

FORMATION

# GUIDE JURIDIQUE ET PRATIQUE DE L'IMPLICATION CITOYENNE

**Participation citoyenne :  
promesse démocratique ou  
illusion ?**

François Duarte

Association SENTINELLE DUARTE - loi 1901  
<https://www.sentinelle-duarte.fr>


# AVANT PROPOS

Chères citoyennes, chers citoyens,

La démocratie n'est jamais acquise. Elle est un processus vivant, parfois fragile, qui nécessite l'engagement constant des citoyens et la vigilance de tous. C'est dans cet esprit que SENTINELLE DUARTÉ a souhaité publier ce guide sur la participation citoyenne, fruit de notre expérience de quinze années de défense des usagers et de promotion de la transparence éthique.

En 2025, alors que la défiance envers les institutions et les élus atteint des niveaux préoccupants, les dispositifs de participation citoyenne se multiplient dans nos territoires. Conseils de quartier, consultations publiques, budgets participatifs, plateformes numériques... les outils ne manquent pas. Pourtant, force est de constater que cette profusion de dispositifs n'a pas enrayer la crise démocratique.

Notre association, profondément attachée aux valeurs de transparence et d'intégrité, ne peut que s'interroger sur ce paradoxe. La participation citoyenne, lorsqu'elle est sincère et bien conduite, constitue un formidable levier d'approfondissement démocratique. Mais lorsqu'elle est instrumentalisée, notamment à l'approche des échéances électorales, elle peut devenir un simple outil de communication qui accentue la méfiance plutôt que de la réduire.



Ce guide entend donc offrir des clés de compréhension et d'action, tant aux citoyens qu'aux élus. Aux premiers, il propose des repères pour distinguer une démarche sincère d'une opération cosmétique. Aux seconds, il rappelle qu'un leadership politique assumé n'est pas incompatible avec l'écoute et la co-construction – bien au contraire. Si les élus sont légitimement investis d'un mandat décisionnel, ils ne peuvent plus aujourd'hui l'exercer sans associer les citoyens à la définition des politiques publiques qui les concernent directement.

À travers l'exemple concret de la charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec et d'autres initiatives locales, nous avons souhaité illustrer tant les promesses que les écueils des démarches participatives. Notre objectif n'est pas de disqualifier ces outils, mais de contribuer à leur perfectionnement au service d'une démocratie plus vivante et plus proche des citoyens.

Car la participation citoyenne ne doit être ni un gadget ni un alibi. Elle doit être pensée comme un véritable enrichissement du processus démocratique, permettant de conjuguer l'expertise technique des professionnels, la vision politique des élus et l'expertise d'usage des habitants. C'est à cette condition qu'elle redeviendra ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être : un outil d'émancipation collective et de renforcement du bien commun.

Je vous souhaite une lecture fructueuse de ce guide, en espérant qu'il contribuera à votre réflexion et à votre engagement citoyen.

François DUARTÉ  
Président Fondateur  
Association Sentinelle DUARTE

# SOMMAIRE

**Avant-propos** : Message du Président de SENTINELLE DUARTÉ

## Introduction

- Définition et enjeux de la participation citoyenne
- Pourquoi ce guide est-il nécessaire en 2025

## I. Les cadres juridiques et institutionnels de la participation citoyenne

- Les dispositifs légaux (conseils de quartier, CESE, etc.)
- Le droit de pétition et les référendums locaux
- Les budgets participatifs
- Les instances consultatives prévues par la loi

## II. Typologie et outils de la participation

- L'échelle de participation : information, consultation, concertation et co-décision
- Les conseils de quartier et leur fonctionnement
- Les outils numériques de participation
- Les démarches inclusives pour une participation diversifiée

## III. Les risques de dévoiement de la démocratie participative

- La participation comme opération de communication électorale
- La confusion entre consultation et partage du pouvoir décisionnel
- L'instrumentalisation politique des dispositifs participatifs
- La déresponsabilisation des élus face à la décision

# SOMMAIRE (suite)

## IV. Conditions d'une participation citoyenne sincère et efficace

- La transparence comme prérequis
- La clarification des règles du jeu en amont
- L'articulation entre démocratie représentative et participative
- Le retour d'information aux participants

## V. Études de cas et bonnes pratiques

- Analyse de chartes de participation (cas de Noisy-le-Sec)
- Exemples de réussites et d'échecs
- Recommandations pratiques pour les citoyens et les élus

**Conclusion** : Pour une nouvelle gouvernance territoriale partagée



# **INTRODUCTION :** **DÉFINITION ET ENJEUX** **DE LA PARTICIPATION** **CITOYENNE**

# INTRODUCTION


## Définition et enjeux de la participation citoyenne

La participation citoyenne désigne l'ensemble des démarches, dispositifs et procédures qui visent à associer les citoyens à la prise de décision publique. Au-delà du vote, qui reste l'expression fondamentale de la démocratie représentative, elle ouvre un espace d'intervention directe des habitants dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, particulièrement à l'échelle locale.

Cette notion s'est progressivement imposée dans le paysage politique français, trouvant ses fondements juridiques dans plusieurs textes majeurs : la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a généralisé les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a instauré le droit de pétition, ou encore la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui a renforcé les dispositifs participatifs.

Les enjeux de la participation citoyenne sont multiples et se situent à différents niveaux :

- Un enjeu démocratique : il s'agit d'enrichir la démocratie représentative, parfois perçue comme trop éloignée et intermittente, par des formes de démocratie plus directes et continues.
- Un enjeu de légitimité : face à la crise de confiance qui touche les institutions, la participation peut renforcer l'acceptabilité sociale des décisions publiques.
- Un enjeu d'efficacité : les habitants disposent d'une expertise d'usage précieuse pour concevoir des politiques publiques adaptées aux besoins réels.



