phase du mandat a été dédiée à l'harmonisation et au déploiement des politiques publiques à l'échelle communautaire. Ensuite, nous avons ouvert une seconde phase. Celle-ci a eu pour but de mettre en place des politiques

territoriales. une seconde phase de mise en place des politiques territoriales. L'objectif est bien de répondre à l'impératif de proximité, tout en poursuivant l'intégration.

### ► Comment cette «territorialisation» des politiques communautaires se traduit-elle concrètement ?

**M. E.:** Elle se traduit en deux volets: l'aide aux communes et le rapprochement avec les usagers et les citoyens. L'aide aux communes passe principalement par trois dispositifs.

**Les pôles territoriaux bénéficient d'une enveloppe afin de financer, par exemple, des projets d'intérêt intercommunal local.**

– Les fonds de concours communautaires: l'agglomération donne aux pôles territoriaux la gestion d'une enveloppe financière. Cela permet de financer des projets d'intérêt intercommunal local (maisons médicales, salles de sport, etc.).

– Le support aux communes: l'agglomération met à disposition des outils (sur la fiscalité locale, l'accessibilité des bâtiments publics...) pour faire bénéficier les élus locaux des compétences et savoir-faire de la communauté d'agglomération.

– L'ingénierie-projet: l'agglomération a ouvert une cellule qui accompagne les communes sur leurs projets d'aménagement. Elle encourage l'échange de bonnes pratiques sur ces sujets en animant un réseau des directeurs généraux des communes. Le rapprochement avec les citoyens se fait aujourd'hui via des maisons de la communauté dans chaque pôle territorial. Elles assurent la continuité du service public, informent les citoyens sur les politiques communautaires et comment ils peuvent en bénéficier. Elles accueillent aussi des manifestations associatives et des réunions publiques.

► **La plateforme citoyenne Batera milite pour que le Pays Basque obtienne le statut de collectivité territoriale spécifique. En 2017, elle a soutenu la création de la CAPB, en y voyant une première étape vers ce statut.** ■■■

## Intercoopérer

### ■■■ Que pense aujourd'hui Batera de la structuration de la CAPB ?

**Jakes Bortayrou :** Nous soutenons la démarche globale, tout en restant critique pour pouvoir proposer des axes d'amélioration. Fin 2018, nous avons réalisé un audit citoyen pour faire le point sur le fonctionnement de la CAPB. Nous avons organisé douze réunions locales qui ont permis à 150 habitants de donner leur avis. En parallèle, nous avons auditionné publiquement des élus intercommunaux, certains qui avaient été favorables et d'autres défavorables à la création de la CAPB.

A l'issue de l'audit, 27 préconisations concrètes ont été remises au Président de la CAPB, présentées aux citoyens et à l'exécutif de l'agglomération. L'enjeu est notamment de donner plus de poids aux pôles territoriaux pour qu'ils fassent le lien entre l'agglomération et les territoires, et que ceux-ci soient mieux représentés.

Nous soutenons également d'autres mesures mises en place, comme la parité au sein des élus communautaires ou le non-cumul des mandats. Par exemple, le maire d'une grande commune ne peut pas être en même temps président de l'agglomération.

### 🔍 Certaines propositions de Batera ont-elles été intégrées dans le nouveau pacte de gouvernance de la CAPB, adopté en février 2020 ?

**M. E. :** Nous reprenons effectivement certaines propositions. Nous allons tendre vers la parité au sein des instances exécutives. Nous ouvrons également la possibilité d'avoir des élus représentant uniquement un territoire aux côtés des élus en charge d'une thématique. Enfin, dans certaines communes, on constate une nouvelle tendance chez les candidats, sûrement inspirée par le travail de Batera : celle d'avoir un élu communautaire différent de la personne du maire. L'objectif est d'encourager le non-cumul des charges : le maire peut se concentrer sur son mandat local et l'élu communautaire sur le mandat intercommunal.

### 🔍 Comment Batera réagit-elle à ce nouveau pacte de gouvernance ?

**J. B. :** C'est une première étape, il faut aller encore plus loin. Le pacte ne dit rien sur le non-cumul des responsabilités et ne prévoit pas de règle contraignante sur la parité. Actuellement, les élus intercommunaux sont souvent les maires eux-mêmes, qui sont en majorité des hommes : nous doutons fortement que le conseil communautaire puisse être paritaire. Nous plaçons aussi pour que les commissions territoriales aient un véritable rôle de coconstruction des décisions avec les

instances de la CAPB, faute de quoi elles risquent de s'essouffler rapidement. Nous espérons que ce point sera à l'ordre du jour des délibérations entre les nouveaux élus intercommunaux.

Il y a aussi des points positifs à saluer, et notamment une réelle avancée sur la place des territoires dans les instances dirigeantes de la CAPB. Avoir des représentants du territoire dans le conseil exécutif d'une part, distinguer les vice-présidents en charge d'une thématique et ceux représentant un territoire d'autre part, cela permet de mieux répartir les fonctions entre les différents élus et d'assurer aux territoires une représentation. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI ?

**Et si demain, c'est une intercommunalité** qui mettrait la démocratie ouverte au cœur de son projet ? Si justement, c'était par plus de place donnée aux citoyens dans les processus communautaires qu'il était en fait possible de contre-carrer le procès en « éloignement démocratique » souvent intenté à ces grandes « interco » vécues comme éloignées des citoyens ?

**Et si, comme nous y invitent les pactes de gouvernance de la loi NOTRe,** c'était (aussi) à cette échelle qu'il était pertinent d'écrire collectivement une nouvelle règle du jeu : un schéma de gouvernance ou une « constitution locale » permettant d'expérimenter des dispositifs participatifs ambitieux et innovants...

**Et si demain, les Conseils de développement,** œuvrant à l'échelle intercommunale, intégraient des citoyens tirés au sort rétribués, aux côtés d'élus, d'experts, d'associations et d'entreprises locales, expérimentant des processus de codécision « zéro objection » pour coconstruire certains projets du grand territoire ?

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

- CLIC, pour accompagner les citoyens à créer des Assemblées Citoyennes à l'échelle intercommunale → [lobby-citoyen.org/assemblees-citoyennes](http://lobby-citoyen.org/assemblees-citoyennes)
- Débatomap, un outil pour cartographier un territoire dans le cadre de concertation → [debatomap](http://debatomap)
- Métropop, pour faire participer les habitants du Grand Paris à la construction des politiques métropolitaines → [metropop.org](http://metropop.org)
- Smart Futures, une plateforme d'intelligence collective pour fluidifier les services intercommunaux → [smartfutures.io](http://smartfutures.io)



## 3 QUESTIONS À...

ARMEL LE COZ, cofondateur de Démocratie Ouverte et de son laboratoire

# « Quel droit à l'expérimentation locale ? »

### Pourquoi faut-il encourager l'innovation et l'expérimentation au sein des institutions locales sur le sujet de la démocratie et de la participation citoyenne ?

À un échelon national et international, cela ne fait aucun doute: il nous faut inventer des manières plus efficaces de décider et d'agir ensemble pour relever le défi environnemental, celui des inégalités sociales, du populisme ou encore de la surreprésentation des lobbies auprès des décideurs. Ces défis sont d'une telle ampleur qu'il sera impossible de les relever sans les gens, en restant enfermés dans un principe de délégation des pouvoirs à des élus et une administration... mettant de fait le citoyen dans une posture d'électeur-consommateur. C'est en partie vrai aussi à l'échelon local. Mais surtout, les territoires peuvent être de formidables laboratoires pour inventer, tester et affiner les modèles démocratiques que nous pourrions ensuite démultiplier et répliquer à d'autres échelles.



© DÉMOCRATIE OUVERTE

### Comment les territoires peuvent-ils être des laboratoires ? Avez-vous des exemples ?

Certains ont déjà commencé depuis des années: Kingersheim, Loos-en-Gohelle, Saillans, Trémargat, Grande-Synthe, Paris, Nantes, Mulhouse, Rennes, Grenoble... Des dizaines de villes pionnières ont imaginé et testé des outils, des méthodes, des constitutions locales, des plateformes participatives et des formats d'animation incroyables, allant parfois jusqu'à la codécision et la gouvernance partagée. Toujours, lorsqu'elles sont ambitieuses, portées politiquement, accompagnées de moyens suffisant et lancées avec sincérité, ces expériences se révèlent concluantes. En plus de produire des actions publiques plus efficaces, plus proches des besoins citoyens et jugées plus légitimes, elles sont aussi formatrices et transformatrices pour les personnes qui s'y engagent. Alors

demain, ce n'est pas des dizaines de villes démocratiquement innovantes qu'il nous faut mais des dizaines de milliers de territoires laboratoires: communes, EPCI, syndicats mixtes, pays, départements, régions... aux côtés des citoyens, associations et entreprises locales: c'est ensemble que nous pouvons inventer et faire vivre une démocratie ouverte et permanente.

### En tant qu'élus, s'engager dans une démarche d'expérimentation n'est pas courant et peut faire peur. Quels conseils donneriez-vous pour se lancer ?

Un conseil pour les élus? Ne vous cachez pas derrière votre écharpe! Autrement dit, n'ayez pas peur d'être vous-même, imparfait, ne sachant pas tout. Vous n'êtes pas l'institution à vous seul. Votre plus grande force d'entraînement sera votre sincérité à vouloir améliorer les choses pas à pas, en partant de là où vous êtes. L'authenticité, c'est contagieux. Entourez-vous d'autres élus, d'agents publics, de citoyens et de professionnels passionnés: il y en a partout. Faites des alliances. Ne partez pas seul. Osez briser les conventions, les rituels et désinstitutionnaliser un peu les institutions. Prenez le temps de vous former et commencez à faire le premier pas avant de savoir exactement où vous voulez aller. ●

La communauté des innovateurs démocratiques de Démocratie Ouverte regroupe des associations et des entreprises qui ont pour ambition de transformer la démocratie pour la rendre plus participative, plus transparente et plus collaborative.

Pour les découvrir tous en détail et repérer ceux qui peuvent vous accompagner, rendez-vous sur :

[www.democratieouverte.org/les-innovateurs-democratiques/](http://www.democratieouverte.org/les-innovateurs-democratiques/)

#### **7 milliards d'urbanistes**

Depuis 2007, le collectif 7 Milliards d'Urbanistes regroupe des architectes, urbanistes, sociologues, philosophes et codeurs engagés autour de l'urbanisme collaboratif.

**Contact :** [contact@7billion-urbanists.org](mailto:contact@7billion-urbanists.org)  
**Site :** [www.7billion-urbanists.org](http://www.7billion-urbanists.org)

#### **Action Commune**

Accompagne et documente les actions d'élus, d'habitants et de collectifs qui, inspirés par le municipalisme, organisent une transformation sociale et écologique radicale de leur territoire.

**Contact :** [contact@actioncommune.fr](mailto:contact@actioncommune.fr)  
**Site :** [www.actioncommune.fr](http://www.actioncommune.fr)

#### **Agoralab**

Stratégie, expression, médiation : AgoraLab accompagne les institutions, les collectivités et les associations dans la défense de leurs causes communes.

**Contact :** [contact@agoralab.fr](mailto:contact@agoralab.fr)  
**Site :** [agoralab.fr](http://agoralab.fr)

#### **Assemblé par Bluenove**

Assemblé est une méthode et une plateforme de concertation favorisant l'expression libre et le débat entre les publics.

**Contact :** [contact@bluenove.com](mailto:contact@bluenove.com)  
**Site :** [bluenove.com](http://bluenove.com)

#### **Cap Collectif**

Premier prestataire des collectivités pour les démarches participatives en ligne. Plateforme de référence (budget participatif, consultation, etc.) - Appui dans la conception de vos projets.

**Contact :** [coucou@cap-collectif.com](mailto:coucou@cap-collectif.com)  
**Site :** [cap-collectif.com](http://cap-collectif.com)

#### **Change.org**

Permet à chacun de lancer une campagne sur un sujet qui lui tient à cœur. Permet aux élus locaux d'être informés des sujets d'importance, et de répondre directement aux pétitions.

**Contact :** [info.france@change.org](mailto:info.france@change.org)  
**Site :** [change.org](http://change.org)

#### **CRD - Conférences de citoyens améliorées**

Combinaison d'outils d'intelligence collective, d'une civic tech de 1 000 citoyens tirés au sort et d'un film, permettant une décision 100% démocratique, argumentée et zéro objection.

**Contact :** [contact@lescrd.org](mailto:contact@lescrd.org)  
**Site :** [www.lescrd.org](http://www.lescrd.org)

#### **Cogito.social**

Réseau social dédié aux idées et à la politique, pour un débat apaisé et structuré. Cogito aide les collectivités locales à prendre le pouls de l'opinion sur des enjeux locaux.

**Contact :** [guillaume.besson@cogito.social](mailto:guillaume.besson@cogito.social)  
**Site :** [cogito.social](http://cogito.social)

#### **ConsultVox**

Plateforme et boîte à outils numérique au service de la participation citoyenne locale pour faciliter la mobilisation de l'intelligence collective dans la co-construction des territoires.

**Contact :** [laura.segantini@consultvox.co](mailto:laura.segantini@consultvox.co)  
**Site :** [www.consultvox.co](http://www.consultvox.co)

#### **Demodyne**

Association proposant une plateforme gratuite de participation citoyenne et du conseil aux collectivités pour l'engagement citoyen et la coopération territoriale multi-acteurs.

**Contact :** [contact@demodyne.org](mailto:contact@demodyne.org)  
**Site :** [www.demodyne.org](http://www.demodyne.org)

#### **97Network**

Mise en place par 97 Network, Kelsen est une technologie de pointe qui permet de transposer sur blockchain n'importe quel modèle de gouvernance.

**Contact :** [louis@97.network](mailto:louis@97.network)  
**Site :** [klsn.io](http://klsn.io)

#### **Agence Eker**

Développe des méthodes pour mobiliser les communautés d'acteurs et articuler les sujets de mobilités, énergies, commerces, transition avec rêves, récits, expérimentations.

**Contact :** [emilie.walker@agence-eker.fr](mailto:emilie.walker@agence-eker.fr)  
**Site :** [www.agence-eker.fr](http://www.agence-eker.fr)

#### **Agree**

Agree est la première application qui permet de voter pendant les débats médiatisés, diffusés à la télévision, à la radio et sur internet.

**Contact :** [cedric@agree-app.com](mailto:cedric@agree-app.com)  
**Site :** [agree-app.com](http://agree-app.com)

#### **Assemblée citoyenne locale par la CLIC**

Mise en place d'Assemblées tirées au sort, à l'échelon intercommunal, méthode efficace pour favoriser la réappropriation de cet échelon décisif par les citoyennes et citoyens.

**Contact :** [contact@lobby-citoyen.org](mailto:contact@lobby-citoyen.org)  
**Site :** [lobby-citoyen.org](http://lobby-citoyen.org)

#### **Captain Fact**

CaptainFact est une plateforme collaborative de fact-checking de vidéos en ligne sur la plateforme YouTube.

**Contact :** [contact@captainfact.io](mailto:contact@captainfact.io)  
**Site :** [www.captainfact.io](http://www.captainfact.io)

#### **Citizenlab**

CitizenLab est une plateforme de participation citoyenne prête à l'emploi pour les collectivités locales.

**Contact :** [hello@citizenlab.co](mailto:hello@citizenlab.co)  
**Site :** [www.citizenlab.co/fr](http://www.citizenlab.co/fr)

#### **Civocracy**

Plateforme de participation citoyenne, Civocracy permet aux collectivités d'engager les territoires de façon efficace, fédératrice et impactante.

**Contact :** [maximilien@civocracy.org](mailto:maximilien@civocracy.org)  
**Site :** [civocracy.org](http://civocracy.org)

#### **Collectif Tiriad**

Le collectif Tiriad est composé de professionnels partageant une vision commune des enjeux liés aux questions de commons, de gouvernance, de territoires et de numérique.

**Contact :** [m.ibanez@tiriad.org](mailto:m.ibanez@tiriad.org)  
**Site :** [www.tiriad.org](http://www.tiriad.org)

#### **Datagora**

Facilite l'accès et la compréhension aux travaux d'organismes statistiques, d'études ou de recherche, à travers une plateforme et application gratuite et des contenus audiovisuels

**Contact :** [contact@datagora.fr](mailto:contact@datagora.fr)  
**Site :** [datagora.fr](http://datagora.fr)

#### **DigitaleBox**

DigitaleBox développe un logiciel d'organisation de communautés (CRM/GRC) pour les élus, formations politiques, administrations et collectivités.

**Contact :** [contact@digitalebox.fr](mailto:contact@digitalebox.fr)  
**Site :** [digitalebox.fr](http://digitalebox.fr)

#### **Accropolis**

Média innovant, produit par Accromédias, qui propose de rendre la politique plus accessible à tous, à travers des émissions diffusées en direct sur la plateforme de streaming Twitch.

**Contact :** [jean.massiet@accropolis.fr](mailto:jean.massiet@accropolis.fr)  
**Site :** [accropolis.fr](http://accropolis.fr)

#### **Agilité Citoyenne**

Université populaire au service de l'engagement: ateliers et conférences pour comprendre les enjeux d'une thématique sociétale, l'écosystème associé, et passer à l'action.

**Contact :** [pierre.bauer@agilitecitoyenne.com](mailto:pierre.bauer@agilitecitoyenne.com)  
**Site :** [agilitecitoyenne.com](http://agilitecitoyenne.com)

#### **Alertcys**

Dispositif de lanceur d'alerte : plateforme, greffe, huissier de justice médiateur, pour alerter anonymement les collectivités de +10.000 hab. de pratiques contraires à la loi ou à leur intérêt.

**Contact :** [contact@alertcys.io](mailto:contact@alertcys.io)  
**Site :** [alertcys.io](http://alertcys.io)

#### **Ateliers Cyclo Wap - WAP Citizen**

Agence de conseil en transition écologique qui développe l'animation de débats publics à l'ère du numérique. Implication des citoyens dans l'élaboration de stratégies locales (PCAET...)

**Contact :** [aellenne@cyclaconseil.com](mailto:aellenne@cyclaconseil.com)  
**Site :** [www.warepeers.com](http://www.warepeers.com)

#### **Cap ou pas cap**

Association qui anime une carte numérique et collaborative des alternatives citoyennes, et propose des parcours d'engagement citoyen.

**Contact :** [partenariats@capoupascap.info](mailto:partenariats@capoupascap.info)  
**Site :** [www.capoupascap.info](http://www.capoupascap.info)

#### **Citoÿen**

Citoÿen est une plateforme non partisane, développée et enrichi par une communauté de contributeurs bénévoles, qui utilise plus de 30 sources officielles de données ouvertes.

**Contact :** [mickael@citoyenapp.com](mailto:mickael@citoyenapp.com)  
**Site :** [citoyenapp.com](http://citoyenapp.com)

#### **Co-Citoyens**

Association qui agit pour le développement et le financement d'initiatives citoyennes. Accompagne les collectivités territoriales dans la mise en place de Budgets Participatifs pour tou.te.s.

**Contact :** [contact@co-citoyens.fr](mailto:contact@co-citoyens.fr)  
**Site :** [co-citoyens.fr](http://co-citoyens.fr)

#### **Collecticity**

Plateforme de financement participatif des collectivités locales (don-mécénat ou prêt avec ou sans intérêt) et de vote qualifié permettant de fédérer autour de projets territoriaux.

**Contact :** [info@collecticity.fr](mailto:info@collecticity.fr)  
**Site :** [www.collecticity.fr](http://www.collecticity.fr)

#### **Debatomap (ex Carticpe)**

Plateforme cartographique participative modulable, conçue par les sociologues et géographes urbanistes de Repérage Urbain pour favoriser les débats citoyens et la concertation.

**Contact :** [contact@reperageurbain.com](mailto:contact@reperageurbain.com)  
**Site :** [debatomap.reperageurbain.com](http://debatomap.reperageurbain.com)

#### **doppl**

Doppl est une application mobile offrant du contenu de qualité grâce à des algorithmes qui permettent aux utilisateurs de sortir de leur bulle d'information.

**Contact :** [contact@doppl.info](mailto:contact@doppl.info)  
**Site :** [doppl.info](http://doppl.info)

**Dreamocracy**

Favorise l'intelligence et la créativité collectives pour le bien commun à travers la redéfinition des défis en opportunités, le conseil en idéation aux organisations publiques et l'expérimentation.  
**Contact :** [stephen.boucher@dreamocracy.eu](mailto:stephen.boucher@dreamocracy.eu)  
**Site :** [www.dreamocracy.eu](http://www.dreamocracy.eu)

**Factio**

Accessible sur web et mobile, Factio est une plateforme unissant citoyens, associations et mouvements pour que chacun puisse faire entendre sa voix et défendre des propositions.  
**Contact :** [contact@factio.org](mailto:contact@factio.org)  
**Site :** [www.factio.org](http://www.factio.org)

**Interphaz**

Conçoit, stimule et valorise des initiatives collectives pour construire en communs nos territoires via 3 leviers : l'appropriation spatiale, la citoyenneté et l'interculturalité.  
**Contact :** [stephanie.bost@interphaz.org](mailto:stephanie.bost@interphaz.org)  
**Site :** [www.interphaz.org](http://www.interphaz.org)

**Le Drenche**

Journal de débat permettant d'informer les citoyens, leur présenter des argumentaires pour et contre un sujet (différents points de vue), pour qu'ils puissent s'engager en étant outillés.  
**Contact :** [contact@ledrenche.fr](mailto:contact@ledrenche.fr)  
**Site :** [ledrenche.ouest-france.fr](http://ledrenche.ouest-france.fr)

**Make.org**

Civic tech française spécialisée dans les consultations citoyennes massives. Nous aidons les collectivités locales dans la conduite participative des politiques publiques.  
**Contact :** [contact@make.org](mailto:contact@make.org)  
**Site :** [make.org](http://make.org)

**Mieux Voter**

L'association promeut le Jugement Majoritaire, un mode de scrutin alternatif permettant de s'exprimer sur plusieurs options lors d'un même vote en leur attribuant des mentions.  
**Contact :** [contact@mieuxvoter.fr](mailto:contact@mieuxvoter.fr)  
**Site :** [mieuxvoter.fr](http://mieuxvoter.fr)

**OSAUPT**

OSAUPT développe des kits d'outils et des mécanismes de co-conception pour des projets d'architecture et d'urbanisme.  
**Contact :** [louisgeis@fastmail.com](mailto:louisgeis@fastmail.com)  
**Site :** [osaupt.com](http://osaupt.com)

**Politics Watch**

Politics Watch est une base de données en ligne sur la criminalité en politique réalisée par des journalistes.  
**Contact :** [brutellealexandre@gmail.com](mailto:brutellealexandre@gmail.com)  
**Site :** [politics-watch.org](http://politics-watch.org)

**Quorum**

Quorum est un logiciel de mobilisation à destination des ONG, mouvements politiques, et acteurs de la démocratie participative.  
**Contact :** [qg@quorum.co](mailto:qg@quorum.co)  
**Site :** [quorum.co](http://quorum.co)

**Solucracy**

Initie des dynamiques de coopération positive dans les communes rurales via une méthode qui consiste à faire partir les habitants de leurs besoins pour qu'ils proposent et concrétisent des solutions.  
**Contact :** [judith.aynes@solucracy.org](mailto:judith.aynes@solucracy.org)  
**Site :** [solucracy.com/fr](http://solucracy.com/fr)

**Vooter**

Vooter est une solution digitale d'information et de consultation, directe et régulière.  
**Contact :** [stephane@vooter.co](mailto:stephane@vooter.co)  
**Site :** [vooter.co](http://vooter.co)

**eDémocratie**

eDémocratie est un réseau social citoyen dont l'objectif est de faciliter le débat public, en permettant aux citoyens d'échanger entre eux et avec les politiques.  
**Contact :** [jf.courtin@gmail.com](mailto:jf.courtin@gmail.com)  
**Site :** [www.edemocratie.net](http://www.edemocratie.net)

**Fluicity**

Fondée en 2015, Fluicity est une plateforme de participation citoyenne qui facilite le dialogue et la prise de décision collective entre les citoyens et les collectivités.  
**Contact :** [jdp@flui.city](mailto:jdp@flui.city)  
**Site :** [www.flui.city/home](http://www.flui.city/home)

**La Commune est à nous**

Cours en ligne pour comprendre le municipalisme. Ses modules permettent de découvrir différentes expériences municipalistes et vous inspirer de ses méthodes et outils.  
**Contact :** [solenne.boiziau@mouvementutopia.org](mailto:solenne.boiziau@mouvementutopia.org)  
**Site :** [la-commune-est-a-nous.commonspolis.org](http://la-commune-est-a-nous.commonspolis.org)

**Les Jardiniers du Nous**

Dispositif pédagogique pair à pair et open source pour transformer vos pratiques de gouvernance et soutenir la montée en compétence de facilitateurs de coopération dans votre commune.  
**Contact :** [contact@jardiniersdunous.org](mailto:contact@jardiniersdunous.org)  
**Site :** [www.jardiniersdunous.org](http://www.jardiniersdunous.org)

**Mediacités**

Journal d'enquête couvrant les métropoles Lille, Lyon, Toulouse et Nantes, auteur du "manifeste pour une démocratie locale réelle". Premier réseau national d'investigation locale.  
**Contact :** [jtrentesaux@mediacites.fr](mailto:jtrentesaux@mediacites.fr)  
**Site :** [www.mediacites.fr](http://www.mediacites.fr)

**Numéricité**

Spécialisé dans la transformation numérique des collectivités territoriales et de l'Etat. Plateformes (consultation et budget participatif) permettant aux citoyens de prendre part au processus de décision.  
**Contact :** [c.foret@numericite.eu](mailto:c.foret@numericite.eu)  
**Site :** [numericite.eu](http://numericite.eu)

**Parlement des étudiants**

Le Parlement des Etudiants a pour objectif de favoriser, partout en France, le débat démocratique et l'expression de la citoyenneté des jeunes.  
**Contact :** [contact@parlementdesetudiants.fr](mailto:contact@parlementdesetudiants.fr)  
**Site :** [parlementdesetudiants.fr](http://parlementdesetudiants.fr)

**Politiker**

Proposer, débattre, prioriser, voter, sonder, échanger, se rencontrer. Politiker structure et accompagne la concertation entre élus et citoyens en s'adaptant aux enjeux locaux.  
**Contact :** [bonjour@bien-dit.com](mailto:bonjour@bien-dit.com)  
**Site :** [politiker.fr](http://politiker.fr)

**Registre dématérialisé des enquêtes publiques**

En proposant aux citoyens un accès aux dossiers des projets d'aménagement du territoire ainsi qu'un registre dématérialisé, le RDEP démocratise cette pratique et augmente sa visibilité et son impact.  
**Contact :** [infos@preambules.fr](mailto:infos@preambules.fr)  
**Site :** [www.registre-dematerialise.fr](http://www.registre-dematerialise.fr)

**RiseFor**

Outil collaboratif d'interpellation d'élus par la coordination d'actions citoyennes pour accroître leur visibilité et leur impact législatif. Open source, en marque blanche et décentralisé, RiseFor est gratuit.  
**Contact :** [community@united4earth.org](mailto:community@united4earth.org)  
**Site :** [risefor.org/fr](http://risefor.org/fr)

**Voxe**

La mission de Voxe est de réconcilier les jeunes avec le débat et l'action publique afin de leur fournir les outils pour changer la société.  
**Contact :** [contact@voxe.org](mailto:contact@voxe.org)  
**Site :** [www.voxe.org](http://www.voxe.org)

**Espaces compris**

Urbanisme participatif et stratégies locales : Espaces Compris propose des outils simples et diversifiés pour animer des processus de projets complexes et inclusifs.  
**Contact :** [pmdegruel@espaces-compris.fr](mailto:pmdegruel@espaces-compris.fr)  
**Site :** [www.espaces-compris.fr](http://www.espaces-compris.fr)

**ID CITY**

Plateformes sur-mesure pour développer la démocratie locale grâce au numérique. Budget participatif, concertations, appels à projets... adaptés à chaque territoire.  
**Contact :** [contact@id-city.fr](mailto:contact@id-city.fr)  
**Site :** [www.id-city.fr](http://www.id-city.fr)

**La Nuit des débats par Kawaa**

Depuis 2016, la Ville de Paris propose avec Kawaa une nuit dédiée au débat, pour faire et refaire le monde, pour proposer aux citoyens un moyen de prendre la parole. Un format pour tous les territoires.  
**Contact :** [eloise@kawaa.co](mailto:eloise@kawaa.co)  
**Site :** [printempscitoyen.fr](http://printempscitoyen.fr)

**Logora**

Logora est un plugin de débat permettant d'impliquer les citoyens dans la vie de la commune. C'est un nouveau format qui valorise les opinions travaillées, structurées, sourcées.  
**Contact :** [pierre@logora.fr](mailto:pierre@logora.fr)  
**Site :** [logora.fr](http://logora.fr)

**Métrodémo par Métropop'!**

Jeu de rôle coopératif développé par Métropop' pour initier les citoyens à l'action locale en découvrant les étapes et ressources nécessaires et les moyens à sa disposition pour agir sur son territoire.  
**Contact :** [metropopassociation@gmail.com](mailto:metropopassociation@gmail.com)  
**Site :** [metropop.org](http://metropop.org)

**Ouivote**

Propose aux collectivités locales une plateforme personnalisable de participation citoyenne et de consultation, simple, sécurisée et transparente grâce à la blockchain.  
**Contact :** [florian@ouivote.com](mailto:florian@ouivote.com)  
**Site :** [ouivote.com](http://ouivote.com)

**Polipart**

Le premier site de présentation des élus et des institutions. Les élus municipaux, départementaux, régionaux et les députés sont désormais facilement identifiés par les citoyens.  
**Contact :** [contact.elu@polipart.fr](mailto:contact.elu@polipart.fr)  
**Site :** [www.polipart.fr](http://www.polipart.fr)

**Purple**

"Donner c'est donner. Reprendre ses données." Purple propose un outil qui permet de protéger, d'accéder et de profiter de ses données personnelles.  
**Contact :** [contact@purpledata.io](mailto:contact@purpledata.io)  
**Site :** [purpledata.io](http://purpledata.io)

**Smart Futures**

Permet de faire participer l'habitant à la vie de la ville en transformant le processus de sensibilisation et en motivant le changement de comportement par un système incitatif.  
**Contact :** [gregoire@smartfutures.io](mailto:gregoire@smartfutures.io)  
**Site :** [www.smartfutures.io](http://www.smartfutures.io)

**Tous Elus**

Mouvement citoyen qui vise à ramener les jeunes à l'engagement politique, notamment ceux qui se sentent les moins légitimes.  
**Contact :** [contact@touselus.fr](mailto:contact@touselus.fr)  
**Site :** [touselus.fr](http://touselus.fr)

**Zemus**

Outil de comparaison et de vérification mutuelles des données publiques. Usage : Rechercher, vérifier et partager dans sa langue les données publiques du monde entier.  
**Contact :** [alexandre.vigne@zemus.info](mailto:alexandre.vigne@zemus.info)  
**Site :** [www.zemus.info/](http://www.zemus.info/)

## Candidater

LE DÉFI N° 3

# Changer les règles du jeu dès l'élection

« **L**e candidat que je suis détermine l'élu que je veux être. » Le moment de la campagne est crucial car il donne le ton du mandat, cristallise les espoirs des électeurs et pose les fondements de la confiance que les citoyens pourront accorder à l'élu. Dès la campagne se jouent des enjeux majeurs : le style de collaboration entre élus, leur posture et leur éthique, la relation aux acteurs du territoire et le contrat de participation avec les habitants.

Faire campagne selon les valeurs de la démocratie ouverte, c'est impulser une culture de la participation qui durera tout au long du mandat. Coconstruire un programme avec les habitants pour les rendre acteurs des décisions qui impactent leur territoire. Questionner avec eux le rôle de leurs élus et définir les règles d'éthique qui guideront le mandat. Réfléchir en amont au nouveau schéma de gouvernance à installer au lendemain de l'élection.

### La composition de la liste et ses règles de fonctionnement

Comment constituer son équipe de campagne ? De nombreuses listes sont construites sur la base d'alliances poli-

tiques calculées qui cohabiteront parfois difficilement pendant le mandat. Fédérer un collectif au service de l'intérêt général commence par le recrutement de forces citoyennes nouvelles.

Pour susciter l'engagement en dehors des appareils politiques classiques, une solution efficace consiste à combiner le traditionnel porte-à-porte à une plateforme d'inscription ouverte à tous ceux qui souhaitent contribuer à la campagne, accompagnée d'une communication adaptée. Ce processus peut être complété par un tirage au sort qui permet d'inclure des personnes qui ne se sentiraient pas suffisamment légitimes ou informées pour s'inscrire d'elles-mêmes.

Comment composer la liste ? La constitution de la liste et son ordonnancement sont l'occasion de requestionner le rôle du maire et ce qu'on attend des élus. L'élection sans candidat, fondée sur le « zéro objection » plutôt que le consensus ou le vote, permet à un groupe d'élire des responsables à partir de « fiches de poste » et de critères définis collectivement : valeurs, compétences, disponibilité, expérience, qualités humaines... Le scrutin à jugement majoritaire permet quant à lui de s'exprimer sur un grand nombre de candidats en même temps, en leur attribuant des mentions (très bien, passable, à rejeter, etc.). Le gagnant est celui obtenant la meilleure mention, calculée avec la médiane.

Comment le pouvoir est-il partagé au sein de la liste ? Pour s'éloigner de la figure du maire solitaire qui décide de tout et développer une culture de la coopération au sein du conseil municipal, il est nécessaire de transformer sa relation au pouvoir dès le début de sa campagne. Plutôt que de confier les décisions les plus stratégiques à la tête de liste, il est possible de les prendre de manière collective sur des plateformes collaboratives, comme Loomio, ou de déléguer certaines attributions. S'en

suivra d'autant plus d'engagement et de cohésion d'équipe.

### Impliquer les habitants et les acteurs du territoire

Seule une connaissance fine des acteurs du territoire permet de mieux répondre à leurs besoins. La première étape consiste donc à établir une cartographie participative, avec les habitants, des différentes entreprises, associations et dynamiques citoyennes présentes sur la commune.

Associer les habitants et acteurs du territoire à la définition du programme demande de répondre à quatre questions. Pourquoi : quelles sont les raisons pour lesquelles faire participer les citoyens ? Sur quoi : sur quelles thématiques, quels enjeux, quelle vision partagée veut-on recueillir leurs avis et propositions ? Dans quelle mesure souhaite-t-on les associer ? S'agit-il de demander leur avis ou de construire le programme ensemble, et sur quel périmètre ? Comment : avec quels moyens, sur quelle temporalité ? De ces questions découle le choix du format le plus pertinent : les plateformes numériques sont utiles pour recueillir les idées et tenir les habitants informés de l'évolution du programme ; le porte-à-porte pour comprendre la réalité des préoccupations des habitants ; les assemblées publiques pour débattre ensemble des propositions et en suggérer de nouvelles avec des techniques d'animation appropriées (world café, forum ouvert, assemblée délibérative...). Enfin, bien penser sa communication est nécessaire pour réussir à impliquer largement : il faut informer via une multiplicité de canaux (courrier, mail, réseaux sociaux, réunion publique...), de façon compréhensible et adaptée aux différents publics, sans pour autant nier la complexité des enjeux.



