

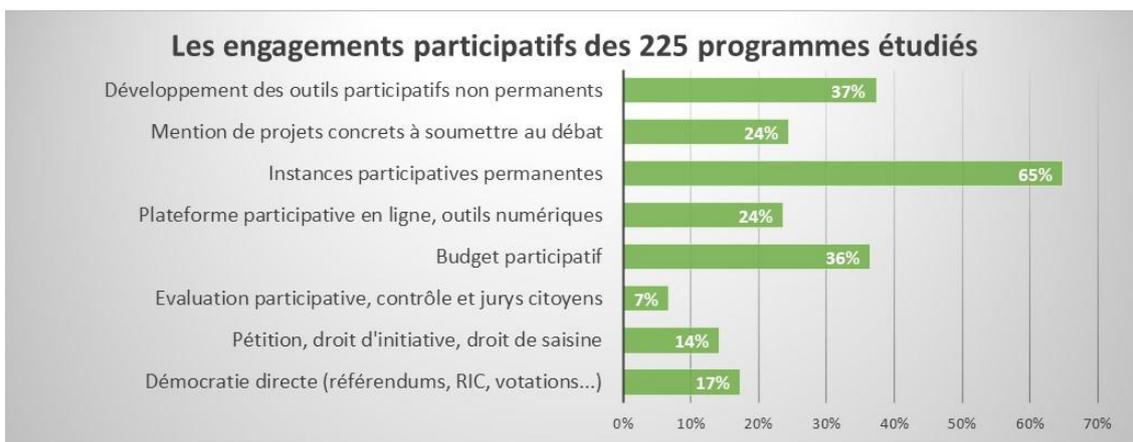
**Denières impressions de campagne**  
**La participation citoyenne au cœur des projets des nouvelles équipes municipales**  
*Analyse des engagements participatifs des programmes des 225 équipes élues dans des villes de plus de 13000 habitants*



Palabreo s'intéresse à la manière dont les candidats aux élections municipales ont exprimé leurs engagements en termes de participation citoyenne. Après une 1ère approche en janvier, nous avons publié le 12 mars l'analyse des programmes de 320 candidats (98 communes de 25 000 habitants et +). **Ces dernières « impressions de campagne » portent sur les programmes de 225 maires élus et de leurs équipes.** Elles montrent que les grandes tendances identifiées auprès des candidats avant l'élection, se confirment largement pour ceux d'entre eux qui ont été élus.

**La participation citoyenne au cœur des engagements des 225 équipes élues**

**Les intentions participatives sont présentes, selon des modalités et des degrés variés, dans l'immense majorité des programmes,** quelles que soient les orientations politiques. C'est par exemple le cas de 97% des programmes des équipes dans les communes de 60 000 habitants et plus.



L'engagement le plus présent concerne **les instances citoyennes permanentes** (conseils de quartier, commissions consultatives, assemblées citoyennes) que les deux tiers des équipes élues souhaitent déployer ou revivifier. Plus du tiers des programmes mentionnent également le développement d'**outils plus ponctuels** (ateliers, journées citoyennes, forum...) pour impliquer plus largement les habitants.

Dans 30% des programmes, les élus s'engagent à **renforcer l'implication des citoyens dans la décision**, au travers de référendums locaux, votations, RIC..., et/ou en instaurant le droit de pétition, de saisine, d'initiative, de contrôle citoyen

ou d'évaluation participative des politiques publiques et des engagements

La création ou le renforcement des **budgets participatifs** sont présents dans un tiers des programmes et les **outils numériques** au service de la participation dans près d'un quart. Les programmes font état d'engagements de principes et de méthodes, évoquent la volonté de concerter sur les « grands projets », ou enjeux de proximité... mais mentionnent **rarement des sujets précis**. Lorsqu'ils le font, il s'agit le plus souvent de projets d'aménagements, de mobilité ou de transition écologique.

**L'échantillon étudié :** 225 programmes d'équipes élues ayant évoqué la dimension participative. Soit 98% des villes de + de 100 000 habitants (41/42), 90% des villes de 60 à 99 999 habitants (46/51) et 21% des villes de 13036 à 59 999 habitants (138/651). Le panel comporte 77% de maires sortants et 23% de nouveaux élus. Les têtes de listes relèvent des sensibilités politiques suivantes (selon les catégories couramment retenues par la presse) : 95 « Divers droite », 82 « divers gauche », 32 « divers centre », 10 « écologistes », 3 « RN et apparentés », 3 divers.