Un enjeu d'inclusion sociale : à condition qu'elle soit conçue de manière inclusive, la participation peut permettre de donner une voix à des populations traditionnellement éloignées des processus politiques.

- Un enjeu de pédagogie politique : en s'impliquant dans les processus participatifs, les citoyens développent leur compréhension des contraintes de l'action publique et des mécanismes de décision.


Toutefois, cette participation citoyenne n'est pas sans ambiguïtés ni contradictions. Entre consultation symbolique et réel partage du pouvoir, entre expression collective et défense d'intérêts particuliers, entre représentativité et légitimité, les tensions sont nombreuses et méritent d'être explorées.

## **Pourquoi ce guide est-il nécessaire en 2025**

En 2025, la publication d'un guide sur la participation citoyenne répond à plusieurs nécessités.

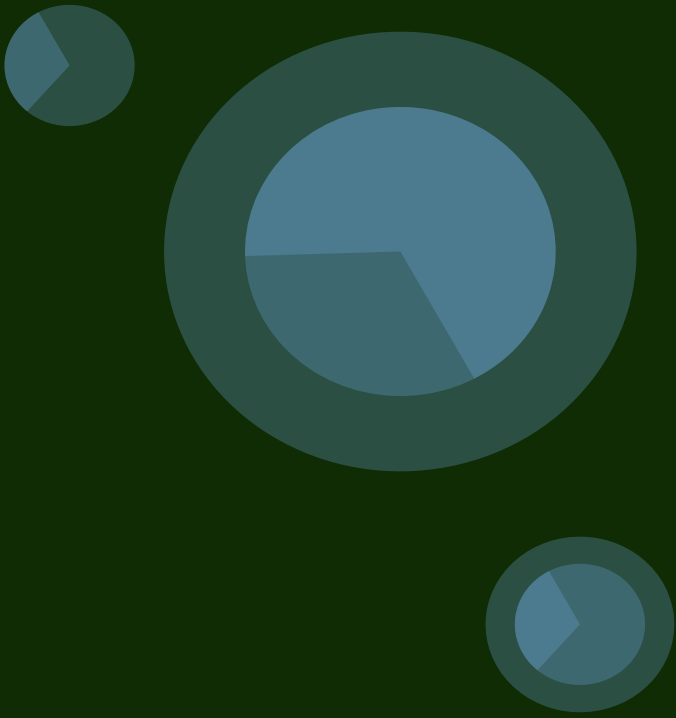
D'abord, nous observons une multiplication des dispositifs participatifs dans les collectivités territoriales, avec un foisonnement d'initiatives parfois difficile à décrypter pour les citoyens : conseils de quartier, budgets participatifs, consultations en ligne, jurys citoyens, assemblées citoyennes tirées au sort... Cette profusion crée un besoin de clarification et d'analyse critique.

Parallèlement, les prochaines élections municipales de 2026 s'annoncent déjà, et avec elles, le risque d'une instrumentalisation des démarches participatives à des fins électoralistes. La période pré-électorale constitue traditionnellement un moment d'intensification des consultations citoyennes, parfois sans réelle intention de prendre en compte leur résultat. Ce guide entend donc fournir aux citoyens des clés pour distinguer les démarches sincères des opérations de communication.



Enfin, on observe une tendance préoccupante à la "déresponsabilisation" de certains élus qui, au nom de la participation, semblent parfois renoncer à leur rôle de décideurs. Or, comme le rappelle Montesquieu, "pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." La démocratie participative ne doit pas affaiblir la démocratie représentative, mais la compléter et la renforcer.

Ce guide se veut donc un outil pratique et critique pour naviguer dans le paysage complexe de la participation citoyenne contemporaine. Il s'adresse tant aux citoyens désireux de s'engager efficacement qu'aux élus et agents publics soucieux de mettre en place des démarches participatives sincères et efficaces. En conjuguant analyses juridiques, retours d'expériences et recommandations concrètes, il ambitionne de contribuer à une pratique plus exigeante et plus féconde de la démocratie locale.



# **Partie I**

## **LES CADRES JURIDIQUES ET LES INSTITUTIONNELS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE**

# I. Les cadres juridiques et institutionnels de la participation citoyenne

La participation citoyenne, loin d'être une simple pratique informelle, s'inscrit dans un cadre juridique progressivement étoffé au fil des réformes législatives. Ce cadre, à la fois contraignant et habilitant, définit les contours des possibles pour l'implication des citoyens dans la décision publique. Cette section présente les principaux dispositifs prévus par le droit français.


## Les dispositifs légaux (conseils de quartier, CESE, etc.)

### Les conseils de quartier

Les conseils de quartier constituent la forme la plus emblématique et la plus ancienne de démocratie participative institutionnalisée à l'échelle locale. Rendus obligatoires par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dite "loi Vaillant") dans les communes de plus de 80 000 habitants, ils peuvent être créés de façon facultative dans les communes de taille inférieure.

La loi laisse une grande latitude aux communes pour définir leur composition et leurs modalités de fonctionnement, qui doivent être fixées par le conseil municipal. Si certaines villes optent pour un système de tirage au sort, d'autres privilégient le volontariat ou combinent différentes méthodes de désignation. La charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec, récemment renouvelée, illustre bien cette diversité d'approches en prévoyant un "comité de suivi et d'animation composé d'habitant·e·s volontaires tirés au sort (7 maximum), mandatés pour un an" (Article 4).

