

# La démocratie participative à la rescousse des élus

Gadget pour les uns, levier indispensable à la mise en œuvre d'une démocratie « augmentée » pour les autres, la participation des citoyens à la construction collective des décisions publiques tend à se généraliser. Échappant à l'étiquetage politique, la démocratie participative permet de réarmer la légitimité des élus pendant toute la durée des mandats.

**L'ancienne concertation**, une pratique spontanée – parfois encadrée par la loi, notamment lors d'une enquête publique – qui permet aux élus de recueillir l'avis de leurs administrés dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique présumée « impactante » paraît aujourd'hui bien *old fashion*. « *Trop formelle* », « *sans effet réel sur la décision publique* », « *artifice démocratique* » : les critiques pleuvent sur un concept qui semble provenir d'un passé poussiéreux. Exit les comités de quartier où l'on vient faire de la figuration, les réunions publiques à stricte fonction cathartique, les poussifs recueils d'observations ou de do-

**Récemment rénovés**, les deux bâtiments du Domaine de Talon abritent la mairie et les locaux associatifs de Châtel-en-Trièves (Isère). La placette sert également d'agora et de lieu festif pour les habitants, réunis à l'été 2020 ici devant le café-épicerie O'Talon.



Ministères sociaux/DICOM/Tristen Reynaud/Sipa Press

**Antoine Bézard**, de la Fondation Jean-Jaurès, relève que le nombre de communes votant des budgets participatifs double tous les ans depuis 2014.

léances, les conseils municipaux des jeunes ou d'ainés à portée consultative. Place désormais à « *la démocratie participative* », qui fait du citoyen lambda un véritable acteur de la vie publique. Et pas uniquement au moment

“ La notion de participation au process collectif de construction d'une décision publique est un élément clé de la démocratie participative ”



de glisser un bulletin dans l'urne. « *Un acteur, et plus un simple spectateur auquel on demande d'exprimer son avis à tel ou tel moment fortuit. La notion de participation au process collectif de construction d'une décision publique est un élément clé de la démocratie participative* », explique Antoine Bézard, de la Fondation Jean-Jaurès, l'un des meilleurs connaisseurs français des budgets participatifs. Cette enveloppe allouée par les collectivités permet à des habitants de proposer et de voter une ligne *ad hoc* d'un budget municipal ou départemental (*lire l'encadré à la page suivante*). Le montant, souvent modeste, est fréquemment fléché vers la réalisation d'un équipement sportif ou culturel susceptible d'améliorer le cadre de vie. « *C'est une pratique qui se développe à vive allure, poursuit Antoine Bézard. Elle est le symptôme d'une appétence de nos concitoyens, que l'on dit pourtant démobilisés et désenchantés, pour la chose publique. Les élus qui se plaignent parfois d'avoir affaire à des administrés réduits à des consommateurs doivent s'en féliciter* ». Les chiffres recueillis par notre expert de la Fondation Jean-

**13** Châtel-en-Trièves, laboratoire isérois de la démocratie participative • **16-17** Loïc Blondiaux « La démocratie participative peut renforcer la légitimité des élus » • **18** A Antony, on sélectionne les projets avec soin • **19** La population libournaise met son nez dans les déchets.





**Fanny Lacroix**, maire de Châtel-en-Trièves (Isère), a initié, en tant que secrétaire de mairie, le projet participatif de tiers-lieu de sa commune avant d'en devenir maire en mars 2020.

déjà, selon ses dires, consommé l'intégralité du budget municipal à chaque fois qu'il traverse la place du village, tout simplement en adionnant les demandes et les besoins des habitants qu'il rencontre ».

