

Diffuser une culture  
de la décision partagée



**MISSION FLASH  
PARTICIPATION CITOYENNE ET  
DEMOCRATIE LOCALE**

13 novembre 2018

Tatiana de FERAUDY, chargée de recherche  
Marion ROTH, directrice

[www.deciderensemble.com](http://www.deciderensemble.com)

# PARTICIPATION CITOYENNE ET DEMOCRATIE LOCALE

La démocratie participative et plus généralement la participation citoyenne peut être définie comme « *l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques* ».

En France, les pratiques de participation citoyenne à l'échelle locale remontent au début des années 1960 avec des expériences à l'image de celle menée dans le quartier de l'Alma-gare de Roubaix. Les démarches prenaient alors essentiellement la forme de dispositifs ascendants impulsés directement par les citoyens.

Dans les décennies suivantes et plus particulièrement lors des années 1990, la démocratie participative s'est peu à peu institutionnalisée laissant la place à la mise en œuvre de démarches plus descendantes à l'initiative des collectivités.

Les loi OTR (1992), VOYNET (1999), VAILLANT (2002) et plus récemment LAMY (2014) sont le fruit de cette tendance et ont amené à la création de nombreuses instances qui perdurent encore aujourd'hui avec plus ou moins de succès.

Aucune révision d'ampleur de ces dispositifs n'a pour l'instant été menée. Il s'agit pourtant d'un besoin réel tant la participation citoyenne locale a évolué au cours des dernières années.

## I. Sur le terrain, une multiplication des outils et dispositifs de participation

Le cadre législatif et réglementaire actuel fixe un certain nombre d'obligations pour les collectivités concernées : création de conseils de développement, de quartiers, citoyens, CCSPL, etc. Chaque structure est composée d'un public spécifique, poursuit des objectifs divers et cohabite avec les autres. En outre, le cadre légal étant assez flou sur le contenu concret des instances prévues, leur forme peut varier d'une collectivité à une autre entraînant une hétérogénéité des dispositifs et de leurs effets.

A ces instances pérennes obligatoires, s'ajoutent celles mises en œuvre de façon volontaire et prenant le plus souvent la forme de commission extra-municipales : conseils de sages, de jeunes, d'étrangers extra-communautaires, etc.

Une troisième strate est à noter : celle relative aux démarches volontaires non liées à l'existence d'instance pérenne. Elle rassemble notamment les budgets participatifs, les ateliers citoyens, les jurys citoyens, etc. Cette strate regroupe, elle aussi, des dispositifs extrêmement hétéroclites, sur des sujets variés (urbanisme, santé, budget, aménagement, social, etc.)

Deux autres niveaux sont à ajouter : le premier rassemble les dispositifs légaux tels que les référendums locaux ou les pétitions citoyennes. Le second concerne pour sa part, les démarches numériques qu'elles soient, ou non, liées à un mécanisme de participation (budget participatif, concertation sur un projet d'aménagement, etc.)

## II. Une offre pléthorique qui peine pourtant à mobiliser

Cette offre abondante n'épargne toutefois pas l'élaboration d'un constat mitigé sur la participation citoyenne locale.

En effet bien souvent, les collectivités, à la fois par méconnaissance et en réponse à un impératif d'innovation, n'évitent que très rarement **l'écueil de l'outillage**. La mise en œuvre des démarches de



participation est trop souvent perçue comme la simple mobilisation d'une palette de dispositifs à la mode et les collectivités perdent ainsi de vue le questionnement premier : quels objectifs (politique, social, managérial<sup>1</sup>) visent-elles en réalisant ce type de démarches et comment entendent-elles y répondre ?

La volonté politique est trop souvent minimisée dans ce type de démarches. Pourtant s'il est vrai qu'une demande de participation des citoyens existe, il est primordial que les élus s'engagent pleinement sur cette voie pour assurer la réussite de tels dispositifs. Aussi variés soient-ils, sans un portage politique fort, les démarches de participation sont vouées à l'échec.