© ADOBESTOCK

## Refonder le lien de confiance et l'éthique politique

Doter sa liste d'une charte éthique permet de définir un socle de valeurs communes et de renforcer sa démarche de transparence et de co-responsabilité avec les citoyens. Le code éthique de la plateforme politique Barcelona en Comú «Gouverner en obéissant. Code de l'éthique politique» fait office de référence pour de nombreuses listes participatives.

Y sont par exemple explicités les engagements de démocratisation de la représentation politique, de financement de la campagne et de lutte contre la corruption. Dépassant la déclaration d'intention, ce code prévoit des mécanismes de contrôle de l'activité des futurs élus. Sur le financement de la campagne, il tourne le dos aux fonds voutours, anticipe la gestion des conflits d'intérêt, prône la limitation drastique des frais de campagne et promeut son financement participatif.

La transparence vis-à-vis des relations avec les autres listes et partis politiques est également cruciale. Pour ne pas céder aux logiques d'appareil, il est important d'expliquer sa stratégie politique "du second tour" avant le premier tour, et récuser les alliances secrètes et négociations souterraines qui renforcent la défiance des électeurs. ●

Une démarche de démocratie ouverte commence dès la campagne électorale.

### POUR ALLER PLUS LOIN

• Les sites de La Belle Démocratie, Action Commune et l'Université du Nous qui recensent des outils utiles pour les listes participatives → [labelledemocratie.fr/](http://labelledemocratie.fr/) / [actioncommune.fr/](http://actioncommune.fr/) / [universite-du-nous.org](http://universite-du-nous.org)

• Le MOOC La Commune est à Nous, par Commonspolis et le Mouvement Utopia, pour tout connaître sur le Municipalisme → [la-commune-est-a-nous.commonspolis.org](http://la-commune-est-a-nous.commonspolis.org)

• «Le Guide du Municipalisme. Pour une ville citoyenne, apaisée, ouverte», coordonné par D. Bookchin, A. Colau et Barcelona En Comú, Utopia, 2019

# Candidater

L'EXPERTE

## ELISABETH DAU,

directrice du programme Municipalisme, Territoires et Transitions - Mouvement Utopia et CommonsPolis



## Quand la radicalité démocratique inspire la campagne électorale

« Soigner le processus autant que le résultat » a été une préoccupation centrale de ce qui s'est expérimenté lors de la campagne des municipales 2020. Plus de 400 listes participatives, notamment issues du réseau la Belle Démocratie ou des assemblées populaires des Gilets Jaunes, ont promu une démocratie plus qualitative, fondée sur l'implication de tou-te-s, pour redéployer une capacité d'agir collective en vue de prendre soin de notre société, e nos villes, de nos villages et de nos futurs.

**Contrepoint.** Dans une période de forte défiance et de colère sociale, cette dynamique a illustré un contrepoint à la résignation : la repolitisation d'une génération qui prétend renouveler les pratiques et les représentations politiques depuis l'échelle locale. Elle interroge les limites de la démocratie représentative (professionnalisation, providentialisation d'un personnel largement masculin, logiques d'appareils, consumérisme électoral, distanciation des urgences sociales...) et défend des choix politiques à la hauteur des enjeux sociaux, écologiques, humains de la prochaine décennie.

**Contre-pouvoirs.** Partout dans le monde, des listes municipalistes proposent de partir d'assemblées locales ou populaires pour construire des programmes électoraux ou des projets de territoire, de faire des espaces publics des lieux de rencontre et d'expression, de féminiser la politique. Elles fondent l'exercice du pouvoir sur des codes éthiques et reconnaissent qu'il faut assurer l'existence de contre-pouvoirs incarnés par des forces de contrôle citoyen et par l'instauration d'une co-responsabilité entre élu-e-s, habitant-e-s et agent-e-s publics, impliquant un changement de posture de tou-te-s.

**Collectif.** Intelligence collective et gouvernance partagée viennent en renfort, avec l'élection sans candidat, la gestion par consentement, le tirage au sort ou le jugement majoritaire. Faire campagne autrement, c'est éprouver ces pratiques démocratiques sans attendre d'être au pouvoir. Ces méthodes permettent de redéfinir collectivement le rôle et les qualités attendus d'une tête de liste, plus axés sur l'empathie, la coopération et l'animation des énergies citoyennes. La liste candidate est vue comme un collectif avec des forces complémentaires, des personnes expérimentées en

politique et d'autres plus neuves, révélant l'importance du soin à donner aux relations.

**Renouvellement.** Ce mouvement met en tension le lien aux partis politiques, la culture électoraliste, le poids de l'incarnation, la nécessaire formation de personnes qui ne sont pas expertes de la complexité de l'action publique et des rouages politiques. Il témoigne d'un renouvellement des formes de l'engagement, de l'intermédiation et de la représentation politique. Ces initiatives citoyennes sont imparfaites et c'est tant mieux ! Elles rappellent la démarche d'apprentissage et d'humilité inhérentes à la démocratie. Faire campagne autrement n'est pas une simple question de victoire électorale, c'est préparer de nouvelles habitudes, cheminer et maturer collectivement au profit d'une nouvelle culture démocratique qui déborde le champ institutionnel et local. ●

Elisabeth Dau est notamment l'auteur du rapport Municipalisme : « De l'émancipation citoyenne au pouvoir politique en commun » de l'IRG. Le Mouvement Utopia et CommonsPolis contribuent à la mise en réseau, la réflexion et la diffusion du mouvement municipalisme notamment via le Mooc La Commune est à nous.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE Les campagnes des listes participatives lors des élections municipales de 2020

### REPÈRES

Tant dans les petites communes rurales que dans les grandes villes, nombreuses ont été les listes participatives à se porter candidates aux élections municipales de 2020. Ondine Baudon et Thomas Simon d'Action commune ont suivi plusieurs listes dans toute la France



# 408

### listes participatives

De septembre 2019 à juin 2020, Action commune a fait le choix d'accompagner et de documenter les expériences participatives de toutes les listes qui le souhaitent.

© ACTION COMMUNE

### ► Qu'est-ce qu'une liste participative ?

**Action commune:** Il n'y a pas de définition arrêtée, mais on considère qu'une liste participative est une liste non affiliée à un parti politique qui utilise des méthodes horizontales de démocratie directe pour construire son programme, élaborer l'ordre des candidats et sélectionner la tête de liste.

Ces listes véhiculent plusieurs idées fondamentales: tout le monde est responsable de la vie de la commune, les habitants sont légitimes à prendre directement les décisions qui les affectent et les élus sont davantage dans une posture d'animateurs de la démocratie locale. Ainsi, elles souhaitent développer le pouvoir d'agir des citoyens, organiser l'implication directe d'un grand nombre d'habitants à la vie de la cité et éviter la corruption et les conflits d'intérêt.

### ► Quelles sont les méthodes collaboratives utilisées pour composer une liste participative ?

**A.C.:** Dans les grandes villes, comme Montpellier, les listes mettent en œuvre des méthodes de sélection pour diversi-

fier leurs candidats et toucher des publics variés: tirage au sort d'habitants pour qu'ils deviennent candidats, sélection selon des critères précis (âge, sexe, profession, lieu d'habitation dans la ville). Leur objectif est d'aller ainsi vers plus de représentativité des habitants et de s'opposer aux arrangements politiques de répartition des postes. Dans les villages, par exemple à Concremiers dans la Vienne, l'objectif est à l'inverse d'attirer un nombre suffisant de personnes pour composer la liste. Pour donner envie aux habitants de faire

**La garde des enfants permet très bien aux parents d'assister aux réunions.**

partie du collectif, celui-ci organise des réunions publiques pour faire émerger des projets concrets que les habitants pourraient porter eux-mêmes en rejoignant la liste. La diversité des membres y est plus marquée, car à l'échelle locale l'intérêt général dépasse largement les idéologies politiques. Par exemple, un chasseur et un écologiste pourraient notamment se retrouver dans la même liste électorale.

Les nouvelles manières de prendre des décisions collectivement (animateur à chaque réunion, tours de parole, gestion par consentement, élections sans candidats) valorisent davantage celui, et bien souvent celle, qui inspire le plus confiance au collectif, que celui qui parle le plus fort. La majorité des têtes de listes sont ainsi des femmes. A cela s'ajoute une organisation pratique, notamment la garde d'enfants, pour que les parents puissent assister aux réunions.

### ► Comment les programmes sont-ils établis avec les habitants ?

**A.C.:** Les méthodes diffèrent en fonction de la taille des villes. A Poitiers, Romans-sur-Isère et Chambéry par exemple, la grande majorité du programme s'est écrite en présentiel lors de dizaines d'ateliers d'écriture collective, avant d'être synthétisée par un groupe de participants mandaté. La version finale du programme est le fruit d'un travail collectif long de dix-huit mois, commencé dès 2018. Dans les villages, il y a généralement eu moins de réunions publiques car les mesures sont moins nombreuses, moins complexes et plus concrètes: rouvrir ■■■

## Candidater

■■■ le café, sécuriser le passage devant l'école, fleurir la commune...

### ► Selon vous, quels sont les facteurs qui permettent de garder cet esprit collaboratif tout le long de la campagne et après ?

**A. C. :** La chose la plus importante c'est que le collectif soit composé d'une grande diversité d'habitants animés d'une volonté très forte de renouvellement politique vers une démocratie plus directe. Un comité de suivi peut être garant du respect des règles de fonctionnement de la liste, la non-concentration des pouvoirs, la coopération entre candidats.

A Montpellier par exemple, ce sont quatre personnes qui n'ont aucun autre rôle dans la liste pour éviter tout conflit d'intérêt. Autre élément essentiel: l'écriture collective puis la publication d'un manifeste qui garantit le cadre démocratique et horizontal de la liste. Les listes s'y réfèrent tout au long de la campagne.

C'est notamment le socle qui ne bougera pas en cas d'accord avec un parti politique. Enfin les listes se dotent d'un code éthique des futurs élus, rédigé collectivement et signé par les candidats, suivant bien souvent l'adage des élus de Barcelone: «Gouverner en obéissant».

### ► Étant donné leur caractère non partisan, quelles relations entretiennent les listes participatives avec les partis politiques ?

**A. C. :** Pendant la campagne du premier tour, environ un tiers des listes participatives ont décidé de s'allier avec des partis politiques. Elles ont proposé aux membres de partis politiques de les rejoindre en abandonnant leur étiquette politique, ou alors se sont alliés avec eux mais en imposant un cadre de renouvellement des pratiques politiques. Par exemple, à Toulouse, le collectif Archipel citoyen s'est allié à un parti politique qui a accepté de jouer le jeu de toute la mécanique de sélection des candidats construite préalablement par le collectif.

C'est un pari à double tranchant: s'allier avec des listes partisans augmente certainement les chances de gagner, mais peut

aussi remettre en question la démarche participative. Certaines listes préfèrent ne pas s'allier, quitte à perdre, pour conserver leur authenticité et mènent une bataille de plus long terme pour insuffler une culture de démocratie plus directe dans la commune.

A Chambéry, la liste participative a gardé son indépendance au premier tour pour ne pas rentrer dans le jeu des petits arrangements, puis – forte d'un bon score – elle a

fait alliance avec la gauche pour remporter la victoire au second tour.

À Toulouse au contraire, les partis politiques ont joué le jeu pour intégrer la liste, mais ils ont sensiblement bougé le cadre initial. Cette intégration des partis politiques aux dynamiques citoyennes suscite souvent beaucoup de questions internes... voire des conflits quand les méthodes sont trop éloignées des habitudes au sein des partis.●

## POUR ALLER PLUS LOIN

### ET SI ?

**Et si demain**, votre équipe municipale continuait à utiliser des outils de campagne pour coconstruire son action publique ?

**Et si le porte-à-porte** continuait à être pratiqué durant tout le mandat, non plus pour « vendre un programme » mais pour partir des colères locales et proposer des moyens d'implication à la portée de chaque citoyen, en partant de « là ou il est » ?

**Et si, la municipalité** s'appuyait sur des « ambassadeurs », des « voisins citoyens », pour développer le pouvoir d'agir dans les quartiers, à l'instar du dispositif de VoisinMalin dans certains quartiers prioritaires de Marseille ou de la région parisienne ? Et si l'engagement de ces ambassadeurs été reconnu par la municipalité, par exemple en offrant des entrées à la piscine ?

**Et si les actions de rue et les réunions publiques** n'étaient pas réservées à un temps de campagne mais continuées pour faire participer les gens durant six ans ?

## LES INNOVATEURS POUR VOUS AIDER

- Mieux Voter, un outil simple pour organiser un vote au jugement majoritaire → [mieuxvoter.fr](http://mieuxvoter.fr)
- Quorum et DigitaleBox, des outils de mobilisation pour les campagnes électorales → [digitalebox.fr](http://digitalebox.fr) / [quorum.co](http://quorum.co)
- Tous Elus et Parlement des étudiants, qui accompagne des jeunes à comprendre et à se présenter aux élections → [touselus.fr](http://touselus.fr) / [parlementdesetudiants.fr](http://parlementdesetudiants.fr)
- Action Commune qui valorise et documente les listes participatives → [actioncommune.fr](http://actioncommune.fr)



# 2 DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES DE QUALITÉ

La participation citoyenne est à la mode, réjouissons-nous en! Les outils numériques se sont fortement développés, les techniques d'éducation populaire ont été remises au goût du jour par les mouvements citoyens et le sujet démocratique est désormais à l'agenda public et médiatique.

De plus en plus de collectivités souhaitent expérimenter de nouvelles manières de faire vivre la démocratie sur leur territoire. Bien que nécessaire, la volonté politique ne suffit pas pour des démarches participatives de qualité! Il faut développer de nouveaux savoir-faire, aller à la rencontre des habitants, se poser les bonnes questions et choisir des méthodes adaptées au territoire et aux objectifs visés... Tout l'enjeu consiste à rester créatif en développant cette ingénierie de la participation, afin d'engager des dialogues constructifs, écouter les publics éloignés de l'institution et réinventer la manière de construire les politiques publiques au sein de l'administration.

## Se préparer

### LE DÉFI N°4

# Se poser les bonnes questions avant de se lancer

Ainsi, «faire de la participation» parce que c'est à la mode, y voir un passage obligé pour «acheter la paix sociale» ou vouloir «faire adhérer» les habitants au projet municipal ne forment pas des raisons valables pour s'engager dans la participation citoyenne. La réussite de celle-ci repose sur la sincérité de la démarche. De même si l'on n'est pas prêt à questionner sa pratique du pouvoir ou si l'on a des réticences à prendre en compte la parole de certaines franges de citoyens, il existe un risque réel de décevoir les habitants, rarement dupes des faux-semblants, et au final, de nourrir les désirs autoritaristes et populistes.

En revanche, si l'on est intimement convaincu que les citoyens doivent trouver leur place dans la fabrique des politiques publiques, un champ de possibilités immense s'ouvre! Mettre en place une plateforme, organiser une assemblée citoyenne, lancer un cycle d'ateliers publics... De quoi laisser parler sa créativité.

## Déterminer le niveau de participation citoyenne

Avant d'opter pour un ou plusieurs outils, les élus sont invités à se poser une question préliminaire fondamentale pour chaque sujet: quel degré de pouvoir partager avec les citoyens?

Pour y répondre, trois éléments doivent être pris en compte: quel pouvoir les élus souhaitent-ils garder sur la décision finale? Quel niveau de participation est pertinent au regard de ce sujet précis? Dans quel mesure les habitants de la commune sont-ils prêts à s'investir sur cette question?

Il est possible de caractériser plusieurs degrés de partage du pouvoir. Commençons par rappeler qu'un jeu de questions-

réponses après une réunion publique n'est pas de la participation. Cet exercice relève du "niveau zéro".

– Au premier niveau de l'échelle, se trouve la consultation: elle permet de récolter des idées sur une question ouverte ou des avis sur un projet préconstruit, nourris ou non par des débats préalables. Le pouvoir de décision reste entre les mains de l'élu, qui se place dans une logique d'écoute.

– Le second niveau, celui de la concertation, est caractérisé par la potentielle négociation: les élus composent avec les besoins et les lignes rouges des acteurs locaux.

– On parle de coconstruction lorsque les citoyens participent à toutes les étapes de la conception d'une politique publique... et de codécision à partir du moment où les citoyens participent jusqu'à la décision finale, dans une logique de collaboration.

– Il est question de délégation de pouvoir quand celui-ci est entièrement confié à une entité partenaire de la municipalité, par exemple pour gérer un projet ou un établissement.

– Enfin, on parle de démocratie directe lorsque les citoyens sont décideurs en dernier ressort. En France, elle est limitée juridiquement par l'interdiction du mandat impératif. Ainsi, contrairement aux référendums, les résultats de votations citoyennes ne peuvent pas être reconnus de facto: le conseil municipal doit voter une délibération reflétant ce résultat pour qu'il rentre en application.

La qualité d'une démarche participative dépendra donc de la manière dont les citoyens sont associés à la construction du processus participatif lui-même, depuis son élaboration jusqu'à son évaluation, ainsi que de la manière dont l'administration a été préparée à assurer l'animation, la modération et le suivi de la participation.

Libre aux élus de déterminer le degré de participation en fonction de leur projet

**N**ous pouvons nous réjouir que la question de l'innovation démocratique soit désormais au cœur du débat public. Pour autant, toutes les démarches ne se valent pas. À l'instar du «greenwashing», il existe un «civicwashing» et des démarches participatives contre-productives, produisant plus de déceptions et de défiance que de résultats probants. La plupart du temps, les erreurs sont dues à la précipitation, à un manque de sincérité politique, à un défaut de savoir-faire ou encore à un manque de moyens et d'ingénierie. Comment déjouer les principaux pièges de la participation citoyenne?

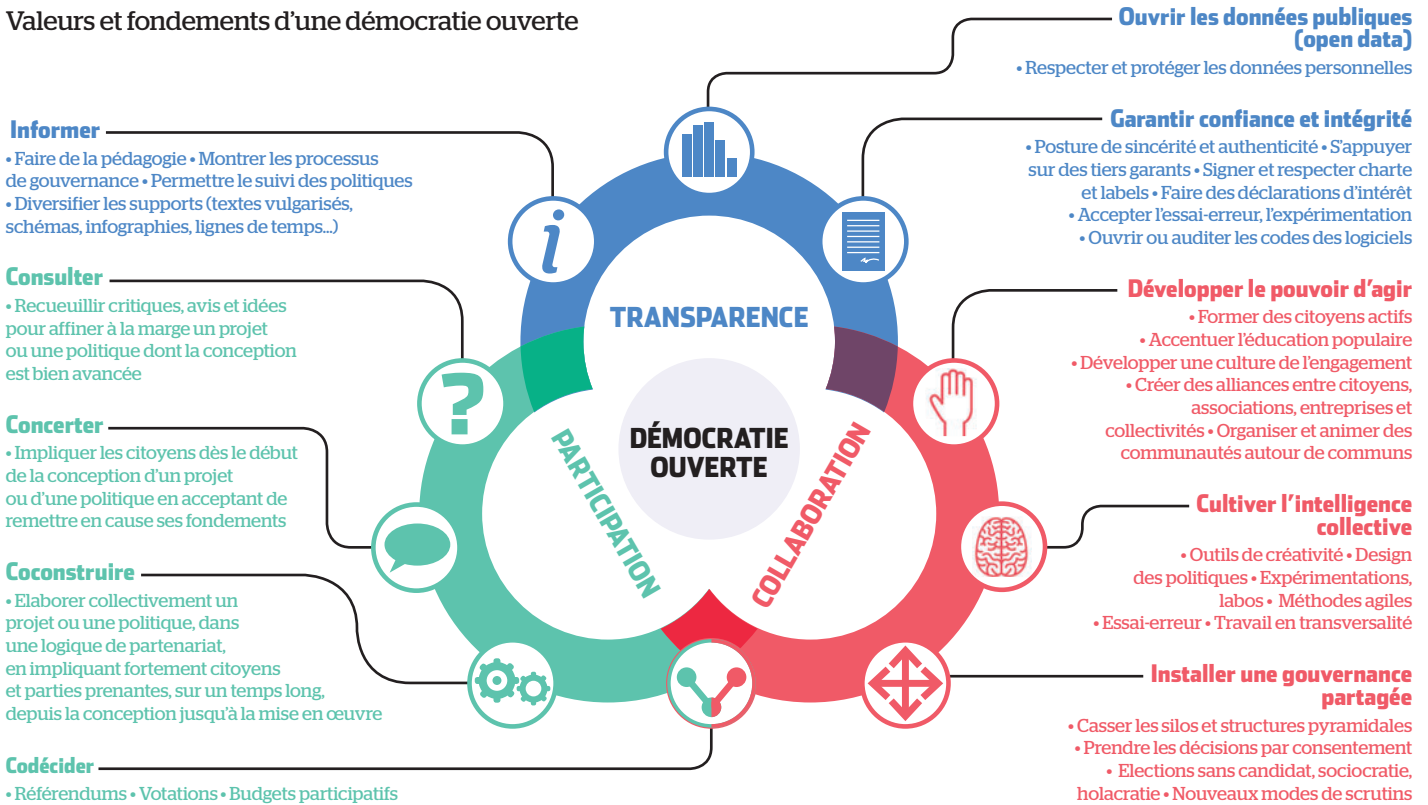
## Clarifier son intention

L'intention initiale de l'élu est déterminante. Tandis que de nombreuses raisons reflètent une volonté sincère de transformer la démocratie locale – associer les citoyens aux décisions influençant leur qualité de vie, renforcer le lien social entre les habitants, construire des politiques publiques plus pertinentes... – d'autres sont plus questionnables.

## Se préparer

# Comment améliorer la démocratie?

Valeurs et fondements d'une démocratie ouverte



politique, à partir du moment où les règles sont transparentes et le cadre respecté. Il est certain que plus l'enjeu et le pouvoir accordé aux habitants sont importants, plus la mobilisation citoyenne et la culture démocratique s'en voient renforcées. Mais tout ne doit pas être nécessairement codécidé ou soumis à consultation. La frénésie des dispositifs lancés à la va-vite et qui, trop souvent, le sont en permanence épuisent à la fois les habitants et les agents par manque de temps et de moyens.

### Définir le cadre et adapter la méthode pour des contributions de qualité

Plus le cadre sera défini en amont, plus le résultat final sera à la hauteur des espérances. L'objectif de la démarche, le péri-

mètre sur lequel les citoyens peuvent participer, la manière dont les données seront traitées et le lien à la décision finale font partie des questions incontournables. Les réponses à ces questions peuvent être consignées dans un document remis aux participants: le mandat ou la charte du débat.

Attention: mobiliser des foules sur des questions très larges et se retrouver désemparé à l'heure de traiter les données recueillies serait contre-productif pour tous. De même, les contributions reçues seront d'autant plus constructives et exploitables par la collectivité que les participants auront été informés des obligations réglementaires et des contraintes budgétaires et politiques à prendre en compte.

Quand l'heure est venue d'élaborer la méthode, quelques questions peuvent aider à choisir les outils qui conviennent le mieux à son projet politique: quels moyens avons-

nous à y consacrer? Souhaitons-nous faire appel à un prestataire ou faire monter en compétences les services? Souhaitons-nous massifier la participation en agrégeant un maximum d'avis ou privilégier la qualité de la délibération en groupe restreint? Avons-nous besoin d'un outil numérique et si oui, avec quelles fonctionnalités? Quels outils correspondent le plus à notre vision politique de la démocratie?

### Plateformes numériques, réunions publiques et rencontres: des outils complémentaires

Numérique et présentiel ne s'opposent pas! Au contraire, ils sont bien souvent complémentaires: ils permettent de toucher des personnes différentes et ont des utili- ■■■

## Se préparer

■ ■ ■ tés particulières. Si le numérique permet de mettre de l'information facilement à disposition et donne la possibilité de participer à toute heure depuis chez soi, avoir un dialogue approfondi ne sera possible qu'en réunion, tout comme l'expérimentation et les mises en situation.

Choisir de privilégier le numérique ou le présentiel dépendra ensuite des objectifs visés. Tandis que des consultations « sur site » seront pertinentes dans les projets d'aménagement localisés (ex: une place, un parc, le plan local d'urbanisme intercommunal...), le numérique l'est particulièrement quand il s'agit de coconstruire un programme de politiques publiques s'étendant dans le temps et dans l'espace (ex: la politique de mobilité, le plan climat air énergie territorial...). Les outils numériques peuvent contribuer à recueillir une plus grande variété de contributions. Le choix de la plateforme dépendra des objec-

tifs visés: certaines plateformes favorisent plutôt la collecte d'opinions, d'autres le dialogue argumenté. Les plus simples d'utilisation, les plus accessibles et les plus attractifs permettront de susciter la participation d'un plus grand nombre de citoyens.

Si la participation ne s'improvise pas, elle ne doit pas pour autant se réduire à un processus technique. Un ingrédient demeure donc fondamental: l'audace et le portage politique! ●

### POUR ALLER PLUS LOIN

- «Le numérique va-t-il hacker la démocratie? Guide des outils numériques pour la participation citoyenne dans les collectivités territoriales», Banque des Territoires, 2018 → [banquedesterritoires.fr](http://banquedesterritoires.fr)
- «Evaluer les démarches de participation citoyenne», Enquête de D2I et Décider Ensemble, 2020 → [deciderensemble.com](http://deciderensemble.com)
- Loïc Blondiaux, «Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative», Seuil, coll. «La république des idées», 2008



**idCity**  
Des clics citoyens

**BUDGET PARTICIPATIF  
ET CONCERTATION  
NUMÉRIQUE**

La démocratie continue 

 Antoine  
**+33 (0)7 83 25 35 90**

 **contact@id-city.fr**

© Adobe stock

L'EXPERT

**GUILLAUME GOURGUES,**  
 maître de conférences en sciences politiques  
 à l'Université Lyon 2, chercheur au laboratoire Triangle



## La participation citoyenne au risque de son «apolitisme»

**A** l'approche des élections municipales de 2020, les listes de toutes obédiences ont réactivé la machine à promettre «plus de participation». Drôle de paradoxe que cette vie politique municipale qu'on vante régulièrement comme l'espace premier de la démocratie et qu'on aurait toujours besoin de «démocratiser». Du budget participatif aux conseils consultatifs de toute nature en passant par les «civic tech», les dispositifs participatifs semblent pourtant se réinventer à chaque élection, sans qu'on ne comprenne très bien à quoi ils servent.

**Transversalité.** Le «fait participatif» municipal, en France, semble ainsi marqué par un phénomène transversal qui expliquerait ce sentiment d'éternel recommencement: le recours aux dispositifs participatifs est largement dépourvu de projet politique clair. Ce recours s'apparente alors à l'activation creuse d'une sorte de figure imposée de la gestion publique locale, peu investie au final par les élus qui en font pourtant un argument de campagne. Cet apolitisme participatif rencontre alors deux écueils antagonistes: le fétichisme ou le laxisme procédural.

**Dispositif labellisé.** La première forme de recours dépolitisé à la participation s'apparente à une

focalisation sur la forme même de celle-ci. Les élus, leurs conseillers et les agents sont alors davantage intéressés par la procédure elle-même que par sa portée effective. Caractérisant notamment les grandes villes, cet attrait pour l'innovation démocratique en elle-même est alimenté par la constitution d'un marché, réunissant professionnels du participatif et petits cercles d'initiés, qui entretient l'offre de participation plus que la demande (citoyenne). Les autorités locales peuvent alors se doter d'un dispositif participatif labellisé, qui pourra enrichir la réputation de ses commanditaires, tout en constatant que la majorité des habitants n'y prête aucune attention.

**Jeu sans enjeu.** La deuxième forme de recours dépolitisé se présente, à l'inverse, comme un dilettantisme procédural. Au-delà des expériences les plus observées, la participation reste largement structurée par des pratiques a minima, bricolées ou clairement désinvesties d'un point de vue procédural. Gardant l'esprit, mais oubliant la lettre, les autorités locales font de la participation un «jeu sans enjeu»: des réunions publiques figées, des votes peu contrôlés, des débats publics sans débat... Les procédures mises en place sont alors plus proches de l'organisation de centres aérés pour

adultes que de l'organisation d'un débat contradictoire sur les décisions structurelles. Ce sous-investissement procédural peut s'expliquer par la manière dont nombre d'élus se figurent la participation citoyenne: un vivier potentiel de «bonnes idées» dans lequel piocher des propositions qui collent avec ce qui était prévu.

**Pistes.** Face à ces deux déclinaisons d'une même dépolitisation, la participation publique doit chercher à sortir d'une impasse: celle des dispositifs descendants, sous contrôle, pensés et pratiqués comme une offre. La mise en place de mécanismes d'interpellation citoyenne, le soutien aux contre-pouvoirs locaux, la démocratisation radicale des institutions existantes (et notamment intercommunales!) sont autant de pistes déjà explorées qui peuvent redonner du souffle aux ambitions d'une démocratisation de l'espace politique municipal. ●

Guillaume Gourgues travaille sur l'évolution des formes de démocratie et de participation dans l'action publique et la gestion des entreprises. Il est notamment l'auteur de l'ouvrage *Les Politiques de démocratie participatives*, aux Presses Universitaires de Grenoble.

## Se préparer

# RETOUR D'EXPÉRIENCE La démarche d'expérimentation continue à Mulhouse

### REPÈRES

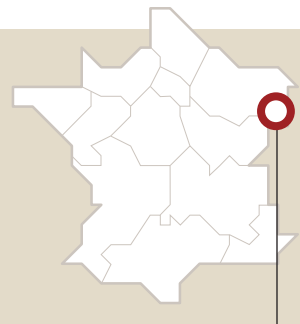
La ville de Mulhouse a une longue tradition de démocratie participative. En 2015, elle a créé l'Agence de la participation citoyenne, unique en son genre.

**Cécile Sornin**, adjointe au maire de Mulhouse, et **Christine Edel**, directrice de l'Agence de la participation citoyenne, partagent leur expérience et les facteurs de réussite pour mettre en place des démarches participatives de qualité.



© WLADYSLAW

L'Hôtel de Ville



**MULHOUSE**  
Population : 109 443 hab.  
Département : Haut-Rhin (68)  
Intercommunalité :  
Mulhouse Alsace Agglo

### ► Quels conseils donneriez-vous à un élu novice en la matière ?

**Cécile Sornin :** La participation citoyenne, c'est avant tout un état d'esprit. Le plus important, c'est de faire confiance aux habitants, accepter de dire qu'on ne sait pas tout et être dans la transparence, même sur ce qui marche moins bien, en expliquant pourquoi.

S'engager dans la participation, c'est écouter tout le monde, être dans la proximité avec les habitants et les acteurs associatifs, chercher à aller vers un objectif commun. Cela signifie construire ensemble, mais aussi avoir le courage de dire non. L'élu n'est pas toujours là pour donner raison. S'il défend l'intérêt général, il n'a pas à avoir peur. Pour que la participation fonctionne, il faut avoir beaucoup d'envie, d'humilité, de pragmatisme, et travailler main dans la main avec les agents et les habitants.

Sans remettre en cause les compétences des services des collectivités, la participation les complète en permettant de mieux identifier les attentes du public. Lorsqu'elle devient une habitude pour tout le monde, les habitants et les services portent la dynamique avec vous. Ils deviennent alors ambassadeurs d'une nouvelle façon de faire la ville.

### ► Par où commencer pour renforcer le dialogue entre une collectivité et ses habitants ?

**Christine Edel :** Il faut avoir le courage d'expérimenter pour faire du sur-mesure. Souvent, on se rend compte que la prise de risque n'est pas si importante que ça. Les gens sont contents qu'on leur demande leur avis, à condition d'être sincère et transparent : être clair sur le niveau de participation, le type de décision qui sera prise, le processus...

**Lancement progressif, sujet peu compliqué mais important... sont des clés pour réussir sa démarche.**

Quand on se lance, c'est bien d'y aller progressivement en commençant par un sujet peu compliqué mais important pour les habitants, par exemple lié au cadre de vie de proximité. Il vaut mieux faire les choses modestement mais avec des moyens humains significatifs. L'humain est déterminant pour tisser du lien avec les habitants.

### ► Pourquoi avez-vous créé une agence de la participation citoyenne autonome ?

**C.S. :** En 2014, nous voulions que la démocratie participative change d'échelle à Mulhouse, convaincus qu'on ne fera plus la ville de demain comme hier.

40% de notre territoire étant classé Quartiers politique de la ville, nous souhaitions donner une réponse ambitieuse à la loi qui nous demandait d'y créer des conseils citoyens à gestion autonome. Nous avons alors saisi cette opportunité pour fonder une régie autonome pilotant l'ensemble des démarches participatives : l'agence de la participation citoyenne. Aujourd'hui, il n'existe plus de service municipal de la démocratie participative.

L'agence se veut un lieu de débat et d'expérimentation, un laboratoire pour croiser les envies et les expériences. Son statut lui confère une forme d'indépendance car son conseil d'administration est composé de huit élus, dont certains d'opposition, et sept personnalités qualifiées de la société civile. Avec le recul, on peut dire que ça a vraiment été une réussite car l'agence est désormais vue comme une porte ouverte à tous, non affiliée au maire de Mulhouse.

## Se préparer

Vous avez envie de participer, vous poussez la porte de l'agence.

### ► Qu'est-ce que le statut de régie autonome apporte à l'Agence ?

**C.E. :** Notre autonomie nous donne une position très intéressante. Nous sommes presque considérés comme des prestataires par les services, et en même temps nous travaillons de manière rapprochée avec la collectivité puisque la présidente de l'agence est adjointe à la ville. En ayant «un pied dedans, un pied dehors», nous agissons avec plus de marge de manœuvre que si nous étions un service. Nos relations avec les citoyens sont aussi moins institutionnelles, plus souples. Pour notre posture, ça change la donne.

### ► Comment réussir une concertation citoyenne ?

**C.E. :** La première chose à faire, c'est de sortir à la rencontre des publics ciblés par la question et de diversifier les modes de faire, en adaptant le format au contexte. Nous avons presque abandonné les ateliers en chambre. Par exemple, pour une concertation sur l'aménagement d'une place, nous faisons tester aux riverains des prototypes de mobiliers et on regarde comment ils réagissent. Pour la concertation autour du PLU, nous faisons réagir les gens sur des photos et des croquis conçus pour des gens non experts de l'urbanisme. Avant de construire une aire de jeu, nous interrogeons les habitants à la sortie d'une école, dans un centre social et en ligne.

Pour nous, le numérique est essentiel car il apporte de la transparence, mais il reste un outil de participation complémentaire au présentiel. Pour le budget participatif, par exemple, seul un tiers des votes ont lieu sur la plateforme. Nous pensions toucher davantage les 16-25 ans en communiquant sur les réseaux sociaux, mais nous nous sommes aperçus que ce n'était pas si simple. Au final, nous les avons surtout mobilisés grâce à des soirées dédiées.