« Un budget participatif, c'est très bien, mais cela n'épuise pas du tout le sujet. Il faut se montrer beaucoup plus ambitieux en impliquant les habitants dans des projets plus structurants. Et c'est justement à l'échelle d'un village que ce type de démarche peut se déployer avec succès », nous indique pour sa part Fanny Lacroix, maire de la commune nouvelle iséroise de Châtel-en-Trièves. Cette ancienne consultante du cabinet conseil en concertation Res Publica (lire page 12) a initié

Citant, pour illustrer son propos, un maire membre de son association, Cédric Szabo relève malicieusement « qu'il a

Jaurès confirmer la tendance : « Le mandat qui s'est achevé en juin 2020 aura été celui du renouveau des budgets participatifs. De sept démarches en activité en 2014, nous sommes passés à cent-soixante-dix en 2020, ce qui correspond à un quasi doublement annuel sur cette période de six ans ». Et le phénomène ne se cantonne pas aux collectivités les plus importantes. Paris, Bordeaux, Lille, Rennes, Strasbourg et plus de la moitié des villes de plus de 200 000 habitants ont certes adopté la pratique, « mais aussi un tiers des communes entre 5 000 et 20 000 habitants et un quart de celles comptant entre 50 000 et 200 000 habitants. Les plus petites des communes sont les moins nombreuses à porter un budget participatif et c'est dans cette catégorie que les interruptions sont les plus fréquentes, probablement à cause de moyens financiers et de ressources humaines insuffisantes ».

« Mais pourquoi les maires des petites communes s'embêteraient-ils à formaliser des dispositifs participatifs qu'ils expérimentent quotidiennement au coin de leurs rues », s'étonne Cédric Szabo, directeur de l'association des maires ruraux de France (AMRF). Les édiles issus de la ruralité feraient de la démocratie participative sans le savoir, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose ?

## Châtel-en-Trièves, laboratoire isérois de la démocratie participative

La jeune maire de la commune nouvelle de Châtel-en-Trièves a accompagné un exemplaire projet de démocratie participative. Il a permis à un territoire frappé par la désertification de reprendre de l'altitude.

Née de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de deux villages isérois, Cordéac et Saint-Sébastien, la commune de Châtel-en-Trièves est devenue le laboratoire de la démocratie participative. Les 470 habitants de cette commune nouvelle le doivent incontestablement à Fanny Lacroix, la maire qu'ils ont élue en juin 2020. Pourtant, ce n'est pas en tant qu'élue que cette jeune femme entreprenante est intervenue initialement, mais en tant que collaboratrice du maire en place. Car cette ancienne consultante du cabinet conseil parisien spécialisé dans la concertation publique Res Publica a rejoint ce territoire montagnard – le point le plus haut du village culmine à près de 2 800 mètres d'altitude – pour suivre son conjoint muté dans la région. Recrutée par Jean-Pierre Agresti, l'ancien maire de Saint-Sébastien – tout surpris de

récupérer un profil de ce calibre – en tant que secrétaire de mairie, notre urbaniste de formation va se révéler en accompagnant la fusion des deux collectivités, tout en parvenant à sauver l'école primaire menacée et surtout en organisant un

« Nous avons organisé des ateliers participatifs auxquels tous les habitants se sont associés »

projet participatif de création d'un tiers-lieu sur une friche de 3 ha léguée par une ancienne colonie de vacances.

« Nous avons organisé des ateliers participatifs auxquels tous les habitants se sont associés. Il y avait plus d'inscrits que d'habitants recensés sur le territoire de la commune ! La

et accompagné le projet exemplaire de création d'un tiers-lieu totalement conçu par les habitants. L'équipement a parfaite-

« C'est frappant de voir le nombre d'équipes municipales qui se sont dotées d'un élu en charge de la démocratie locale lors des dernières municipales », se réjouit Mélissa Martinay, la responsable France de la société belge CitizenLab. Cette dernière met à disposition des collectivités des « boîtes à outils numériques » qui permettent d'animer à distance des débats et des contributions citoyennes.

ment tenu son rôle en redonnant vie à un territoire rural durement frappé par la désertification. « Les gens se sont si bien approprié le projet qu'il a très vite échappé aux élus, et c'est très bien ainsi », se réjouit Fanny Lacroix. Les maires, par conviction sin-