Les compétences des conseils de quartier restent essentiellement consultatives. Ils peuvent être associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier. Ils constituent des instances de dialogue, d'initiative et de proposition, mais ne disposent pas de pouvoir décisionnel propre. Comme le précise l'article 2 de la charte de Noisy-le-Sec, "Les conseils de quartier ne sont pas des espaces de requêtes personnelles mais davantage des lieux où s'expriment des problématiques et projets collectifs."



## **Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et ses déclinaisons**

À l'échelle nationale, le CESE, consacré par la Constitution, constitue la "troisième assemblée" de la République. Sa réforme par la loi organique du 15 janvier 2021 a renforcé sa dimension participative en permettant le recours à des consultations citoyennes et des conventions citoyennes tirées au sort.

À l'échelle régionale, les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) remplissent une fonction consultative similaire. Composés de représentants du monde économique, social, environnemental et associatif, ils émettent des avis sur les politiques régionales.

## **Les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires**

Institués par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite "loi Lamy"), les conseils citoyens sont obligatoires dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Composés d'habitants tirés au sort et de représentants d'associations et d'acteurs locaux, ils participent aux instances de pilotage des contrats de ville et peuvent porter des projets citoyens.

Une particularité importante des conseils citoyens par rapport aux conseils de quartier réside dans leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, la loi précisant qu'ils exercent leur action "en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité."

## **Le droit de pétition et les référendums locaux**

### **Le droit de pétition local**

Introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le droit de pétition permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence.

Si ce dispositif ouvre une voie d'initiative citoyenne directe, son efficacité reste limitée par deux facteurs principaux :

- Le nombre de signatures requises est souvent élevé (généralement fixé à un pourcentage significatif du corps électoral)
- L'assemblée délibérante reste libre de donner ou non suite à la demande

### **Le référendum local décisionnel**

La même révision constitutionnelle de 2003 a introduit la possibilité pour les collectivités territoriales d'organiser des référendums locaux sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence. Ce référendum a valeur décisionnelle si la participation atteint 50% des électeurs inscrits et si le "oui" recueille la majorité des suffrages exprimés.

Ce seuil élevé de participation constitue toutefois un obstacle majeur à l'utilisation effective de ce dispositif, peu de référendums locaux ayant atteint le quorum nécessaire pour être validés.

## La consultation locale

Alternative plus souple au référendum décisionnel, la consultation locale permet de recueillir l'avis des électeurs sur une décision que la collectivité envisage de prendre. Son résultat n'a qu'une valeur consultative, l'assemblée délibérante restant libre de sa décision finale.

Si la consultation peut être initiée par la collectivité elle-même, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a également introduit la possibilité d'une consultation à l'initiative des électeurs (un cinquième des électeurs dans les communes de moins de 3 500 habitants, un dixième dans les autres).

## Les budgets participatifs

Si les budgets participatifs ne font pas l'objet d'un encadrement législatif spécifique, ils s'inscrivent dans le cadre général de la libre administration des collectivités territoriales et connaissent un développement spectaculaire depuis leur introduction à Paris en 2014.

Le principe est simple : une collectivité territoriale réserve une partie de son budget d'investissement pour financer des projets proposés et choisis par les habitants. Le processus comprend généralement plusieurs phases :

1. Appel à propositions ouvert à tous les habitants
2. Étude de faisabilité technique, juridique et financière par les services de la collectivité
3. Vote des habitants pour sélectionner les projets à réaliser
4. Mise en œuvre des projets lauréats

Les budgets participatifs présentent l'avantage d'avoir un impact tangible et visible, contrairement à d'autres dispositifs participatifs dont les effets peuvent sembler plus diffus. Ils peuvent constituer une "école de la participation" en permettant aux citoyens de se familiariser avec les contraintes budgétaires et techniques de l'action publique.

Néanmoins, plusieurs limites peuvent être identifiées :

- La part du budget global concernée reste généralement modeste (souvent entre 2% et 5% du budget d'investissement)
- Le risque d'une sur-représentation des catégories sociales les plus favorisées et mobilisées
- La tendance à privilégier des projets d'embellissement ou d'aménagement léger au détriment de politiques structurelles

## **Les instances consultatives prévues par la loi**

Outre les dispositifs généraux précédemment évoqués, le législateur a prévu de nombreuses instances consultatives thématiques ou catégorielles.

### **Les conseils de développement**

Obligatoires dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, les conseils de développement sont des instances consultatives composées de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs. Ils sont consultés sur l'élaboration du projet de territoire, les documents de prospective et de planification, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de développement durable.

### **Les commissions consultatives des services publics locaux**

Prévues par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, ces commissions examinent les rapports annuels des délégataires de services publics, les rapports sur les prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement et de traitement des déchets, ainsi que les projets de délégation de service public. Elles comprennent des représentants d'associations locales d'usagers.

### **Les instances participatives sectorielles**

De nombreuses instances consultatives existent dans des domaines spécifiques :

- Les conseils de la vie lycéenne et les conseils d'école dans le domaine éducatif
- Les conseils de quartier des locataires dans le logement social
- Les commissions d'accessibilité pour les personnes handicapées
- Les conseils des sages pour les personnes âgées
- Les conseils municipaux de jeunes dans de nombreuses communes

Si ces instances permettent une forme de participation citoyenne sectorialisée, leur multiplication peut engendrer un risque de fragmentation de l'expression citoyenne et de complexification du paysage participatif, rendant difficile une vision d'ensemble des enjeux territoriaux.