**C.S. :** Le dialogue élu-habitant les yeux dans les yeux, il faut que ça existe. Mais dans une ville comme Mulhouse, on ne peut pas être partout. Il faut donc s'appuyer sur des relais qui peuvent faire remonter les informa-

tions des habitants et sur lesquels la mairie peut s'appuyer: des habitants du quartier, des animateurs socioculturels...

### ► Quels sont les principaux défis pour les élus locaux qui souhaitent mettre en place une démocratie plus ouverte ?

**C.S. :** Diffuser une culture de la participation, ça prend du temps. C'est une affaire de tâtonnement, d'essais et d'erreurs. Une première expérience réussie donne envie d'en faire deux, trois, et même si la troisième ne fonctionne pas, on doit oser la quatrième. La question de la temporalité est toujours un enjeu car celle de l'élu n'est pas la même que celle des habitants ni des services. Mais en discutant, on peut chercher tous ensemble la bonne solution. Dans une démocratie vivante, en prise avec le réel, rien n'est jamais figé. C'est une alchimie, à l'image des conseils de quartier: chacun doit trouver sa place. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI ?

#### Et si demain, en préambule de tout projet et de toute politique publique,

le conseil municipal décidait et votait le «niveau participatif» du projet: va-t-on faire (Niveau 1) simplement de l'information? (Niveau 2) de la consultation? (Niveau 3) une concertation? (Niveau 4) de la coconstruction? (Niveau 5) une codécision?

**Et si pour chaque projet,** était aussi défini en avance un «mandat participatif», un texte court signé par les élus, détaillant les grandes étapes de la séquence participative, son objectif et le lien à la décision: qui décide à la fin? comment? qui est l'élu porteur et référent de la démarche? quel budget alloué? quel suivi?

**Et si la collectivité prévoyait un budget** directement utilisable par les citoyens pour soutenir la mobilisation autour de la démarche participative?

**Et si demain, en début de chaque projet,** une cartographie participative permettait de repérer sur une carte géante (sur papier, puis en ligne) les personnes et organisations intéressantes à inviter pour contribuer?

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

La diversité de plateformes numériques pour consulter et dialoguer avec les citoyens:

Assembl de Bluenove → [bluenove.com](https://bluenove.com) ■ Bien Dit de Politiker → [bien-dit.com/fr](https://bien-dit.com/fr) ■ Cap Collectif → [cap-collectif.com](https://cap-collectif.com)

■ Citizen Lab → [citizenlab.co/fr](https://citizenlab.co/fr) ■ Civocracy

→ [civocracy.org](https://civocracy.org) ■ ConsultVox → [consultvox.co](https://consultvox.co) ■ Decidim

→ [decidim.org](https://decidim.org) ■ Demodyne → [demodyne.org](https://demodyne.org) ■ Fluicity → [get.flui.city](https://get.flui.city)

■ ID City → [id-city.fr](https://id-city.fr) ■ Make.org → [make.org](https://make.org) ■ Numéricité → [numericite.eu](https://numericite.eu)

■ OuiVote → [ouivote.com](https://ouivote.com) ■ Politiker → [politiker.fr](https://politiker.fr) ■ Vooter

→ [collectivites.vooter.co](https://collectivites.vooter.co)

## 3 QUESTIONS À...

**LOÏC BLONDIAUX**, professeur de sciences politiques à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, membre de la Commission nationale du débat public

### « Après le débat, qui décide ? »

**Alors que la participation citoyenne s'est fortement développée depuis vingt ans, a-t-elle eu un impact réel sur les politiques publiques ?**

Il n'y a pas eu de révolution participative. La participation relève du bon vouloir des politiques plutôt que de l'impératif juridique car les principales lois dans ce domaine (conseils de quartiers, concertation autour du PLU...) ont été laissées à l'interprétation des élus. De plus, la démocratisation de l'action publique s'est retrouvée noyée dans des processus qui ont éloigné la décision politique du citoyen : la montée en puissance des intercommunalités (dont le fonctionnement repose sur la négociation entre élus), l'influence croissante des entreprises et la recentralisation de la vie politique qui a donné plus de pouvoir aux préfets. Néanmoins, l'idée selon laquelle "on ne peut plus ne pas associer les citoyens aux décisions politiques" a fini par s'imposer, à tel point qu'elle se retrouve dans les programmes de tous les partis et que de nombreuses collectivités se sont dotées d'un service dédié à la participation. Malgré tout, force est de constater que tout a changé sans que rien ne change vraiment, car la participation citoyenne n'a souvent d'influence que sur des dossiers secondaires ou sur des dimensions marginales de dossiers importants.



© L. BLONDIAUX

**Les démarches participatives ambitieuses reposent souvent sur des figures charismatiques. Comment dépasser ce paradoxe ?**

En France, l'histoire de la politique locale a conduit à donner un rôle prééminent au maire. Même dans les communes où les dynamiques participatives sont les plus fortes, la monarchie municipale est restée la norme. J'y vois deux raisons principales : la participation soulève toujours la crainte d'une instrumentalisation de l'opinion par l'opposition, et l'engagement d'une figure charismatique peut conditionner la crédibilité des démarches participatives.

Les listes citoyennes contribueront peut-être à faire bouger les lignes, mais on voit à Saillans qu'un certain nombre d'électeurs ont été déstabilisés pas le refus de la municipalité de

jouer le rôle classique de figuration de pouvoir. L'enjeu consiste à la fois changer les institutions, les procédures, les mentalités et les conceptions du pouvoir.

**La participation citoyenne peut-elle permettre de résoudre les grands défis de société comme le changement climatique ?**

Il ne me semble pas que l'on puisse mener la transition écologique autrement que par la voie délibérative. Les risques écologiques appellent des politiques coercitives qui ne pourront être appliquées qu'avec l'adhésion et la contribution de ceux qui en seront affectés, à l'échelle locale comme nationale. La Convention citoyenne pour le climat est un exemple fascinant car elle montre que les citoyens sont capables de sortir des conflits politiques dès lors qu'ils sont conscients de l'urgence et de l'intérêt à le faire. L'écoute d'avis contradictoires et le processus délibératif permet de mettre rapidement à distance des simplifications politiques. Dans cette position, les citoyens se responsabilisent et se placent toujours du côté de l'intérêt général, qui englobe l'avenir d'un peuple et d'une planète. ●



**À ne pas  
manquer !**

# Democratie participative

## Les clés pour réussir votre transition numérique

- Mettre en place des premières actions numériques dans le processus participatif
- Mettre en place les mécanismes de la démocratie participative
- Mettre en réseau les instances participatives



Réf. : **GNU04**

**2 jours**

**À partir de 1 100€ HT**

Sessions à Paris

[formations.lagazettedescommunes.com](http://formations.lagazettedescommunes.com)

Renseignements : 01 79 06 78 53 • [formations@lagazettedescommunes.com](mailto:formations@lagazettedescommunes.com)

## Débattre

LE DÉFI N°5

# Maîtriser l'art de la réunion publique

**S**ymbole à double tranchant, la réunion publique incarne à la fois l'exercice démocratique dans sa forme la plus simple – donc peut-être la plus pure – et la plus difficile. Les réunions publiques, parfois décriées, sont pourtant un élément central du débat public qui ne cesse de se développer. Les collectivités vont être appelées à développer leurs compétences en la matière(1). Comment créer les conditions d'un échange serein, utile et constructif?

## L'écoute et la collaboration au cœur du débat public

En tant qu'outil de concertation, la réunion publique consiste à écouter les points de vue des habitants et des acteurs locaux sur un projet proposé pour l'adapter, voire le redéfinir collectivement, dans une dynamique de coopération. La concertation permet de confronter les intérêts divergents pour mieux les articuler et trouver des rapprochements possibles. Elle ne s'arrête pas à un recueil de points de vue ou de suggestions: elle suppose de les intégrer au projet initial.

La réunion publique s'inscrit en général dans un processus plus large de processus participatif. En amont, la mise à disposition d'informations complètes et de la retranscription des échanges passés permettra aux citoyens de contribuer de manière éclairée. En aval, la collaboration pourra être poursuivie en associant les participants au sein de comités de suivi. Les grandes étapes du processus seront quant à elle annoncées au départ, mais elles doivent pouvoir s'adapter aux apports des participants, au fur et à mesure des échanges.



© PIXABAY

Utiliser la concertation comme un outil de communication pour mieux faire accepter un projet déjà entièrement ficelé a de grande chance de se retourner contre le porteur du projet, tout en mettant à mal la démocratie. De telles pratiques alimentent la méfiance citoyenne et discréditent durablement les démarches participatives.

## La préparation d'un débat public

Avant de lancer tout dispositif de concertation, il convient de s'assurer que le sujet ait suffisamment d'enjeu pour susciter la mobilisation des habitants. La préparation commence ensuite par l'identification des différentes personnes et organisations liées au sujet traité, en n'oubliant ni les experts, ni les personnes n'ayant pas d'intérêts directs à défendre mais concernées sur le plan géographique ou sociolo-

Les ateliers en sous-groupes permettent aux réunions d'être plus constructives.

gique. La Commission nationale du débat public (CNDP) a établi trois règles qu'il est bon d'appliquer à tout débat: la transparence, l'argumentation des échanges et l'équivalence de traitement entre les contributions. En effet, «c'est le poids et la force des arguments qui construisent peu à peu un dialogue collectif. Le nombre de personnes exprimant une même opinion importe peu».

Il est essentiel de prendre en compte tous les apports, peu importe la qualité de leurs formulations. Ces trois principes ont vocation à s'incarner dans chaque phase du débat public, qu'il soit en ligne ou hors ligne: la préparation, l'animation et le suivi. Dans le cadre d'une réunion publique, quelques astuces peuvent permettre de les appliquer de manière simple.

## L'ouverture d'une réunion publique

Trois étapes sont importantes pour réussir à « embarquer » tout le monde :

- Rappeler les règles du jeu : quel est l'objectif de la réunion, le périmètre de débat, le calendrier ?

- Animer un temps d'interconnaissance (par exemple avec des outils d'animation "brise-glace" ou simplement en invitant chacun à donner son prénom pour donner de l'allant aux plus timides).

- Etablir le cadre de valeurs des échanges (le respect mutuel, l'écoute, la coopération...) pour permettre à chacun de l'invoquer par la suite.

Comme l'explique le référentiel de l'implication citoyenne de Loos-en-Gohelle, « il est ensuite important de réserver un temps pour recueillir toutes les doléances et épuiser la plainte, avant de chercher à construire la solution. » En effet, « il est fréquent que les habitants soient mécontents et aient accumulé de la frustration. Ils ne se trouvent pas immédiatement dans une posture de dialogue et de compromis et cela se traduit souvent par un moment de défolement, de « vidage de sac ». Attendre patiemment, sans couper la parole, renforce le sentiment des habitants d'être écoutés et favorise la bienveillance par la suite.

A cet égard, les techniques de communication non violente (CNV)(2) peuvent être utilisées pour décrypter les émotions : bien souvent, elles sont la marque de besoins ou d'arguments qui ont du mal à s'exprimer autrement.

## Le choix du lieu et de la méthode

La configuration du lieu influence la qualité du débat : une salle avec promontoire et tribunes peut favoriser l'affrontement, tandis qu'une disposition en cercle est propice à la délibération collective.

Pour conduire le débat, le rôle de « facilitateur » est essentiel : contrairement à l'animateur qui se place au centre des discussions, le facilitateur n'est là que pour mettre de l'huile dans les conversa- ■■■



  
preambules

# CONSULTEZ VOS CITOYENS !

- > Concertation
- > Consultation
- > Participation du public
- > Enquête publique
- > Modification simplifiée

Préambules accompagne depuis 2014 plus de **700 collectivités** et a réalisé plus de **1200 projets participatifs.**



CONSEIL STRATÉGIQUE



PLATEFORME ET OUTILS



ANALYSE ET REPORTING

EN SAVOIR PLUS SUR [www.preambules.fr](http://www.preambules.fr)



## Débattre

■ ■ ■ tions et veiller à la bonne répartition de la parole. Idéalement, il s'efface petit à petit. Ainsi, sa neutralité ne peut être mise en cause. Les temps de discussions informelles sont utiles pour construire du lien et de la confiance entre les participants. Des techniques d'éducation populaire peuvent aider à recueillir l'ensemble des points de vue. Il est possible de sonder rapidement les participants en leur demandant de s'exprimer à l'aide de cartes de couleurs (ex : vert pour «plutôt oui», rouge pour «plutôt non»). Le débat mouvant (\*) permet de mieux comprendre les tensions autour de questions clivantes: les participants se placent dans la salle en fonction de leur position, et peuvent signifier l'évolution de leur opinion en se déplaçant. Très utile pour «défricher» un sujet, la méthode des six chapeaux de Bono (\*) invite les participants à s'exprimer tour à tour sur un mode de pensée différent (factuel, optimiste, critique, émotionnel, créatif et synthétique). Pour produire de nouvelles idées en intelligence collective, un déroulé efficace consiste à adopter une stratégie «en entonnoir»: d'abord favoriser la créativité grâce à des questions décalées faisant appel aux rêves, puis resserrer les idées en introduisant des contraintes à prendre en compte, avant d'élaborer des propositions concrètes, chiffrées et situées dans le temps.

Enfin, lorsque la concertation porte sur une question particulièrement complexe, par exemple une controverse scientifique ou des enjeux éthiques, la collectivité peut mettre en place une «conférence de

citoyens»(3) : il s'agit de réunir un petit groupe de citoyens tirés au sort, pendant plusieurs week-ends, pour qu'ils débattent et délibèrent à partir de leur expérience, leurs connaissances et celle d'experts. L'objectif est d'aboutir à une série de propositions communes, ou tout simplement à une clarification des consensus et des désaccords sur le sujet.

«Le débat public, c'est avec le public, et en public», nous rappelle la CNDP. Si les réunions donnent vie aux échanges, elles rencontrent des limites quand il s'agit de concerter très largement, notamment les personnes disposant de peu de temps ou ne pouvant se déplacer. Dans ce cas, les outils numériques peuvent élargir la participation, à condition qu'ils soient facilement accessibles, y compris pour des personnes moins à l'aise avec le monde de l'informatique. Il convient de privilégier les outils dont la configuration favorise la

transparence du débat et permet la modération a posteriori, de façon argumentée, de manière à ce que les contributeurs ne puissent se sentir «censurés».●

(1) Pour organiser une concertation autour des grands sujets d'aménagement, les élus ou les citoyens peuvent saisir la Commission nationale du débat public (CNDP), une autorité administrative indépendante créée en 1995. En dehors de ce domaine, les collectivités locales sont autonomes dans la gestion des concertations qu'elles souhaitent mettre en place.

(2) Les principes de la CNV sont très bien définis dans l'article Wikipédia portant sur ce sujet: [https://fr.wikipedia.org/wiki/communication\\_non\\_violente](https://fr.wikipedia.org/wiki/communication_non_violente)

(3) Voir l'article du dictionnaire DicoPart du GIS Participation et démocratie sur les conférences de citoyens: <https://www.dicopart.fr/en/dico/conference-de-citoyens>

(\*) Voir les fiches méthodes décrivant ces outils sur le site du labo de Démocratie Ouverte: <https://www.labodemocratieouverte.org/>

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

• «Démocratie participative, Guide des outils pour agir»,  
Fondation pour la Nature et l'Homme  
→ [fondation-nature-homme.org](http://fondation-nature-homme.org)

• Le site de la Commission Nationale du Débat Public pour  
bénéficier de son appui dans le cadre des grandes concertations  
→ [debatpublic.fr](http://debatpublic.fr)

• «Cartographie de la Civic Tech», Décider Ensemble, 2019  
→ [deciderensemble.com](http://deciderensemble.com)

**ConsultVox**

La participation citoyenne  
directement depuis votre site internet !



DÉCOUVREZ  
TOUS NOS OUTILS SUR  
[www.consultvox.co](http://www.consultvox.co)

L'EXPERTE

JUDITH FERRANDO,

présidente de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC)



## La qualité du débat public, une exigence démocratique

Le débat public, au sens de capacité à débattre dans l'espace public, a progressé ces vingt dernières années, notamment du fait de la multiplication des obligations réglementaires de concertation (urbanisme, environnement, santé...) et des consultations volontaires menées par les communes. Bien qu'ils soient pluriels et pas toujours connus, de nouveaux cadres de référence sont apparus : les grands principes de la Commission nationale du débat public (CNDP), ceux du Grand Débat national, la charte de la participation du public, la possibilité d'avoir recours à un garant de la CNDP ou encore la myriade de chartes locales. Le nombre de praticiens formés aux techniques de débat public a suivi cette tendance, qu'ils soient agents de collectivités, membres d'associations ou issus du secteur privé. Enfin, la capacité des citoyens à s'informer par eux-mêmes s'est considérablement accrue, ce qui a renforcé leur exigence envers la qualité du débat.

**Sérieux.** Ces avancées sont notables et doivent être célébrées. Cependant, il existe toujours un sentiment d'inégalité et d'inanité chez les citoyens. « Il n'y a pas de sans-voix, il n'y a que des sans-oreilles ». Comme l'illustre cette phrase de Paul Ricoeur, les citoyens

demandent que les décideurs prennent au sérieux leur vécu et leur vécu. Ils ont le sentiment (exprimé vigoureusement par les Gilets jaunes et au sein des conférences citoyennes régionales du Grand Débat national) que les « élites » sont déconnectées du quotidien. Ils veulent que leur parole soit transformatrice en étant entendus, pas seulement écoutés.

**Défis.** Ceci nous rappelle que la participation publique n'est ni un luxe, ni une lubie. C'est une exigence démocratique : celle de faire participer les citoyens-ne-s, dans leur diversité, aux choix qui les concernent. Dans ce contexte, quels sont les défis à relever pour les municipalités dans les années à venir pour un débat public de qualité et qui renforce la démocratie ?

**Coconstruction.** L'exigence élémentaire concerne la diffusion d'une information pluraliste, contradictoire et accessible à tous afin de pouvoir mettre en discussion des choix politiques, pas uniquement des options techniques. Ensuite, le débat public nécessite de fixer – pourquoi pas coconstruire ? – des règles transparentes et acceptables par tous pour organiser la mise en débat des conflits et désaccords dans un espace serein, pluraliste et respectueux de chacun.

Le troisième défi consiste à faire participer les citoyens volontaires et la société civile locale aux mêmes débats, en prévoyant des règles rétablissant de l'égalité dans la prise de parole et dans les rapports de force. Enfin, il faut impérativement clarifier le rapport à la décision prise à la fin : définir clairement qui la prend et comment, en faisant un retour argumenté vers les citoyens, si possible à travers des organes de suivi ouverts aux habitants. C'est en créant ainsi des espaces où le peuple peut faire cause commune, au-delà des désaccords, dans un cadre de confiance envers les décideurs, que le débat public sera durablement investi par les citoyens. ●

Judith Ferrando est codirectrice de Missions publiques, un cabinet de conseil spécialisé dans l'amélioration de la gouvernance et présidente de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC), un réseau national qui réunit les professionnels et appuie le développement des pratiques de concertation et de participation.

## Débattre

# RETOUR D'EXPÉRIENCE La consultation pour la transition énergétique du Grand Poitiers

### REPÈRES

Pour l'adoption de son Plan climat air énergie territorial (PCAET), la communauté urbaine de Grand Poitiers a lancé une vaste concertation auprès des citoyens, alliant numérique et présentiel. Cette démarche a été récompensée par les trophées de la participation et de la concertation 2019.

**Thomas Honoré** est responsable du pôle prospective climat au sein de la communauté urbaine.

© VILLEDEPOITIERS



Une vue de la ville



**CU DU GRAND POITIERS**  
Population : 189 929 hab.  
Département : Vienne (86)  
Nombre de communes : 40

► **La loi relative à l'élaboration du PCAET ne fournit pas d'indication sur la méthode à suivre pour consulter les citoyens sur les mesures qui y figurent. Pour quelles raisons avez-vous décidé d'aller plus loin que la simple obligation réglementaire ?**

**Thomas Honoré :** Début 2019, nous avions déjà mis en place un dispositif ambitieux pour coconstruire notre schéma directeur des énergies et nous souhaitions poursuivre cette démarche avec le Plan climat air énergie territorial, puisque celui-ci décline en programme d'action les objectifs fixés dans le premier.

Le schéma directeur des énergies avait déjà été élaboré en concertation élargie : les élus du Grand Poitiers et de ses 40 communes se sont réunis en commissions spéciales, le conseil de développement a complété leur travail avec une expertise citoyenne et de nombreuses organisations ont participé à la concertation : l'Etat, les collectivités (communes, département, région), les partenaires publics (chambres consulaires, bailleurs sociaux), les énergéticiens, les maîtres d'ouvrage, des associations et des entreprises. Au total, plus de 300 acteurs se sont impliqués au cours d'une cinquan-

taine de réunions. Il en est ressorti 116 propositions d'action pour la nouvelle version du PCAET.

Ces propositions d'action doivent réglementairement être soumises aux habitants de la communauté urbaine. Mais dans une période de forte mobilisation des citoyens lors des marches pour le climat en 2019, nous avons senti qu'il y avait une appétence des citoyens sur le sujet. Nous avons donc décidé de prolonger la dynamique collabo-

**Grâce au numérique, les données relatives au diagnostic du PCAET ont été libérées dans une démarche d'open data.**

native et de lancer une grande consultation citoyenne à partir du mois de juillet 2019. Pour favoriser la participation du plus grand nombre, nous avons lancé une plateforme numérique, doublée de trois réunions publiques.

► **Quelle a été la complémentarité entre la plateforme numérique de concertation et les réunions publiques en présentiel ?**

**T.H. :** Une réunion de lancement a permis d'informer les citoyens sur le calendrier de la concertation et les deux modalités de participation (numérique et présentiel). Grâce au numérique, nous avons libéré les données relatives au diagnostic du PCAET dans une démarche d'open data. Ainsi, les citoyens avaient tous les éléments nécessaires pour se prononcer sur les mesures.

La plateforme numérique comme les réunions publiques leur ont permis ensuite de donner leur avis sur les 116 mesures du programme d'action du projet de PCAET et d'en proposer de nouvelles. Nous avons explicité dès le début notre engagement : toutes les contributions seront d'abord examinées par les services de la communauté urbaine puis transmises aux élus pour arbitrage politique.

Certaines d'entre elles ont été écartées car elles ne correspondaient pas à des compétences de la communauté urbaine, d'autres pour des raisons de faisabilité technique, d'autres encore pour des causes politiques. A chaque fois, nous expliquions pourquoi. La grande majorité des propositions (82%) ont été retenues : elles sont venues confirmer, amender ou compléter les propositions existantes avec de nouvelles. Parmi elles, le déploiement de bornes de recharge

pour les véhicules électriques, l'adoption de poules par les particuliers ou encore la récupération d'eaux de pluie...

### ► Comment se sont déroulées les trois réunions publiques de concertation ?

**T. H. :** Elles portaient sur trois thématiques différentes: les mobilités, la production et la consommation d'énergie, l'adaptation au changement climatique et le stockage du carbone. Nous avons voulu tester, lors de ces réunions, des techniques originales d'animation: une cartographie participative du territoire pour libérer la créativité, une "réverie éveillée" pour que les citoyens dessinent eux-mêmes leur futur désirable. Finalement, les formats plus simples (discussions en petit groupe) sont ceux qui ont le mieux fonctionné.

Au total, 100 personnes se sont mobilisées. C'est relativement peu à l'échelle de la communauté urbaine, qui compte près de 200000 habitants. C'était pour la plupart des personnes déjà sensibilisées et engagées: il est toujours difficile d'atteindre des publics plus éloignés ou qui se sentent moins concernés par ces questions. En revanche, la plateforme numérique a réussi à mobiliser: 1000 contributions ont été déposées et 4500 votes exprimés par 350 participants.

### ► Comment avez-vous organisé le suivi du dispositif, étape souvent négligée des processus participatifs ?

**T. H. :** Par souci de transparence et conformément à notre engagement de départ, nous avons envoyé une analyse de la consultation et une synthèse des différentes contributions retenues à chaque contributeur de la plateforme.

Sur les 125 actions de la version finale du PCAET, vingt-six ont été modifiées et neuf nouvellement créées suite à la consultation des citoyens et de l'Etat. Après l'adoption du PCAET par le Conseil communautaire, nous avons également diffusé une restitution pour expliquer les arbitrages pris par les élus. Le suivi est important car les participants ont le droit de savoir comment ont été traitées leurs contributions.

Concernant l'évaluation du PCAET, nous travaillons avec le programme européen Cit'ergie, porté en France par l'ADEME. Chaque année, nous ferons un état des lieux de l'avancement et de l'impact des actions entreprises. Cela nous permettra de mettre à jour le score Cit'ergie de la communauté urbaine, qui représente notre performance environnementale et la situation énergétique du territoire.

Enfin, nous travaillons avec des étudiants en psychologie du comportement, sur les ressorts de la participation et de l'engagement citoyen, pour étudier comment prolonger la dynamique. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI ?

**Et si demain, chaque élu, chaque agent public,** se sentait co-responsable de la formation citoyenne des habitants de son territoire? Pour éviter, sur le long terme, de se retrouver avec des citoyens-consommateurs, qui diraient «j'ai voté» comme s'ils disaient «j'ai payé... et j'attends un service en retour».

**Et si les collectivités de demain devenaient des écoles démocratiques?** Et si chaque séquence participative était l'occasion de permettre aux participants d'accroître leur pouvoir d'agir, d'apprendre à se forger une opinion, de développer des projets citoyens, de s'exercer à débattre pacifiquement en se confrontant à des avis contradictoires?

**Et si, pour chaque démarche participative,** des animateurs, médiateurs et formateurs étaient désignés pour veiller à ce que personne ne reste sur le quai, veiller à accompagner les participants dans un escalier de l'engagement pour les premières marches soient accessibles à tous?

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

- Agence Eker, pour faire dialoguer des communautés d'acteurs autour de projets de territoire → [agence-eker.fr](http://agence-eker.fr)
- Cyclo-WAP, des ateliers participatifs en intelligence collective → [cycloconseil.com](http://cycloconseil.com)
- La Nuit des Débats de Kawaa, pour faciliter l'organisation de débats en simultané par les citoyens et les collectivités → [kawaa.co](http://kawaa.co)
- Logora, Cogito et eDemocratie, pour favoriser le débat en ligne entre citoyens → [logora.fr](http://logora.fr) / [cogito.social](http://cogito.social) / [edemocratie.net](http://edemocratie.net)

MANAGEMENT MARDI 22 SEPTEMBRE 2020 - PARIS

# Manager après la crise, l'opportunité d'innover



**Hélène Guillet**  
Vice-Présidente nationale,  
SNDGCT et Directrice  
générale, Centre de gestion  
de Loire-Atlantique



**Nicolas Braemer**  
Rédacteur en chef,  
Lettre du cadre territorial



**Émilie Baudet**  
Coach professionnel certifié  
et consultante spécialiste  
des dynamiques de changement,  
Co-fondatrice du cabinet Cap Nova

- Baromètre 2020 des pratiques managériales : découvrez les principales évolutions dans le secteur public
- Cervez les opportunités et les conséquences de la crise sur les organisations du travail pour en tirer des enseignements et s'adapter
- Dotez-vous de réflexes, d'idées, d'astuces et de bonnes pratiques pour progresser en management

Organisée par :



Avec le soutien de :



PROGRAMME ET INSCRIPTION SUR :

[bit.ly/2HcvpcC](https://bit.ly/2HcvpcC)

Elvire ROULET  
elvire.roulet@infopro-digital.com  
01 77 92 93 36



# 3 QUESTIONS À...

TATIANA DE FERAUDY,

coordinatrice de l'Observatoire des civic tech et de la démocratie numérique, Décider ensemble

## « Quel rôle pour les outils numériques ? »

### Comment les outils numériques, depuis dix ans, ont-ils contribué à renforcer la démocratie locale ?

Les outils numériques sont désormais utilisés à toutes les échelles, de la commune à la région. Ils permettent d'élargir la participation et de donner plus de liberté de contribution. Les démarches participatives gagnent en transparence avec la possibilité de suivre toute la construction d'une politique publique et parfois d'avoir accès à l'ensemble des contributions en open data. Les civic tech transforment aussi le travail au sein des collectivités: de plus en plus de services sont mobilisés et invités à intégrer l'expertise citoyenne. Plus largement, le numérique peut permettre aux citoyens de s'auto-organiser pour échanger des informations, lancer une action collective ou interpeller les décideurs.

### Quelles sont les bonnes questions à se poser avant de choisir parmi la diversité des outils existants ?

Le plus important, c'est de commencer par se demander ce qu'on attend des citoyens (information, réflexion, décision...), de quelles données on a besoin, à qui elles vont être utiles en interne et comment elles seront traitées. Autrement, il y a de fortes chances pour qu'elles ne servent pas (comme dans le cas du Grand Débat), ce



© DÉCIDER ENSEMBLE

### Derrière la diversité de solutions techniques, les outils portent-ils des visions politiques différentes ?

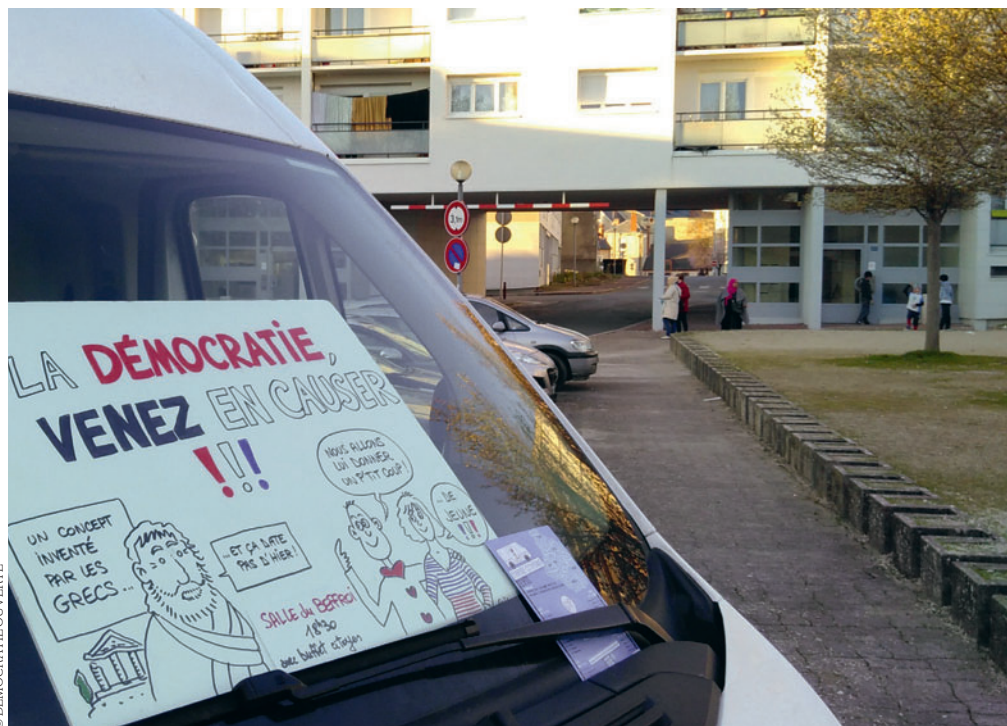
Un même outil peut être déployé très différemment selon le contexte. En revanche, l'équipe qui le développe lui attribue souvent un objectif politique: transformer la production et la diffusion de l'information, mobiliser des communautés, ou co produire. Les civic tech ont toujours une volonté de transformer l'action publique, mais pas toujours de la même manière. D'un côté du spectre, on trouve une logique de modernisation néolibérale (améliorer l'efficacité de l'action publique), de l'autre, une inspiration assembléiste (prendre la décision de manière collective). Dans cette tendance, les logiciels libres attirent car ils proposent de contribuer à un commun international. Ce qui est important, c'est que les collectivités soient alignées avec la vision proposée. ●

qui peut dégoûter les citoyens. On détermine ensuite les fonctionnalités nécessaires. Souhaiter-on que les participants puissent échanger, travailler en groupe, coconstruire des objets (cartes, modèles 3D...)? Y a-t-il un intérêt à diversifier les formats de participation (photos, vidéos, messages vocaux...)? Les collectivités savent aujourd'hui que les outils numériques ne suffisent pas pour inclure tous les publics (au contraire ils en excluent certains) et permettre une vraie délibération, et les articulent avec des événements et réunions. Le mieux est de se rapprocher de collectivités similaires pour bénéficier de leur expérience ou de consulter les sites recensant des études de cas (Banque des territoires, Décider ensemble, Institut de la Concertation, agence de la participation citoyenne de la DITP, Démocratie Ouverte...).

## LE DÉFIN°6

## Favoriser la participation d'une diversité de publics

**E**largir et diversifier le public permet d'enrichir les échanges d'une pluralité des points de vue et d'augmenter la représentativité du résultat final. Comment alors susciter l'intérêt et créer de l'engagement autour d'une démarche de participation ? Comment s'adresser à des publics différents, dépasser le cercle des « TLM » (« toujours les mêmes ») et créer des dynamiques d'engagement pérennes ?



© DÉMOCRATIE OUVVERTE

### Comprendre les motivations personnelles à la participation

Pour qu'elle rencontre ses publics, une démarche de participation doit répondre aux attentes et préoccupations des habitants. La motivation personnelle peut être nourrie par des valeurs, des convictions ou des besoins. Selon une étude de Julien Talpin et Alice Mazaud(1), il existe quatre registres de motivation personnelle à la participation citoyenne: le devoir civique, l'intérêt personnel, la sociabilité et l'enrichissement cognitif.

Le «sens de la citoyenneté» n'est donc pas l'unique levier d'engagement. L'intérêt personnel est un puissant moteur. C'est pourquoi les réunions publiques attirent en

premier lieu les habitants ayant un intérêt particulier à défendre. Le syndrome Nimby («Not In My BackYard») est bien connu: les gens se mobilisent davantage pour s'opposer à un projet qui les concerne concrètement car ils ont alors beaucoup à perdre ou à gagner en participant. Dans cette logique de calcul coût / bénéfice, mobiliser au-delà des riverains nécessite de donner un réel pouvoir aux citoyens, car donner de son temps nécessite que ça «vaille le coup». Pour susciter l'engagement de nouvelles personnes, rien de tel que de les inviter à passer un bon moment autour d'un événement convivial. Les réunions publiques ne sont pas condamnées à se dérouler dans une salle municipale, autour d'une table. La participation peut aussi s'organiser lors de temps festifs ou avec des méthodes collaboratives, comme le world

Faire avec, c'est partir des besoins des habitants, là où ils vivent.

café (\*) ou le débat mouvant (\*), afin de s'impliquer tout en faisant des rencontres ou en se divertissant.

