

La participation citoyenne, outil indispensable à la transition écologique des communes

EN RÉSUMÉ :

La participation citoyenne s'est affirmée comme une solution à la crise démocratique (1), sans pour autant parvenir à atteindre ceux qui justement ne participent plus (2). Pour se renouveler, la participation citoyenne propose de nouvelles méthodes mais implique surtout de refondre profondément la gouvernance de la collectivité (3). La fiche propose un éventail des méthodes disponibles (4) et quelques exemples inspirants (5).

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux du sujet ?

Mieux associer la population à la décision permet de responsabiliser et de prendre conscience des enjeux locaux, et ainsi de créer les conditions pour une accélération des efforts respectifs de transition écologique. Les changements de comportements nécessaires nécessitent en effet de revoir notre manière de faire, avec plus de subtilité et de compromis que ne le permettent des échéances électorales sporadiques.

La participation citoyenne : une nouvelle étape démocratique ?

A. Une impulsion législative déjà ancienne pour inciter à la

participation citoyenne

La loi relative à la démocratie de proximité de 2002 a introduit l'obligation de créer des conseils de quartier, associés à des adjoints délégués, dans les communes de plus de 80 000 habitants, ainsi que des comités consultatifs sur n'importe quel sujet.

L'année suivante, la réforme constitutionnelle de 2003 a introduit la possibilité d'organiser des consultations et référendums locaux, tout en donnant un cadre à la possibilité d'adresser une pétition aux instances délibérantes des collectivités territoriales.

La loi Lamy de 2014 rend enfin obligatoire la création de conseil de quartier dans les quartiers prioritaires de ville. Toutes ces dispositions réglementaires ont en commun d'être peu effectives du fait de seuils trop élevés ou de champs d'action trop restreints.

Ces différentes évolutions traduisent une envie croissante de ne plus réduire la participation locale à un bulletin dans l'urne tous les 6 ans, et permettent de structurer des démarches bien encadrées. Ce mouvement a atteint son apogée en 2020, lorsque différentes études ont souligné que la majorité des listes proposait de dynamiser les instances de concertation, de créer des budgets participatifs, d'organiser des référendums et des réunions de quartier, et ce même dans des petits villages.

B. De quelle participation parle-t-on ? Les 5 degrés de la participation citoyenne

La participation n'est pas un concept monolithique. Selon l'échelle de Sherry Arnstein, elle se décline en cinq degrés croissants d'implication :

- **L'information** : Le socle indispensable. Sans une information claire et transparente sur les projets, aucun engagement n'est possible.
- **La consultation** : La collectivité recueille l'avis des citoyens sur un projet déjà élaboré.
- **La concertation** : Un dialogue s'instaure pour amender ou enrichir un projet.

- **La co-construction** : Citoyens et élus travaillent ensemble dès l'origine du projet.
- **La co-décision** : Le stade ultime, encore rare, où le pouvoir décisionnel est partagé.

C. L'essoufflement de la participation citoyenne

La participation citoyenne ne peut plus se réduire à des réunions de quartier où chacun peut interpeller un élu. Sous sa forme devenue standardisée, elle semble accroître la distance entre citoyens et élus sans résoudre les enjeux fondamentaux.

Aujourd'hui, trois points de vigilance sont récurrents :

- Un défi crucial est d'éviter que la participation ne profite qu'aux « TLM » (Toujours Les Mêmes), souvent des profils socialement favorisés, au détriment des « sans-voix » (familles monoparentales, actifs précaires). Si elle n'est pas régulée, la démocratie participative peut accentuer les inégalités sociales au lieu de les résoudre.
- Le fonctionnement institutionnel d'une collectivité, les règles et temporalités particulières de l'action publique sont difficilement compréhensibles par les profanes. Sans véritable démarche d'aller-vers, de vulgarisation, de simplification logistique de l'acte de participer, il n'est guère envisageable d'embarquer les habitants.
- Le manque de suivi des propositions citoyennes génère de la désillusion. Pour être crédible, la démarche doit garantir que les travaux issus des dispositifs soient réellement pris en compte ou, à défaut, que le refus soit motivé

Un possible renouveau de la participation citoyenne

A. Des nouvelles formes plus efficaces ?

L'essor des outils numériques dits "**civic techs**" (plateformes de vote, cartographies participatives, applications de signalement) a permis de toucher des

publics éloignés (notamment les jeunes) et a laissé espérer un regain de la participation du public. Ces outils facilitent l'expression d'un public diversifié qui ne se déplacerait pas en réunion publique. Cependant, le numérique présente des limites : fracture numérique, absence de débat de qualité, reproduction des inégalités.