**Ce panorama des cadres juridiques et institutionnels de la participation citoyenne illustre à la fois la richesse et les limites de l'offre participative en France.**

**Si le droit a progressivement reconnu et organisé diverses modalités d'implication des citoyens, force est de constater que la participation reste essentiellement consultative, le pouvoir décisionnel demeurant largement l'apanage des instances représentatives. Cette tension entre participation et représentation constitue l'un des enjeux majeurs de l'évolution de notre démocratie.**



## **Partie II**

# **TYPOLOGIE ET OUTILS DE PARTICIPATION**

## II. Typologie et outils de la participation

La participation citoyenne ne constitue pas un bloc monolithique, mais recouvre une grande diversité de pratiques et de dispositifs. Pour naviguer dans cette multiplicité, il est essentiel de disposer d'outils conceptuels permettant de caractériser le degré d'implication des citoyens et les méthodes mobilisées. Ce chapitre propose une typologie des formes de participation et examine les principaux outils permettant sa mise en œuvre concrète.

### **L'échelle de participation : information, consultation, concertation et co-décision**

La notion d'échelle de participation, introduite par Sherry Arnstein en 1969 dans son article "A Ladder of Citizen Participation", reste aujourd'hui une référence incontournable pour évaluer le degré d'implication réel des citoyens dans les processus décisionnels. Si de nombreuses variantes ont été proposées depuis, on peut distinguer quatre principaux niveaux d'implication croissante :

#### **L'information**

Premier niveau de la participation, l'information consiste à porter à la connaissance des citoyens les projets, décisions ou politiques menés par les autorités publiques. Si ce niveau peut sembler minimal, il constitue néanmoins un prérequis indispensable à toute démarche participative : sans information préalable, aucune participation éclairée n'est possible.

L'information peut prendre diverses formes : bulletins municipaux, sites internet, réunions publiques, campagnes d'affichage, etc. Sa qualité se mesure à son accessibilité (est-elle compréhensible par tous ?), sa complétude (tous les aspects sont-ils abordés, y compris les plus sensibles ?) et sa temporalité (intervient-elle suffisamment en amont pour permettre une réaction ?).

Il convient toutefois de rappeler que l'information, bien que nécessaire, ne constitue pas en soi une démarche participative au sens strict, puisqu'elle n'implique pas de recueil de l'expression citoyenne. Elle en reste néanmoins le socle fondamental.

## La consultation

La consultation marque le passage à une participation plus active, en ce qu'elle sollicite l'avis des citoyens. Ceux-ci sont invités à exprimer leurs opinions, préférences ou suggestions sur un projet ou une politique. Les formes peuvent être variées : enquêtes publiques, sondages, réunions publiques avec temps d'échange, questionnaires, etc.

La consultation présente l'avantage de donner la parole aux citoyens, mais sa portée reste limitée par deux facteurs principaux :

- Son caractère souvent tardif, intervenant sur des projets déjà largement définis
- L'absence de garantie quant à la prise en compte effective des avis exprimés

C'est ce que souligne indirectement la charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec quand elle mentionne le rôle des conseils pour "participer pleinement aux projets des quartiers en y incluant des débats visant à orienter la politique de la municipalité" (Article 1). Le terme "orienter" suggère une influence potentielle, mais sans garantie d'impact décisionnel.

## La concertation

La concertation constitue un niveau plus avancé d'implication, où les citoyens sont associés à l'élaboration même des projets. Elle suppose un processus itératif, avec des allers-retours entre propositions citoyennes et réponses institutionnelles. Contrairement à la consultation ponctuelle, la concertation s'inscrit dans la durée et permet une construction progressive des projets.

Des méthodes comme les ateliers de travail thématiques, les forums ouverts ou les balades urbaines facilitent cette élaboration collective. La concertation implique une influence réelle des citoyens sur le contenu des projets, même si la décision finale reste généralement du ressort des autorités élues.



## La co-décision

Niveau le plus élevé d'implication, la co-décision suppose un partage effectif du pouvoir décisionnel entre autorités publiques et citoyens. Elle peut prendre la forme de comités paritaires, de jurys citoyens délibératifs ou, dans sa forme la plus aboutie, de référendums décisionnels.

Si la co-décision représente l'horizon idéal de nombreux militants de la démocratie participative, elle reste relativement rare dans la pratique institutionnelle française, en dehors du cadre strict du référendum local décisionnel précédemment évoqué. Les budgets participatifs constituent l'une des rares formes de co-décision largement diffusées, même si, comme nous l'avons vu, ils ne concernent généralement qu'une fraction limitée des budgets publics.

Il convient de souligner que ces différents niveaux ne s'excluent pas mutuellement et peuvent coexister au sein d'un même processus participatif. Un projet d'aménagement urbain pourra par exemple combiner des phases d'information, de consultation, de concertation, voire de co-décision sur certains aspects spécifiques.

## Les conseils de quartier et leur fonctionnement

Les conseils de quartier, malgré la diversité de leurs configurations locales, partagent certaines caractéristiques structurelles qui méritent d'être analysées pour comprendre leurs forces et leurs limites comme outil de participation.

### Composition et représentativité

La question de la composition des conseils de quartier est cruciale, car elle détermine largement leur légitimité et leur capacité à refléter la diversité des habitants. Plusieurs modèles coexistent :

- **Le modèle du tirage au sort**, qui vise à garantir une diversité sociologique, comme à Noisy-le-Sec où le comité de suivi et d'animation est "composé d'habitant·e·s volontaires tirés au sort (7 maximum)" avec une insistance sur "la parité femme/homme et sur la représentativité (âge, genre...)" (Article 4).
- **Le modèle du collègue**, qui associe différentes catégories d'acteurs (habitants, associations, acteurs économiques) dans des proportions définies.
- **Le modèle du volontariat pur**, où tous les habitants intéressés peuvent participer sans restriction.