Le **cadre légal actuel**, qui superpose l'existence de toute une série de dispositifs de participation, est **devenu obsolète**. Il est à la fois en décalage avec les territoires (en ne permettant aucune adaptation à leurs spécificités) et avec les attentes des citoyens. Ces derniers, fonctionnant de plus en plus par une « culture du zapping » peinent à se retrouver dans des dispositifs pérennes, chronophages et traitant de tous les sujets. Les collectivités se retrouvent pour leurs parts contraintes de faire vivre des instances inadaptées et vieillissantes consommatrices en ressources humaines, matérielles et financières.

Les collectivités ont par ailleurs trop souvent, tendance à rapprocher participation et proximité. Elles cantonnent ainsi les démarches de participation à la **consultation autour de problèmes micro-locaux**. Les échanges peinent à sortir du syndrome NIMBY (Not in my backyard) et les citoyens se sentent peu concernés par ce type d'approche peu problématisée.

La prolifération des dispositifs entraîne une absence de lisibilité qui renforce la faible mobilisation des citoyens. La **communication est confuse** : les dispositifs sont peu connus et quand une communication est réalisée c'est moins la démarche elle-même que l'outil qui est valorisé.

La multiplication des arènes de discussion a comme autre conséquence deux types de **sur-sollicitation** :

- Celle des **citoyens** : qui mobilisés bénévolement sur un temps personnel se désintéressent rapidement de ces démarches s'ils n'ont pas un intérêt concret à y participer (incidences sur leur environnement direct, impression de réellement peser sur les décisions, association à l'élaboration d'un projet structurant pour le territoire, etc.) ;
- Celle des **agents** qui peinent à faire vivre leur dispositif au quotidien et n'ont qu'un faible retour positif sur leur travail.

Du côté des **référendums locaux et des pétitions citoyennes**, le **caractère trop contraignant** du cadre légal limite leur mise en œuvre :

- Les critères à remplir sont trop limitatifs pour assurer la réussite du dispositif,
- Seul le corps électoral est en capacité de répondre à ce type de démarche,
- Le caractère consultatif des pétitions peut freiner l'envie d'agir des citoyens,
- Quant à l'initiative des référendums locaux, elle relève uniquement des pouvoirs publics et relègue le citoyen électeur à un simple rôle d'arbitre.

C'est, enfin, au niveau **des instances de participation plus traditionnelles** que les problèmes sont les plus marquants : faible participation, absence de renouvellement des participants « tous les mêmes », peu de représentativité et moindre participation des publics traditionnellement éloignés de la chose publique.

---

<sup>1</sup> Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.



### III. Recommandations pour une participation citoyenne locale effective

#### Acculturer les collectivités locales à la participation citoyenne

1. **Former les élus et les agents** aux mécanismes de participation : de quoi parle-t-on ? quelles sont les bonnes pratiques ? Techniques d'animation, etc.
2. **Instaurer un Centre de ressources** sur la participation citoyenne dans le cadre de la future Agence nationale de la cohésion des territoires. Ce centre pourrait être saisi par les collectivités et aurait plusieurs missions :
  - a. Les orienter vers des formations existantes ;
  - b. Répondre à leurs questionnements juridiques lors de la mise en œuvre de démarche de participation ;
  - c. Assurer le suivi des expérimentations ;
  - d. Recenser des bonnes pratiques, produire des fiches méthodologiques, etc. ;
  - e. Organiser des temps d'échanges entre pairs (élus et praticiens).
3. Encourager l'innovation en créant un **appel à projet territoires 100% citoyens**
4. **Diffuser la culture de la participation citoyenne** à tous les échelons locaux : municipal mais aussi intercommunal, métropolitain, départemental et régional pour faciliter le traitement des problématiques aux bonnes échelles.
5. **Décloisonner** le travail des collectivités en les aidant à s'appuyer sur des relais locaux, institutionnels ou associatifs (centres sociaux, CAF, ARS, etc.)