Dans la foulée de Paris qui a initié un **budget participatif** dès 2014, de nombreuses collectivités de toute taille et de tous les échelons se sont emparées de cet outil qui permet aux habitants de décider de l'affectation d'une partie du budget d'investissement. Son principal écueil est le manque de connaissance des citoyens, qui proposent des idées hors compétence de la collectivité, entraînant des charges récurrentes ou même illégales. Par ailleurs, le vote ne doit pas lier juridiquement l'organe délibérant. Les élus doivent conserver le dernier mot pour respecter le principe de compétence, tout en s'engageant politiquement à suivre le résultat du vote.

Malgré le succès ambivalent de la convention citoyenne pour le climat, les **panels citoyens** sont devenus un outil clé pour associer les citoyens à l'élaboration d'une politique publique, voire à sa décision. En proposant un cadrage par des experts incontestables, ces panels permettent à des citoyens de comprendre les enjeux d'une politique, d'émettre un avis dessus et de proposer un plan d'action. Pour que cela réussisse, il faut une logistique solide (qui peut inclure une compensation financière des participants), un tirage au sort représentatif du panel citoyen, une démarche d'aller-vers pour convaincre les réticents avec une mise à disposition des services communaux pour accompagner les citoyens dans une approche bottom-up de conseil aux idées.

A Saillans (Drôme), la liste citoyenne élue en 2014 a initié dès le départ une gouvernance ouverte à tous les habitants, avec comme credo que le conseil municipal mettrait en œuvre les décisions prises au sein de commissions citoyennes de pilotage. Ces instances sont animées par des élus mais composées d'habitants qui décident directement, et peuvent également participer à l'élaboration des décisions à travers des groupes d'action projet.

B. Un changement de posture indispensable

La réelle participation citoyenne est une transformation des pratiques de chacun invitant à questionner le triptyque élu-agent-citoyen, de manière à reconsidérer leurs rapports.

- Les élus doivent être prêts à partager leur pouvoir sans considérer leur élection comme un blanc-seing, voire à donner une vraie place à l'opposition dans la décision. Les contre-pouvoirs doivent ainsi être confortés, voire renforcés.
- Pour les citoyens, il s'agit d'accepter de prendre leur part de responsabilité, à ne pas considérer que les services publics leurs sont dûs, à accepter que l'action publique obéit à des règles.
- Quant aux agents, leur participation est nécessaire pour s'adapter à ce changement, expliquer leur fonctionnement et accepter de collaborer avec des habitants.

Une approche participative implique une révision du fonctionnement des administrations publiques pour laisser plus de place à l'intelligence collective, au travail collaboratif. Cela implique de casser les silos entre services, de laisser les agents expérimenter, voire d'aplatir les organigrammes. Les managers doivent ainsi se transformer en coordinateurs plutôt qu'en décideurs. Il s'agit alors d'une véritable transformation interne qui ne doit pas laisser de côté les agents, mais au contraire en faire les inspirateurs et relais des changements à l'œuvre.

C. Nuances et conditions de succès

En outre, la participation citoyenne ne peut se réduire à des instances au service des habitants. Certains maires prônent ainsi une posture favorisant l'implication des habitants plutôt qu'un partage du pouvoir de décision. Ils considèrent ainsi que le budget participatif est une mauvaise solution, préférant recourir à des dispositifs d'appel à projet suivi d'un conventionnement avec la municipalité pour impliquer les habitants directement dans leur réalisation, et non donner l'impression que la mairie est là pour tout faire.

Ce changement n'a rien de facile puisque *in fine* le conseil municipal reste responsable des décisions prises, et peut être mis en cause en cas de soucis. De même, pour des raisons d'optimisation financière, les collectivités sont réticentes aux dépenses impliquant des dépenses récurrentes de fonctionnement sauf à s'inscrire dans des cadres d'actions limités (le fleurissement participatif par exemple), ce qui peut restreindre les possibilités offertes aux citoyens.

Le succès des démarches nécessite également de déployer une ingénierie spécialisée, particulièrement chronophage pour aller chercher le public et le convaincre de participer, tout en étant capable d'accompagner la transformation

des pratiques internes. Sans cela, la participation citoyenne n'est guère qu'un gadget sans ampleur. Cela peut également passer par le tirage au sort qui permet de légitimer ceux qui n'oseraient pas s'impliquer.