Chaque modèle présente des avantages et des inconvénients en termes de représentativité, de légitimité et d'opérationnalité. Le tirage au sort favorise la diversité sociologique mais peut se heurter à des difficultés pratiques (refus de participation, départ prématuré des membres). Le système des collèges assure une représentation équilibrée des différents acteurs mais peut conduire à une surreprésentation des "professionnels de la participation". Le volontariat, s'il garantit la motivation des participants, tend à favoriser les catégories sociales déjà les plus engagées dans la vie publique.

## Animation et gouvernance

L'animation des conseils de quartier constitue un enjeu majeur de leur fonctionnement. Qui préside ? Qui définit l'ordre du jour ? Qui rédige les comptes-rendus ? Ces questions apparemment techniques déterminent en réalité largement la dynamique participative.

La charte de Noisy-le-Sec prévoit un modèle de co-pilotage entre habitants et élus : "Le comité [de suivi et d'animation] s'engage à assurer la continuité du travail du conseil de quartier et la préparation des séances plénières. Il se charge en lien avec la municipalité : de la définition de l'ordre du jour, de l'organisation des séances, de la rédaction des comptes-rendus" (Article 4).

Cette logique de co-construction se retrouve dans la préparation de l'ordre du jour, où "le comité de suivi et d'animation prépare les réunions des conseils de quartier selon le principe de la collégialité des décisions, et propose un ordre du jour aux élu·e·s référent·e·s du quartier [...]. Ces derniers le complètent le cas échéant" (Article 5).

De même pour les comptes-rendus, dont "la rédaction définitive fait l'objet d'un commun accord entre le comité de suivi et d'animation et les élu·e·s référent·e·s" (Article 5).

Ce modèle de gouvernance partagée vise à garantir tant l'autonomie des habitants que l'articulation avec l'institution municipale, équilibre délicat mais essentiel à la crédibilité du dispositif.

## Moyens et reconnaissance institutionnelle

L'efficacité des conseils de quartier dépend largement des moyens mis à leur disposition et de leur reconnaissance institutionnelle. La charte de Noisy-le-Sec liste les engagements de la municipalité (Article 8) :

- Un lieu de réunion
- Des temps de formation
- Un agent municipal coordinateur
- Une mise en relation avec les intervenants pertinents
- La participation annuelle du maire

Ces moyens, bien que modestes, témoignent d'une volonté d'intégration des conseils de quartier dans le fonctionnement institutionnel de la commune. Leur absence ou leur insuffisance peut rapidement conduire à une démobilisation des participants confrontés à l'impression de n'être pas pris au sérieux.

## Les outils numériques de participation

Le développement des technologies numériques a considérablement enrichi la palette des outils participatifs, permettant de surmonter certaines contraintes traditionnelles de la participation présentielle (disponibilité temporelle, mobilité géographique, prise de parole en public).

### Les plateformes de consultation

Les plateformes de consultation en ligne permettent de recueillir l'avis des citoyens sur des projets ou des politiques publiques. Plusieurs collectivités ont développé leurs propres plateformes (comme "Je Participe" à Paris) ou utilisent des solutions commerciales (Citizenlab, Cap Collectif, etc.). Ces plateformes proposent généralement des fonctionnalités variées : questionnaires, propositions libres, commentaires, votes, etc.

L'avantage principal de ces plateformes réside dans leur accessibilité temporelle (participation possible 24h/24) et géographique (participation depuis n'importe quel lieu). Elles permettent également d'atteindre des publics peu disponibles pour des réunions présentielles, notamment les actifs et les parents de jeunes enfants.

Néanmoins, elles présentent aussi des limites significatives : fracture numérique excluant certaines populations, risque de participation superficielle ("clic-participation"), absence de délibération collective.

### Les budgets participatifs numériques

Le développement des budgets participatifs s'est largement appuyé sur les outils numériques, tant pour la phase de proposition que pour celle de vote. Des plateformes dédiées permettent aux habitants de déposer leurs projets, de les amender collectivement, puis de voter pour leurs favoris.

Ces dispositifs se caractérisent par leur accessibilité et leur caractère ludique, qui contribuent à leur succès grandissant. Mais cette simplicité apparente peut masquer des enjeux complexes d'équité territoriale et sociale dans la répartition des projets.



## **Les civic tech**

Au-delà des outils institutionnels, un écosystème d'initiatives citoyennes regroupées sous le terme de "civic tech" a émergé, proposant des solutions numériques pour renforcer la participation citoyenne : plateformes de pétition (Change.org), outils de suivi de l'activité des élus (Regards Citoyens), applications de signalement urbain (Fix My Street), etc.

Ces initiatives, portées par des associations ou des entreprises de l'économie sociale et solidaire, témoignent d'une appropriation citoyenne des enjeux participatifs, parfois en complément, parfois en alternative aux dispositifs institutionnels.

## **L'hybridation présentiel-numérique**

L'expérience récente montre que l'opposition entre participation numérique et présenteielle tend à s'estomper au profit de démarches hybrides, combinant les avantages des deux approches. La charte de Noisy-le-Sec illustre cette évolution en précisant que "les conseils de quartier ont accès à des outils numériques de communication et de participation mais aussi d'autres outils externes" (Article 7).

Cette hybridation permet d'associer la richesse des échanges présentsiels et l'accessibilité des outils numériques, à condition de veiller à l'articulation cohérente entre ces différentes modalités de participation.