L'enrichissement cognitif est le quatrième registre de motivation: il s'agit d'apprendre de nouvelles connaissances, compétences ou aptitudes au travers des démarches participatives (ex: les règles d'urbanisme, la prise de parole en public ou encore la capacité à comprendre des points de vue différents du sien...). Pour activer ce levier, il est possible de donner un rôle actif aux participants, en leur proposant d'animer des débats, de mener des enquêtes ou d'élaborer des propositions. Par exemple, à Castillon-la-Bataille, la rénovation du

centre-ville a fait l'objet d'une démarche participative multiforme avec des rencontres dans l'espace public pour capter l'attention, des activités ludiques (faire réagir à des affiches, imaginer des usages partagés), un jeu de piste à travers la ville pour récolter les attentes à propos du projet et un concours de totem pour définir son identité visuelle. Au final, près de 440 personnes ont participé, pour une commune de 3000 habitants.

Des personnes-ressources peuvent accompagner les participants les moins à l'aise au sein des dispositifs participatifs pour qu'ils puissent développer leur pouvoir d'agir citoyen. Cette autonomisation enrichit leur expérience, ce qui favorise des parcours d'engagement dans la durée.

## Créer les conditions de l'engagement

Pour passer à l'action, il ne suffit pas d'être motivé, il faut aussi le pouvoir. Trois autres facteurs conditionnent la participation des citoyens: la connaissance des opportunités de participation, les ressources et l'existence d'un déclencheur (2).

Pour mobiliser largement, la première clef consiste à aller chercher les citoyens là où ils se trouvent. Les réseaux sociaux offrent de nouvelles opportunités pour atteindre un grand nombre de personnes. Si leurs règles éditoriales dépendent de tiers privés, la municipalité et la société civile peuvent se réappropriier ces «espaces publics numériques» pour y faire vivre la démocratie et aller chercher de nouvelles typologies de personnes. La rue est aussi un espace public à se réapproprier. Certaines techniques issues de l'éducation populaire sont particulièrement adaptées, telle que le porteur de parole qui permet de créer du débat en interpellant des passants sur une question donnée et en leur proposant de contribuer à un «mur» des citations.

Il est également important de s'interroger sur les biais de participation générés par les conditions d'un dispositif, comme son horaire, sa méthode ou sa durée. Les publics répondent en effet différemment à une proposition de participation, en fonction de leurs ressources matérielles

et immatérielles. Ainsi, on peut s'attendre à ce que les seniors s'investissent aisément dans les réunions en journée et les jeunes cadres politisés sur des plateformes numériques. Inversement, il est possible d'anticiper ces biais pour créer des conditions favorables à la participation d'un public précis: par exemple, en prévoyant un service de garde des enfants en parallèle d'ateliers de concertation pour les mères célibataires, ou en organisant des visites dans des exploitations pour aller à la rencontre d'agriculteurs.

Enfin, l'acte de participer est initié par un déclencheur: une émotion, un événement, une information, une expérience personnelle, etc. Plus un sujet résonne avec des préoccupations quotidiennes, un phénomène d'actualité ou des sources d'indignation, plus il suscitera de la mobilisation. Bien souvent, c'est également le fait de voir un proche s'engager qui incite à franchir le pas. Pour cette raison, il est très utile de s'appuyer sur des acteurs intermédiaires appartenant à différentes communautés pour susciter leur engagement (des citoyens «ambassadeurs» ou des acteurs de la société civile), par exemple les entraîneurs de clubs sportifs, les animateurs culturels ou les influenceurs de réseaux sociaux.

Contrairement à un préjugé tenace, le fait d'avoir des connaissances sur un sujet n'est pas une condition préalable nécessaire à l'engagement. C'est surtout parce que l'on a suffisamment de raisons de s'engager et la possibilité de le faire que l'on investit du temps et de l'énergie pour s'informer. En

revanche, l'information est une ressource précieuse pour assurer une participation de qualité. C'est là où la collectivité peut jouer un rôle crucial en diffusant une information transparente et complète, accessible au plus grand nombre, en utilisant des canaux de communication adaptés aux différents publics. Ainsi, la maison des projets de la ville de Lavelanet est un centre de ressources à destination des habitants, autour du projet de rénovation du centre-ville. Ils peuvent y consulter de la documentation, visionner le film «Lavelanet 2050», se former aux écogestes et au développement durable, et émettre des propositions pour enrichir le projet.

Pour impliquer une diversité d'habitants dans les démarches participatives, représentant des milieux, des cultures et des intérêts différents, il n'y a donc pas de solution miracle, mais une pluralité d'approches complémentaires à articuler en fonction des spécificités du territoire. Cette pluralité conditionne le succès des démarches participatives et leur intégration au cœur du projet politique porté par la municipalité. ●

(1) Mazeaud, Alice, et Julien Talpin. «Participer pour quoi faire? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs», *Sociologie*, vol. 1, n°3, 2010, pp. 357-374

(2) Involve UK, «How and why do people start participating?» <https://www.involve.org.uk/>

(\*) Voir les fiches du Labo de Démocratie Ouverte décrivant ces méthodes: <https://www.labodemocratieouverte.org/>

### POUR ALLER PLUS LOIN

- La revue *Participations*, dont le n°9, «Les limites de l'inclusion démocratique», 2014 → [cairn.info](http://cairn.info)
- Les ressources du Centre de la participation citoyenne de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique → [agents.participation-citoyenne.gouv.fr](https://agents.participation-citoyenne.gouv.fr)
- Le site de Communagir pour trouver rendre les réunions participatives accessibles à tous → [communagir.org](http://communagir.org)
- Le site des 150 citoyens tirés au sort pour la Convention citoyenne pour le climat → [les150.fr](http://les150.fr)

L'EXPERT



ROMAIN BADOUARD,

maître de conférences à l'université Paris II Panthéon-Assas

## Démocratie locale : à quoi peuvent bien servir les réseaux sociaux ?

Les municipalités ont toujours été confrontées à un paradoxe concernant la participation politique en ligne. Alors que le web et les réseaux sociaux témoignent d'une véritable effervescence citoyenne, les forums ou les sites participatifs municipaux se sont majoritairement soldés par des échecs. La « démocratie sauvage » qui s'exprime en ligne semble difficile à « domestiquer » à travers des procédures institutionnelles, que les internautes délaissent aux profits d'espaces où ils peuvent s'auto-organiser.

**Bulles cognitives.** Les services chargés de la citoyenneté investissent de plus en plus les réseaux sociaux pour aller chercher les publics « là où ils se trouvent ». Facebook par exemple offre la possibilité de communiquer vers les citoyens pour faire connaître les actions de la municipalité, tout en leur permettant de faire remonter du terrain leurs observations et préoccupations. Par ailleurs, c'est une plateforme populaire : elle est à la fois beaucoup utilisée, et privilégiée par des publics souvent éloignée des dispositifs participatifs traditionnels (les classes populaires, les jeunes, les actifs). Enfin, à l'heure des « bulles cognitives » sur les réseaux sociaux, qui favorisent les échanges entre internautes parta-

geant les mêmes opinions, les pages des villes ou des projets municipaux constituent à l'inverse des « tiers espaces » qui peuvent toucher des individus aux opinions et intérêts variés.

**Codes du débat.** La communication sur les réseaux sociaux ne va pas pour autant sans poser de problèmes. Les codes du débat y sont différents, l'agressivité y est davantage tolérée et la violence expressive peut avoir une dimension stratégique. Les pages officielles des municipalités peuvent ainsi devenir le déversoir d'oppositions et de frustrations variées, voire être la cible de campagnes de cyber-harcèlements politiques. L'actuelle défiance à l'égard des institutions n'aide pas à la construction d'un débat apaisé. Le pouvoir que les plateformes détiennent sur la visibilité des informations est également un sujet de préoccupation légitime. Les algorithmes de tri des posts sur les groupes ont tendance à favoriser les contenus les plus radicaux, quand ce sont ceux qui sont les plus aimés par ses membres. Mais les plateformes peuvent également jouer un rôle de censeurs, en limitant la visibilité de certaines informations.

**Opinion publique.** Est-ce à dire que les espaces de participation en ligne ne peuvent rien pour la

démocratie locale ? Rien n'est moins certain. Sur une plateforme comme Change.org par exemple, nombreuses sont les pétitions à viser un objectif local. Ces outils jouent un rôle important pour les démarches de lobbying citoyen en quantifiant des prises de position dans l'espace politique local. Ils permettent également aux municipalités de répondre directement à ces interpellations. Les réseaux sociaux peuvent (aussi) être considérés comme des instruments de connaissance d'une opinion publique peu visible dans les médias. Si les limites de ces instruments doivent être connues, la prise en compte de ces expressions citoyennes spontanées et plurielles constitue aujourd'hui un impératif pour la vie démocratique locale. ●

Expert des questions sur les fake news et la désinformation, Romain Badouard est maître de conférence à l'université Paris II et chercheur au centre d'analyse et de recherche interdisciplinaires sur les médias. En 2017, il a publié *Le désenchantement de l'internet. Désinformation, rumeur, propagande aux éditions FYP.*

## RETOUR D'EXPÉRIENCE La démocratie permanente en région Centre-Val de Loire

### REPÈRES

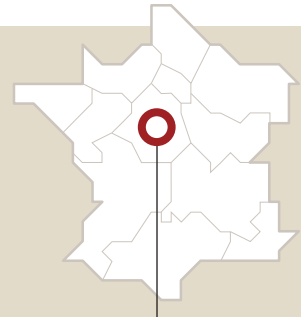
La région Centre-Val de Loire a impulsé une démarche de « démocratie permanente » entre février et juillet 2018. Dans ce cadre, une tournée citoyenne a été organisée pour partir à la rencontre des habitants des différents bassins de vie du territoire.

**Charles Fournier** est vice-président de la région Centre-Val de Loire depuis 2015.



© RÉGION CENTRE-VAL DE LOIRE

L'Hôtel de région



RÉGION CENTRE-VAL DE LOIRE

Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Loiret, Indre-et-Loire, Indre, Cher  
Population : 2 576 252 hab.

### ► Pouvez-vous expliquer la démarche « Pour une démocratie permanente en région Centre-Val de Loire » ?

**Charles Fournier :** En 2017 et 2018, nous avons mené une expérimentation d'innovation démocratique avec le Labo de Démocratie Ouverte. L'objectif était de coconstruire avec les habitants de nos territoires (dans leur diversité) la politique de démocratie participative de la région. Plutôt que le terme de démocratie participative, souvent dévoyé, nous avons imaginé le concept de « démocratie permanente », car la démocratie, ce n'est pas seulement glisser un bulletin dans une urne tous les 5 ans. Notre objectif est de la faire vivre entre les élections : partout et tout le temps.

L'originalité, c'est que nous n'avons pas fait cet exercice à froid : nous avons lancé une véritable dynamique d'expérimentation sur le terrain, avec notamment une « tournée citoyenne » pour découvrir, inventer et tester une myriade de dispositifs et de méthodes de participation. D'une part, cela nous a permis de nous former et de développer une culture de l'innovation démocratique en interne. D'autre part, en lançant une expérimentation et des tests, nous avons pu choisir bien plus facilement

les dispositifs et méthodes que nous voulions généraliser, approfondir... ou abandonner. Au final, cette expérimentation nous a permis de récolter un grand nombre de propositions et de construire une délibération votée par l'Assemblée plénière, avec 25 mesures concrètes de démocratie permanente.

### ► Quels ont été les facteurs de réussite de la tournée citoyenne pour toucher différents publics ?

**C.F. :** Nous sommes allés à la rencontre des habitants, hors les murs. Durant cette tournée, un minibus a sillonné les 23 bassins de vie du territoire, emmenant avec lui des élus et des agents de la collectivité, aux côtés de l'équipe de Démocratie

### La variété des outils permet de toucher des communautés éloignées de la politique.

Ouverte. Nous sommes partis des gens, là où ils étaient, pour leur poser des questions qui les concernent. Ce travail dans l'espace public nous a permis d'entrer dans leur vie quotidienne et de créer des interactions inhabituelles. En investissant le tram, le

marché, le café, l'usine, nous avons pu commencer à établir une relation de confiance. Ensuite, c'est la variété des outils et des formats (panels de citoyens tirés au sort, concertation classique par des voies institutionnelles, tournée citoyenne) qui a permis de toucher des communautés normalement très éloignées de la politique.

### ► Beaucoup d'élus vous répondront qu'ils partent à la rencontre des habitants sur leurs lieux de vie...

**C.F. :** Nous avons voulu créer des espaces d'écoute, favoriser l'expression des besoins, ressentis et avis des citoyens grâce à des méthodes précises de participation (débats mouvants, agoras, porteurs de paroles). Organiser un événement pour créer l'entraînement et que chacun sente qu'il a sa place dans l'espace public et son mot à dire. L'espace public redevient le lieu des délibérations où l'on pense la démocratie. Il ne s'agissait pas d'aller sur le marché pour serrer des mains. C'est avec des innovateurs démocratiques et des acteurs du territoire que nous avons coconçu les temps de rencontres de publics éloignés, en se déplaçant là où ils vivent et en imaginant une manière de les faire participer directement adaptée à la spécificité de ces publics. ■■■

## Elargir

### ► Si vous pouviez reconduire l'expérience, que feriez-vous différemment ?

**C.F.:** Je chercherais davantage l'appui des citoyens pour être les intermédiaires de l'échange. Ces ambassadeurs se faisaient le relais du dispositif auprès de leurs communautés, ils nous ont aidés à toucher des publics que nous ne pourrions pas atteindre seuls. Tout notre travail consiste à identifier ces relais, ces corps intermédiaires réinventés. D'ailleurs, c'est notamment ce que nous avons approfondi après l'expérimentation: nous avons constitué et permis l'animation plus formelle de ce réseau de citoyens engagés pour la démocratie permanente. Ils ont décidé de s'appeler les « porte-voix ». Il est essentiel pour une région de pouvoir s'appuyer sur un réseau d'ambassadeurs: des citoyens engagés sur le territoire, avec lesquels une relation de confiance est nouée. Nous pouvons aujourd'hui compter sur ces citoyens pour contribuer à diffuser nos démarches participatives et pour participer à la construction de certaines de nos politiques publiques.

### ► Comment pérenniser cette démarche de démocratie permanente ?

**C.F.:** Lors de la COP régionale (une mobilisation régionale pour le climat organisée en 2019), nous avons retrouvé parmi les participants des membres des panels citoyens tirés au sort. Le tirage au sort est un bon outil pour faire venir des gens a priori très éloignés de la politique et de la participation. C'est pourquoi nous allons peu à peu systématiser le processus. Nous avons depuis testé différents dispositifs, comme les virées en bus pour permettre aux citoyens de visiter leur territoire et découvrir ce qui se fait juste à côté de chez eux. Dans ce cadre informel, les gens quittent leur posture, le dialogue est plus naturel et plus horizontal. Les citoyens ont un rapport paradoxal avec les élus: ils s'en méfient mais demandent une plus grande proximité avec eux. Pourquoi ne pas imaginer un dispositif « Adopte un élu régional », où chaque élu serait apparié à un citoyen tiré au sort

chargé de suivre son activité et de lui poser des questions ?

### ► Comment fait-on quand on est une petite commune qui a peu de moyens ?

**C.F.:** Nous avons mis en place une coopérative régionale de la démocratie permanente (CRDP): c'est un centre de ressources qui mutualise les outils de la participation.

Ainsi, chaque élu ou agent de collectivité pourra se former gratuitement aux différentes formes de participation, bénéficier de retours d'expérience et faire bénéficier les autres des dispositifs ou mesures qu'il aura lui-même mis en place. Il est aussi possible pour les élus comme pour les agents publics de rejoindre des réseaux d'acteurs qui peuvent les aider à agir dans ce domaine. Découvrir les bonnes pratiques et les actions menées par des pairs puis échanger avec eux sur la manière dont ils ont réussi à les mettre en place est probablement la meilleure manière de se lancer dans une aventure citoyenne. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI ?

**Et si demain, la démocratie se pratiquait là où sont les gens:** dans la rue, au travail, sur les réseaux sociaux... plutôt que dans les couloirs des institutions.

**Comment toucher des publics qui ne se déplacent jamais en réunion** et que les "bulles de filtres" tiennent éloignés des arguments des autres? Choisissez un thème qui intéresse. Rassemblez des gens dans un lieu public (une place, un bar, un pied d'immeuble...) en annonçant un événement, ou encore mieux, en organisant une fête. Lancez le débat en direct et en vidéo live...

**Et si demain, des influenceurs, vidéastes indépendants et rétribués par la commune,** racontaient à leur manière, avec leurs codes, les projets et actualités de l'action municipale. Une bonne manière d'intéresser de nouveaux publics aux politiques publiques.

**Et si tous les ans, à l'occasion du Printemps Citoyen,** vous organisez un festival de démocratie (pour que la politique soit un plaisir et une fête) suivi d'une tournée citoyenne: arpenter le territoire et aller à la rencontre des gens là où ils sont, placer un stand citoyen sur la place du marché pour être à l'écoute et organiser le débat au quotidien.

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

- AgoraLab et Agree, pour donner de la vie aux débats avec des publics diversifiés → [agorab.fr](http://agorab.fr) / [agree-app.com](http://agree-app.com)
- Make.org, pour identifier les consensus sur un sujet dans l'opinion publique → [make.org](http://make.org)
- Scène & Couloirs, le théâtre-forum d'Espaces Compris pour favoriser la participation de tous → [espaces-compris.fr](http://espaces-compris.fr)
- Solucracy, pour impulser la collaboration sur les territoires ruraux et transformer les besoins des habitants en solutions → [solucracy.com](http://solucracy.com)

# 3 QUESTIONS À...

JULIE DE PIMODAN, présidente de l'Association des civic tech européenne (ACTE)

## « Comment réussir sa consultation numérique ? »

### Comment les collectivités se sont-elles appropriées les civic tech depuis 2014 ?

En 2014, le secteur des civic tech était encore balbutiant. De nombreuses expérimentations ont été menées depuis, accélérées par les mouvements comme Nuit debout, les Gilets jaunes ou les marches pour le climat. En 2020, la question n'est donc plus de savoir s'il faut consulter les citoyens mais comment le faire de manière efficace, c'est-à-dire en permettant de réduire le fossé entre les eux et le processus de décision.

Malgré un fort engouement pour les civic tech, on est encore loin d'une adoption massive. Si 69% des régions et 81% des métropoles s'en sont dotées, c'est le cas de seulement 29% des villes de plus de 100000 habitants et 4% des petites et moyennes communes. Trois obstacles ralentissent leur appropriation au niveau local : le manque de budget, les craintes liées à l'innovation et une mauvaise compréhension de ce qu'elles peuvent apporter. Nombre de responsables politiques ont en effet de fortes attentes autour de la représentativité, confondant civic tech et sondage d'opinion. Les civic tech n'ont pas vocation à donner une photographie de l'opinion publique à un instant T, mais à engager les citoyens dans la vie démocratique entre deux élections. Le numérique permet d'aller toucher de nouveaux publics et de développer de nouvelles formes de participation citoyenne.



© S GRANGIER

### Si ce n'est pas la représentativité, qu'est-ce qui conditionne le succès d'une consultation en ligne ?

Contrairement aux idées reçues, l'utilisation d'une technologie ne suffit pas pour susciter la participation d'un grand nombre de citoyens. Ce sont les objectifs, les méthodes et les conseils reçus qui vont faire la différence.

Les collectivités doivent avant tout assurer la clarté et la transparence de leurs engagements pour éviter-renforcer la défiance sur le long terme. Dans la mise en œuvre, une bonne conception de la plateforme est clef. De nombreux acteurs publics souhaitent développer leur propre plateforme, mais il est souvent plus efficace de faire confiance à un tiers dont le produit est le résultat d'années de recherche avec des designers, de

tests, d'expérimentations. Il a ainsi pensé par et pour les citoyens, plutôt que par et pour l'administration. Enfin, il faut assurer la qualité des contributions en choisissant des outils qui vont plus loin qu'une simple boîte à idées.

### Comment accélérer le déploiement des démarches participatives au niveau local ?

Les communes sont considérées par les citoyens comme les plus légitimes pour entendre, organiser et valoriser leur parole, mais celles-ci ne sont pas toujours suffisamment équipées pour le faire. Au lendemain du Grand débat national, l'Etat est plus que jamais concerné par ce besoin. L'agence nationale de la cohésion des territoires a lancé un « pass numérique », la banque des territoires publie des guides sur la démocratie numérique locale... Ce sont des avancées majeures mais il faut aller plus loin, par exemple en mettant en place des incitations financières pour les collectivités. ●

## Coconstruire

LE DÉFIN°7

# Coconstruire les politiques publiques locales : une cause d'intérêt national

**A** lors que les normes se multiplient et l'action publique se complexifie, il est tentant pour les élus et les responsables des administrations de décider seuls. Mais cette solution de court terme passe rarement l'épreuve du temps. Infrastructures non utilisées, non-recours aux aides sociales, dispositifs publics mort-nés dans l'anonymat... Nombreux sont les exemples de politiques publiques qui ne délivrent pas les fruits attendus car inadaptées, inaccessibles ou inaudibles. Pour quelques semaines de gagnées, ce sont les risques de défaut de conception, de contestations et de dépassement budgétaire (souvent pour mauvaise anticipation des conditions de mise en œuvre) qui s'accroissent.

La coopération semble être la clef pour concevoir des politiques publiques de qualité sur le long terme. Les récents mouvements sociaux nous ont d'ailleurs rappelé que la conduite des politiques publiques ne peut plus se résumer à un processus opaque et surplombant, ni être le simple fait du « prince » ou de la technocratie. Comment rendre les politiques publiques plus efficaces, plus légitimes et rebâtir la confiance entre élus, administration et citoyens ?

### Les multiples bénéfices de la coopération

Au niveau local, coconstruire les politiques publiques avec les agents, les habitants et les acteurs du territoire permet non

seulement de créer des services publics plus agréables, plus faciles à utiliser, plus respectueux des personnes et de l'environnement, mais aussi de faire de l'action publique un bien commun, conçu de manière partagée et transparente. Le citoyen n'est plus seulement un usager « consommateur » de services, il contribue à élaborer la chose publique. Construire les politiques publiques de manière collaborative montre aux habitants ce que la démocratie peut apporter concrètement au quotidien.

Ouverture des processus de décision et proximité de terrain renforcent la légitimité et l'efficacité des services publics, ce qui nourrit à long terme la confiance envers les institutions et l'envie de croire en la puissance publique.

### Déconstruire la représentation des politiques publiques

Il faut commencer par déconstruire trois mythes dont souffrent les politiques publiques. Le premier de ces mythes s'attache à les considérer comme des dispositifs désincarnés, et non comme des constructions sociales vivantes. Elles s'adressent pourtant à des habitants, qui ont une histoire et un mode de vie, à travers l'action d'agents qui les portent, font vivre des espaces physiques (guichets, équipements publics...) et créent des outils dédiés (site internet, formulaires, dépliants explicatifs...).

Le deuxième mythe consiste à croire que la conception s'arrête à partir du moment où l'on a eu « une bonne idée ». Au contraire, elle ne s'arrête pas là car il existe un cycle

de vie de la politique publique, depuis l'identification d'un problème jusqu'à l'évaluation, en passant par l'émergence de solutions, la prise de décision, la mise en œuvre. A chaque étape, il est possible d'y associer les habitants, les agents et les acteurs du territoire.

Enfin, le troisième mythe a le vent en poupe au sein de la technocratie : il consiste à penser qu'il suffit d'expliquer pour avoir raison. D'une part, il est peu probable de trouver seul une solution qui soit entièrement adaptée aux besoins des habitants sans avoir discuté avec eux de leurs préoccupations et de leur vécu, ancré dans le quotidien.

D'autre part, le consentement des citoyens à une décision ne se décrète pas. D'autre part, le consentement des citoyens à une décision ne se décrète pas. Une décision prise à huis clos (même par des représentants élus) aura tendance à être perçue comme moins légitime que celle construite avec les habitants.

### Poser les conditions de la collaboration

Il n'est pas nécessaire d'avoir le budget d'une grande métropole pour se lancer dans la collaboration. Avant d'engager une politique publique importante, la première étape consiste à dresser un diagnostic partagé de la situation, avec l'ensemble des habitants et des acteurs du territoire. En confrontant les hypothèses de départ avec la réalité, ce temps de partage favorise non seulement de meilleures décisions, mais aussi un regard plus humain porté les uns aux autres : élu, habitant, entreprise, association. Cette phase permet aussi de trouver des ressources insoupçonnées : tel habi-





© DÉMOCRATIE OUVERTE

tant proposant de mettre sa compétence au service du projet, telle entreprise proposant du matériel, telle association mettant à disposition un lieu, etc.

Les décideurs sont invités à retourner sur le terrain régulièrement pour se mettre à la place des habitants-usagers (s'astreindre à remplir les formulaires, aller dans les lieux d'accueil du public...) et comprendre leur expérience des services publics. Gare aux questionnaires de satisfaction truffés de questions fermées qui biaisent les retours. Aller vers les usagers, ce n'est pas simplement leur demander leur avis: c'est chercher à comprendre (voire même à vivre temporairement) leurs habitudes de vie et leurs besoins (parfois contradictoires). La collaboration repose donc sur de nouvelles pratiques de la part des élus et des services administratifs. Coconcevoir une politique publique appelle aussi de nouvelles compétences: les sciences sociales, le design, l'architecture participative et parfois l'art. Pour que de la collaboration puissent éclore des solutions pertinentes, il faut également apprendre à créer les conditions de la créativité et l'intelligence collective. Cela suppose de faire confiance aux expertises et aux capacités d'inventivité des agents, des citoyens et de partenaires extérieurs.

Enfin, la collaboration nécessite d'assumer une démarche émergente, qui implique de tâtonner, de se donner le droit à l'expérimentation et potentiellement à l'erreur. Par exemple, commencer par un projet ni trop exposé, ni controversé, dont les réalisations pourront être vues rapidement et sur lequel les élus disposent de réelles marges de manœuvre.

Pour se permettre de lâcher prise, il est utile de trouver le juste équilibre entre mobilisation, humilité et discrétion en

Les politiques publiques coconstruites sont mieux adaptées aux besoins de chacun.

matière de communication. Cela ne signifie pas être dans le secret: plus la démarche sera documentée, plus les éventuels détours dans la conduite du projet seront compris par les agents, les habitants et les acteurs du territoire, car ils résulteront d'une dynamique commune. ●

## POUR ALLER PLUS LOIN

- «L'innovation publique. Concevoir les politiques publiques autrement.», Manifeste de Futurs publics (DITP), 2017 → [modernisation.gouv.fr](http://modernisation.gouv.fr)
- Le blog de la 27<sup>e</sup> Région qui documente de nombreuses expériences → [la27eregion.fr/blog/](http://la27eregion.fr/blog/)
- «Livres blancs: Pour une administration locale en mutation», Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales, 2019 → [sndgct.fr](http://sndgct.fr)

L'EXPERTE

**NADÈGE GUIRAUD,**  
directrice des programmes et des projets de la 27<sup>e</sup> Région



## Déjouer les pièges de l'innovation publique

**D**epuis une quinzaine d'années en France, face à la complexité croissante du monde qui nous entoure et à la crise de confiance qui touche nos institutions, des collectivités expérimentent d'autres manières de faire des politiques publiques, radicalement différentes: plus ouvertes, plus inventives, plus contextualisées, plus collaboratives.

**Engouement.** Qu'on les qualifie d'innovation, de transformation ou de design des politiques publiques, elles ont le vent en poupe. Il ne se passe pas un mois sans qu'une organisation publique inaugure son nouveau labo d'innovation ou organise une session de créativité. Si cet engouement traduit une remise en cause salutaire des pratiques bureaucratiques par l'acteur public, il n'est pas sans risques: ceux de l'injonction à l'innovation («il faut innover pour innover»), des fausses promesses (la solution miracle qui marche partout) ou de l'instrumentalisation de l'innovation à des fins strictement budgétaires («innover pour faire mieux avec moins»).

**Reformulation.** Les démarches d'innovation publique impliquent au contraire un engagement sincère de ceux qui les initient. Pour être réellement utiles, elles doivent autoriser la reformulation, voire la remise en question de la «commande» initiale. Car si l'élu-e

détient une légitimité démocratique et doit porter une vision, elle ou il ne détient pas pour autant, seul-e, la vérité. Coconstruire les politiques publiques avec les agents, les habitant-e-s, les acteurs du territoire, c'est être prêt à faire un pas de côté, à réviser (voire abandonner!) son idée initiale, à repenser un projet pour l'adapter aux besoins réels, aux pratiques et au vécu des personnes, à tester plusieurs pistes avant d'en choisir une. Cela implique du temps, celui de l'analyse, de l'écoute, de la coopération et de la créativité. Mais au final, c'est un gage de plus grande qualité, justesse et compréhension des politiques menées, et c'est une des conditions pour une démocratie vivante et inclusive. Prétendre coconstruire quand on a déjà une «solution» toute prête ou un projet qui doit être mis en œuvre dans un mois, c'est s'exposer à décevoir et à invalider tout futur processus participatif.

**Affaires politiques.** Quelques idées reçues se retrouvent communément au sujet des démarches d'innovation publique. Elles sont trop souvent perçues comme étant uniquement l'affaire de l'administration (il est vrai qu'elles nécessitent une acculturation des agents à de nouvelles méthodes de travail), alors qu'elles sont éminemment politiques. En cela, elles devraient être portées et soutenues bien plus

largement par les élu-e-s! Ensuite, la coconception et l'expérimentation peuvent s'appliquer à toutes sortes de politiques publiques, pas seulement la construction d'un nouvel équipement. Elles sont tout aussi pertinentes pour la conception d'un nouveau dispositif, la refonte d'un service ou la mise en place d'une nouvelle organisation du travail au sein de la collectivité. Enfin, elles ne concernent pas que les grandes collectivités. La médiathèque de Lezoux dans le Puy-de-Dôme, imaginée et préfigurée avec les habitant-e-s, ou les Villages du futur dans le Pays Nivernais Morvan, associant les habitant-e-s, les élu-e-s et les technicien-ne-s du territoire de 14 villages à une réflexion sur les nouveaux usages de leurs centres-bourgs, sont autant d'exemples réussis de ce type de démarche au sein de communes rurales. ●

Nadège Guiraud est directrice des programmes et des projets à la 27<sup>e</sup> Région. Ce laboratoire d'innovation publique explore de nouvelles façons d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. En partenariat avec les collectivités et les administrations, elle conduit des programmes de recherche-action, pour lesquels elle s'appuie sur des méthodes issues des sciences humaines, du design de services, de l'innovation sociale, des cultures open source...

## RETOUR D'EXPÉRIENCE La rénovation des sanitaires des collèges de Loire-Atlantique

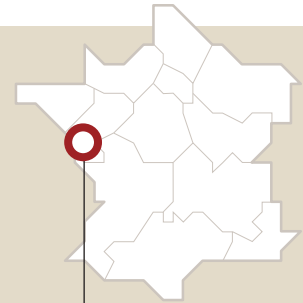
### REPÈRES

En Loire-Atlantique, comme partout en France, les collèges sont confrontés à un problème de santé publique : un nombre important d'élèves n'utilise pas les toilettes. Un projet est alors lancé en avril 2019 avec la volonté de répondre rapidement à cette problématique. **Florian Graveleau** est chef du service innovation du département. **Diane Auber Cuny** est directrice du collège Pays Blanc de Guérande.



PPASCAL/CD44

L'Hôtel du département



DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE (44)  
Population : 1 426 000 hab.

### ► Comment avez-vous associé les différents acteurs pour mener à bien ce projet ?

**Florian Graveleau :** Nous avons décidé, avec la directrice de l'éducation, de mettre en place une démarche design et d'associer toutes les parties prenantes concernées. L'objectif de la première phase du projet était d'établir rapidement un diagnostic de la situation, pour comprendre pourquoi tous les élèves n'utilisaient pas les toilettes. Nous avons vite compris que ce n'était pas qu'une question technique, qu'il y avait d'autres dimensions à explorer. Pour saisir concrètement la réalité du terrain, nous avons sollicité une designer et une anthropologue afin de réaliser une immersion dans trois collèges du département : ceux de Pornic, Guérande et Thouaré-sur-Loire. Pendant ces immersions, il y a eu à la fois des temps formels où nous réunissions tous les acteurs autour de la table pour discuter, et des temps informels, notamment des entretiens auprès des enfants. Cette étape nous a été d'une aide précieuse pour comprendre l'ensemble des problématiques et dresser une cartographie des enjeux. Il ne faut pas négliger l'importance d'aller directement sur le terrain pour s'impré-

gnier des sujets tels qu'ils s'incarnent dans le quotidien.

### ► Comment s'est déroulée cette immersion dans votre établissement ?

**Diane Auber Cuny :** Nous avons rencontré différents usagers des collèges pour entendre les points de vue et les regards de chacun : agents techniques (entretien et accueil), gestionnaires, cheffes d'éta-

**Grâce à la rencontre avec les collégiens, des problèmes techniques ont pu être mis en lumière puis être résolus.**

blissement, infirmières scolaires, professeurs, surveillants, collégiens. Nous avons réfléchi tous ensemble, aidés par une designer et une anthropologue, lors d'ateliers interactifs très ludiques qui encourageaient la créativité. Tout le monde a remarquablement joué le jeu, ce qui a permis de faire émerger de nouvelles propositions. Par ailleurs, l'anthropologue avec qui nous avons travaillé est allée poser des questions aux élèves à divers moments et en divers

lieux : la cour de récréation, dans une classe, en étude. Elle a également passé du temps avec le service de la vie scolaire et les agents d'entretien. Elle a ainsi mêlé des entretiens individuels et des temps collectifs pour recueillir le point de vue précis de chacun.

### ► Quel diagnostic avez-vous fait à l'issue de ces immersions ?

**F.G. :** Nous nous sommes aperçus qu'il y avait trois dimensions au problème. D'abord des questions d'usage : les collégiens n'utilisent pas les toilettes que pour faire leurs besoins, mais aussi pour boire, se parler, parfois même se réfugier ou faire des bêtises... Ensuite, nous avons repéré des problèmes techniques : de conception, de luminosité, d'emplacement dans l'établissement et de circulation. Et nous avons aussi repéré des questions de fonctionnement interne et de dialogue au sein de l'institution.

### ► Qu'a apporté ce travail collégial par rapport à votre diagnostic initial ?

**D.A.C. :** Ce travail avec tous les acteurs nous a permis d'identifier toutes les dimensions du problème, et de ne pas se focaliser ■■■

## Coconstruire

■■■ sur l'aspect sanitaire "technique". Cela nous a fait prendre conscience de l'importance de la notion d'espace de vie, de ce que représente pour les élèves les toilettes au-delà de leur utilité technique. On pense aussi la question des dégradations différemment grâce à ce travail.