**Cette étude est factuelle et qualitative, elle ne prétend ni à l'exhaustivité ni à la représentativité statistique. Elle est fondée sur l'analyse des programmes et professions de foi disponibles en ligne. Elle ne vise pas à effectuer une comparaison entre les élus s'exprimant ou non sur le sujet, mais à analyser la teneur des propos de ceux qui évoquent leur intention participative.**

## Une démocratie « augmentée » par la participation citoyenne

Les élus expriment dans leurs programmes leur vision d'un *réveil démocratique*, d'une démocratie *renforcée*, d'*implication*, de *proximité*, *locale*, *permanente*, *renouvelée*, *réinventée*, *sincère* ou encore *véritable*.

- Ils souhaitent être le/la maire d'une Ville à l'écoute des habitants, un.e élu.e. qui *respecte la parole des citoyens*, qui la *prend en compte*, qui donne aux citoyens le *pouvoir d'agir*, dans le *dialogue permanent* et la *transparence* pour *retrouver la confiance entre citoyens et élus*.
- Ils s'engagent à *informer*, *consulter*, *concerter*, *coconstruire...* à faire appel à l'*expertise d'usage*, *faire vivre la participation*, *déployer de nouveaux outils de démocratie participative...* pour que la concertation soit un *mode de gouvernance* et ainsi renouveler la *légitimité de l'action publique*.
- Ils veulent *aller plus loin*, *amplifier la concertation* et franchir une nouvelle étape dans la *démocratie participative* pour *repenser en profondeur la manière d'associer le citoyen au processus démocratique*, pour *les faire participer à la prise de décision*, pour renforcer la démocratie directe et *trancher collectivement* chaque débat.

### Une démocratie qui doit être ...



## L'analyse des engagements

**Les 2/3 des équipes s'engagent à renouveler ou développer les instances participatives permanentes** – conseils de quartier, conseils citoyens, de jeunes, de seniors, comités divers, intégration des habitants aux commissions municipales, assemblées citoyennes... en leur attribuant des moyens supplémentaires (budget, personnel). Certaines prévoient de réaliser des tirages au sort pour les constituer ou les renouveler, d'autres leurs attribuent une place plus importante dans les décisions. Cette ambition est commune à toutes les sensibilités politiques<sup>1</sup>, à toutes les tailles de villes, qu'il s'agisse de maires sortants ou de nouveaux maires et quel que soit l'âge de ces derniers. Cette 1ère orientation - la plus massive - se calque fortement sur le fonctionnement de la démocratie électorale en créant des instances permanentes visant à être représentatives des citoyens. Elle s'inscrit dans le prolongement de l'existant, tout en souhaitant le renouveler.

- ✓ **Notre analyse :** Le caractère prédominant de cette orientation implique de tirer les leçons de l'expérience. Tout en soulignant l'importance de l'engagement de ceux qui s'y investissent, il ne faudra pas oublier les limites que présentent ces instances qui s'inscrivent dans la durée : manque de diversité des participants malgré des efforts de renouvellement qui tiennent rarement dans la durée, difficulté à définir les missions, besoin de moyens importants d'animation, risques de frustration des participants (largement exprimés dans les précédents mandats) ... Il sera important de se rappeler que l'on ne peut attendre des membres de ces instances - même si on veille à leur diversité - qu'ils soient les « représentants » des habitants et qu'il n'est pas souhaitable qu'ils soient les seuls interlocuteurs des débats qui doivent être largement ouverts pour permettre à ceux qui ne peuvent, ni ne souhaitent, s'investir dans la durée, de participer à l'élaboration des politiques publiques.

<sup>1</sup> Nous avons retenu pour l'analyse la sensibilité politique des têtes de listes.

**Pour 30% des équipes, la démocratie « augmentée » doit être une démocratie plus directe.** 17% d'entre elles s'engagent à mettre en place des référendums locaux, votations, RIC... 14% souhaitent renforcer le droit de pétition, d'initiative et de saisine du Conseil Municipal. Cette « intensification » de la participation est présente dans tout l'échiquier politique avec toutefois un marquage significativement plus important pour les maires relevant de la gauche ou de l'écologie. Plus de la moitié d'entre eux en font état, contre un quart des élus DVD ou DVC. On la retrouve pour toutes les tailles de villes avec une présence plus importante pour les communes de 60 000 à 100 000 habitants. Elle est surtout très présente chez les nouveaux élus dont 27% évoquent des dispositifs de démocratie directe contre 14% des sortants. C'est aussi un marqueur fort des plus jeunes élus, 47% des maires de moins de 38 ans l'ont évoqué dans leur programme.