## Les démarches inclusives pour une participation diversifiée

L'un des défis majeurs de la participation citoyenne réside dans sa capacité à mobiliser une diversité de participants reflétant la composition sociale du territoire concerné. Plusieurs approches visent à favoriser cette inclusion.

### L'adaptation des formats participatifs

La diversification des formats participatifs constitue un premier levier d'inclusion. La charte de Noisy-le-Sec prévoit ainsi que "les réunions des conseils de quartier peuvent se dérouler davantage en extérieur (déambulation, marches exploratoires) pour permettre la participation du plus grand nombre" et qu'"une attention particulière sera portée aux horaires, aux lieux de réunions, à la signalétique et à l'accessibilité" (Article 5).

Ces adaptations visent à surmonter divers obstacles à la participation : contraintes horaires, intimidation liée au cadre formel des réunions traditionnelles, difficultés d'accessibilité, etc.

### Le "aller vers"

Complémentaire à l'adaptation des formats, la démarche d'"aller vers" consiste à ne pas attendre que les citoyens viennent aux dispositifs participatifs, mais à aller à leur rencontre dans leurs lieux de vie quotidiens : marchés, sorties d'école, centres commerciaux, etc.

Ces démarches permettent de toucher des publics qui ne se seraient pas spontanément mobilisés, mais nécessitent un investissement important en temps et en ressources humaines.

### La formation à la participation

La participation citoyenne suppose des compétences spécifiques (prise de parole en public, compréhension des enjeux techniques, connaissance des procédures administratives, etc.) inégalement réparties dans la population. Des actions de formation peuvent contribuer à réduire ces inégalités.

La charte de Noisy-le-Sec prévoit ainsi "des temps de formation permettant aux habitant·e·s d'acquérir des connaissances sur le fonctionnement des collectivités locales, la prise de parole et l'animation d'une réunion" (Article 8).



## La médiation et l'animation

La qualité de l'animation des dispositifs participatifs joue un rôle crucial dans leur caractère inclusif. Des techniques d'animation spécifiques (méta-plan, world café, débat mouvant, etc.) permettent de faciliter l'expression de tous, y compris des personnes peu habituées à la prise de parole publique.

Le recours à des médiateurs professionnels, formés à ces techniques, peut constituer un atout majeur pour garantir l'équité des échanges, particulièrement dans des contextes marqués par des tensions ou des inégalités importantes.

---

**Ce panorama des typologies et outils de la participation illustre la richesse méthodologique du champ participatif. Si aucun dispositif n'est parfait en soi, c'est souvent leur combinaison judicieuse et leur adaptation fine au contexte local qui permettent d'atteindre les objectifs d'une participation à la fois large, inclusive et effective. La diversité des outils disponibles ne doit cependant pas faire oublier que la participation reste avant tout une question de volonté politique et de culture démocratique partagée.**



## **Partie III**

# **LES RISQUES DE DÉVOIEMENT DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

# III. Les risques de dévoiement de la démocratie participative

Si la participation citoyenne présente de nombreuses promesses pour l'approfondissement démocratique, elle peut également faire l'objet de détournements ou d'usages dévoyés qui, loin de renforcer le pouvoir des citoyens, contribuent à accroître leur défiance. Ce chapitre analyse les principaux risques de dévoiement de la démocratie participative, afin de fournir aux citoyens comme aux élus des clés pour les identifier et les prévenir.

## La participation comme opération de communication électorale

L'approche des échéances électorales marque traditionnellement une intensification des démarches participatives. Ce phénomène, récurrent dans le cycle politique local, soulève la question de la sincérité de ces initiatives lorsqu'elles se concentrent dans la période préélectorale.

### Le syndrome de la "participation saisonnière"

La "participation saisonnière" désigne la tendance de certaines collectivités à multiplier les consultations et dispositifs participatifs à l'approche des élections, alors que ces mêmes démarches étaient rares, voire inexistantes, pendant le reste du mandat. Cette pratique présente plusieurs caractéristiques :

- Une soudaine prolifération de réunions publiques, questionnaires et ateliers participatifs dans l'année précédant le scrutin
- Une forte médiatisation de ces initiatives dans la communication institutionnelle
- Une accélération du rythme de mise en œuvre des projets issus de ces démarches, afin de pouvoir les inaugurer avant l'élection

Ce caractère cyclique et opportuniste peut légitimement susciter des interrogations sur la véritable finalité de ces démarches : s'agit-il réellement d'associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques, ou simplement de créer l'illusion d'une proximité avec les habitants à des fins électoralistes ?

## La participation comme vitrine politique

Certains dispositifs participatifs peuvent être conçus prioritairement comme des vitrines politiques, destinées à projeter l'image d'une collectivité innovante et à l'écoute de ses habitants, plus que comme de véritables espaces d'influence citoyenne.

Dans cette configuration, l'accent est mis sur la forme plus que sur le fond : sites internet attractifs, scénographie soignée des réunions publiques, supports de communication élaborés. Mais cette apparente ouverture peut masquer une faible prise en compte effective des contributions citoyennes dans la décision finale.

Une analyse critique de ces dispositifs peut s'appuyer sur plusieurs indicateurs :

- Le délai entre la consultation et la décision (une décision prise immédiatement après la consultation suggère que celle-ci n'a pas réellement influencé le projet)
- La traçabilité des contributions (existe-t-il un compte-rendu transparent de la manière dont les propositions ont été prises en compte ?)
- L'existence d'un retour aux participants (sont-ils informés des suites données à leur participation ?)