#### Garantir une souplesse législative et favoriser l'expérimentation

6. Définir des **critères de base pour les démarches de participation citoyenne** : règles et engagements à respecter, etc. Les collectivités les moins favorables à de telles démarches seront obligées de se conformer à ces critères ;
7. En cas de nouvelle législation veiller à **ne pas trop formaliser les dispositifs** existants pour laisser aux collectivités une capacité à agir en fonction de leur territoire, de leur ressource, etc. ;
8. Laisser les collectivités **expérimenter des mécanismes nouveaux**. Ce droit serait encadré par une loi fixant le cadre de l'expérimentation conformément à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution ;

#### Remettre le citoyen au cœur des dispositifs de participation

9. **Modifier le code général des collectivités territoriales** pour permettre aux citoyens, dans un cadre qui reste à définir, de s'exprimer devant les assemblées des collectivités ;
10. Modifier la Constitution pour **étendre le droit de vote** lors des référendums locaux, des pétitions citoyennes aux résidents d'un territoire et pas non uniquement au corps électoral concerné. Étendre ce droit au public mineur dans le cadre des budgets participatifs ;
11. **Expérimenter le droit d'initiative citoyenne** pour les référendums locaux à l'instar de la Suisse ;
12. **Reconnaître l'engagement citoyen** :
  - a. Encourager les rétributions symboliques telles que le certificat d'action citoyenne de Grenoble (système de formation en partenariat avec Sciences po Grenoble) ;
  - b. Créer un congé citoyen ou un statut du citoyen engagé (crédit temps pour exercer son engagement et suivre des formations, validation des acquis d'expérience diplômante, reconnaissance du temps donné (retraites, assurance maladie, chômage).



# CIVIC TECH ET DEMOCRATIE LOCALE

## I. *Civic tech* à l'échelle locale : peut-on parler d'une rupture ?

Les outils de la *civic tech* peuvent être définis comme les “plateformes ou applications qui sont spécifiquement conçues pour renforcer l'engagement citoyen, la participation démocratique et la transparence des gouvernements<sup>2</sup>”. Si les structures déployant ces applications ont pu promettre de “hacker la démocratie” et de transformer profondément la participation citoyenne, les impacts réels de la *civic tech* en France restent à déterminer.

A l'échelle locale, les expérimentations de démocratie numérique se sont multipliées au cours des cinq dernières années. L'émergence des *civic tech* a contribué à cet engouement, mais n'a pas constitué une rupture. D'abord, le nombre d'expérimentations reste limité : la Caisse des dépôts en recense 157 en 2018 (en dehors des plateformes d'ouverture des données), qui concernent principalement les villes de plus de 100 000 habitants, métropoles et régions<sup>3</sup>.

Ensuite, les outils des *civic tech* ne représentent qu'une partie des applications numériques utilisées. Ils se situent à la fois dans la continuité d'expérimentations de « démocratie électronique », « e-démocratie » ou « démocratie digitale » qui ont émergé dès les années 1990, et en lien avec une diversité d'autres outils numériques utilisés à l'échelle locale. Les plateformes spécifiquement conçues pour la participation citoyenne côtoient ainsi des sites Internet auxquels sont accolés des modules contributifs simples, des outils de signalement, de recensement ou de cartographie collaborative, ou encore des réseaux sociaux locaux.

Enfin, les outils numériques n'ont pas encore rempli leur promesse de transformer radicalement les objets, l'échelle, les publics et la temporalité de l'engagement. Les expérimentations se concentrent pour la plupart sur des objets urbains et de proximité, ne dépassant pas l'échelle du quartier ou de la commune. Si le nombre de contributeurs a augmenté avec ces outils, dépassant parfois les dizaines de milliers, la diversification des publics est incertaine. Les seules études disponibles montrent que les participants sont principalement des hommes, relativement jeunes, actifs CSP+, très diplômés, résidant en zone urbaine. Enfin, plutôt qu'un engagement répété dans le temps prenant la forme d'un dialogue régulier, l'usage de ces outils a tendance à se traduire par une participation individuelle ponctuelle et plutôt « simple » (vote, commentaire) que complexe (proposition d'un projet, échange et débat, co-construction d'une solution).