En cela, les démarches de participation citoyenne gagnantes s'inspirent plutôt de la gouvernance des Biens Communs théorisée par Elinor Ostrom. Cette approche revient à considérer la ville comme un ensemble de ressources partagées dont il faut organiser l'usage à travers une gouvernance ouverte à tous ceux désirant y accéder. L'objectivation des règles et la possibilité de participer aux modalités d'accès fondent la confiance mutuelle et ainsi la possibilité de travailler ensemble.

Typologie des méthodes

En 1969, la sociologue Sherry Arnstein a défini une échelle de la participation citoyenne permettant d'analyser les différentes méthodes. Cette approche offre un point de départ pour passer au crible les outils de la participation citoyenne.

- Si l'**information** y est considérée comme le premier niveau, c'est plutôt avec une perspective négative.
- La **concertation** permet de demander leur avis aux habitants, sans les impliquer vraiment dans l'élaboration et la décision. Avec le niveau de l'implication, ils sont associés à la fabrique des politiques publiques et peuvent même en être à l'origine.
- C'est cependant le dernier niveau, celui de l'**association**, qui constitue pleinement la participation citoyenne en donnant l'occasion aux habitants de décider.

Quelques réalisations inspirantes

A Poitiers, la municipalité élue en 2020 a créé une *assemblée citoyenne* et populaire avec l'objectif clair de partager le pouvoir avec les habitants. Un tirage au sort a servi à en remplir les rangs, doublé d'une démarche proactive pour

convaincre les électeurs désignés de s'engager. L'assemblée ainsi constituée dispose de moyens dédiés pour s'organiser et travailler, d'un véritable pouvoir de proposition et d'interpellation de la majorité et va même jusqu'à indemniser ses membres quand les travaux empiètent sur le temps de travail.

Durant le mandat 2014-2020, la Ville de Strasbourg a mis en place une charte de participation citoyenne donnant notamment la possibilité à chacun de publier une pétition sur une plateforme officielle. Le seuil de validation d'une pétition est abaissé à 1% de la population, contre 10% dans le CGCT, permettant ainsi de faciliter la discussion avec les élus sur les sujets concernés. Cette démarche a également vu émerger des comités citoyens d'évaluation des politiques publiques.

En 2023, constatant une baisse de ses effectifs scolaires, la ville de Montigny-le-Bretonneux a lancé les *Assises de l'éducation*. Cette démarche, qui a largement impliqué les acteurs locaux, parents d'élèves et habitants, visait à repenser la carte scolaire et la gestion des équipements. Elle s'est traduite par la mise en œuvre de conseils périscolaires, la décision citoyenne de fermer des équipements tout en maintenant un équilibre d'accès et en définissant des priorités de rénovation des établissements.

Depuis 2005, la ville de Loos en Gohelle (Pas de Calais) utilise une démarche appelée *fifty/fifty* pour associer les habitants à la fabrique de la ville. Quand des habitants soulèvent un problème d'intérêt général, il leur est demandé de s'impliquer dans la conception et/ou l'entretien de la solution décidée collectivement, avec le soutien logistique et financier des services communaux. Les habitants se sentent ainsi plus responsables tout en prenant conscience des marges de manœuvre d'une commune.

A Saillans (Drôme), la liste citoyenne élue en 2014 a initié dès le départ une gouvernance ouverte à tous les habitants, avec comme credo que le conseil municipal mettait en œuvre les décisions prises au sein de commissions citoyennes de pilotage. Ces instances sont animées par des élues mais composées d'habitants qui décident directement, et peuvent également participer à l'élaboration des décisions à travers des groupes d'action projet.

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- Fréquence Commune, Prendre le Pouvoir pour le partager (2025) : <https://www.frequencecommune.fr/wp-content/uploads/2025/05/Prendre-le-pouvoir-pour-le-partager-Frequence-commune.pdf>
- Fondation pour la Nature et l'Homme, démocratie participative : guide des outils pour agir (2015) : <https://www.fnh.org/guide-democratie-participative/>
- Loos en Gohelle, Référentiel de l'implication des citoyens (2020) : https://loos-en-gohelle.fr/wp-content/uploads/2022/08/Re%CC%81fe%CC%81re%CC%81ntiel-loossois-de-limplication-citoyenne-Version-30-mars-2020_nvo-logo-ademe.pdf
- Tristan Rechid, Réanimer la démocratie (2025), Actes Sud.
- Manon Loisel et Nicolas Rio, Pour en finir avec la démocratie participative, textuel (2024)

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.