Bézar. Il y a encore quelques années, on confiait le dossier à un conseiller municipal délégué. Aujourd'hui, c'est la garde rapprochée du maire, les adjoints du premier cercle, voire le maire lui-même qui s'emparent de cette préoccupation ». Partant, les praticiens de la démocratie participative ne rechignent pas à muscler son contenu. « Il ne s'agit plus de choisir la couleur des pots de fleurs qui vont orner la place de la mairie, estime ainsi Thierry Pedeloup, le président d'Ethics Group, un bureau d'études qui accompagne les élus dans la conception et la conduite de processus participatifs. Aujourd'hui, les citoyens sont consultés et contribuent à la fabrique de la décision

« Surtout, la question de la démocratie participative est remontée de plusieurs rangs dans l'ordre de priorités, observe Antoine

dynamique collective a été d'une intensité incroyable. Ce sont eux qui ont élaboré le projet et l'ont porté jusqu'à son terme », se remémore Fanny Lacroix. Cette belle mobilisation a donné lieu durant l'été 2019 à la création d'un café-épicerie, baptisé O' Talon, à des jardins partagés et à une carrière équestre. Le tout pour un montant de 1,2 M€. La somme à débours n'était pas négligeable mais Fanny Lacroix a remué ciel et terre pour obtenir des subventions auprès de l'État, de l'Europe, de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et de la petite communauté de communes du Trièves (10 000 habitants).

« Surtout, ce qui est passionnant dans cette affaire, c'est que les habitants ont voulu aller plus loin et ne pas se cantonner à une attitude passive. Ils se sont constitués en associations qui abritent chaque activité proposée par le tiers-lieu », s'enthousiasme la nouvelle élue. L'expérience exemplaire n'a pas seulement modifié le destin des deux villages qui ont recouvré vie et attractivité.



Les habitants ont voulu aller plus loin et ne pas se cantonner à une attitude passive.

Elle a aussi bouleversé la vie de Fanny Lacroix. Poussée par ses convictions et par les habitants, l'ex-Parisienne a laissé

le poste de secrétaire de mairie pour devenir la première maire élue de Châtel-en-Trièves avec 91 % des suffrages exprimés. La fan de démocratie participative a réussi un score de dictateur sud-américain...

JCS



publique sur des thématiques majeures comme celles liées à la ressource de l'attractivité commerciale de centres-villes, à des politiques de mobilité ou à des stratégies de prévention contre des risques majeurs». Ainsi, Éric Ménassi, le maire de Trèbes (Aude) qui préside également le syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières de l'Aude (SMMAR) a fait de la démocratie participative l'un des leviers principaux de sa politique de prévention du risque d'inondation sur le bassin hydrographique dont il a la charge. Les enjeux sont majeurs. Les crues de plus en plus fréquentes de l'Aude, phénomènes liés aux épisodes climatiques évènementiels, peuvent s'avérer dévastatrices. En 2018, une crue catastrophique a provoqué 25 décès et entraîné près de 500 M€ de dégâts, dont 305 M€ pour le seul département de l'Aude.

« Nous avons mis en place tout un plan d'actions de mobilisation qui passe notamment par des réunions publiques destinées tant aux élus des territoires qu'à la population, réunions que nous avons tenues aussi en distanciel pour tenir compte des contraintes sanitaires » explique Éric Ménassi. Mais il ne s'agit pas unique-



Éric Ménassi, maire de Trèbes (Aude), sensibilise ses concitoyens à la prévention et à la gestion des crues grâce à toute une série de réunions publiques.