## La captation électorale des démarches citoyennes

Un phénomène particulièrement problématique est la confusion délibérément entretenue entre démarche participative institutionnelle et campagne électorale. Certaines équipes en place peuvent utiliser les dispositifs participatifs comme des tribunes préélectorales, brouillant la frontière entre action publique et démarche partisane.

Cette confusion peut prendre plusieurs formes :

- L'utilisation des fichiers de participants aux démarches participatives pour des envois de communication politique
- La surreprésentation des élus sortants dans l'animation des dispositifs participatifs
- L'orientation des thématiques de consultation vers des sujets politiquement favorables à l'équipe en place

Ces pratiques, lorsqu'elles sont identifiées, contribuent à décrédibiliser durablement les démarches participatives et à renforcer la défiance des citoyens envers l'institution.

## La confusion entre consultation et partage du pouvoir décisionnel

Un dévoiement majeur de la participation citoyenne réside dans le décalage, parfois délibérément entretenu, entre les attentes suscitées chez les participants et la réalité de leur pouvoir d'influence.

### L'ambiguïté des termes

Le vocabulaire même de la participation contribue souvent à entretenir une ambiguïté sur le pouvoir réellement accordé aux citoyens. Des termes comme "co-construction", "élaboration partagée" ou "décision concertée" sont fréquemment employés sans que soit précisé le degré exact d'influence des citoyens sur la décision finale.

L'analyse des chartes et règlements des dispositifs participatifs révèle parfois cette ambiguïté. La charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec mentionne par exemple le rôle des conseils pour "participer pleinement aux projets des quartiers" (Article 1), formulation qui pourrait suggérer un pouvoir de co-décision, alors que le même article précise qu'il s'agit d'y "inclure des débats visant à orienter la politique de la municipalité", ce qui renvoie plutôt à une logique consultative.

Cette ambiguïté peut conduire à une déception majeure des participants lorsqu'ils découvrent, après s'être fortement investis, que leur pouvoir d'influence est plus limité qu'ils ne l'avaient initialement compris.

### La consultation alibi

Forme particulièrement problématique de détournement de la participation, la "consultation alibi" désigne les démarches menées alors que la décision est en réalité déjà prise. Ces consultations visent essentiellement à donner une apparence de légitimité démocratique à des choix prédéterminés.

Plusieurs indices peuvent alerter sur ce type de démarche :

- Le caractère tardif de la consultation, intervenant alors que le projet est déjà très avancé
- La faible marge de manœuvre laissée aux participants, limités à des aspects secondaires ou cosmétiques
- L'absence de scénarios alternatifs réellement envisageables
- La rapidité avec laquelle la décision "définitive" suit la phase de consultation

Ces pratiques sont particulièrement dommageables pour la confiance citoyenne, car elles donnent le sentiment d'une manipulation et d'un mépris pour l'intelligence collective des habitants.



## **L'absence de retour sur la prise en compte des contributions**

Une forme plus subtile mais tout aussi réelle de dévoiement consiste à organiser des consultations en apparence ouvertes, mais à ne jamais rendre compte de la manière dont les contributions ont été prises en compte dans la décision finale.

Ce manque de "traçabilité" des contributions citoyennes constitue un obstacle majeur à l'appropriation des dispositifs participatifs. Comment les habitants peuvent-ils mesurer l'utilité de leur engagement s'ils n'ont aucun retour sur l'impact de leurs propositions ?

Certaines collectivités ont développé des pratiques intéressantes de "réponse argumentée", s'engageant à expliquer, pour chaque proposition significative, les raisons de sa prise en compte ou non. Ces pratiques, encore trop rares, constituent pourtant un élément essentiel de crédibilité des démarches participatives.

## **L'instrumentalisation politique des dispositifs participatifs**

Au-delà de l'usage électoral, les dispositifs participatifs peuvent faire l'objet d'instrumentalisations politiques plus subtiles mais tout aussi problématiques.

### **La participation comme technique de pacification sociale**

Dans certains contextes, notamment de tensions urbaines ou de conflits autour de projets d'aménagement, la mise en place de dispositifs participatifs peut viser essentiellement à pacifier une situation conflictuelle plutôt qu'à donner un réel pouvoir d'influence aux habitants.

La participation devient alors un outil de gestion du conflit, visant à "faire accepter" une décision déjà largement arrêtée en donnant aux opposants le sentiment d'avoir été écoutés. Ces démarches, parfois qualifiées de "thérapeutiques", visent davantage à réduire la contestation qu'à enrichir la décision publique.

### **La participation comme légitimation de choix impopulaires**

Une autre forme d'instrumentalisation consiste à utiliser la participation citoyenne pour légitimer des décisions potentiellement impopulaires. En associant quelques habitants à un choix difficile, les autorités peuvent ensuite se prévaloir d'un "consensus citoyen" pour justifier cette décision.

Cette instrumentalisation est particulièrement problématique lorsque les participants ne sont pas représentatifs de la population concernée, ou lorsqu'ils ont été sélectionnés de manière à favoriser certaines opinions. La transparence sur les critères et modalités de sélection des participants constitue donc un enjeu majeur.

### **La municipalisation des initiatives citoyennes autonomes**

Un phénomène moins visible mais néanmoins significatif consiste en la "récupération" institutionnelle d'initiatives citoyennes initialement autonomes. Face au succès d'actions portées par des collectifs habitants indépendants, certaines collectivités peuvent être tentées de les intégrer dans leur propre dispositif participatif, au risque d'en diminuer la portée critique et l'autonomie.

Cette institutionnalisation, si elle peut apporter des moyens supplémentaires, comporte le risque d'une dépendance accrue vis-à-vis de l'institution et d'une dilution du caractère potentiellement contestataire de l'initiative originelle.