### ► Comment concevoir des solutions à partir de ce diagnostic ?

**F.G.:** Pour démêler ces différentes problématiques, nous avons animé des ateliers de coconception de solutions. La designer a produit un guide outil qui résume les différents enjeux et nous sert de socle pour avancer dans les mises en œuvre pratiques et l'adaptation du référentiel. Nous sommes désormais dans une phase opérationnelle, notamment dans le collège de Guérande qui va rénover entièrement ses sanitaires. Où installer les nouveaux sanitaires ? A un seul ou plusieurs endroits différents ? Comment les aménager ? Comment répondre aux enjeux d'intimité, de sécurité, d'esthétique ? Pour répondre à toutes ces questions, nous sommes dans une démarche transversale et agile, avec l'ensemble des professionnels concernés et les collégiens. Nous avons déjà acté l'emplacement des futurs sanitaires et certaines pistes se dégagent, par exemple, quant à l'implantation du bloc lavabo qui pourrait s'ouvrir sur la cour, ou encore sur des formes nouvelles d'organisation de l'espace. Nous réfléchissons à faire en sorte que ces équipements puissent concilier les besoins de toutes et tous : des collégiens à l'ensemble des agents du collège, de l'entretien aux réparations, de la surveillance à la gestion.

### ► Qu'est-ce qui va changer concrètement pour le collège Pays Blanc de Guérande ?

**D.A.C.:** La designer nous a fait une proposition pour la nouvelle installation des sanitaires et leur agencement. Celle-ci est directement issue des ateliers créatifs auxquels nous avons participé, ce qui atteste de leur qualité et de l'écoute qu'on a eue. Elle va être maintenant transmise aux architectes qui ont remporté l'appel d'offres du département. Le processus de coconstruction avec le département a donc permis de

faire avancer les choses rapidement, tout en étant très rassurant pour tous les acteurs. Il y a beaucoup de satisfaction à la fois chez les élèves et chez les agents qui y ont participé. Le projet a aussi été riche d'enseignement pour nous, puisque nous réfléchissons désormais à l'organisation de la cour de récréation, de l'espace intérieur et de la circulation des élèves dans ces espaces. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI ?

**Et si demain, tout ou partie des services de la collectivité** expérimentaient la gouvernance partagée, avec des prises de décision par consentement, des élections sans candidat et des fiches de postes coconstruites, aux redevabilités clairement établies ?

**Et si la hiérarchie était effacée ou aplatie** pour laisser place à une administration libérée, fonctionnant en « mode projet », avec une organisation plus fluide, basée sur la co-responsabilité, la confiance, la coconstruction et la juste répartition des tâches ? Pour faire avancer ces projets : des élus, des agents, des experts, des citoyens et des acteurs du territoire sur un pied d'égalité, chacun avec leurs compétences, leurs temporalités et leur expérience propre... mais tous au même niveau !

**Et si le management devenait coopératif**, s'appuyant sur les idées et les envies des agents, veillant à leur épanouissement autant qu'à la qualité du service public rendu ? Et si nous ne parlions plus uniquement d'un service « public » mais d'un service commun, conçu et rendu par et pour des citoyens, tous impliqués ?

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

• Bluenove et Politiker pour co-construire en intelligence collective en alliant ateliers et plateforme

→ [politiker.fr/bluenove.com](http://politiker.fr/bluenove.com)

• Dreamocracy, un think-tank qui expérimente des méthodes de créativité collective → [dreamocracy.eu](http://dreamocracy.eu)

• Espace Compris, Osaupt et 7milliards d'urbanisme pour concevoir des projets d'urbanisme avec les habitants

→ [espace-compris.fr/osaupt.com/7billion-urbanists.org](http://espace-compris.fr/osaupt.com/7billion-urbanists.org)

• Solucracy, une méthode pour partir de l'écoute des besoins des habitants

→ [solucracy.com](http://solucracy.com)

# 3

## UNE VILLE PAR TOUS ET POUR TOUS

Loin de se résumer aux institutions, encore moins aux élections, la démocratie est une manière de « faire société ». Approfondir la démocratie, c'est donc donner les moyens à chacun de vivre pleinement sa citoyenneté.

Les pouvoirs publics ont ainsi la responsabilité de poser un cadre favorable au développement du pouvoir d'agir de chacun, en soutenant la multitude d'initiatives citoyennes qui naissent chaque jour, en renouvelant les instances traditionnelles de participation, en accueillant les dynamiques d'interpellation ou en codécidant de l'allocation de leurs budgets avec leurs administrés.

Faire vivre une démocratie ouverte, c'est aussi reconnaître les formes qu'elle peut prendre pour chacun : la représentation politique, l'engagement associatif, la délibération citoyenne, le vote, la manifestation, la collaboration autour de projets d'intérêt général, la défense des droits civils, voire même le financement participatif.

**LE DÉFI N° 8**

# Encourager les initiatives associatives et citoyennes

## Représenter des catégories de population

Il convient alors d'avoir recours à des dispositifs différents, bien articulés les uns aux autres: certaines collectivités prévoient des collèges différents au sein de leurs instances participatives, à l'instar de la ville de Kingersheim et de ses conseils participatifs. D'autres proposent aux corps intermédiaires des formats de participation plus contraignants et approfondis que pour le grand public. Sur ce modèle, la Commission Nationale du Débat Public propose un format de contributions libres pour les individus et de cahiers d'acteurs pour les organisations. Les dispositifs peuvent aussi différer dans leur temporalité: la société civile organisée, plus professionnalisée, sera plus à l'aise dans des formats longs, en journée, sur des grandes périodes, alors que le citoyen préférera la recherche d'un impact directement visible, plutôt sur des temps court et lors de soirées ou en week-end.

## Soutenir le développement des initiatives citoyennes

Se détournant des partis politiques et des syndicats, beaucoup de citoyens privilégient désormais d'autres formes d'engagement, dont l'impact est directement perceptible, pour se sentir utiles «ici et maintenant». Ainsi de nombreuses initiatives citoyennes fleurissent un peu partout, souvent portées par des associations, parfois par des collectifs sans structure juridique. Le site [www.transiscope.org](http://www.transiscope.org) recense plus de 22000 initiatives et projets s'inscrivant dans la transition écologique et solidaire en France. Ces initiatives citoyennes trouvent des solutions et

agissent parfois sur des champs d'intérêt général qui recouvrent les compétences d'institutions publiques. Il arrive que les élus et agents des collectivités concernées voient d'un mauvais œil ces initiatives qui viennent «faire concurrence» à leurs politiques publiques... alors que cet engagement de la société civile crée de la valeur pour tout le monde! Dans une démocratie ouverte, il y a un changement de posture fondamental à opérer. Il s'agit d'accepter de ne pas tout maîtriser, de faire confiance à ces citoyens et leurs initiatives et d'entrer dans une logique d'alliances et de co-responsabilité plutôt que de concurrence.

Au-delà des subventions, les collectivités peuvent apporter beaucoup aux initiatives citoyennes: ingénierie, reconnaissance, mise en réseau, formation, mise à disposition de lieux... Dans l'autre sens, ces initiatives citoyennes peuvent constituer des ressources inestimables pour les collectivités locales: action directe et réactive, créativité, force d'engagement et implication citoyenne. Il s'agit d'un véritable défi pour les collectivités du XXI<sup>e</sup> siècle: celles qui réussissent à créer un cadre favorable pour le développement des initiatives citoyennes sont assurées d'avoir les moyens de démultiplier leurs actions en faveur de leur territoire, en témoigne l'expérience de la ville de Trémargat. Pour cela, une action concrète consiste à ouvrir des lieux dédiés à la citoyenneté, comme la Maison des initiatives citoyennes à Nanterre ou les Halles civiques à Paris.

## S'engager dans le mouvement des communs

Entre action publique et sphère privée, se développe un nouvel espace de collaboration: les «communs», des ressources partagées (un bâtiment, un jardin, un projet...)

**L**es institutions publiques n'ont pas le monopole de l'intérêt général. A leurs côtés, des associations, des entreprises (notamment de l'économie sociale et solidaire), des syndicats, des collectifs citoyens et des individus agissent au quotidien dans un souci du bien commun. Trop souvent, la démocratie est pensée uniquement dans son incarnation institutionnelle représentative.

L'exercice d'une démocratie ouverte consiste au contraire à conjuguer les différentes facettes démocratiques d'un territoire. Il s'agit de réussir à coordonner une diversité d'acteurs autour de projets et d'actions communes, au plus proche d'une définition collective de l'intérêt général.

À une échelle ultra-locale comme à une échelle nationale, des organisations tentent de représenter des catégories de la population. De manière plus ou moins assumée, elles parlent en leur nom, se faisant parfois l'écho des sans-voix et de ceux qui se sentent loin des institutions. Comment réussir à les associer aux projets du territoire, sans pour autant fermer la porte à la participation directe de citoyens? Comment combiner ces deux formes de démocratie? Citoyens et société civile dite «organisée» ne contribuent pas de la même façon au débat local. Alors que les contributions des citoyens sont souvent directes, authentiques et plus facilement émotionnelles, celles de la société civile organisée sont souvent plus construites, étayées et policées.



© DÉMOCRATIE OUVERTE

Les nouvelles générations se politisent différemment, en s'engageant dans des associations, des mouvements citoyens ou de nouvelles formes d'entrepreneuriat.

gérées collectivement par une communauté ouverte d'acteurs. On y observe des pratiques de gouvernance démocratique des plus innovantes et créatives. Par exemple, les communautés de développeurs de logiciels libres et open source ont mis en place des systèmes de contribution efficaces, permettant à des centaines d'individus de participer à des projets communs, avec des systèmes de régulation basés sur la reconnaissance par les pairs et la réputation. La culture numérique collaborative a d'ailleurs inspiré des acteurs politiques, comme les partis pirates européens, qui ont imaginé des modes d'action et de représentation bien plus fluides et souples que ceux que proposent nos systèmes institutionnels classiques. Ils nomment leur nouveau système d'organisation «démocratie liquide». Dans un contexte de raréfaction des ressources, de défis toujours plus immenses à relever et de contraintes budgétaires, la puissance publique a tout intérêt à coopérer avec les énergies de la société civile investie dans l'intérêt général, et ainsi à

s'engager dans le mouvement des communs en se considérant comme un acteur parmi les autres et non comme un acteur plus légitime que les autres. Les collectifs peuvent développer des outils numériques ouverts, mais aussi favoriser le «faire ensemble» en mettant leur budget d'investissement au service de projets gérés par les citoyens, comme le fait la ville de Loos-en-Gohelle avec le fifty-fifty, ou les villes de Montreuil et Saint-Denis dans le cadre de leurs budgets participatifs. Construire le territoire ensemble peut passer par l'architecture participative, l'intervention de

compagnies artistiques(\*) et l'ouverture de chantiers au public (comme à l'Île-Saint-Denis et à Grenoble).

Au final, en contribuant au développement d'une culture partagée de la démocratie ouverte et du pouvoir d'agir des citoyens les plus éloignés de l'institution, il s'agit de consolider les fondements d'une société démocratique, basée sur des droits civils, politiques et sociaux.●

(\*) En redonnant vie aux friches industrielles, les compagnies artistiques contribuent à tisser du lien sur les territoires et à favoriser l'expression des habitants de ces quartiers. Voir le site [autresparts.org](http://autresparts.org)

## POUR ALLER PLUS LOIN

- «Le référentiel loossois de l'implication citoyenne. Retour d'expérience de la Commune de Loos-en-Gohelle», J.-F. Caron, J. Perdrigeat, G. Mathon et A. Raynaud, 2019 → [loos-en-gohelle.fr](http://loos-en-gohelle.fr)
- «Le Dialogue Structuré en 2 minutes», Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) → [provox-jeunesse.fr](http://provox-jeunesse.fr)
- M. Rivat, «Ces Maires qui changent tout. Le génie créatif des communs», Actes Sud, 2017

## L'EXPERT

## CLAUDY LEBRETON,

ancien président du conseil général des Côtes-d'Armor (1997-2005)



## Pour une société de l'engagement

Pendant la campagne des municipales 2020, trois thèmes ont retenu l'attention de nos concitoyens: l'écologie, les solidarités, la démocratie. Sur ce dernier sujet, ô combien primordial, les élus locaux peuvent agir afin qu'elle prospère et progresse. Construire «une société de l'engagement» au sein de nos villes et de nos villages, voilà un formidable défi pour les futures assemblées et l'ensemble des habitants.

**Engagement.** Agir d'emblée, avec par exemple la création dans toutes les communes d'un conseil municipal des générations futures, c'est déjà bien engagé mais pas suffisant. Si nous voulons que nos concitoyens s'engagent au sein de nos collectivités, associations, syndicats, coopératives, entreprises... il nous faut impérativement développer cette «culture de l'engagement».

**Statut de l'élu.** Cette société de l'engagement, c'est une communauté humaine qui se préoccupe de former des êtres humains pour assumer des fonctions démocratiques au sein des associations, des collectivités, des syndicats, des entreprises... avec des principes, des droits, des financements. Ainsi, un vrai statut de l'élu associatif devrait être voté au parlement, édictant des principes, des droits, des moyens, des congés pour l'exercice de leurs mandats. Nous avons

réussi à le faire pour les syndicalistes et les politiques. Ce serait un formidable progrès que de le faire pour la démocratie sociale, celle qui mobilise des millions de bénévoles des associations qui œuvrent dans nos communes, nos quartiers et nos territoires.

**Dimension sociale.** Soyons attentifs aux besoins humains et financiers que les collectivités et l'Etat doivent assumer pour la démocratie sociale. Des millions d'emplois sont en jeu! En Côtes-d'Armor, nous avons financé l'emploi associatif à hauteur de 33 à 50% pour des contrats en CDI: 320 furent créés pour 23 associations locales et départementales. Aujourd'hui, ils existent toujours car les associations concourent au service du public dans tous les domaines de la vie de nos concitoyens dans nos territoires. Si la dimension sociale de la démocratie est affaiblie, toutes les autres seront aussi touchées très vite. Des risques existent. Des actes malencontreux sont déjà commis. Alors, que faire?

**Imagination.** Sortir de notre attitude de consommateur, de notre zone de confort et aller résolument vers les autres. L'imagination, l'innovation démocratique, la solidarité active sont autant de moyens qui pourront être mobilisés dans des lieux de formation et d'expérimentation,

en s'appuyant par exemple sur le réseau Démocratie Ouverte.

**Chartes.** S'inspirer de la réflexion de nos chercheurs qui proposent des solutions telles que la création d'assemblées de citoyens tirées au sort, qui auraient la charge d'élaborer des «chartes de la démocratie» et de veiller à son application par les Conseils municipaux, ou bien, pour d'autres assemblées citoyennes, de coconstruire un projet structurant pour nos territoires. Enfin, aller observer et analyser ce qui se fait de mieux dans nos communes de France, telles que Saillans, Kingersheim, Loos-en-Gohelle... Après le printemps, viendra le temps des moissons! N'ayons pas peur et soyons audacieux pour que notre démocratie ouverte fleurisse dans tous les territoires de France. ●

Membre actif de Démocratie Ouverte, Claudy Lebreton s'est engagé en tant qu'élu local pendant plusieurs années. Au niveau national, il a été président de l'association des départements de France entre 2004 et 2015. Il est l'auteur de plusieurs rapports sur les territoires: «Territoires numériques de France de demain», remis en 2013 à la ministre du Logement Cécile Duflot, ou encore «Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe», remis en 2016 au Premier Ministre Manuel Valls.



**RETOUR D'EXPÉRIENCE****Le fifty-fifty à Loos-en-Gohelle****REPÈRES**

La ville de Loos-en-Gohelle a développé un dispositif d'implication habitante: le « fifty-fifty ». La mairie apporte une aide à des porteurs de projets d'intérêt général qui en conservent la maîtrise d'œuvre.

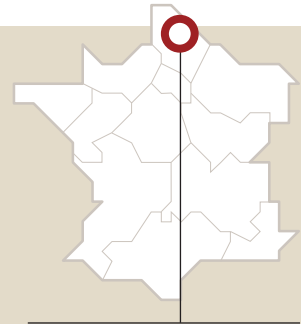
**Jean-François Caron** est maire depuis 2001.

**Pascal Guillemant** est agriculteur betteravier sur le secteur de Loos-en-Gohelle.

La mairie



© A. BIMONT



**LOOS-EN-GOHELLE**  
Population : 6 568 hab.  
Département : Pas-de-Calais (62)  
Intercommunalité :  
CA de Lens-Liévin

► **Comment vous est venue l'idée du fifty-fifty ?**

**Jean-François Caron:** « Lors d'un déplacement à Hanovre en Allemagne, j'ai vu un dispositif similaire de coopération. J'ai décidé de reprendre l'idée en l'adaptant au contexte de Loos-en-Gohelle: la mairie met à disposition des moyens techniques et les habitants réalisent le projet »

Les premiers fifty-fifty loossois ont porté sur des projets de proximité: la végétalisation d'une rue avec des fleurs en hauteur et la création de plants potagers avec les Incroyables Comestibles devant la mairie. Comme mes collègues élus, les services et les habitants se sont appropriés le dispositif, on l'a peu à peu élargi à tout projet d'intérêt général.

► **Quelle est l'utilité d'impliquer les habitants sur des projets concrets ?**

**J.-F.C.:** Je dis souvent: « Participation sans responsabilisation égale piège à con ». Pour que la participation citoyenne soit constructive, il faut selon moi aller à rebours du « je paie mes impôts donc tout m'est dû » et redonner une dimension collective à la construction de l'intérêt général.

L'action publique est l'affaire de tous. Le fifty-fifty est un moyen extraordinaire de travailler sur cela car il repose sur la collaboration concrète entre élus et habitants:

chacun fait sa part. Ainsi, l'habitant passe d'une position de consommateur à celle d'un citoyen acteur, force de proposition.

► **Par exemple, comme s'est initié le projet des chemins ruraux rénovés grâce au fifty-fifty ?**

**Pascal Guillemant:** Les camions de transports ne pouvaient plus emprunter les chemins ruraux qui étaient devenus impraticables. La mairie n'avait pas le budget, et le problème ne concernait qu'une minorité

**Avec le fifty-fifty, l'habitant passe d'une position de consommateur à celle d'un citoyen acteur.**

d'habitants. Jean-François Caron a tendu la perche du fifty-fifty parce que le sucrier dont on dépendait pouvait débloquer un peu d'argent pour les travaux. On a eu un déclic: on s'est dit qu'il fallait tous participer pour réparer et entretenir ces chemins qui nous sont utiles collectivement.

► **Les projets lancés à l'initiative des habitants s'inscrivent-ils dans la durée ?**

**J.-F.C.:** Le premier fifty-fifty sur l'entretien de fleurs en hauteur a fonctionné pendant environ cinq ans, avant le départ des habi-

tants les plus actifs. Depuis, ce sont deux ou trois personnes qui gèrent le projet. Mécaniquement, ce sont toujours les plus motivés qui finissent par former un noyau dur, mais cette dynamique n'est pas propre au fifty-fifty, elle vaut pour toutes les activités associatives ou bénévoles. D'autres projets s'autonomisent et se reconduisent d'année en année, à l'image de l'entretien des chemins ruraux.

**P.G.:** Une fois par an, tous les agriculteurs se retrouvent pour déblayer les chemins que nous avons construits, avec un partage organisé des responsabilités. Au moins une personne par jour qui s'engage à le faire. Cela fonctionne très bien. Avant la semaine d'entretien, nous avons des réunions avec les services techniques de la mairie pour mettre à jour le calendrier des tâches.

► **Quels bénéfices voyez-vous au fifty-fifty ?**

**J.-F.C.:** Quand un habitant participe à un projet d'intérêt général dont il voit la réalisation, il se sent appartenir à la communauté. Lorsqu'il a la possibilité de dialoguer avec son maire, qui représente une figure d'autorité dans sa commune, il en retire aussi une forme de reconnaissance. Il y a ensuite des bénéfices pour le projet: comme il est conçu avec les habitants, il répond mieux à leurs attentes. Ils ■■■

## S'engager

■■■ ont à cœur qu'il réussisse. Un projet abouti est quelque chose dont ils pourront tirer de la fierté. Enfin, le fifty-fifty donne à voir le travail de l'élu et de l'administration, appliqué à des questions tangibles, donc il permet de rapprocher une collectivité de ses habitants.

**P.G.:** Le fifty-fifty a permis aux agriculteurs de travailler ensemble et nouer des liens: le côté relationnel est très important. Maintenant, cela paraît évident de coopérer sur plein de choses. On parle de «fifty-fifty» entre nous, quand on se donne un coup de main. C'est vraiment devenu une habitude. Par exemple, on fait des maraîchages plus groupés.

### ► Quelles seraient les limites du fifty-fifty?

**J.-F.C.:** On a déjà parlé de la tenue dans le temps (certains projets s'essoufflent et meurent) et du nombre de personnes impliquées. Il y a aussi une limite juridique: comme il n'y a en général pas de personne morale identifiée pour porter le projet, cela pose des questions d'assurance. Nous sommes en pleine négociation avec l'assureur de la ville pour régler ce problème. Enfin, certains peuvent y voir une captation de l'espace public, mais cet argument ne tient pas: tous les projets se font au service de l'intérêt général donc c'est la communauté qui y gagne.

### ► Est-ce que le fifty-fifty est pour certains un premier pas vers la participation?

**J.-F.C.:** Sûrement, mais il n'y a pas de parcours-types. Certains commencent à participer à la suite d'une pétition, d'une course cycliste à organiser, d'un projet associatif... D'autres suivent le chemin inverse: après un fifty-fifty, ils rejoignent une association. La participation à Loos-en-Gohelle est multifacette, elle va chercher les gens par différentes entrées. Elle forme un peu un tableau impressionniste, par touches de couleurs. Le plus important, c'est que pour les gens, participer soit devenu la norme. Cela fait dix ans que je n'entends plus "les politiciens écoutent mais ne font jamais rien".

### ► Quels conseils donneriez-vous aux élus qui voudraient renforcer la participation dans leur commune?

**J.-F.C.:** D'abord, ne pas faire les choses à moitié et rester cohérent: les gens se rendent compte très vite si la démarche n'est pas sincère. Il y a un réel travail à faire pour apprendre à recevoir la parole des habitants, à ne pas vouloir toujours avoir

raison, à se doter des bons moyens pour travailler ensemble. Cela suppose des savoir-être et des savoir-faire, qui s'acquièrent en se formant. Il vaut mieux commencer par des projets peu impliquants, pour se donner le droit à l'erreur. Commencer petit, tester, rectifier, avant de passer à l'échelle supérieure. L'échange entre élus aussi est fondamental pour ne pas être isolé dans sa démarche. Pour partager notre expérience, nous avons par exemple créé le réseau «Villes pairs et territoires pilotes». ●

## POUR ALLER PLUS LOIN

### ET SI?

#### Et si demain, la commune proposait à ses citoyens de rédiger un contrat social personnalisé:

un document décrivant les engagements de la collectivité envers les citoyens...mais aussi les engagements spécifiques du citoyen autour d'actions communes. Sur la base de ce contrat social, la commune accompagnerait et outillerait l'implication des volontaires.

#### Et si la collectivité mettait en place un "bureau des projets",

comptoir mobile permettant d'aider les citoyens à développer des projets d'intérêt général pour le territoire. Ayant référencé ces projets, elle pourrait proposer une "banque d'opportunités d'engagement local" pour que chacun puisse trouver l'implication qui lui convient.

#### Et si demain, la commune lançait régulièrement des défis du "faire ensemble", réunissant élus, agents et citoyens pour mener à bien un projet local en gouvernance partagée.

#### Et si les projets citoyens étaient soutenus par un fond dédié aux initiatives citoyennes,

voire par une monnaie-temps locale et publique, pour rétribuer l'engagement en faveur de l'intérêt général.

## LES INNOVATEURS POUR VOUS AIDER

- Cap ou Pas Cap, la plateforme qui recense les initiatives citoyennes engagées pour le développement durable → [capoupascap.info](http://capoupascap.info)
- Kawaa, pour des tiers-lieux dédiés à la citoyenneté → [kawaa.co](http://kawaa.co)
- Métrodémo, le jeu coopératif de Metropop qui apprend à s'impliquer dans la vie de quartier → [metropop.org](http://metropop.org)
- Voxe.org et Agilité Citoyenne pour faciliter l'engagement grâce à une information plus accessible → [voxe.org/agilitecitoyenne.com](http://voxe.org/agilitecitoyenne.com)

## 3 QUESTIONS À...

**CLAIRE VALENTIN**, chargée de mission au Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Crajep) de la région Centre-Val de Loire

# « Quel rôle pour les structures d'éducation populaire ? »

**En tant que réseau d'éducation populaire, comment favorisez-vous l'expression de la voix de la jeunesse à l'échelle régionale ?**

La loi Egalité et Citoyenneté de 2017 encourage les régions à associer les jeunes à la conception des politiques publiques qui les concernent dans le cadre de « dialogues structurés ». Dans cet esprit, nous travaillons en partenariat avec le conseil régional de Centre-Val de Loire et nous sommes associés au Conseil d'orientation des politiques jeunesse. Nous impulsions également parmi les membres de notre réseau des expérimentations de dialogue structuré territorial. Pour accompagner les jeunes, nous proposons des projets, des lieux d'échange, des temps dédiés, des interlocuteurs, des outils pour les aider, mais nous ne les imposons jamais. Dans la tradition émancipatrice de l'éducation populaire, nous proposons un cadre rassurant dans lequel ils peuvent prendre des initiatives, puis nous nous adaptons aux modalités d'engagement qui sont les leurs.

**Pouvez-vous décrire une expérience de « dialogue structuré » qui a permis à des jeunes de participer à la définition des politiques publiques ?**

Dans le cadre de la campagne municipale à Tours, l'Union régionale pour l'habitat des jeunes et le Centre social Pluriel(le)s ont mené un projet de dialogue structuré avec dix jeunes âgés de 19 à 24 ans afin qu'ils rencontrent les candidats aux élections municipales de 2020.

C'était un projet éducatif et citoyen: les jeunes ont travaillé sur le fonctionnement des collectivités (répartition des compétences, fonctionnement du budget municipal) avant de définir les sujets qu'ils souhaitaient aborder avec les candidats. Ils ont assisté pour cela à plusieurs ateliers de préparation, mobilisant les outils d'éducation populaire politique. L'objectif était de vraiment partir de leurs colères et de leurs rêves pour leur ville.

Ils ont pu ainsi avoir un réel temps d'échanges, d'égal à égal, avec les différents candidats, pendant tout un après-midi. Outre des ateliers thématiques, ils les ont interrogés selon un format Konbini (« voiture ou vélo? », « violence policière: réalité ou mythe », « si vous êtes élu on se revoit ou pas? »). Dans ce cadre rassurant, ils se sont emparés du projet: ils ont proposé à leurs amis de les rejoindre, ont en parlé sur Radio Campus Tours, pendant l'événement « Jeunes en région »...

**Quels sont les ressorts de l'engagement des jeunes dans ces projets ?**

Il faut que le projet ait un sens pour eux et/ou un ancrage dans leur quotidien. C'est d'autant plus facile si c'est une action immédiate, et non un projet sur le long terme, et s'ils peuvent la mener collectivement. Les jeunes s'impliqueront plus facilement dans un projet précis que dans une association ou un parti.

A Tours, ils se sont engagés parce que le dispositif leur permettait de s'exprimer sur ce qu'ils vivaient au quotidien, leurs aspirations et les injustices qu'ils ressentaient. Ils sentaient aussi que s'ils pouvaient poursuivre le dialogue avec les candidats une fois ceux-ci élus, ils pourraient faire bouger les politiques qui les concernaient, eux, leur quartier et leur ville. ●



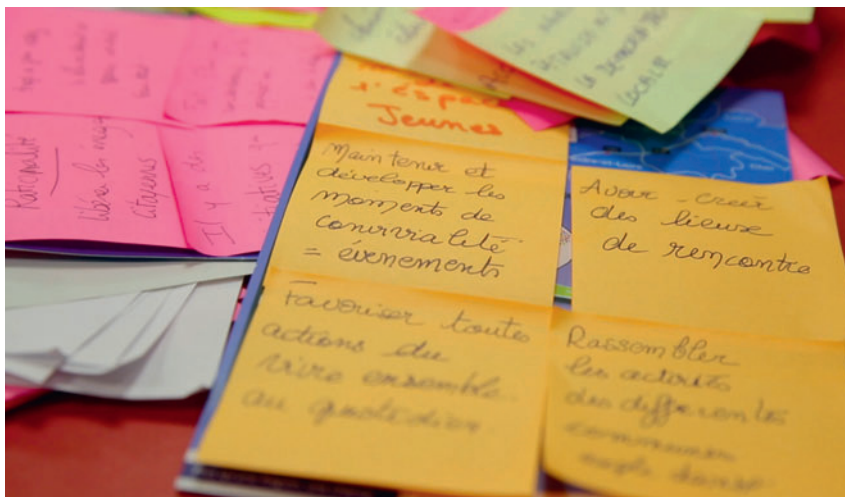
© CRAJEP CENTRE VAL DE LOIRE

## Renouveler

### LE DÉFI N° 9

# Donner un nouveau souffle aux instances

Nombre de conseils citoyens, de conseils de quartier et de conseils de développement peinent à attirer les participants. Critiqués pour leur manque d'indépendance, leur absence de poids politique réel ou leur noyautage par des groupes militants, ces instances de participation sont pourtant une opportunité pour que s'exprime la parole des habitants. Comment leur redonner sens pour qu'elles favorisent davantage l'implication habitante dans les politiques locales? Comment peut-on imaginer leur renouvellement pour qu'elles participent à la construction d'une démocratie plus ouverte?



© DÉMOCRATIE OUVERTE

### Conseils citoyens et de quartier : des différences sur le papier...

Les conseils citoyens ont été créés en 2014 pour faciliter l'expression politique des habitants des quartiers prioritaires et dépasser les limites de fonctionnement des conseils de quartier(1) qui rencontraient déjà des problèmes de renouvellement, d'efficacité et de légitimité. Contrairement à la logique purement consultative de ces derniers, les conseils citoyens peuvent siéger dans les instances chargées d'élaborer les contrats de ville afin d'être partie prenantes des décisions qui les concernent.

Alors que les élus peuvent siéger au sein des conseils de quartier, définissent leur mode de fonctionnement et leur budget — ce qui peut aboutir parfois à des situations de contrôle politique — les conseils citoyens sont censés être indépendants et autonomes: les élus et agents ne peuvent y siéger, leur budget et leurs locaux sont définis dans le contrat de ville, leur structure juridique est libre et leur composition fixée par arrêté préfectoral.

Pour éviter qu'ils ne soient uniquement investis par des militants de longue date, les conseils citoyens sont obligatoirement composés d'un collège d'habitants tirés au sort (sur liste administrative ou de volontaires) et d'un collège d'acteurs locaux (associatifs ou économiques) volontaires. De nombreuses conditions sont donc réunies pour en faire un véritable lieu d'expression démocratique!

### ... une même démobilisation en réalité

Dans la pratique, les conseils citoyens restent pourtant dépendants des pouvoirs publics pour disposer de locaux, de budget de fonctionnement propre, de formations... Sans rôle politique clair, ils ont également du mal à attirer les volontaires — à tel point que la municipalité doit parfois aller les «recruter» — et ils souffrent de l'absence d'articulation avec les autres instances de participation (comme les conseils de quartier, les conseils de développement et tous les conseils «thématiques»). Ces différents

Les conseils participatifs peuvent être des espaces d'engagement citoyen, ouverts et collaboratifs.

freins découragent un grand nombre de conseillers, notamment ceux issus du tirage au sort qui, faute d'accompagnement, se sentent illégitimes et peu impliqués.

### Accompagner les instances dans leur autonomie

C'est en définissant clairement à quoi servent les conseils citoyens, de quartier et de développement et en les dotant de véritables moyens d'expression et d'action, mais surtout d'un lien direct à la décision publique, que l'on pourra y mobiliser durablement les habitants. De nombreuses pistes d'évolutions sont à explorer!

Pour donner un poids politique plus important à ces conseils, leurs avis peuvent être annexés à chaque délibération du conseil municipal. Les élus sont invités à respecter l'autonomie de ces instances, tout en

rentrant dans une logique de coopération avec elles (et non de contrôle): les saisir régulièrement pour avis consultatif, et venir rendre des comptes sur les politiques publiques menées.

Les conseils citoyens, en particulier, ont vocation à être des espaces sociaux et politiques dans lesquels une population éloignée de la participation puisse librement s'exprimer (2). Au-delà de leur donner les moyens de se réunir et d'agir, la municipalité doit reconnaître leur parole et favoriser l'implication des citoyens tirés au sort, généralement les premiers à décrocher, par exemple en mettant en place un dispositif de parrainage.

A l'instar des conseils citoyens, le tirage au sort peut être utilisé pour diversifier les membres des conseils de quartier ou des conseils de développement, avec par exemple des collègues représentant les différents acteurs du territoire: commerçants, entreprises, jeunes... La question de la représentativité de leurs membres, souvent évoquée, dépend en réalité de leur finalité. Ont-ils vocation à être un lieu de contre-pouvoir citoyen? Laisser s'exprimer les minorités actives permet alors d'entendre des points de vue contradictoires à ceux exprimés lors des élections. Un lieu de coconstruction des politiques publiques fondé sur l'écoute des habitants? Avoir connaissance de la diversité de leurs points de vue est alors essentiel. Un rôle d'accélérateur de l'engagement citoyen? Les militants de longue date (les « toujours les mêmes ») peuvent alors avoir un rôle d'organisation des communautés.

## Devenir des écoles de la citoyenneté

En menant des actions précises, visibles et tournées vers le quotidien, les différentes instances participatives peuvent mobiliser bien plus largement les habitants. Pour gagner en notoriété, elles peuvent organiser des réunions dans l'espace public (en utilisant par exemple la méthode du « porteur de parole » (\*), des événements festifs et des campagnes de « recrutement » de voisins (3). Les municipalités peuvent les accompagner et les soutenir dans leur autonomisation. Des formations peuvent ainsi être offertes sur des techniques d'animation, d'intelligence collective, de communication non violente ou de gouvernance partagée... En matière de financement, elle doit rester relativement souple sur les budgets et peut

encourager le financement de ses projets via un budget participatif.

En devenant des espaces où il est possible de s'engager et de monter en compétence, les conseils citoyens, les conseils de quartier et les conseils de développement peuvent devenir de nouvelles écoles de la citoyenneté: en tant qu'espace d'interpellation citoyenne pour le premier, et lieu de réappropriation de la vie de quartier et de l'intercommunalité pour les deux autres. ●

(1) Institués par la loi Vaillant en 2002.