**Le budget participatif continue à se diffuser,** il est mentionné dans 36% des programmes, toutes tailles de communes et toutes orientations politiques confondues, que les maires soient sortants ou non et quel que soit leur âge. Par ailleurs, de nombreux candidats se proposent d'augmenter le montant des budgets existants.

**Un peu moins du quart des programmes font état de l'engagement à déployer des outils numériques au service de la participation** et toujours en complément de dispositifs en présentiel.

- ✓ **Notre analyse :** *Pour les élus qui choisissent cette voie il s'agira - tout en répondant à cette aspiration à une démocratie plus directe - de mettre en place des dispositifs qui permettront de mieux surmonter les limites, bien connues, concernant notamment les processus référendaires : difficultés à aborder de façon binaire les questions complexes, simplification du débat ou effet plébiscite, risque de renforcement des clivages si la victoire d'un camp est acquise à une très faible marge, questions relatives à la responsabilité de la décision, niveaux de participation... Pour répondre à cette demande avec la plus grande rigueur, nous proposons de mettre en place des « référendums augmentés par la participation ». Dans ce dispositif, le vote est précédé d'un large processus de concertation visant à formuler de façon participative les questions soumises au référendum et à formuler un avis sur les différentes options. Ces avis sont ensuite largement diffusés pour éclairer le choix des votants.*
  
- ✓ **Notre analyse :** *Outil très mobilisateur, le budget participatif en se généralisant pourra également tirer les enseignements de l'expérience, pour poursuivre les efforts engagés d'implication large de tous les publics, de transparence, de mise en place de dispositifs de suivi dans la durée... tout en s'assurant qu'il ne vienne pas épuiser les moyens permettant de déployer des démarches participatives sur l'ensemble des politiques publiques.*
  
- ✓ **Notre analyse :** *On voit ici que les élus, malgré la crise sanitaire qui a mis le numérique en valeur, ont pris en compte les atouts et les limites de ces outils, qui peuvent être de formidables médias de diffusion de l'information, des supports de consultations et d'enquêtes, mais ne peuvent remplacer le présentiel qui seul permet la confrontation en direct des points de vue et la production de contributions collectives et d'intérêt général. Il s'agira également de ne pas oublier l'absence de certains publics parmi ceux qui s'expriment en ligne sur de tels sujets, ou a contrario la présence en nombre de certains autres.*

### Vers des mandats participatifs ?

Les engagements formulés par ces 225 équipes sont une excellente nouvelle pour la démocratie en général et la participation citoyenne en particulier. Pour concrétiser de la meilleure façon cette volonté politique nous sommes convaincus que chaque collectivité gagnerait à élaborer dès le début du mandat **une stratégie participative programmée dans la durée**. Celle-ci permettra de dépasser la succession de démarches ponctuelles où l'on confond parfois les objectifs et les outils, de tisser la confiance entre les élus et les citoyens, de nourrir l'action publique dans la durée et de mieux anticiper ses évolutions. Elle vise également à éviter des effets de « trop plein » qui pourraient conduire à une surchauffe des pratiques participatives, à un essoufflement des équipes et des citoyens et à une dégradation de la mise en œuvre des engagements.

C'est la raison pour laquelle nous avons mis au point et tenons à la disposition des collectivités, une méthodologie de programmation en début de mandat des démarches de participation citoyenne.

Elle consiste à définir les objectifs et les ambitions, à formuler des engagements clairs et partagés par tous, à identifier les sujets à mettre en discussion, à les programmer dans la durée d'un demi-mandat, à choisir les bons dispositifs de mobilisation et de mise en débat...puis à en informer largement la population afin que chacun puisse s'investir à la mesure de sa disponibilité et de ses centres d'intérêts.

Programmer les démarches participatives permet également de mutualiser les moyens pour mieux maîtriser les coûts, d'évaluer les actions mises en œuvre et de capitaliser les expériences pour accompagner la montée en compétences des équipes.

**Palabreo** est une agence de concertation qui intervient principalement auprès des collectivités locales et leurs partenaires pour les accompagner dans leurs stratégies participatives. Pour en savoir plus sur cette analyse des engagements de mandat et nos offres <http://palabreo.fr/> [mc.bernard@palabreo.fr](mailto:mc.bernard@palabreo.fr)