## Budget participatif : comment ça marche ?

Le processus par lequel la collectivité territoriale met à disposition une partie de son budget pour la réalisation de projets d'investissement, proposés puis votés par les citoyens, n'est pas encadré par la loi. Il est utilisé sans autre fondement juridique qu'une délibération de l'organe délibérant pour formaliser la décision de mettre en œuvre le dispositif. Les collectivités doivent toutefois s'en tenir à leur champ de compétences et se doter d'un règlement – ou d'une charte – clair et rendu public indiquant, notamment, les critères de sélection des projets et le calendrier de réalisation. La démarche de budget participatif comprend différentes phases, de la collecte des idées au vote des projets, en passant par l'étape cruciale de l'analyse de leur faisabilité technique et du chiffrage par les services de la collectivité, jusqu'à l'inauguration des projets lauréats. Tous les habitants d'une collectivité engagée dans un budget participatif peuvent, en principe, proposer leurs idées ou voter les projets sans condition d'âge, ni de nationalité. Mais la collectivité peut aussi bien décider dans le règlement de cibler le public (âge, répartition géographique, entre personnes physiques et personnes morales, etc.) comme les thématiques abordées. Plateformes en ligne et/ou formulaires papier pour le dépôt et le vote des projets, les collectivités ont le choix des modalités de participation. L'essentiel est d'assurer l'authentification des votants afin de garantir qu'ils ne votent qu'une seule fois. Quant au montant global alloué au dispositif, il varie en fonction de la taille et des capacités des collectivités (entre 2,5 % et 5 % du budget d'investissement, pour une moyenne de 6,50 € par habitant et par an). Certaines collectivités font également le choix d'encadrer le coût maximal par projet.

aussi de garder la mémoire de ce qui s'est passé et de définir ensuite les bons gestes de prévention, les dispositifs de collecte des informations et de gestion des alertes lorsque la crise survient. Enfin, de définir les comportements à tenir pour réduire les impacts et mieux gérer les situations d'urgence ». Le SMMAR s'adosse notamment sur un réseau social très innovant (Colidée) développé par Ethics Group qui propose des espaces de participation et de contributions. « Nous épaulons l'intelligence collective qui bénéficie d'un formidable effet de levier avec les technologies numériques », affirme Thierry Pedeloup. Une intelligence collective qui permet d'enrichir la qualité et la pertinence de la décision publique. « Encore assez fréquemment, les élus vivent la démocratie participative comme une boîte de Pandore qu'il ne s'agit surtout pas d'ouvrir. Pourtant, il ne faut pas la confondre

avec la démocratie directe. La contribution active des citoyens à la décision publique permet d'éclairer les choix. Et aussi de réarmer la légitimité des élus », argumente le politologue Loïc Blondiaux qui fut l'un des membres du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat (lire l'entretien qu'il nous a accordé aux pages 16 et 17). « Mais c'est une arme à double tranchant. Si elle masque la volonté de tenir à distance le peuple et passe pour un leurre, elle se retourne contre les élus comme un boomerang », prévient Thierry Pedeloup.

« La complexité croissante de la vie publique, l'interaction des parties prenantes sur des dossiers et les risques de recours sont des facteurs qui fragilisent les élus. Ces derniers ne sont pas omniscients, ils ne peuvent plus prétendre mai-

d'imaginer que s'ouvre une période de six ans de silence, une fois les élections passées ».

Symbole de cette accession à une forme de maturité, la mise en œuvre d'outils de démocratie participative n'est plus le simple marqueur d'équipes municipales classées à la gauche de l'échiquier politique. « Nous sommes sollicités par des élus de toutes obédiences », soutient ainsi Méliissa Martinay. « On ne peut plus affirmer que le budget participatif est une démarche classée à gauche », corrobore Antoine Bézard, chiffres à l'appui. Selon l'étude qu'il a menée, 64 % des communes engagées dans cette voie étaient contrôlées par des majorités de gauche en 2017. Ce n'était plus le cas que de 55 % d'entre elles en 2018... et d'ailleurs, la moitié un an plus tard.

Jean-Christophe Savattier



Thierry Pedeloup, fondateur du cabinet Ethics Group, épaulé l'intelligence collective avec son réseau social Colidée.

triser toutes les facettes d'une décision publique. D'où la nécessité de bénéficier d'une expertise collective, estime pour sa part Antoine Bézard. Il paraît aujourd'hui difficile