(2) I. Casillo et D. Rousseaux « Démocratie participative et quartiers prioritaires: réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens », Rapport de la CNDP remis aux ministres J. Gourault et J. Denormandie en 2019, accessible sur [debatpublic.fr](http://debatpublic.fr)

(3) Voir par exemple les réseaux de voisinage [ensembl.fr](http://ensembl.fr) ou [mesvoisins.fr](http://mesvoisins.fr)

(\*) Voir les fiches ressources du Labo de Démocratie Ouverte: [labodemocratieouverte.org](http://labodemocratieouverte.org)

**POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN**

• « La boîte à outils des conseils de quartier » Guide pratique de Démocratie Ouverte en partenariat avec la Ville de Paris → [www.labodemocratieouverte.org](http://www.labodemocratieouverte.org)

• « Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délibératif »,

L. Blondiaux, M-A Cohendet, M. Fleury, B. François, J. Lang, J.-F. Laslier, T. Pech, Q. Sauzay et F. Sawicki, Note de Terra Nova, 2019 → [tnova.fr](http://tnova.fr)

• « Les évolutions de la loi Engagement et Proximité pour les dispositifs participatifs », Legibase, 2020 → [elections.legibase.fr](http://elections.legibase.fr)

## Faites vivre la démocratie

Politiker vous aide à structurer le dialogue et la collaboration avec les citoyens



Plateforme de démocratie locale et appui aux projets de concertation, rendez-vous sur [politiker.fr](http://politiker.fr)

L'EXPERTE

**ILARIA CASILLO,**  
vice-présidente de la Commission nationale  
du débat public (CNDP)



## A quoi servent encore les instances de participation ?

**N**ous assistons aujourd'hui à un sursaut de l'offre institutionnelle de participation: budgets participatifs, grandes consultations à l'échelle des métropoles, tirage au sort de citoyens pour coélaborer des politiques publiques... Doit-on interpréter la prolifération de ces démarches ponctuelles comme une remise en question des instances pérennes et stables de participation, telles que les conseils de développement, les conseils de quartier et citoyens? Pourquoi se tourner vers d'autres dispositifs participatifs alors que ces instances sont déjà censées donner une place, et de la voix, aux citoyens? Derrière cette frénésie à explorer de nouveaux dispositifs se cache peut-être pour les élus une réelle difficulté à répondre à la double crise qui touche les instances participatives: une crise de pertinence et une crise d'efficacité.

**Prolifération.** Tout d'abord, le millefeuille participatif actuel (conseils de quartier, conseils citoyens, tables de quartier, conseils de développement, etc.) est de plus en plus incompréhensible pour les citoyens, qui ont du mal à saisir la différence et les rôles précis de chacun de ces espaces de participation. A force de proposer toujours plus de dispositifs, les élus en viennent à remettre en cause la pertinence même de ces

instances. Le recours croissant aux budgets participatifs est de ce point de vue très significatif: ce dispositif ad hoc court-circuite bien souvent les conseils de quartier ou citoyens et leur travail. Cette prolifération de démarches de consultation citoyenne hors dispositifs existants, malgré sa volonté louable d'éclairer la décision par l'avis citoyen, témoigne surtout d'une schizophrénie de l'offre institutionnelle de participation et questionne la pertinence même de ces instances pérennes de participation.

**A bout de souffle.** Ces dernières semblent en effet être à bout de souffle, incapables de fonctionner comme une véritable interface entre la population, les habitants et leurs élus. La baisse importante d'engagement et de mobilisation des citoyens en leur sein est à ce titre parlante. Leur contribution réelle à la construction des villes, des cadres de vie et des politiques publiques est par ailleurs très faible du fait de leur faible capacité à peser sur les décisions. Il suffit d'analyser l'efficacité de l'action des conseils de quartiers pour s'en convaincre.

**Concentration.** Une réorganisation de l'offre institutionnelle de participation semble donc nécessaire pour redynamiser ces instances et pour leur donner de la cohérence.

Au regard de la demande croissante de la population de peser davantage sur les choix qui la concernent et de la défiance croissante qui entoure les consultations menées par les pouvoirs publics, une piste intéressante pourrait être de se concentrer et d'investir exclusivement sur les instances qui incarnent le mieux ces attentes. En particulier, les conseils citoyens présentent des fortes potentialités car ils peuvent donner aux habitants à la fois le pouvoir de peser sur les choix des élus et assurer leur indépendance. Il s'agit d'instances récentes (mises en place en 2014) qui peuvent, si elles évoluent correctement, répondre au mieux aux défis démocratiques qui attendent nos élus. ●

En tant que vice-présidente de la Commission nationale du débat public, Ilaria Casillo a corédigé le rapport « Démocratie participative et quartiers prioritaires: réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens » avec Daniel Rousseaux, remis aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie en 2019. Elle est également chercheuse et maîtresse de conférence à l'université Paris-Est-Marne-la-Vallée.

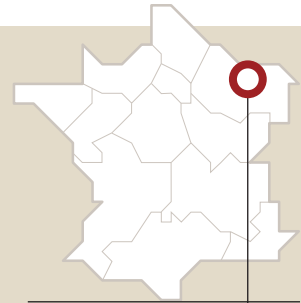
## RETOUR D'EXPÉRIENCE **Le conseil de développement durable du Grand Nancy**

### REPÈRES

La loi Engagement et Proximité promulguée en décembre 2019 a relevé le seuil de création des conseils de développement, désormais facultatifs dans les EPCI de moins de 50 000 habitants. **Dominique Valck** est président du conseil de développement durable (C3D) du Grand Nancy.



© N. CORNET



**MÉTROPOLE DU GRAND NANCY**  
Département : Meurthe-et-Moselle (54)  
Nombre de communes : 20  
Population : 256 610 hab.

### ► **Qu'est-ce que la loi Engagement et Proximité va changer pour les conseils de développement ?**

**Dominique Valck :** Avoir rendu les conseils de développement facultatifs dans les intercommunalités de moins de 50 000 habitants va compliquer la tâche à ceux des petits territoires. Il y a encore beaucoup d'élus pour qui c'est une instance qui les empêche de décider tous seuls et rapidement. La loi envoie un signal négatif sur l'utilité de ces conseils. Ne pas renforcer l'organe citoyen au niveau de l'intercommunalité, c'est par exemple prendre le risque que les lois nécessaires à la transition écologique ne soient ni coconstruites, ni contextualisées et en définitive rejetées. En revanche, la loi oblige les élus intercommunaux à ouvrir le débat au sein de leur assemblée délibérante pour déterminer deux choses : comment ils comptent associer les citoyens à la prise de décision de façon générale, et comment ils envisagent leur collaboration avec le conseil de développement. Le premier point permettra de clarifier la répartition des rôles entre les différentes instances locales de participation, les collectifs citoyens, etc. Le second obligera les élus à justifier leur position sur les conseils de développement.

### ► **Pourquoi les conseils de développement sont-ils importants, parmi tous les dispositifs de participation locale déjà existants ?**

**D.V. :** Ce sont des lieux de débat apaisé, capables de garantir une véritable écoute des citoyens. Il n'y a pas d'intérêt particulier qui instrumentalise le débat, alors que c'est moins le cas – et à juste titre – dans

**Les conseils de développement visent à éclairer la décision des élus par l'audition d'expertises citoyennes.**

les autres dispositifs comme les conseils citoyens ou de quartier. Au niveau de l'intercommunalité, il est nécessaire pour moi d'avoir cette maison du temps long, qui renoue avec une certaine idée du débat démocratique.

Les conseils de développement n'ont pas du tout pour objectif de contester le système représentatif : ils visent à éclairer la décision des élus par l'audition d'expertises citoyennes et de la société civile.

### ► **Comment mettez-vous en application ces principes dans le fonctionnement du C3D à Nancy ?**

**D.V. :** Notre mode de fonctionnement repose sur le dialogue et la transparence. Quand l'assemblée nous saisit pour avis, nous acceptons toujours la saisine, en l'amendant si besoin. Nous avons un premier temps d'échange avec les élus concernés et les services de l'intercommunalité, pour bien cerner la question. Puis nous prenons le temps de creuser le sujet en auditionnant des experts, des consultants, des philosophes et en allant sur le terrain si nécessaire. On anime ensuite le débat entre les différents collègues du C3D, qu'un comité d'écriture retranscrit fidèlement. Une version "martyr" de l'avis est transmise au bureau du conseil (composé de membres de chaque collège). Chaque membre du conseil peut déposer un amendement, à condition qu'il soit porté par au moins cinq autres conseillers. Les amendements sont soumis au vote de l'ensemble des conseillers et adoptés à la majorité simple en présence du quorum. Tout cela peut sembler un peu formel, mais cela aide à cadrer les débats et à bien sourcer toutes les contributions. ■■■

## Renouveler

■■■ Une fois les amendements examinés, la version finale de l'avis est transmise au président de la Métropole.

Notre travail est reconnu pour sa qualité: notre contribution « Les natures en villes au secours des respirations urbaines » a inspiré de nombreux élus et programmes de candidats. C'est dans notre capacité à inspirer que nous construisons notre utilité et donc notre identité.

### ► Quel lien entretenez-vous avec le monde de la recherche?

**D.V.:** Nous travaillons énormément avec des chercheurs. Cela nous permet de nous ouvrir à de nouveaux sujets, nous défaire de nos préjugés, revisiter nos méthodes de travail... Notre perception des problèmes évolue avec eux. Par exemple, nous avons récemment travaillé avec un géographe du genre pour repenser le projet métropolitain sous ce prisme, et avec une anthropologue sur la question du mieux-être et des sons dans la ville. Ce sont des champs encore peu investis par les politiques, alors qu'ils sont déterminants. Le rôle des écrivains et des artistes est aussi essentiel: ils ont souvent un regard quasi chirurgical sur leur territoire. Nous avons eu la chance de bénéficier de la vision de Nicolas Mathieu, l'auteur de *Leurs enfants après eux*, pour sa vision des cantons ruraux désertés du Grand Est.

### ► Qu'est-ce que le C3D apporte concrètement aux acteurs du territoire du Grand Nancy?

**D.V.:** Il est de plus en plus amené à jouer le rôle de pôle de coordination entre les instances locales de démocratie participative (collectifs citoyens, conseils de quartier...) et les échelons supérieurs, notamment le CESER. Localement les conseils de développement essaient de se coordonner, mais il faut aller plus loin.

C'est pourquoi nous voulons créer une conférence métropolitaine des conseils de développement, à l'échelle suffisante du bassin de vie pour réussir les transitions. Cela passe également par la création d'un continuum entre la Coordination nationale des conseils de développement, les CESER et le CESE. Il permettrait aussi de relier

et de solidariser partout des territoires urbains et ruraux, qui s'éloignent de plus en plus et se parlent de moins en moins. C'est une réflexion citoyenne à laquelle nous associerons les élus, parce qu'elle nécessite une vision systémique de ces instances et de leurs places respectives. Nous sommes là avant tout pour créer des alliances efficaces et faire en sorte que l'écosystème participatif fonctionne.

Enfin, notre rôle est aussi d'être une vigie citoyenne: nous sommes les mieux placés pour détecter les signaux faibles parmi les citoyens du territoire. Nous pouvons mettre les processus d'intuition collective au service de la prospective, comprendre les dynamiques en cours, anticiper les transitions. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI?

**Et si demain, les différentes instances de démocratie participative institutionnelles devenaient des laboratoires d'innovation démocratique?** L'un de leurs rôles explicites serait d'inventer, de tester et de faire tester de nouvelles méthodes de coconstruction des politiques publiques, de nouveaux outils d'engagement citoyen, de nouveaux dispositifs de gouvernance partagée...

**Et si ces instances étaient accompagnées par des prospectivistes, des designers, des chercheurs et des ingénieurs de la concertation?** Ateliers délibératifs de citoyens tirés au sort. Jeux sérieux de mobilisation dans les quartiers. Test comparatif de 3 modes de scrutins innovants: jugement majoritaire, vote à points et décision par consentement. Toutes ces innovations démocratiques et bien d'autres pourraient être sélectionnées, puis adaptées et testées au sein du territoire, en partenariat avec les collectivités, les citoyens et les associations.

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

- Interphaz, association d'éducation populaire pour dynamiser les initiatives citoyennes → [interphaz.org](http://interphaz.org)
- Les Conférences de Citoyens Améliorées pour développer la délibération citoyenne → [lescrd.org](http://lescrd.org)
- Les Jardiniers du Nous, pour apprendre à prendre des décisions en coopérant → [jardiniersdunous.org](http://jardiniersdunous.org)
- Vooter, une solution de vote et de consultation au sein d'un groupe → [vooter.co](http://vooter.co)



## 3 QUESTIONS À...

**MATHILDE IMER**, coprésidente de Démocratie Ouverte, fondatrice des Gilets citoyens et membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat

# « La délibération citoyenne, une voie de réconciliation ? »

**Peut-on réconcilier la démocratie représentative avec la demande d'une démocratie plus directe, récemment cristallisée autour du RIC ?**

Il y a plusieurs manières de répondre à cette exigence de « plus de démocratie ». Dans son dernier ouvrage, Pierre Rosanvallon décrit le populisme comme une idéologie fondée sur l'idée d'imposer à une élite la souveraineté d'un peuple, supposé uni et vertueux, par le référendum. Je crois qu'il est possible de répondre aux attentes des Français autrement.

La Convention citoyenne pour le climat est un exemple de « démocratie délibérative » : 150 citoyens, représentatifs de la diversité de la population, ont été tirés au sort pour élaborer des propositions de lois pour accélérer la transition écologique dans un esprit de justice sociale. Par le débat et l'audition d'experts aux avis contradictoires, des citoyens non spécialistes ont montré qu'ils pouvaient ainsi trouver des solutions d'intérêt général à des problèmes complexes, face auxquels les responsables politiques, pris dans leurs jeux de contraintes, butent depuis des années.

La démocratie délibérative permet de rapprocher les citoyens de leurs élus car elle favorise une plus grande compréhension de l'action publique. Pour preuve, certains participants de la Convention qui ne votaient plus sont retournés aux urnes aux prochaines élections. A l'inverse, les élus qui jouent le jeu se rendent compte de la diversité des vécus avec lesquelles il faut



© CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

composer. En se partageant le pouvoir, chacun fait un pas l'un vers l'autre. Cela peut recréer de la confiance, à condition que chacun tienne son engagement. Dans le cas contraire, le « civic-washing » sera contre-productif pour la démocratie comme pour les responsables politiques.

**Quelle est la place du référendum dans cette forme de démocratie délibérative ?**

Le référendum est un outil intéressant, mais seul il ne suffit pas à construire une démocratie approfondie, d'autant qu'il peut devenir dangereux s'il est mal utilisé. Le Brexit nous a montré qu'avant d'engager un référendum, les tenants et les aboutissants de la question posée

doivent être clairs pour tout le monde. C'est pourquoi il est utile de le faire précéder d'une assemblée citoyenne délibérative qui informera la population sur les avantages et les inconvénients précis du « oui » ou du « non » avant le vote. C'est ce qui s'est passé en Irlande sur l'avortement. Idéalement, il faudrait combiner l'initiative citoyenne, la délibération et le référendum : il s'agirait en quelque sorte d'un « RIC délibératif ».

**Que nous apprend la Convention citoyenne pour le niveau local ?**

L'échelon local n'a pas attendu la Convention pour proposer des modalités de participation similaires, comme les conférences de citoyens. Cet outil est intéressant car il permet non seulement de dépasser l'intérêt particulier grâce à l'intelligence collective, mais aussi de faire dialoguer des personnes différentes de manière apaisée et de former les citoyens aux enjeux complexes des politiques publiques. Pour moi, c'est ça la démocratie. Mais attention : cela ne marche, au niveau local comme national, que si il y a un engagement clair des élus sur le débouché prévu pour les propositions issues de ces processus. ●

**Se mobiliser****LE DÉFI N° 10**

# Reconnaître l'interpellation comme forme d'expression citoyenne

**A**ssocier l'interpellation à la démocratie ne va pas de soi. Parfois incarnée dans une situation conflictuelle, l'interpellation peut sembler en rupture avec l'idéal démocratique d'un débat pacifié et argumenté. Elle est pourtant une forme d'expression citoyenne qui révèle les besoins de populations mal représentées ou qui défend des causes d'intérêt général. Comment peut-elle compléter la démocratie représentative et la participation citoyenne institutionnalisée ?

## L'interpellation, une composante essentielle de la démocratie

Comprendre l'interpellation s'avère d'une grande utilité pour décrypter le contexte de nos démocraties représentatives en crise. Rassemblements et occupations, mobilisations citoyennes, actions directes non-violentes et désobéissance civile... Pour protester ou réclamer l'action publique, des mouvements citoyens surgissent un peu partout dans le monde, comme Occupy Wall Street à New York, les Indignés en Espagne, les Gilets Jaunes en France ou les marches pour le climat. Ces initiatives révèlent que le citoyen n'est pas seulement celui « qui donne sa voix » à un élu ou qui « contribue au débat », il est aussi celui

qui demande, surveille et interpelle ses représentants.

En exprimant un intérêt, un problème ou un besoin, l'interpellation rend visible des causes ou des problématiques auxquelles certains citoyens sont sensibles et qui sont mal prises en compte par les institutions. Elle permet donc de mieux considérer la diversité des intérêts présents dans une situation donnée et d'ouvrir des espaces de dialogue pour y répondre. En cela, elle n'est pas seulement un outil de contrôle de l'action publique: elle est aussi un outil de coconstruction de l'intérêt général. C'est tout l'intérêt de l'interpellation en démocratie: mettre en exergue les positions plurielles de la société.

L'interpellation peine à être considérée légitime car elle n'est pas une offre publique de participation émanant des autorités, mais une offre civile qui vient de citoyens revendicatifs. Reconnaître les formes d'expression citoyenne là où elles se trouvent est un formidable moyen de développer des politiques publiques plus appropriées, au service de tous.

## Développer le pouvoir d'agir des habitants pour une interpellation constructive

En tant qu'élu, écouter les interpellations citoyennes demande parfois de dépasser les postures conflictuelles pour chercher à comprendre le fond derrière la forme. Certaines personnes ne maîtrisent en effet pas les codes du « politiquement correct » ou n'ont pas nécessairement tissé des relations de confiance avec les institutions qui les entourent (par exemple en raison

de discriminations subies ou de stigmatisations). Il arrive alors que leur parole « déborde ». Comment adopter une posture à l'écoute des colères exprimées par les habitants pour les transformer en énergie constructive ?

Pour donner aux personnes les plus éloignées des institutions les moyens de se faire entendre, au-delà des dispositifs participatifs peu adaptés pour recueillir leur parole, il convient de favoriser le développement de leur « pouvoir d'agir ». Il s'agit pour elles de prendre confiance dans leurs capacités d'action, se former pour pouvoir évaluer elles-mêmes les problèmes et les traduire en demandes précises aux institutions. Pour encourager cela, des méthodes de mobilisation et d'auto-organisation de la société civile existent et sont expérimentées. Parmi elles, le community organizing consiste à partir des colères individuelles pour les formuler en problèmes collectifs. Les citoyens apprennent ainsi à agir ensemble, à porter des revendications autour de leurs besoins et à prendre part aux affaires publiques.

## Expérimenter pour légitimer le droit d'interpellation

Si le droit d'interpellation n'est pas encore reconnu en tant que tel par la loi, des expérimentations existent au niveau local: cahiers de doléances, pétition et e-pétition, manifestation, votation d'initiative citoyenne... Certaines ont été portées par des collectivités, comme la région Rhône-Alpes en 2012, le département de l'Essonne en 2014 ou la ville de Grenoble en 2016.



© GODEFROY PARIS

Des citoyens se mobilisent lors de la première « Marche pour le climat » à Paris, en 2018.

Devenu un symbole de la demande d'un droit d'interpellation par les citoyens, le Référendum d'initiative citoyenne n'existe pas dans la loi. Des outils permettent toutefois aux collectivités volontaristes de s'en rapprocher, en combinant droit de pétition et référendum local ou votation citoyenne. Inscrit dans la constitution, le droit de pétition permet aux électeurs de demander l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour du conseil municipal. Si cet outil d'interpellation n'impose pas aux autorités de prendre en compte cette demande, l'élu peut tout à fait respecter l'expression citoyenne en s'engageant politiquement. En revanche, il ne peut y avoir légalement de mécanisme obligeant une application directe de la demande émanant d'une pétition.

Sur pétition d'initiative citoyenne ou sur son initiative propre, une collectivité peut ensuite décider de mettre en place un référendum local ou une consultation citoyenne. Le premier dispositif est contraignant car il fixe un quorum de 50% de l'électorat de la commune concernée, la liste électorale constitue le corps des votants (les résidents non inscrits ou les mineurs

ne peuvent pas être associés), les mêmes moyens logistiques que pour un scrutin classique doivent être déployés (bureaux de votes, isolements, etc.). La majorité des collectivités optent donc pour la consultation, aussi appelé votation citoyenne. En revanche, la consultation n'a pas d'effet décisionnel: la collectivité peut ne pas respecter le résultat du vote. Les élus qui mettent en place la consultation ne peuvent que s'engager politiquement à en défendre le résultat lors de la délibération du conseil municipal.

La votation citoyenne a par ailleurs l'avantage de pouvoir concerner seulement une partie de la population, par exemple les

usagers d'une crèche ou les habitants d'un quartier. Les habitants se mobiliseront, s'informeront et décideront de manière d'autant plus éclairée s'ils sont invités à s'exprimer sur un sujet qui les concerne directement. Ils constituent ainsi un « public » autour d'un problème précis (\*). C'est un des facteurs de succès des dispositifs d'interpellation et d'expression citoyenne: être initiés à la bonne échelle, celle où ils ont du sens pour le territoire, une échelle qui n'est pas forcément celle de la collectivité. ●

(\*) John Dewey, « Le public et ses problèmes », 1927, traduit en Français et publié aux éditions Gallimard en 2010

## POUR ALLER PLUS LOIN

- Le site de l'Accélérateur de la mobilisation qui propose des outils pour organiser des mobilisations citoyennes → [www.accelerateurdelamobilisation.org](http://www.accelerateurdelamobilisation.org)

- M.-H. Bacqué, M. Mechmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », Rapport au ministre délégué chargé de la ville, 2013 → [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

- M. Carrel, « Faire participer les habitants? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », Lyons, Presses de l'ENS, 2013

## Se mobiliser

L'EXPERT

### JULIEN TALPIN,

chercheur en sciences politiques au CNRS, codirecteur du GIS Démocratie et participation



## Se donner les moyens de faire vivre le pouvoir d'agir

**F**ace à l'essoufflement d'une démocratie participative descendante qui est parfois vécue comme une injonction à la participation, la notion de pouvoir d'agir est apparue depuis dix ans comme une alternative possible pour de nombreux militants de la démocratisation de la démocratie. Favoriser l'essor du pouvoir d'agir requiert de s'appuyer sur deux piliers complémentaires : la capacité d'organisation des habitants et la possibilité d'une traduction politique de leur expression.

**Auto-organisation.** Pour développer la capacité d'auto-organisation, il conviendrait de favoriser des formes variées de regroupements de citoyens, qu'elles prennent ou non la forme d'associations, à l'instar du *community organizing* ou des Tables de quartier montréalaises, collectifs interassociatifs autonomes des pouvoirs publics. Ces formes d'auto-organisation permettent de formuler des idées et des intérêts qui demeurent souvent tus ou invisibilisés dans les dispositifs classiques de participation. La démocratie participative a fréquemment été instrumentalisée contre les collectifs de citoyens, vus comme trop peu représentatifs ou trop vindicatifs. Or le pouvoir d'agir s'exerce d'abord collectivement.

**Financement.** Les conditions matérielles de l'auto-organisation sont ici essentielles. En suivant l'exemple du fonds d'interpellation citoyenne proposé par le rapport Bacqué/Mechmache et la coordination Pas sans nous, il faudrait imaginer des modalités de financement public de ces formes de participation qui garantissent l'indépendance du dispositif. A l'échelle municipale, les subventions aux associations pourraient être attribuées par des commissions mixtes, composées de membres de la majorité, de l'opposition, de citoyens tirés au sort et de techniciens.

**Débouchés.** Si l'auto-organisation est indispensable au développement du pouvoir d'agir, il lui faut des débouchés afin que la participation puisse infléchir les politiques publiques. Si c'est bien souvent par le rapport de force que les voies minoritaires sont entendues, on peut aussi envisager des formes plus délibératives. Le « groupe de travail » qui avait permis à l'Atelier Populaire d'Urbanisme de l'Alma-Gare à Roubaix dans les années 1970 de renégocier le projet de rénovation urbaine est en cela inspirant. Il montre qu'il est possible de construire des espaces de codécision rassemblant collectifs d'habitants, citoyens, associations, pouvoirs publics et techniciens.

**Démocratie directe.** Les mécanismes d'interpellation citoyenne peuvent être une autre forme de débouché institutionnel au pouvoir d'agir. En hybridant droit de pétition et référendum local, une forme de RIC municipal pourrait voir le jour. Investies par des collectifs citoyens, les campagnes référendaires pourraient devenir de formidables moments de délibération démocratique, ce qui permettrait aux gens de voter en toute connaissance de cause. La vertu de la démocratie directe – qui ne vaut qu'articulée à d'autres formes de délibération collective – est qu'elle vient briser le sentiment d'une participation pour rien, la résignation des citoyens à l'égard de la démocratie participative étant le fruit d'expériences répétées de dispositifs consultatifs. ●

Les recherches de Julien Talpin portent sur l'engagement dans les quartiers populaires. Il a notamment publié *Community Organizing. De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis* aux éditions Raisons d'agir en 2016, et *Communautarisme ?* (avec Marwan Mohammed aux éditions PUF, Vie des idées, 2018).

## RETOUR D'EXPÉRIENCE **Les expérimentations d'interpellation citoyenne à Grenoble**

### REPÈRES

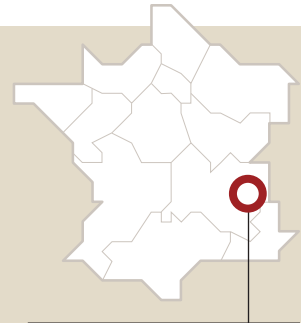
La ville de Grenoble est considérée comme le premier « laboratoire expérimental » de la démocratie d'interpellation en France.

**Pascal Clouaire**, a été l'adjoint au maire de Grenoble chargé de la démocratie locale de 2014 à 2020. Au début de son mandat, il a mis en place deux dispositifs d'interpellation et de votation d'initiative citoyenne.



© GOOGLE STREET VIEW

La mairie de Grenoble



#### GRENOBLE

Population : 443 123 hab.

Département : Isère (38)

Intercommunalité :

Grenoble-Alpes Métropole

### ► Pourquoi avez-vous fait le choix de développer un dispositif d'interpellation et de votation citoyenne en 2014 ?

**Pascal Clouaire :** Nous partons du principe que les citoyens participent parce qu'ils décident, et non l'inverse. Le pari de la démocratie, c'est d'associer les citoyens dans les processus décisionnels pour les amener à participer aux affaires de la collectivité. Nous voulons donner du pouvoir d'agir pour « faire société », ce qui demande aussi aux élus d'apprendre à accepter de perdre du pouvoir.

Nous avons donc mis en place un dispositif alliant interpellation et votation citoyenne : si une pétition citoyenne dépassait les 2000 signatures, alors elle était débattue par le conseil municipal qui, soit retenait directement la proposition, soit la soumettait à l'avis des Grenoblois dans le cadre d'une votation citoyenne. Le maire de Grenoble s'était engagé à mettre en œuvre celles recueillant au moins 50% et 20000 votes « pour ».

### ► En mai 2018, à la suite d'un recours préfectoral, le tribunal administratif de Grenoble a annulé ce dispositif. Pourquoi ?

**P.C. :** Il y a quatre décisions qui ont justifié l'annulation du dispositif. Premièrement, il concernait les Grenoblois de 16-18 ans et les résidents étrangers, dans une vision étendue de la question de la citoyenneté. Si pour nous, le fait d'habiter la ville confère le droit de participer à la décision au niveau local, ce n'est pas le cas pour la préfecture. Deuxièmement, mettre en place ce dispositif revenait à produire et créer du droit, ce qui n'est pas possible pour une collecti-

**Selon la loi, les citoyens n'ont pas le droit d'imposer un ordre du jour au maire.**

tivité. Troisièmement, la procédure du dispositif se basait sur le droit de pétition : lorsqu'un seuil de 2000 signatures était atteint, le sujet de la pétition devait passer au conseil municipal. Or, en droit français, les citoyens n'ont pas le droit d'imposer un ordre du jour au maire. Enfin, la votation était positive lorsqu'elle était validée par plus de 20000 électeurs : elle obligeait alors les élus à voter dans un sens ou dans un autre. Or, il n'existe pas de mandat impératif en France.

### ► Quels enseignements avez-vous tiré de cette expérience ?

**P.C. :** En 2020, la loi française ne permet pas de mettre en place un dispositif d'interpellation ou un référendum d'initiative citoyenne. On peut penser au référendum local mais ce dispositif est très contraignant car il comporte des seuils beaucoup trop élevés, soit une participation minimum de 50% des citoyens inscrits sur liste électorale.

Nous devons peser collectivement auprès des députés de manière à créer au niveau de la loi un droit d'expérimentation.

Il faut donc faire la promotion d'une transition démocratique en insistant sur la notion de co-responsabilité des politiques publiques. Au niveau local, les élus peuvent être porteurs d'un plaidoyer. Il faut que les acteurs de la controverse et du débat, des partis politiques, s'emparent de ces questions.

### ► Avez-vous tenté de (ré)installer de nouveaux dispositifs d'interpellation après l'annulation du premier ?

**P.C. :** Bien sûr ! Nous avons fait évoluer les conseils de quartier consultatifs vers ce qu'on a appelé les conseils citoyens ■■■

## Se mobiliser

■■■ indépendants (CCI). Comme la loi Vaillant laisse beaucoup de liberté sur la manière de les organiser, nous avons souhaité les transformer en une instance indépendante et autonome, en abandonnant notamment la coprésidence des élus. Les membres des CCI ont la possibilité d'interpeller le maire en lui posant une question dans les mêmes conditions que l'opposition, mais la force de ces conseils réside surtout dans le fait de pouvoir intervenir de manière consultative là où ils le souhaitent. Par exemple, ils sont intervenus sur le plan de déploiement des pistes cyclables pour apporter des conseils d'usagers. Ils peuvent également être consultés par les élus pour définir les thématiques de concertation et pour évaluer les politiques publiques.

### ► Est-ce que ces CCI ont permis de donner davantage la parole aux publics éloignés des institutions ?

**P.C.:** Pas vraiment, malheureusement. Les CCI ont été mis en place par une assemblée constituante réunissant 150 citoyens, dont une partie tirée au sort, pour définir leur rôle, leur zone géographique, leur composition... Cependant, les personnes tirées au sort ne sont pas restées longtemps car on leur demandait une participation sur une période longue sans agir sur des sujets concrets. Les membres actuels des CCI sont donc essentiellement des personnes volontaires.

### ► Dans quel cadre le tirage au sort permet-il de développer le pouvoir d'agir des habitants ?

**P.C.:** Le tirage au sort fonctionne dès que les habitants ont un pouvoir de décision, bien défini en amont, sur un objet concret. Lorsque nous avons découvert que les CCI ne fonctionnaient pas à la hauteur de nos espérances, nous avons développé des jurys citoyens, composés de personnes tirées au sort et de volontaires, pour faire des préconisations sur des politiques publiques précises. Et là, notre expérience atteste qu'une diversité de citoyens se mobilisent lorsque les concertations sont courtes et portant sur un projet précis, animés par des professionnels, avec la possibilité d'interpeller des élus et des experts, et enfin,

lorsque les participants ont la garantie que les préconisations seront entendues par le conseil municipal.

### ► Quels sont les facteurs de réussite pour les dispositifs d'interpellation selon votre expérience ?

**P.C.:** La diversification et l'expérimentation sont déterminantes. Chacun doit pouvoir s'impliquer selon son temps, son profil, son

appétence aux affaires publiques. Une évaluation permanente et des ajustements doivent être réalisés tout au long du mandat. Il s'agit d'être en veille permanente pour repérer les limites du cadre juridique. ●

## POUR ALLER PLUS LOIN

### ET SI ?

**Et si demain, la collectivité assumait de réserver une partie de son budget** pour financer interpellations, contre-expertises, initiatives et mobilisations citoyennes ?

**Et si les élus acceptaient de ne pas maîtriser tous les dispositifs participatifs**, en considérant les oppositions comme potentiellement constructives ? Là où il y a de la colère, il y a de l'énergie... et si les élus et agents publics sont sincères dans leurs démarches, ils peuvent au final bénéficier de cette énergie en la mobilisant sur l'amélioration des projets du territoire. Il faut alors accepter de s'être peut-être trompé, accepter des formes parfois « rugueuses » d'interpellation et chercher à comprendre vraiment les revendications. Avec une telle posture d'ouverture, certains dispositifs d'interpellation peuvent devenir très puissants !

**Et si votre collectivité mettait en place un « RIC délibératif local »**, mêlant pétition, délibération et référendum, comme le propose le think tank Terra Nova ?

### LES INNOVATEURS POUR VOUS AIDER

- Change.org, plateforme de pétition, Rise For et Factio, plateformes de lobbying citoyen  
→ [change.org](https://change.org) / [risefor.org](https://risefor.org) / [factio.org](https://factio.org)
- Polipart, pour trouver ses élus partout en France  
→ [polipart.fr](https://polipart.fr)
- Médiacités, journal d'investigation locale engagé pour le renouveau démocratique → [mediacites.fr](https://mediacites.fr)
- Purpledata.io, la technologie qui permet aux citoyens de reprendre le pouvoir sur leurs données → [purpledata.io](https://purpledata.io)

## 3 QUESTIONS À...

ADRIEN ROUX,

fondateur de l'Alliance citoyenne, une association s'appuyant sur les méthodes du community organizing

# « Quelle place pour la colère en démocratie ? »

### Que représente la colère populaire en démocratie ?

La colère en démocratie, c'est un moteur de la mobilisation collective et des transformations sociales. Que ce soit les locataires qui dénoncent la hausse des charges ou le mouvement des Gilets jaunes, la colère est souvent le signe d'un dysfonctionnement ou d'une injustice, une frustration face à un écart entre le monde tel qu'il est et le monde qu'on voudrait qu'il soit. Il y a derrière elle une demande de changement. L'écouter et la comprendre permet de saisir les besoins insatisfaits de citoyens affectés par des décisions publiques. Dans les confrontations, il n'y a pas de gentils et de méchants, il y a juste des contradictions à reconnaître et à résoudre.

### Comment transformer les colères individuelles en propositions politiques collectives ?

Pour faire ressortir des demandes audibles pour les institutions, l'organisation entre pairs est un préalable nécessaire. A l'Alliance citoyenne, nous organisons les communautés d'habitants (community organizing) pour leur permettre d'exprimer les injustices vécues et construire une parole collective. Concrètement, nous multiplions les rencontres, puis nous aidons les plus motivés à organiser des assemblées locales, qui sont des espaces de dialogue et de décision collective.



© ALLIANCE CITOYENNE

Les personnes concernées par des problèmes similaires peuvent y partager leurs frustrations communes, décider collectivement des priorités et inventer des stratégies créatives pour faire entendre leurs demandes. Ce travail d'organisation des communautés (parents d'une crèche, habitants d'un quartier, personnes avec handicap...) permet d'impulser ensuite des dynamiques d'interpellation avec des pétitions et des mobilisations populaires, afin d'engager la négociation avec les pouvoirs publics. Les élus acceptent généralement le jeu et rencontrent les citoyens, mais ils peuvent avoir des réticences en fonction des sujets.