## II. Dépasser l'expérimentation : comment réaliser le potentiel des *civic tech* ?

Si nous ne pouvons pas parler de rupture, les démarches volontaires de mise en place d'outils numériques ont suscité un réel engouement et remis en débat les questions d'engagement citoyen : ces nouveaux outils et acteurs représentent ainsi une opportunité de repenser la participation citoyenne à l'échelle locale. Les expérimentations menées jusqu'à aujourd'hui répondaient principalement à une stratégie de communication et à une injonction à l'innovation. Mis au service d'une réelle volonté de transformer la démocratie locale, ces outils ont un potentiel encore à peine exploré.

Nous identifions trois domaines pouvant être transformés par les outils numériques. Le premier est celui de l'information : les applications numériques permettent de rendre lisibles et transparents les résultats et le déroulement des démarches participatives, mais aussi d'améliorer la qualité de ces informations et de leur visualisation. Le deuxième domaine est celui de la mobilisation : articulé avec une stratégie de

---

<sup>2</sup> De Feraudy, T. « Participation citoyenne : les « civic tech » dans la ville numérique réelle », *Audacities. Une exploration de la FING et de l'IDDRI*, Avril 2018.

<sup>3</sup> Groupe Caisse des dépôts, *Le numérique va-t-il hacker la démocratie locale ? Guide des outils numériques pour la participation citoyenne dans les collectivités territoriales*, 2018.



communication, l'usage du numérique permet de toucher un public plus large et de dépasser les barrières géographiques. Troisièmement, le numérique offre des possibilités concrètes pour formaliser des débats et co-construire des projets, des idées ou des politiques publiques, rendant envisageable une délibération à grande échelle.

Il existe cependant un certain nombre de conditions à la réalisation de ces potentiels. La première est celle du temps : des expérimentations sur quelques semaines ou quelques mois ne permettent pas d'itérer et d'enrichir le processus participatif. La deuxième est celle des moyens : contrairement à une idée répandue, la mise en œuvre d'un outil numérique entraîne d'abord une augmentation des coûts. La conception, l'animation, et surtout la synthèse d'un processus contributif à grande échelle demandent un investissement non négligeable, et des compétences spécifiques qui sont encore à développer. La troisième, qui peut paraître plus évidente, est celle d'appliquer aux outils numériques les mêmes exigences qu'aux démarches en présentiel : choix d'un objet concernant pour les publics, impact garanti et lisible sur l'action publique, représentativité ou *a minima* objectif d'inclusion.

### III. Recommandations pour soutenir la démocratie locale numérique

Les collectivités locales doivent aujourd'hui dépasser l'expérimentation : des plateformes numériques plus pérennes, articulées aux dispositifs plus traditionnels, permettront de laisser le temps aux ajustements et à l'appropriation de la part des citoyens comme des acteurs publics. Il faut encourager les collectivités à :

1. **S'engager dans des démarches de démocratie numérique honnêtes et ambitieuses**, en définissant clairement les objectifs attribués aux outils et les attentes en termes de contribution des citoyens, et en assurant la prise en compte de manière transparente de ces contributions dans le processus de décision ;
2. **Mettre en place une politique cohérente d'inclusion et de médiation numérique**, afin d'éviter que la fracture numérique ne s'ajoute à la fracture démocratique : la mise en œuvre de nouveaux dispositifs n'a de sens que si elle permet d'élargir les publics et les points de vue représentés pour enrichir l'action publique ;
3. **Se former sur les enjeux spécifiques du numérique** (rôle du design, choix de l'open source, accessibilité...), par partage d'expériences ou recours à des experts et universitaires, afin de mieux concevoir les démarches et de pouvoir négocier face aux acteurs du marché ;
4. **Évaluer leurs initiatives** afin de contribuer (1) à un apprentissage collectif sur les moyens nécessaires pour mettre en œuvre des outils numériques (temps, moyens financiers, compétences) et (2) au développement d'indicateurs (y compris sociodémographiques) permettant une meilleure évaluation des impacts et des conditions de succès des *civic tech*.