On insiste sur l'implication des citoyens en amont des décisions publiques, mais la possibilité pour ceux qui sont affectés de s'exprimer en aval, sur les

effets d'une politique publique est aussi importante. L'interpellation exerce ainsi une « pression correctrice » sur l'action publique. Par exemple, la mobilisation des locataires du parc HLM permet de corriger des dysfonctionnements liés à la gérance du logement du bailleur social.

### Comment ancrer la démocratie d'interpellation dans le fonctionnement des institutions ?

On pourrait institutionnaliser un droit à l'enquête citoyenne sous la forme d'un service public d'expertise à disposition des mobilisations, ou renforcer le droit à la négociation, avec la présence d'un médiateur pour aider à trouver des solutions dans le conflit entre les administrations et citoyens organisés. Les élus doivent aussi pouvoir se former à la « résolution constructive de conflits ». La tentation de la répression des mobilisations existe. Mieux reconnaître les syndicats de citoyens-usagers, considérer les associations comme des animateurs de l'interpellation, développer des formes de financement et d'encouragement des initiatives citoyennes : autant de pistes pour développer un environnement favorable aux dynamiques d'interpellation et une action publique porteuse d'émancipation. ●

## LE DÉFI N° 11

# Décider ensemble du budget municipal

Le niveau d'ouverture du budget d'une collectivité est probablement l'un des éléments les plus révélateurs de son niveau d'ouverture démocratique. Avec le budget municipal, «on touche au dur» des projets et des politiques publiques. Ouvrir un budget municipal, c'est en même temps très politique et potentiellement complexe, si on ne s'y prend pas bien. Par où commencer et comment s'y prendre ?

## D'abord, la transparence et la pédagogie

C'est le b-a-ba autour du budget... et pourtant nombre de collectivités sont très opaques sur leurs données financières, qui sont pourtant des données publiques de premier ordre. Les subventions aux associations et les marchés publics sont à compter parmi les éléments à libérer dans le cadre d'une politique d'open data. Dans une démarche globale, toutes les données financières de la collectivité peuvent ainsi être mises à disposition dans un «tableau de bord» public, servant autant au pilotage de l'action publique qu'à la transparence (1).

Au-delà de la transparence, la question de la pédagogie faite autour du budget est essentielle. Un budget primitif complet d'une collectivité ne sera pas lu ni compris par le grand public sans explications. Pour en faciliter la compréhension, le recours à des infographies et à un travail graphique est essentiel. Une publication de l'évolution de certains indicateurs en comparaison avec des moyennes régionales ou nationales est aussi une bonne idée. Enfin, l'animation de communautés d'acteurs investis sur le sujet (journalistes de la presse locale, ONG engagées sur les questions de transparence, développeurs...) et la formation des élus et agents publics peut accroître la confiance et l'efficacité dans la gestion de la commune.

## Les incontournables et désormais classiques «budgets participatifs»

Le budget participatif est désormais bien connu: il consiste à flécher tout ou partie du budget d'investissement de la collectivité vers des projets proposés et choisis par les habitants du territoire. Il permet ainsi d'associer les citoyens à la définition des finances publiques locales. Le premier

budget participatif d'ampleur a été lancé à Porto Alegre, au Brésil, en 1989. Trente ans après, le processus continue et les budgets participatifs ont explosé partout dans le monde. En France, après l'expérience de quelques collectivités pionnières dans les années 2000, la mairie de Paris a contribué à relancer la dynamique en y consacrant 5% de son budget d'investissement entre 2014 et 2020, soit un demi-milliard d'euros. La plupart des grandes métropoles et de plus en plus de communes plus modestes (ainsi que des départements et des régions) se sont lancées dans cet exercice au cours du dernier mandat. Alors que la France en comptait 7 en 2014, leur nombre a doublé année après année pour atteindre 170 en 2020 (2).

Les budgets participatifs peuvent être des outils extrêmement puissants, à condition de leur donner de l'ambition. Comment aller au-delà du simple appel à projets ?

## Donner de l'ambition à son budget participatif

Évidemment, les montants alloués aux budgets participatifs sont importants à regarder. Certaines villes ont été jusqu'à mettre en place un budget d'investissement 100% participatif (notamment Grigny dans le Rhône en 2014). Mais les montants sont aussi à analyser au regard du budget et de la taille de la ville: l'enveloppe par habitant est souvent plus parlante que l'enveloppe globale.

Un budget participatif ambitieux, c'est un budget qui s'inscrit dans la durée et qui offre un véritable pouvoir décisionnel direct aux habitants (sans filtre discrétionnaire ou veto possible pour les élus). La «règle du jeu» et le fonctionnement de certains budgets participatifs sont même coconstruits, impliquant les citoyens en amont de leur

### POUR ALLER PLUS LOIN

- A. Bézard, «Budgets participatifs: donner du sens à la participation des citoyens», Note de la Fondation Jean Jaurès, 2020
- J. O'Miel et A. Mongy, «Réformer par l'expérimentation: la réception du budget participatif des lycées en Région Nord-Pas-de-Calais», Participations, vol. 9, no. 2, 2014 → [caim.info](http://caim.info)
- Y. Sintomer, C. Herzberg et A. Röcke, Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public, La Découverte, 2008



## Financer

**Le budget participatif est un outil de coconstruction des politiques publiques.**

les 95% restant sont décidés de manière opaque et fermée, la démarche reste anecdotique. Pour élargir la codécision, il est possible d'inviter les citoyens à participer aux commissions des finances, dans une logique de commissions extra-municipales ouvertes, ou à participer à la définition des priorités d'investissement pour le territoire. Sur des sujets techniques comme les finances publiques, il est important de prévoir des temps de formation et de médiation pour ne pas faire fuir les personnes les plus éloignées de ces sujets.●

(1) Il est possible de s'inspirer de la plateforme [openbudgets.eu](http://openbudgets.eu) qui vise à ouvrir les données budgétaires des institutions européennes.

(2) <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/quel-budget-participatif-pour-le-mandat-2020-26/>



© ADOBESTOCK

mise en place... et prévoyant évaluation citoyenne et amélioration continue.

Les porteurs de projet doivent pouvoir vérifier ce qu'il se passe à chaque étape: depuis le dépôt de leur projet jusqu'à la réalisation et même l'évaluation. Leur accompagnement est aussi un critère d'appréciation essentiel. Pour couvrir l'ensemble du territoire et accompagner les publics en difficulté à déposer des projets, la collectivité peut s'appuyer sur des structures d'éducation populaire, comme l'a fait la ville de Paris. Au-delà de la codécision du budget, la coconstruction des projets et leur mise en œuvre collective permettent de pousser le curseur collaboratif au maximum. Ainsi, le budget participatif du département du Gers associe le citoyen tout au long de la démarche: dépôts d'idées, commission citoyenne pour transformer les idées déposées en projets soumis sur la plateforme, votes des projets... 10% du budget d'1 million d'euros est réservé aux jeunes (moins de 20 ans).

Résultat: en 2018, 25% du corps électoral a participé (35000 votants). Un effort particulier a été conduit pour aller toucher une diversité de citoyens: possibilité de déposer des idées en ligne, à la mairie ou encore sur les marchés. Pour aller plus loin, les collectivités peuvent construire des partenariats de long terme avec les porteurs de projet afin de cogérer les aménagements financés par le budget participatif, dans une logique de création de «communs» au service du territoire. Cette logique de coopération entre pouvoirs publics et habitants a été explorée par la ville de Langouët qui a expérimenté une autre forme de collaboration autour des finances locales: l'emprunt participatif autour de projets de territoire.

### Commissions des finances ouvertes et financement participatif

Souvent, les budgets participatifs ne concernent qu'un pourcentage limité du budget global de la ville. Leurs détracteurs préviennent: si 5% du budget est participatif et que

**Civocracy**  
Participation numérique à impact

**Budget participatif**  
pilote par **Antoine Bézard** ([lesbudgetsparticipatifs.fr](http://lesbudgetsparticipatifs.fr))

**Consultations**  
**Sondages**

Logos: Doubs le Département, La Région Auvergne-Rhône-Alpes, VILLE DE LYON, Strasbourg.eu eurometropole, KPMG, MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

Maximilien AMI  
06 19 57 06 19 | [maximilien@civocracy.org](mailto:maximilien@civocracy.org)

L'EXPERT



**ANTOINE BÉZARD,**  
fondateur du site budgetsparticipatifs.fr

## D'un budget à part au budget participatif

**L**e mandat municipal 2014-2020 aura été marqué par le renouveau et l'essor des budgets participatifs. Celui-ci est une réponse concrète à des citoyens qui veulent être davantage associés aux décisions. Dans les années à venir, les nouvelles municipalités devront toujours mieux répondre à cet enjeu. Le budget participatif devra mieux s'intégrer aux politiques publiques et au travail des services pour embarquer les citoyens.

**Espace.** Chaque année depuis 2014, le nombre des budgets participatifs double en France. Ce sont d'abord les communes qui ont été à l'initiative et, plus récemment, les départements se sont engagés. Tous allouent une part de leur budget d'investissement à des projets proposés, puis votés par les citoyens. Ces projets prennent la forme d'aménagements ou d'équipements publics. Ils améliorent la vie des habitants et le vivre ensemble, à l'exemple d'aires de jeux, de terrains sportifs ou d'espaces verts. Les citoyens se saisissent aussi du budget participatif pour répondre à des enjeux qui leur sont prioritaires: la protection de l'environnement, la solidarité ou la sécurité routière... Le budget participatif est ainsi un espace où s'expriment les aspirations et les attentes des citoyens pour leur ville. Actuellement, la participation est en moyenne de

5% de la population. Elle progresse mais risque d'atteindre un plafond de verre, car la diversité des projets issus du budget participatif, aussi utiles soient-ils, le rendent parfois illisible.

**Donner du sens.** Les budgets participatifs donnent du pouvoir d'agir aux habitants, mais il convient à présent de donner du sens à ce pouvoir d'agir. L'enjeu est d'embarquer les citoyens dans l'élaboration des futures politiques publiques. Pour donner du sens à la participation, certaines collectivités ont décidé de cibler leur budget participatif sur le thème de l'environnement, donnant ainsi une ambition claire pour leur territoire. Ce choix permet aux habitants de mieux comprendre pourquoi ils sont invités à proposer des projets et donner leur voix: «Je participe pour préserver l'environnement de tous». L'environnement est aujourd'hui la piste la plus évidente. Elle n'est certainement pas la seule, si les (nouveaux) élus municipaux veulent associer les citoyens à la ville de demain.

**Ambitions partagées.** Pour susciter la mobilisation, le budget participatif doit être conçu comme un outil qui peut améliorer, enrichir ou encore compléter les politiques publiques. Il n'est pas un budget à part, mais bien une part du budget. C'est pourquoi il doit non seule-

ment avoir du sens aux yeux des citoyens qui participent, mais aussi aux yeux des agents territoriaux qui instruisent. Leur expertise technique doit pouvoir s'articuler avec l'engagement des citoyens et des élus, pour que le budget participatif puisse répondre au mieux aux ambitions partagées de la collectivité, globales ou locales: environnement, éducation, tissu associatif ou commercial...●

Antoine Bézard est un professionnel de la communication publique et fondateur du site de veille et d'analyse [www.budgetsparticipatifs.fr](http://www.budgetsparticipatifs.fr). Il est l'auteur de la note «Budgets participatifs: donner du sens à la participation des citoyens» publiée en 2020 par la fondation Jean Jaurès.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE **Le financement participatif municipal à Langouët**

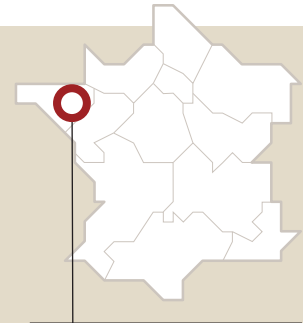
### REPÈRES

En novembre 2016, la petite commune de Langouët a expérimenté le financement participatif. Elle a levé 40 000 euros d'emprunt pour une étude d'écohabitats dans le cadre du réaménagement de son centre-bourg. Deux tiers des contributeurs habitaient la commune ou ses alentours. **Daniel Cueff** a été maire de la ville de 2014 à 2020.



© MARIE LANGOUËT

Le quartier de la Pelousière



**LANGOUËT**  
Population : 601 hab.  
Département : Ille-et-Vilaine (35)  
Intercommunalité :  
CC du Val d'Ille-Aubigné

### ► **Comment avez-vous eu l'idée de lancer un financement participatif pour ce projet ?**

**Daniel Cueff.** : Avant 2015, impossible pour les communes de lancer un financement participatif. Elles ne pouvaient emprunter qu'aux banques. Mais les prêts accordés sont souvent peu avantageux, accompagnés de conditions très contraignantes. Une évolution législative autorise désormais les communes à emprunter auprès des habitants. Nous avons saisi cette opportunité pour lancer notre premier emprunt en 2016, sur le projet de rénovation du centre-bourg.

Quand nous nous sommes lancés, personne ne pouvait nous expliquer comment faire car le financement participatif pour les communes était vraiment quelque chose de nouveau. La seule plateforme nous permettant de faire cela venait tout juste d'être agréé par Bercy. Depuis, nous avons lancé un second financement participatif en 2018 sur un projet de permaculture, et nous en préparons un troisième sur la mobilité.

### ► **Comment s'est déroulée la première campagne de financement et quelles ont été les réactions face à cette innovation financière ?**

**D.C.** : Au début, les habitants étaient surpris car ils ne connaissaient pas le dispositif. Ils pensaient que les impôts étaient la seule source de recettes possible pour une collectivité. Rapidement, certains se sont lancés car ils se sont dit qu'en prêtant à leur commune, ils financeraient un projet qui les concernait directement. «L'euro que je prête, je sais à quoi il sert : il sert à notre territoire, pour nos enfants.» Ils pouvaient donner entre 200 et 2000 euros à 2% sur six

**La motivation des habitants à contribuer, s'inscrit dans une démarche politique et non financière.**

ans. C'est le plafond fixé par la loi. Le taux est intéressant car il est supérieur au livret A, mais ce n'est pas l'intérêt économique qui a motivé les habitants à contribuer, c'est le fait de le faire dans l'intérêt du village. Le financement participatif, c'est une action politique plus que financière.

Pour aider les habitants, notamment les plus âgés, à enregistrer leur prêt via notre plateforme en ligne, nous avons ouvert neuf permanences tenues par les services municipaux. Nous avons eu au total

trente-sept contributeurs dont deux tiers d'habitants du village. Cela a été une grande satisfaction démocratique. Il n'y a pas eu d'opposition notable, car tout le monde savait où allait l'argent : à un projet d'intérêt général pour la commune. De plus, l'emprunt est facultatif – il s'appuie sur la libre adhésion des individus – et les gens à qui on emprunte ont un revenu. Ce n'est vraiment à ne pas confondre avec un don, qui par ailleurs peut être une belle chose s'il est mis au service d'un projet.

### ► **Comment les habitants ont-ils été impliqués dans la définition du projet ?**

**D.C.** : Notre budget coopératif (les 40 000 euros empruntés) épouse notre vision de la démocratie coopérative dans la commune. Dès 2002, nous nous sommes éloignés de la démocratie participative telle qu'elle est communément définie. C'est une conception très conservatrice dans le sens où elle favorise les idées déjà émises, peu originales. Je crois que seule une démocratie «implicative» a du sens, c'est-à-dire une démocratie dans laquelle tout le monde s'investit.

A Langouët, nous avons voulu définir une politique coopérative, ambitieuse sur ■■■

## Financer

■■■ le plan écologique. En tant qu'élus, nous fixons le cadre politique, puis nous codécidons des modalités de mise en œuvre avec les habitants.

Nous tentons donc d'associer au maximum les habitants aux décisions concernant l'affectation du budget d'investissement. Dans le cas du premier financement participatif, nous avons fixé l'objectif de rénover le centre-bourg en faisant de l'écohabitat. Les habitants ont ensuite été associés pour décider de la manière dont les 40000 euros allaient être dépensés.

Cela s'est ici traduit par la construction de maisons zéro carbone, zéro déchet et à énergie positive. La totalité du budget coopératif a donc été dépensée par les habitants, les conseils municipaux ne servant qu'à valider ces dépenses.

### ► En quoi votre vision de l'implication citoyenne change-t-elle les rôles de l' élu et des habitants ?

**D.C. :** L' élu devient davantage coordinateur que décideur. Cela n'empêche pas de faire de la politique: nous avons des défis à résoudre, nous proposons aux habitants de nous y aider. Autre exemple, dans la recherche d'une plus grande autonomie alimentaire de la commune, nous avons fixé le cap – avoir des cantines 100% bio – et nous avons demandé aux citoyens: comment pourrait-on y parvenir, par quel chemin, quels moyens? Comment pouvez-vous nous aider? La contribution de toutes et tous est bienvenue: certains ont déjà beaucoup de connaissances, d'autres partent de zéro mais apportent d'excellentes idées. Nous sommes dans une posture d'animation des débats, sans connaître le résultat à l'avance.

### ► Quelles sont les conditions de réussite d'un financement participatif municipal ?

**D.C. :** Pour fédérer, je dirais que le financement participatif doit porter sur un projet qui a un sens, pour la commune et pour ses habitants. Un projet ambitieux et fédérateur, par exemple d'énergie renouvelable citoyenne, sera plus susceptible d'être soutenu par les habitants qu'un projet peu politique comme la réfection d'une

voie communale. Il doit enfin s'inscrire dans une stratégie d'ensemble cohérente. Dans le cas contraire, il risque d'être perçu comme un coût imposé et inutile pour la commune. Ouvrir un financement participatif pour un projet public est avant tout un acte politique, bien plus qu'une opération financière.

Pendant la campagne, je conseillerais de s'adresser d'abord aux habitants avant de communiquer plus largement. Lors de notre second emprunt en 2018, nous avons levé 25000 euros en quelques jours grâce aux réseaux sociaux... mais seulement trois habitants de la commune avaient pu contribuer. La majorité des fonds provenait de l'extérieur. Or, il est important que les habitants puissent investir dans leur commune. ●

## POUR ALLER PLUS LOIN

### ET SI ?

#### Et si demain, à l'instar de la ville de Grigny (69) avant 2014, le budget d'investissement de votre ville était 100% participatif ?

Oui: la totalité de la répartition du budget d'investissement décidée par les habitants. Le nouveau rôle des élus ? Accompagner l'émergence de propositions politiques qui font sens et animer le débat public local. Celui des services de la ville ? Littéralement « être au service » des citoyens en les aidant à trouver les solutions techniques et financières pour rendre possibles leurs projets.

**Et si, pour votre démarche participative,** au lieu de faire voter les habitants de manière classique, vous expérimentiez un mode de scrutin innovant comme le vote par jugement majoritaire ? Une manière efficace d'éviter ou d'atténuer les biais d'un vote: mise en concurrence, vote utile ou vote stratégique...

**Et si, à la suite directe d'un budget participatif,** vous proposiez aux porteurs de projets une solution de financement participatif complémentaire permettant de financer des projets qui n'auraient pas été sélectionnés de prime abord ?

### LES INNOVATEURS POUR VOUS AIDER

- Les plateformes de budget participatif → [cap-collectif.com](http://cap-collectif.com) / [citizenlab.co](http://citizenlab.co) / [civocracy.org](http://civocracy.org) / [id-city.fr](http://id-city.fr) / [numericite.eu](http://numericite.eu)
- Collecticity, plateforme de financement participatif pour des collectivités → [collecticity.fr](http://collecticity.fr)
- Les Co-Citoyens, pour des budgets participatifs inclusifs et le financement d'initiatives citoyennes → [co-citoyens.fr](http://co-citoyens.fr)
- Mieux Voter, pour utiliser le jugement majoritaire dans un budget participatif → [mieuxvoter.fr](http://mieuxvoter.fr)

# 4 LA TRANSPARENCE AU SERVICE DU TERRITOIRE

Souvent éclipsée par la participation, la transparence est en réalité un élément central dans le développement d'une démocratie plus ouverte. À bien chercher, il s'agit d'un préalable à toute démarche participative de qualité et à tout projet collaboratif.

Il s'agit également d'un préalable à la refonte du lien de confiance entre les institutions et les citoyens, indispensable pour trouver - ensemble - les solutions aux défis démocratiques de notre temps.

Libérer les données publiques, contribuer à des outils collaboratifs ouverts, renforcer l'intégrité de la vie publique: la transparence est aussi un formidable levier de développement des territoires, qui contribue à un service public de plus grande qualité et qui bénéficie in fine à tous – habitants, associations, entreprises, agents publics et élus!

## Ouvrir

**LE DÉFI N°12**

# Comprendre l'intérêt de l'open data

Dès 1789, la Déclaration des Droits de l'Homme consacrait déjà le droit d'accès aux données publiques: «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration» (article XV). La loi République Numérique de 2016 oblige désormais les collectivités de plus de 3500 habitants et 50 agents à publier les informations publiques a priori, sans attendre que la demande en soit faite, de façon gratuite, accessible, ouverte et permettant la réutilisation des données (1). Pourtant, en octobre 2019, seules 10% des collectivités concernées avaient engagé une démarche en ce sens (2). Nombre d'élus s'estiment démunis devant une problématique qui leur paraît surtout relever du service informatique. Pourquoi et comment se lancer dans une démarche d'open data?

## De quelles données parle-t-on?

Commençons par rappeler que l'obligation d'ouverture des données introduite en 2016 ne concerne ni les informations personnelles, ni celles touchant à la sécurité nationale, ni celles couvertes par les différents secrets légaux. Peuvent par exemple être libérées les données concernant les services publics, l'aménagement du territoire, le fonctionnement de la collectivité, la liste des associations...

## Pourquoi ouvrir les données publiques?

Pour les collectivités locales, l'ouverture des données peut être vue comme un passage obligé pour augmenter la transparence, tant par redevabilité vis-à-vis des administrés que par souci de rendre l'action publique plus compréhensible et plus accessible. C'est utile pour les citoyens, mais aussi pour les collectivités elles-mêmes!

Avec un meilleur partage des données, les habitants peuvent mieux appréhender les sujets complexes en disposant d'informations complètes et transparente. La qualité du dialogue élus-citoyens s'en trouve ainsi renforcée. Mais ce n'est pas tout! Faciliter l'accès aux données de la collectivité et du territoire, c'est aussi fluidifier la collaboration entre les services de l'administration, ce qui améliore l'efficacité du service public: chacun à accès plus rapidement, plus facilement aux informations... En mettant en place une plateforme ouverte sur laquelle chacun peut contribuer à l'actualisation et à l'ajout de données, les collectivités peuvent favoriser une meilleure connaissance du territoire, au service de tous.

Enfin, le partage des données favorise le développement de nouveaux services sur le territoire, publics ou privés. En partenariat ou non avec les pouvoirs publics, des acteurs privés et associatifs peuvent en effet utiliser les jeux de données libérés pour développer des applications en lien avec la mobilité, le tourisme ou encore la gestion des déchets. Pour cela, il est possible d'organiser des sessions de créativité («hackathons»). Par exemple, à l'occasion du challenge Datacity, la ville de Paris a réuni agents, entreprises et start-up pour faire émerger des projets innovants qui apportent des solutions concrètes à la collectivité (comme l'adaptation de l'éclairage public en fonction de la circulation).

## Quelles sont les données intéressantes à publier?

Pour ne pas se sentir perdu parmi le foisonnement de données disponibles, il est important de prioriser l'ouverture de celles qui vont être utiles pour le territoire, son attractivité, ses habitants ou les entreprises et associations qui y résident.

Prenons l'enjeu de l'écomobilité. Pour un territoire voulant développer la mobilité verte, il peut être pertinent de partager les horaires de passage des bus, le tracé des pistes cyclables (comme sur la carte Openstreetmap de la ville de Lannion, grâce à une contribution de l'association Trégor Bicyclette) ou encore les taux de ponctualité des lignes de TER (comme sur la plateforme de la région Centre-Val de Loire). Sur le plan démocratique, les comptes-rendus des séances et les délibérations ont une utilité directe pour les citoyens qui souhaitent s'impliquer dans la vie politique locale. La publication des données financières, comme le budget de la collectivité, les subventions versées et les montants des indemnités perçues par chaque membre du conseil municipal encourage la confiance citoyenne.

## Comment publier les données?

Une «bonne» ouverture des données répond à des principes précis concernant la nature des données publiées, les conditions d'accès et leur format (3).

Des données publiques ouvertes sont d'abord de nature complète (toutes les données publiques sont susceptibles d'intéresser les différents acteurs, dans les limites édictées par la loi), primaire (collectées à la



© ADOBESTOCK

L'ouverture des données est un facteur de développement du territoire.

source, non agrégées et non modifiées) et sont libres de droits. Leur accès est public (donc ouvert à un large spectre d'acteurs et d'usages), gratuit et sans discrimination. En particulier, il ne peut être demandé d'inscription préalable pour y accéder. Enfin,

elles sont publiées sous format exploitable par l'utilisateur et non propriétaire (aucune entrave légale ne s'oppose à sa libre utilisation, par opposition aux formats détenus par des entités privées comme Microsoft). Pour élaborer des jeux de données complets et mutualiser l'information, les collectivités peuvent créer des partenariats entre elles. Par exemple, 52 acteurs territoriaux se sont regroupés pour la plateforme régionale Data Sud.

### Comment faire vivre une politique d'open data sur le long terme ?

Chaque stratégie d'ouverture des données est spécifique au contexte, à l'ambition politique du projet et aux moyens humains et financiers disponibles. Mais un défi est commun à toutes les organisations: penser la démarche dans la durée et «en dehors du bureau». Pour cela, il faut anticiper la maintenance et la mise à jour des bases de données, la formation des agents et la valorisation de ces jeux de données auprès des acteurs du territoire (autres collectivités, associations, entrepreneurs, citoyens) pour en favoriser au maximum la réutilisation(4). ●

#### POUR ALLER PLUS LOIN

- « Guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques (open data) », CADA, CNIL et Etalab, 2019 → [cnil.fr](http://cnil.fr)
- Les ressources du site Open Data Locale pour accompagner les collectivités locales à ouvrir leurs données → [opendatafrance.gitbook.io/odl-ressources/](https://opendatafrance.gitbook.io/odl-ressources/)
- Le site Enacting The Communs qui recensent des expériences de politiques construites en « commun » → [enactingthecommons.la27eregion.fr/](http://enactingthecommons.la27eregion.fr/)

(1) Voir: <https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique>  
(2) Selon l'observatoire opendata des territoires: [www.observatoire-opendata.fr](http://www.observatoire-opendata.fr)  
(3) Voir les huit principes de l'open data: [https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)  
(4) Voir Les 10 Commandements de l'ouverture des données publiques, produits pour OpenData France

L'EXPERT

**JEAN-MARIE BOURGOGNE,**  
délégué général d'Open Data France



## Parier sur l'ouverture pour regagner notre souveraineté

**M**algré un engagement continu des collectivités territoriales dans l'open data, avec plus de 600 d'entre elles ayant publié leurs données à ce jour, la loi République numérique a eu un faible impact sur le rythme d'ouverture: depuis 2016, environ 150 nouvelles collectivités par an publient leurs données, alors que sont 5101 sont tenues de le faire.

**Accompagnement de proximité.** Sans surprise, cet engagement concerne essentiellement les plus grandes: la totalité des régions métropolitaines et des métropoles, plus de la moitié des départements et des agglomérations de plus de 100000 habitants. Les communes et les EPCI de moins de 100000 habitants restent très largement en retrait (moins de 8%). Cela confirme la difficulté perçue des démarches d'open data par ces acteurs locaux et la nécessité d'un accompagnement de proximité fort.

**Hétérogénéité.** L'Observatoire de l'Open Data permet de faire un deuxième constat: celui de l'hétérogénéité de nature et de localisation des données. Ces dernières sont publiées sur une variété de sites. Très peu respectent les standards établis sous l'initiative de l'Etat et des collectivités. La fréquence de

mise en ligne, les licences appliquées et les thématiques utilisées sont par ailleurs documentées de façon très inégale. D'une manière générale, la qualité de description des données laisse encore beaucoup à désirer, ce qui freine très probablement leur réutilisation.

**Double exigence.** Pour soutenir le développement de l'open data, plusieurs initiatives ont vu le jour, parmi lesquelles un service d'accompagnement de proximité des collectivités (OpenDataLocale), des outils d'aide à la production (D-Lyne.fr), d'extraction des données d'OpenStreetMap (GéoDataMine) et de validation des données au regard de standards (Validata). Les collectivités – notamment les plus petites ou éloignées des centres métropolitains – ont besoin d'un soutien fort au niveau national car elles sont confrontées à une double exigence: s'approprier la compétence sur la gestion et le partage des données, et agir pour conserver leur souveraineté vis-à-vis de grands acteurs privés.

**Face aux géants.** Le numérique a pris aujourd'hui une place prépondérante dans nos vies et nos territoires. Les géants du web sont des vecteurs très puissants d'information, mais aussi de désinformation lorsqu'ils conjuguent attrait du gain et irresponsabilité démocratique,

sociale et environnementale. Ils utilisent et produisent des quantités gigantesques de données dans un système encore trop opaque. Ces acteurs privés défient le rôle des acteurs publics, Etat et collectivités territoriales, qui voient leurs missions et leur souveraineté perturbées. L'information publique est trop souvent altérée pour des raisons politiques ou commerciales, sans que les leviers d'actions nécessaires soient accessibles pour les collectivités. Face à ces géants, les collectivités doivent apprendre à protéger les données à caractère personnel et à maîtriser les données qui concernent leur territoire. Plus généralement, nous devons tous apprendre à comprendre comment les données circulent, sans en avoir peur, et à analyser avec un esprit critique les interprétations qui en sont faites. Il nous faut parier sur l'intelligence et sur l'ouverture pour défendre notre modèle démocratique. ●

Jean-Marie Bourgogne est expert des questions numériques et d'ouverture des données dans les territoires. Créée en 2013, l'association OpenDataFrance regroupe et soutient les collectivités territoriales françaises dans l'ouverture de leurs données. Elle anime le réseau et produit des ressources méthodologiques sur le sujet.



## RETOUR D'EXPÉRIENCE La cartographie numérique collaborative de Saint-Paul-lès-Dax

### REPÈRES

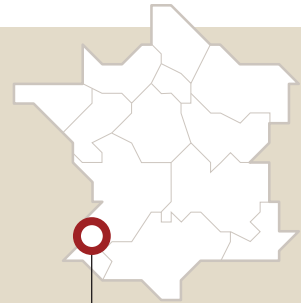
La plateforme numérique SPLIC de Saint-Paul-lès-Dax se base sur la cartographie en bien commun OpenStreetMap (OSM) pour recenser toutes les données utiles aux habitants.

**Fabien Latry** est responsable Qualité et Systèmes d'information de la ville.



© GHISLAIN IIR

L'hôtel de ville



**SAINT-PAUL-LÈS-DAX**  
Population : 13 413 hab.  
Département : Landes (40)  
Intercommunalité :  
CA du Grand Dax

### ► Qu'est-ce qui a poussé Saint-Paul-lès-Dax à ouvrir ses données (malgré l'obligation réglementaire depuis 2016, 90% des collectivités concernées ne l'ont toujours pas fait) ?

**Fabien Latry.** : Depuis plusieurs années, notre administration a développé une culture de l'innovation et de la transparence. Nous avons l'habitude de récolter beaucoup de données pour être plus performants en interne et avoir des indicateurs de suivi de notre action, ce qui nous a valu d'être certifiés ISO 9001 pour notre qualité managériale.

La loi pour une République Numérique de 2016 était une opportunité pour nous de rendre public le travail déjà entrepris et de l'améliorer avec la contribution des citoyens. Ouvrir les données nous amène à nous interroger sur notre organisation, à travailler encore davantage de manière transverse en cassant les silos entre services. Cela permet de fluidifier la circulation des informations en interne, et de les mettre à jour en permanence. Nous avons donc tout à y gagner.

### ► Que trouve-t-on concrètement sur la plateforme SPLIC ?

**F.L.** : C'est une cartographie interactive du territoire. On y trouve toutes les infrastructures utiles – mairie, écoles, services sociaux – notamment pour de nouveaux arrivants, mais aussi tous les équipements utiles au quotidien comme les aires de jeux, les toilettes publiques, les parcs, parkings et pistes cyclables. La carte est un bien commun numérique qui appartient à tous les gens qui y contribuent, habitants, touristes, curistes... Y figurent aussi les chemins de

**La plateforme numérique SPLIC apporte notamment un niveau de détails et d'informations sur les points d'intérêts des habitants.**

randonnées, des détails sur les établissements publics, l'accessibilité des arrêts de bus aux personnes à mobilité réduite etc. L'apport de SPLIC par rapport à une cartographie OSM classique, c'est le niveau de détails et d'informations apportées sur les points d'intérêts, couplé à une interface (menu, moteur de recherche, affichage des infos sous forme de page web), mais aussi le référencement de données métiers, comme les arrêtés de travaux par exemple, des

informations sur les projets communaux en cours ou encore l'agenda culturel géolocalisé. C'est donc vraiment un service innovant d'information « à la carte » pour tous les Saint-Paulois.

### ► Comment avez-vous mis en place cette plateforme ?

**F.L.** : Une agence spécialisée dans le développement des biens communs numériques cartographiques nous a aidés à coconstruire la cartographie. Nous avons aussi pu compter sur le soutien de Saint-Paulois déjà acculturés aux pratiques d'ouverture des données. Pour identifier les données à faire remonter, nous avons travaillé sur celles que nous possédions déjà et avons repris les demandes récurrentes formulées par les usagers (par courrier, mail ou lors de réunions publiques par exemple).

### ► Quelle est la part d'implication des citoyennes dans la plateforme ?

**F.L.** : La plateforme SPLIC a désormais six mois et compte 800 utilisateurs dont 200 actifs (sur 13 000 habitants). Le bilan est satisfaisant puisque nous avons encore peu communiqué sur la plateforme depuis son lancement. Il est prévu que nous ■■■

## Ouvrir

■■■ présentations SPLIC plus largement à la population (lors de réunions de quartier par exemple) et aux associations. Nous organiserons également des cartoparties pour renforcer l'outil. Ce sont des formations à l'intention des citoyens, pour qu'ils puissent modifier eux-mêmes les informations sur Openstreetmap (OSM). Les contributions citoyennes sont indispensables pour mettre à jour les informations: les administrés sont ceux qui connaissent le mieux leur territoire.

### ▶ Parvenez-vous à faire le lien avec les autres collectivités pour compléter vos données et votre cartographie ?

**F.L.:** Les données non issues de nos systèmes sont directement demandées à nos partenaires, comme l'agglomération, pour situer les bornes de tri par exemple ou les bornes électriques. Puis ces informations sont vérifiées sur le terrain et matérialisées

**Les contributions des agents à l'open data trouvent une finalité avec des retours concrets pour eux grâce au projet SPLIC, notamment en termes d'information auprès des habitants.**

dans OSM. L'information va dans les deux sens: en intégrant les données sur OSM, nous en faisons profiter tous les acteurs du territoire, et eux peuvent aussi renforcer leur propre maillage de données.

### ▶ Quels conseils donneriez-vous à une collectivité qui se lance dans l'open data ?

**F.L.:** Il faut d'abord élaborer une stratégie claire qui soit portée politiquement, car il y a beaucoup de barrières. Ensuite, il y a un enjeu d'acculturation des équipes et des élus: quelles données sont pertinentes à ouvrir? Comment les récolter et les publier? La technique est rarement un problème en soi: il est toujours possible de trouver une société pour aider à l'ouverture

des données. Le plus difficile, c'est de s'inscrire dans une démarche d'ouverture permanente et de les maintenir à jour. Avec le projet SPLIC, les contributions des agents à l'open data trouvent une finalité avec des retours concrets pour eux, en particulier dans leur mission d'information auprès des habitants. ●

**POUR ALLER PLUS LOIN**

**ET SI ?**

**Et si demain, sur la place du village,** tous les citoyens pouvaient retrouver le « mur des projets » de la collectivité? Chacune des politiques publiques y serait affichée, avec quelques informations sommaires. Au fil des avancées des projets, de nouvelles briques apparaissent.

**Et si ce mur physique avait son pendant numérique,** sur le site de la commune? Chaque projet y serait décrit. En cliquant, on retrouverait toutes les données ouvertes liées à ce projet, sous forme de données brutes et d'infographies dynamiques. Ainsi, l'espace participatif numérique qui y serait rattaché permettrait de se forger une opinion en se basant sur des données probantes avant d'interagir.

**Et si, à l'inverse, les données personnelles des citoyens** étaient parfaitement protégées et bien gérées, dans un outil de « gestion de la relation citoyen » enregistrant les préférences de chacun? Être contacté plutôt par e-mail, par SMS ou par courrier. Être tenu au courant de tel projet et de tel sujet mais pas de tel autre. Être invité à tel type de concertation...

**LES INNOVATEURS POUR VOUS AIDER**

- Le collectif Tiriad, pour accompagner les collectivités à ouvrir leurs données en faire des communs → [tiriad.org](http://tiriad.org)
- Datagora et Citoÿen, pour rendre accessible les rapports et les données publiques complexes → [datagora.fr](http://datagora.fr) / [citoyenapp.com](http://citoyenapp.com)
- Captain Fact, pour vérifier les données circulant dans les vidéos → [captainfact.io](http://captainfact.io)
- Doppl et Zemus, pour sortir de sa bulle d'information → [doppl.info](http://doppl.info) / [zemus.info](http://zemus.info)

## 3 QUESTIONS À...

VALENTIN CHAPUT, administrateur de l'association Code for France

# « La technologie civique, un « commun » à construire ensemble ? »

### A quelles conditions pensez-vous que les technologies puissent contribuer au développement d'une démocratie plus ouverte ?

Je ne crois pas à la dimension solutionniste qui voudrait que la simple création de technologies puisse résoudre les problèmes sociaux, environnementaux ou démocratiques. Elles doivent partir des besoins réels des gens pour proposer des solutions adaptées. Elles doivent aussi correspondre au projet de société que l'on souhaite mettre en place. En matière de démocratie, je crois que la technologie civique doit être libre pour permettre de faire des politiques publiques en « communs ».

### Que signifie faire des politiques publiques en « commun » ?

Un « commun », c'est une ressource qui est gérée par une communauté avec des règles de gouvernance partagée, de manière participative et transparente, en vue de la pérenniser et de la faire fructifier. De la même manière, les politiques publiques peuvent être élaborées comme des communs, depuis leur conception jusqu'à leur évaluation, en passant par les technologies utilisées : les bases de données, les



© V. CHAPUT

cartographies, les plateformes de participation, les méthodes de prises de décision, etc. Si l'on vise un idéal qui consiste à se rapprocher des niveaux supérieurs de la transparence et de l'échelle de la participation (que sont la codécision et le contrôle citoyen), il est logique de chercher une forme de cohérence entre le fond et la forme. Faire de la politique en « communs », c'est accepter que les technologies utilisées puissent être ouvertes, avec des règles éditées, discutées, amendées par une communauté (collectivités, partenaires, entreprises, associations, élus, services administratifs, citoyens, etc.) dans une logique de partage et d'amélioration continue. Les logiciels libres sont comme un livre de recette : ils permettent à chacun de réunir les bons ingrédients pour reproduire la recette et l'adapter en fonction de ses besoins et de son expérience.

### Quelles sont les conditions de réussite à la construction de technologies en commun ?

Faire prospérer un commun n'est possible que si la communauté qui le construit partage des valeurs, des règles de gouvernance et une vision (pour Code for France, c'est « Mettre la technologie au service de l'intérêt général »). L'animation de communauté requiert ensuite des ressources dédiées : du temps, de l'argent, des personnes. S'il est possible d'uniquement bénéficier du « commun » en tant que membre de la communauté, il est important que des acteurs contribuent et investissent dans son développement pour soutenir la dynamique collective. Cela a particulièrement de sens pour les collectivités locales dont le projet politique s'inscrit dans un idéal démocratique, mais aussi pour les acteurs publics qui jouent un rôle d'animation du territoire, comme les intercommunalités, car ils peuvent ensuite en faire bénéficier les plus petites collectivités, dans une logique de mutualisation des coûts et d'harmonisation des services. ●

## Moraliser

LE DÉFIN°13

# Refonder l'éthique et renforcer la transparence de la vie publique

Dans un contexte de lassitude, de morosité et de défiance vis-à-vis des responsables politiques, une moyenne de 74 % des Français ont répondu qu'ils estimaient que leurs élus et leurs dirigeants politiques étaient plutôt corrompus, interrogés par le Cevipof entre 2009 et 2019. Si les médias mettent surtout en avant les affaires judiciaires du gouvernement, la corruption n'est pas absente de l'échelon local.

Les élus sont-ils pour autant « tous pourris » ? Non, bien au contraire. Seul 0,3 % des élus locaux sont poursuivis par la justice, dont 0,114 % pour atteinte à la probité (1), et 0,01 % condamnés. Mais pour quelques passe-droits attribués par des élus peu scrupuleux, c'est la démocratie toute entière qui en pâtit, car l'intégrité des responsables politiques fonde la confiance des Français en l'efficacité du système démocratique et de l'action publique. Pour renouer cette confiance, chaque élu peut contribuer à refonder l'éthique de la vie politique à son échelle.

### Se protéger personnellement

Prise illégale d'intérêts, pantouflage, concussion, favoritisme... Infractions qui supposent la recherche par l'auteur des faits d'un intérêt personnel, les divers

motifs de manquement au devoir de probité ne sont pas toujours aussi simples à appréhender que le délit de corruption. Ils constituent pourtant la première cause de poursuite judiciaire.

De même, les obligations légales sont souvent méconnues. Par exemple, de nombreux élus locaux doivent aujourd'hui effectuer une déclaration d'intérêts et de patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)(2). Il est donc possible d'être en infraction sans le savoir, par négligence ou méconnaissance du droit.

Se former et engager des politiques volontaristes est une priorité lors d'une nouvelle prise de fonction. Depuis 2015, les Présidents d'intercommunalité ont l'obligation de distribuer la charte de l'élu local (3) en début de mandat, un document qui rappelle les obligations juridiques selon lesquelles les élus doivent "exercer [leurs] fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité". D'autres chartes et manifestes existent, comme ceux d'Anticor, de Transparency International, de l'Observatoire de l'Éthique Publique et de Médiacités.

### Impulser une culture de l'intégrité

Au-delà de se former pour se prémunir des risques encourus à titre personnel, le début de mandat est l'occasion d'impulser une culture de l'intégrité au sein de la collectivité locale en prévenant les risques éthiques et de corruption parmi le personnel politique et administratif. S'il n'est pas toujours possible d'établir des plans de prévention pour les petites communes, des formations

et quelques bonnes pratiques peuvent être mises en place.

De manière générale, l'attribution des marchés publics, la contractualisation d'agents et les primes versées au personnel doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il s'agit aussi de mettre en place quelques règles de fonctionnement au départ : refuser toute sorte de cadeau ou d'avantage offert par une entreprise, instaurer la suspension systématique des fonctions de tout élu condamné, éviter d'attribuer au maire la présidence de la commission des marchés publics (voire l'attribuer à un élu de l'opposition)... A noter que le retrait de l'élu du processus de décision est obligatoire lorsqu'il a un intérêt particulier dans la politique publique votée en séance (ex : PLU(I), subvention...). C'est ce qu'on appelle le « déport ».

### Garantir l'intégrité par la pluralité

La création de commissions de suivi des marchés publics ou de contrôle financier apporte des garanties au respect de l'intégrité de la vie publique. Dans les grandes collectivités, les dépenses de communication et de représentation pourraient être surveillées de cette manière.

Pour garantir leur indépendance, ces commissions peuvent associer des élus minoritaires et des citoyens, ces derniers pouvant être tirés au sort. De même, un jury citoyen peut être associé à une commission pluraliste pour l'attribution des subventions aux associations. Plus dans un rôle de conseil que de contrôle, les commissions de déontologie indépendantes permettent d'aiguiller les administrations locales.



## Faire connaître son engagement

Tant que le statut des élus ne leur confèrera pas une protection financière en cas de non-retour à l'emploi après leur mandat, la professionnalisation de la vie politique incitera à se maintenir au pouvoir et nourrira les pratiques de marketing politique et de clientélisme.

Malgré tout, l'éthique est une affaire personnelle de chaque élu. C'est pourquoi les élus menant des politiques volontaristes en matière de transparence et d'intégrité ont tout intérêt à faire connaître leur engagement, pour montrer qu'il est possible de redonner ses lettres de noblesse à la politique. ●

(1) « Sont comptabilisés comme manquements au devoir de probité : les infractions d'abus de biens sociaux, abus de confiance, concussion, corruption passive et trafic d'influence, escroquerie, favoritisme, pantoufle, prise illégale d'intérêts, soustractions ou détournements de biens publics, vol et recel de l'une de ces infractions, blanchiment, fraude fiscale. » Le risque pénal des élus et des fonctionnaires territoriaux, Rapport 2019 de l'Observatoire de la Smacl

(2) Sont notamment concernés les maires de communes de plus de 20 000 habitants, les présidents de conseils régionaux, départementaux et de certains EPCI, et les adjoints aux maires ou vice-présidents d'intercommunalité de plus de 100 000 habitants.

(3) Note juridique de l'Association Des Communautés de France, « La Charte de l'élu local », 2017. <https://www.adcf.org/files/THEME-Institutions-et-pouvoirs-locaux/Charte-de-l-elu-local.pdf>

Une meilleure gestion des risques éthiques renforce la confiance envers les institutions et l'efficacité des services publics.

A l'extérieur de l'institution, la pluralité peut être favorisée en soutenant le développement de médias locaux et d'associations citoyennes.

## Et surtout, la transparence !

La transparence de l'action publique, des processus de décision et des données est au cœur de l'éthique en politique. Dans une logique vertueuse, cela favorise le contrôle citoyen, mais aussi la pédagogie sur les sujets politiques complexes.

Toutes les informations ne seront peut-être pas consultées par les citoyens, mais c'est le fait de les rendre disponibles qui est important. Une diversité d'informations doit pouvoir être facilement accessibles : les documents administratifs (délibérations, règlements, marchés publics, décisions d'attribution, jugements...) et les informations financières concernant la collectivité (budget, subventions...), mais aussi les informations concernant le personnel politique (indemnités, mises à disposition, frais de

représentation...). Etant donné qu'il est actuellement possible d'être à la fois maire, président d'intercommunalité, conseiller régional et vice-président d'un syndicat mixte, il est important d'être transparent sur les divers mandats ou attributions que peuvent avoir les élus et fonctionnaires, en précisant combien représente la somme de leurs différentes indemnités. Les élus locaux peuvent également rendre leur agenda politique ouvert, comme le font déjà quelques parlementaires. A noter que, si elles sont menées dans les règles de l'art, les démarches participatives contribuent à renforcer la transparence de la vie publique.

**POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN**

- Le « Guide pratique de l'élu local » et les recommandations pour créer une charte de déontologie de Transparency International France → [transparency-france.org](https://transparency-france.org)

- Les 30 propositions d'Anticor pour des communes plus éthiques → [anticor.org](https://anticor.org)

- A. Granero, J-F Kerléo et J. Trentesaux, « Pour une démocratie locale renouvelée », livre-blanc de l'Observatoire de l'Éthique Publique et Mediacités, 2020 → [observatoireethiquepublique.com](https://observatoireethiquepublique.com)

## Moraliser

L'EXPERT

**KÉVIN GERNIER,**  
chargé de mission collectivités territoriales  
chez Transparency International France



### L'intégrité ne se décrète pas, elle repose sur un engagement politique

**N**ous pouvons nous réjouir que la dernière mandature municipale ait coïncidé avec des avancées législatives majeures pour la prévention de la corruption au niveau local. On pense notamment à la loi de 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et aux lois de 2017 pour la confiance dans la vie politique. Mais ces avancées ne produiront des effets concrets que si les autorités locales les appliquent pleinement et combler leurs lacunes avec des bonnes pratiques volontaires et un engagement fort.

**Impartialité.** La loi relative à la transparence de la vie publique de 2013 est un texte incontournable de la dernière décennie. Elle a notamment formalisé une obligation encore peu connue pour les élus locaux : celle de se déporter en cas de conflit d'intérêts. Un terrain appartenant à l'adjointe à l'urbanisme est concerné par la révision du plan local d'urbanisme ? L'épouse du maire candidate à un poste administratif dans la mairie ? Dans ces deux cas, l'élu concerné ne doit aucunement participer au processus de décision. Cela signifie qu'il ne pourra pas siéger en séance du conseil municipal lorsque ces affaires sont traitées. Il doit en effet pouvoir prouver son impartialité,

tant auprès des citoyens que du juge pénal... Pour ancrer davantage cette pratique, nous conseillons aux collectivités de créer un registre public recensant les décisions de déport de leurs élus.

**Engagement politique.** Au-delà des obligations légales, la transparence et l'intégrité doivent faire l'objet d'un engagement politique véritable des futurs élus locaux.

**Plan de prévention.** En matière de corruption, elles peuvent par exemple mettre en place un plan de prévention en s'inspirant de la loi Sapin 2 (qui l'a rendu obligatoire pour les grandes entreprises et non pour les collectivités en raison du principe de libre administration). Les différents volets de ce plan constituent une palette d'outils, parmi lesquels les petites collectivités peuvent sélectionner les plus accessibles : cartographie des risques, code de conduite, contrôle interne, dispositif de recueil des alertes, formation des élus et agents au risque pénal...

**Futures obligations.** De la même manière, les collectivités locales peuvent s'appuyer sur les futures obligations juridiques pour développer des bonnes pratiques. A partir de 2021, la loi Sapin 2 obligera les lobbyistes à déclarer leurs actions

d'influence auprès des décideurs publics locaux. Les élus pourraient anticiper cette échéance en publiant dès maintenant leurs rencontres avec des représentants d'intérêts. Certains parlementaires ont déjà pris cette habitude qui permet de rendre compte de l'empreinte normative et de vérifier la sincérité des données déclarées par les lobbyistes. ●

Kévin Gernier coordonne le Forum des Collectivités Territoriales de Transparency International France, une ONG qui agit contre la corruption sous toutes ses formes dans les entreprises, le secteur public et la société civile. A l'occasion des municipales, la section française de Transparency International a appelé les candidats à s'engager sur 6 propositions pour faire progresser l'éthique et la transparence.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE **La prévention des risques éthiques du département de la Seine-Saint-Denis**

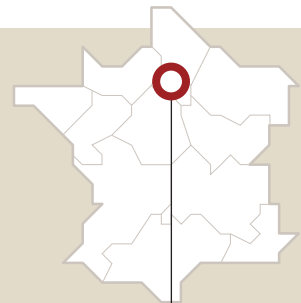
### REPÈRES

Pour moderniser son administration et contrôler les flux financiers, le département de la Seine-Saint-Denis a mis en place une politique ambitieuse qui permet de mieux maîtriser les risques juridiques et éthiques. **Yannis Wendling** est directeur de l'audit interne et gestion des risques du département de Seine-Saint-Denis.



© CLICSOURIS

L'Hôtel du département et la préfecture



**DÉPARTEMENT DE SEINE-SAINT-DENIS (93)**  
Population : 1 654 000 hab.

### ► Pourquoi avez-vous renforcé la politique de gestion des risques en Seine-Saint-Denis ?

**Yannis Wendling :** Le point de départ, c'est 2009 quand il a été décidé de créer la direction de l'audit interne. Avec le transfert des aides sociales (APA, PCH, RSA) au département, le volume financier à gérer a augmenté considérablement, d'autant plus qu'il s'agit de milliers de petites sommes à verser à de très nombreuses personnes. En même temps, nous avons lancé un plan d'investissement pour construire, agrandir et réhabiliter 12 collèges. Ce changement d'échelle a nécessité de faire évoluer les systèmes d'information et de gestion, en s'intéressant à la manière dont les directions maîtrisaient et sécurisaient l'ensemble des risques auxquels elles étaient confrontées au quotidien, pas seulement éthiques.

En 2014, la découverte d'une fraude en interne nous a fait prendre conscience que notre raisonnement était fondé. L'adhésion à l'association Transparency international France en 2019 est le prolongement de cette démarche pour partager notre expérience et l'enrichir.

### ► Quels sont les principaux risques éthiques pour une grande collectivité comme la vôtre ?

**Y.W. :** On parle souvent des cas de corruption liés aux élus car la presse en fait particulièrement écho et le grand public y est plus sensible. C'est vrai, mais le quotidien pour nous c'est plutôt les risques auxquels sont confrontés nos agents, dans les actions de tous les jours. Ce risque est mal perçu.

**Effectuer une cartographie pour identifier les points de faiblesses dans les processus font partie des outils de prévention des risques.**

Pour une collectivité comme la nôtre, avec ses 8000 agents et son budget de 2,3 milliards d'euros, dont le cœur de métier était l'accompagnement social, apprendre à gérer des milliers de transferts sociaux par mois représentait un véritable changement de culture. Il a fallu sécuriser les petites failles avec des processus informatiques plus sécurisés et une chaîne admi-

nistrative mieux organisée. Pour illustrer le «risque quotidien», on peut penser aux près de 400 bâtiments départementaux (administration centrale, collèges, parcs, centres sociaux...). Ce sont autant de lieux où peuvent avoir lieu des travaux ou des livraisons en dehors des heures ouvrées, en l'absence d'agents pour vérifier l'ordre de service ou la bonne réception de la commande. Ces transactions sont donc des moments de vulnérabilité au regard des risques de fraude ou de corruption.

### ► Concrètement, qu'avez-vous déployé pour prévenir et repérer ces risques ?

**Y.W. :** Nous avons commencé par effectuer une cartographie pour identifier les points de faiblesses dans nos processus. Les cartographies des risques sont très intéressantes car elles permettent de faire prendre conscience aux différentes directions que «conformité administrative» ne veut pas dire «maîtrise des risques». Par exemple, les bons de commande ne sont légalement pas des pièces comptables obligatoires à transmettre au payeur et elles n'ont pas à être conservées plus de ■■■

## Moraliser

■■■ deux ans (contrairement aux pièces comptables obligatoires qui doivent être conservées 10 ans) alors que ce sont des pièces majeures pour le contrôle interne. Désormais, nous avons le projet de les numériser et les conserver pendant 10 ans. Nous avons aussi certifié notre direction de l'audit et mis en place un comité d'audit, incluant trois personnes externes à la collectivité, qui regarde comment et sur quels sujets nous traitons les risques pour vérifier que les diagnostics sont bien suivis d'effets réels.

Plus récemment, nous avons sollicité l'Agence Française Anticorruption pour l'élaboration d'un plan de prévention de la corruption. Nous avons déjà organisé des formations pour les cadres, mais nous souhaitons aller plus loin en mettant en place des codes de conduite, aussi bien pour les agents que les élus. Ces codes ont pour objectif de donner un cadre et des conseils sur des cas concrets, par exemple lorsque des cadeaux nous sont proposés.

Enfin, démarche relativement innovante en France: nous travaillons sur une cartographie des risques spécifique aux appels d'offres pour repérer les points de vulnérabilité chez les structures tiers travaillant avec le département. Une situation de dépendance économique peut par exemple créer du stress, un terreau favorable au développement de pratiques commerciales potentiellement plus agressives ou plus discutables.

### ► Concrètement, qu'est-ce que l'engagement du département sur les sujets de probité et d'intégrité apporte aux agents, aux élus et aux habitants de Seine-Saint-Denis?

**Y.W.:** Avant tout, mieux gérer les risques, c'est s'intéresser à la qualité du service rendu aux usagers. Pour les agents, c'est aussi un cadre de travail plus confortable car ils peuvent ainsi être plus à l'aise avec les risques auxquels il est confronté au quotidien. «Comment contrôler une entreprise?» «Comment organiser le processus de paiement?»... En donnant des repères, on sécurise les agents en charge du contrôle, les cadres qui n'ont pas de maîtrise sur le travail opérationnel et les élus sur le plan pénal. Pour eux, travailler

sur ces sujets, c'est aussi travailler sur l'efficacité de l'administration pour que leurs engagements pris soient tenus.

### ► Que recommanderiez-vous aux autres collectivités qui souhaitent renforcer l'éthique de la vie publique?

**Y.W.:** Le premier conseil serait d'illustrer concrètement les sujets d'éthique, de probité et de corruption avec des situations

très opérationnelles pour montrer que cela permet d'assurer un meilleur service public. La deuxième étape consiste à amener les différents acteurs à comprendre que la conformité administrative ne veut pas dire maîtrise des risques. Pour cela, je recommanderais de commencer par une cartographie des risques sur des sujets très précis, avec des exemples concrets, afin de prouver, d'argumenter et de montrer les marges de progrès. Le tout dans une approche positive qui ne soit pas que répressive, car il s'agit véritablement de progresser tous ensemble. ●

POUR  
ALLER  
PLUS  
LOIN

ET  
SI?

**Et si demain, sur la place du village,** tous les citoyens pouvaient retrouver le «mur des projets» de la collectivité? Chacune des politiques publiques y serait affichée, avec quelques informations sommaires. Au fil des avancées des projets, de nouvelles briques apparaissent.

**Et si ce mur physique avait son pendant numérique,** sur le site de la commune? Chaque projet y serait décrit. En cliquant, on retrouverait toutes les données ouvertes liées à ce projet, sous forme de données brutes et d'infographies dynamiques. Ainsi, l'espace participatif numérique qui y serait rattaché permettrait de se forger une opinion en se basant sur des données probantes avant d'interagir.

**Et si, à l'inverse, les données personnelles des citoyens** étaient parfaitement protégées et bien gérées, dans un outil de «gestion de la relation citoyen» enregistrant les préférences de chacun? Être contacté plutôt par e-mail, par SMS ou par courrier. Être tenu au courant de tel projet et de tel sujet mais pas de tel autre. Être invité à tel type de concertation...

LES  
INNOVATEURS  
POUR VOUS  
AIDER

- Alertcys, la plateforme qui protège les lanceurs d'alerte au sein des organisations → [alertcys.io](http://alertcys.io)
- Kelsen, pour rendre incorruptible et transparent n'importe quel registre ou processus en ligne → [klsn.io](http://klsn.io)
- Politics Watch, qui référence les informations judiciaires sur les élus → [politics-watch.org](http://politics-watch.org)
- Préambules, un registre dématérialisé d'enquête publique et consultation citoyenne → [registre-dematerialise.fr](http://registre-dematerialise.fr)



## 3 QUESTIONS À...

JEAN-FRANÇOIS KERLÉO,

professeur agrégé de droit public, directeur scientifique de l'Observatoire de l'éthique publique

# « Quelles réformes juridiques pour rénover la démocratie ? »

### Comment le droit pourrait mieux guider les élus locaux qui ont parfois du mal à se repérer en matière d'éthique publique ?

Je vois deux priorités. La première serait d'avoir des déontologues indépendants, nommés en dehors de la collectivité (universitaires, anciens magistrats...), qui agiraient comme des aiguilleurs auprès des élus. On a tendance à penser que les risques éthiques sont surtout présents dans les grandes collectivités qui gèrent des budgets importants, mais les petites n'en sont pas exemptes en raison de la proximité naturelle entre les élus et la population. Pour leur éviter un surcoût administratif et financier, un comité de déontologie pourrait être mutualisé à l'échelle intercommunale ou départementale.

La deuxième priorité consisterait à transposer le référentiel parlementaire des frais de représentation et de communication au niveau local. Comme le dit Jacques Trentesaux, la distinction entre frais de fonction et frais personnels relève essentiellement de la morale et des moyens de chacun. S'acheter un costume complet au frais du contribuable n'est pas illégal, mais les Français ne peuvent plus le supporter. Il faut donc un référentiel qui permettent de guider les élus dans leurs choix et prises de décision.



© J.F. KERLEO

### Quelles seraient les réformes juridiques à mettre en place pour mieux combattre les conflits d'intérêt et le favoritisme ?

Des mesures simples permettraient de mieux équilibrer les pouvoirs au sein de la collectivité, à commencer par l'obligation de constituer des jurys citoyens, aux côtés des élus, dans le cadre de la distribution des subventions aux associations. La députée de Saône-et-Loire Cécile Untermaier l'a beaucoup pratiqué à l'époque où la réserve parlementaire existait encore. Il est également important de donner la présidence de la commission des finances et d'appels d'offres à un élu de l'opposition. Cela peut faire peur mais en réalité, le Président n'a pas tout pouvoir, d'autres membres de la collectivité peuvent contrebalancer son

autorité. Ce procédé fonctionne très bien au sein du Parlement depuis 2007.

### Quel est l'intérêt de transposer dans le droit des mesures qui peuvent d'ores et déjà être expérimentées par des collectivités volontaires ?

La reconnaissance par le droit permet non seulement de généraliser ces initiatives, mais aussi de les mettre en conformité avec les règles juridiques supérieures. Aujourd'hui, une collectivité qui expérimenterait par exemple un référendum d'initiative citoyenne, même consultatif, pourrait être censurée par le juge administratif ou judiciaire. Il faudrait que la loi de 2003 définissant les conditions d'un référendum local soit assouplie et qu'elle s'articule avec un droit d'interpellation citoyenne.

A titre personnel, je reste toutefois très attaché à la représentation politique car je crois que les élus et les citoyens ont un rôle complémentaire. Notre pays n'a pas la culture du référendum. Le temps de gagner en maturité sur cette question, le référendum d'initiative partagée, reposant sur la collaboration entre élus et citoyens, me semble être une réponse intéressante. ●

# REMERCIEMENTS

Démocratie Ouverte remercie l'ensemble des personnes qui ont contribué à la rédaction de ce guide, pour leur implication souvent bénévole et la qualité de leurs apports.

■ **L'équipe salariée de Démocratie Ouverte qui a pris la plume pendant plusieurs mois:** Aurore Bimont, Rémi Rousselet, Clara Boudehen, Armel Le Coz, Alexis Desvaux et Léa Giraud.

■ **Pour avoir accompagné les orientations et les contenus de cet ouvrage:** Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques à Paris I Panthéon-Sorbonne et membre de la CNDP; Elisabeth Dau, directrice du programme municipalisme, territoires et transitions - Mouvement Utopia et CommonsPolis; Magali Fricaudet, coprésidente de l'AITEC; Nadège Giraud, directrice des programmes et des projets de la 27<sup>e</sup> Région; Claudy Lebreton, président de l'Association des départements de France (2004-2015); Manon Loisel, maître de conférences associée au Cnam; Brigitte Menguy, rédactrice en chef adjointe à «La Gazette des communes»; Jo Spiegel, maire de Kingersheim (1989-2020); Julien Talpin, chercheur en sciences politiques au CNRS, codirecteur du GIS démocratie et participation.

■ **Les auteurs et les personnes qui ont su se rendre disponibles pour nous partager leurs expériences et expertises:** Diane Auber Cuny, directrice du collège Pays Blanc de la ville de Guérande; Romain Badouard, chercheur et maître de conférences à l'université Paris II Panthéon-Assas; Ondine Baudon, documentariste d'Action Commune; Antoine Bézard, fondateur du site [lesbudgetsparticipatifs.fr](http://lesbudgetsparticipatifs.fr); Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques à Paris I Panthéon-Sorbonne et membre de la CNDP; Jean-Marie

Bourgogne, délégué général d'Open Data France; Jean-François Caron, maire de Loos-en-Gohelle; Ilaria Casillo, vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP) et maître de conférences à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée (UPEM); Valentin Chaput, administrateur de Code for France; Pascal Clouaire, conseiller municipal adjoint au maire de Grenoble en charge de la Démocratie locale (2014-2020) et membre de la CNDP; Aurélie Corbineau, maire de Verdun-sur-Garonne (2014-2020); Daniel Cueff, maire de Langouët (2014-2020); Elisabeth Dau, directrice du programme municipalisme, territoires et transitions - Mouvement Utopia et CommonsPolis; Christine Edel, directrice du service participation citoyenne à la ville de Mulhouse; Mattiu Etcheverry, directeur Territoires et proximité de la Communauté d'agglomération Pays Basque; Tatiana de Feraudy, chercheuse à Décider Ensemble; Judith Ferrando, codirectrice de Missions Publiques et présidente de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne; Charles Fournier, vice-président de la région Centre-Val de Loire en charge de la transition écologique et citoyenne; Kévin Gernier, chargé de mission Collectivités Territoriales chez Transparency International France; Guillaume Gourgues, maître de conférences en sciences politiques à l'université Lyon 2, chercheur au laboratoire Triangle; Florian Graveleau, chef du service Innovation au département de Loire-Atlantique; Pierre Guillemant, agriculteur betteravier à Loos-en-Gohelle; Nadège Guiraud, directrice des programmes et des projets de la 27<sup>e</sup> Région; Thomas Honoré, responsable du pôle prospective-climat à la Communauté urbaine du Grand Poitiers; Jean-François Kerléo, professeur de droit public, à l'université Aix-Marseille; Fabien Latry, responsable qualité et systèmes d'information de la ville de Saint-Paul-lès-Dax; Claudy Lebreton, président de l'Association des départements de France; Manon Loisel (2004-2015), maître de conférences associée au Cnam; Mathilde Imer, coprésidente de

Démocratie Ouverte, membre du comité de gouvernance de la Convention Citoyenne pour le Climat; Charlotte Marchandise, adjointe à la maire de Rennes en charge de la santé et de l'environnement (2014-2020), auteure de Radicale Bisounourse; Julie de Pimodan, présidente de l'Association des civic tech européenne; Adrien Roux, fondateur de l'Alliance Citoyenne; Thomas Simon, coordinateur d'Action Commune; Cécile Sornin, adjointe au maire de Mulhouse en charge de la vie citoyenne et de la participation; Jo Spiegel, maire de Kingersheim (1989-2020); Julien Talpin, chercheur en sciences politiques au CNRS, codirecteur du GIS démocratie et participation; Claire Valentin, chargée de mission au Crajep de la région Centre-Val-de-Loire; Dominique Valck, président du Conseil de Développement durable du Grand Nancy; Yannis Wendling, directeur de l'audit interne et gestion des risques, département de la Seine-Saint-Denis.

■ **Les membres actifs de Démocratie Ouverte qui ont contribué à l'élaboration des dix bonnes pratiques pour une démocratie locale ouverte:** Cécile Ajello, Mirella Antoun, Judith Aynès, Ondine Baudon, Claire Behaghel, Lara Benattar, Julie Bideux, Lionel Bouzonville, Mathilde Briend, Vincent Chapuis, Dominique Chapuy, Chloé Cayrasso, Léo Cochin, Adeline Collet, Circé Debrix, Pierre-Mathieu Degruel, Thibaut Dernoncourt, Guillaume Desmoullins, Mina Desuremain, Léna Dumont, André Feigeles, Eloïse Fontaine, Fabrice Gagnant, Annaëlle Guellec, Henry Gramont, Anahita Grisoni, Thierry Jarrige, Pierre Laburthe-Toira, Ninon Lagarde, Antoine Lepessec, Manon Letassey, Paloma Moritz, Olivier Nérot, Julien Neiertz, Sylvain Nocquard, Michael Perraudin, Grégoire Piette, Jeanmarie Quairel, Christian Robert, Emilie Walker.

■ **Les mécènes de Démocratie Ouverte qui nous ont permis de consacrer du temps à la rédaction de cet ouvrage:** Accenture, la Banque des Territoires, le Crédit Coopératif, la Fondation la France S'Engage, la MGEN, La Poste.



# Cap Collectif

## VOTRE BOÎTE À OUTILS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE



# CHOISISSEZ

**LA PLATEFORME DE RÉFÉRENCE  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

UTILISÉE PAR PLUS DE 200 CLIENTS

## 4 RAISONS DE CHOISIR CAP COLLECTIF

# 1

### LA PLATEFORME LA PLUS POLYVALENTE

DISPOSEZ FACILEMENT D'UN SITE INTERNET COMPLET, AVEC DE NOMBREUSES OPTIONS ET 8 APPLICATIONS SELON VOS BESOINS (BUDGET PARTICIPATIF, CONSULTATION...)

# 2

### UNE SOLUTION FIABLE

CERTIFICATION RGPD, SÉCURITÉ, PERFORMANCE, ACCESSIBILITÉ.

# 3

### UNE COMMUNAUTÉ DE COLLECTIVITÉS CLIENTES

RENCONTRES BI-ANNUELLES ET RÉSEAU SOCIAL D'ÉCHANGES DE BONNES PRATIQUES.

# 4

### UNE ÉQUIPE EXPERTE

POUR VOUS ACCOMPAGNER DANS TOUS VOS PROJETS : FORMATION, CONSEIL, COMMUNICATION.

▶ **DEMANDEZ UNE DÉMO SUR [CAP-COLLECTIF.COM](https://cap-collectif.com)**  
▶ **[COUCOU@CAP-COLLECTIF.COM](mailto:COUCOU@CAP-COLLECTIF.COM) / 01 89 95 95 59**

13 octobre 2020  
PARIS



# innova'ter

Le rendez-vous de l'innovation territoriale

4<sup>E</sup> ÉDITION

## L'innovation au service de la résilience

Coconstruire les politiques publiques :  
une nécessité pour faire face à la crise  
de légitimité du politique

Coconstruction,  
sensibilisation, projet  
collectif citoyen...  
Quels solutions pour  
quels succès ?

Le citoyen comme  
facteur d'impulsion :  
comment prendre en  
compte ses initiatives  
et revendications

Votation,  
convention citoyenne,  
budget participatif, civic  
tech, tirage au sort :  
quelles démarches  
privilégier ?

Limites de  
représentativité,  
d'efficacité, de budget...  
Comment surmonter  
les obstacles aux projets  
de participation ?

Programme et inscriptions : [elvire.roulet@infopro-digital.com](mailto:elvire.roulet@infopro-digital.com) 01 77 92 93 36

Un événement organisé par



En partenariat avec



Avec le soutien de