## **La déresponsabilisation des élus face à la décision**

Paradoxalement, un excès apparent de participation peut conduire à une forme de déresponsabilisation politique qui, loin de renforcer la démocratie, contribue à son affaiblissement.

### **La dilution de la responsabilité politique**

La multiplication des consultations sur tous les sujets peut parfois refléter une réticence des élus à assumer pleinement leur mandat décisionnel. En renvoyant systématiquement aux citoyens la responsabilité des choix, même sur des questions techniques complexes, certains élus peuvent donner l'impression de se dérober à leur rôle.

Cette attitude pose plusieurs problèmes :

- Elle méconnaît la légitimité démocratique issue de l'élection au suffrage universel
- Elle peut conduire à des décisions moins cohérentes, sensibles aux mobilisations ponctuelles et aux intérêts particuliers
- Elle brouille la lisibilité de l'action publique et la possibilité pour les citoyens d'en juger lors des élections

### **La confusion des légitimités**

La participation citoyenne pose inévitablement la question de l'articulation entre différentes formes de légitimité : celle issue de l'élection au suffrage universel, celle liée à l'expertise technique des services, et celle provenant de l'expérience d'usage des habitants.

Une dérive possible consiste à opposer ces légitimités plutôt que de les articuler. Certains élus peuvent être tentés de se retrancher derrière "l'avis des citoyens" pour éviter d'assumer des décisions impopulaires, tandis que des participants aux démarches participatives peuvent remettre en question la légitimité même des élus à décider.

Cette confusion des légitimités fragilise le fonctionnement démocratique en brouillant les responsabilités respectives des différents acteurs.

## **L'absence de leadership assumé**

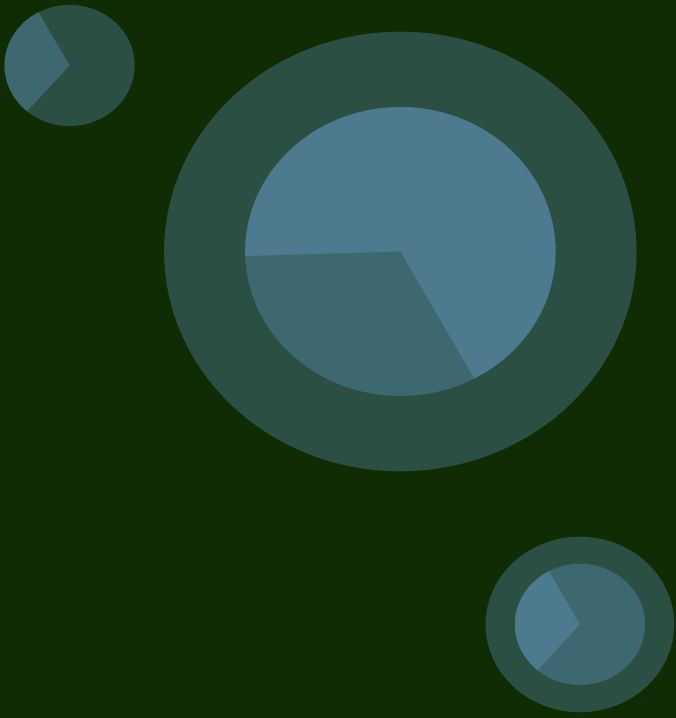
Le leadership politique, compris comme la capacité à porter une vision et à mobiliser autour d'elle, constitue une dimension essentielle de la fonction d'élu. Or, une interprétation erronée de la démocratie participative peut conduire à un effacement de ce leadership au profit d'une posture de simple animation des débats.

Si l'écoute et l'ouverture aux contributions citoyennes sont essentielles, elles ne doivent pas conduire à un renoncement au rôle de direction politique qui est au cœur du mandat représentatif. Les citoyens attendent généralement de leurs élus qu'ils portent un cap clair, tout en étant capables de l'ajuster en fonction des retours du terrain.

Comme le souligne le philosophe Paul Ricœur, la démocratie ne se résume pas à la participation de tous à tout, mais implique aussi une distinction claire des rôles et des responsabilités. C'est dans l'équilibre entre participation citoyenne et leadership politique assumé que réside la promesse d'une démocratie à la fois vivante et efficace.

—

**Ces différentes formes de dévoiement de la démocratie participative ne doivent pas conduire à une condamnation globale des démarches participatives, mais à une vigilance accrue quant à leurs conditions de mise en œuvre. La sincérité, la transparence et la clarté des règles du jeu constituent des garde-fous essentiels contre ces risques. L'enjeu n'est pas d'opposer démocratie représentative et participative, mais de construire leur articulation vertueuse au service d'une démocratie plus vivante et plus légitime.**



## **Partie IV**

# **CONDITIONS D'UNE PARTICIPATION CITOYENNE SINCÈRE ET EFFICACE**

## IV. Conditions d'une participation citoyenne sincère et efficace

Après avoir examiné les cadres juridiques, les outils et les risques de dévoiement de la participation citoyenne, il convient désormais d'identifier les conditions d'une démarche participative à la fois sincère et efficace. Car si la participation peut être dévoyée, elle peut aussi, lorsqu'elle est correctement conçue et mise en œuvre, constituer un véritable enrichissement de notre vie démocratique.

### Les conditions d'une participation réussie

Au-delà de la diversité des contextes et des dispositifs, certaines conditions apparaissent comme des prérequis essentiels à la réussite de toute démarche participative.

#### La clarification préalable des règles du jeu

Le premier facteur de réussite réside dans une définition claire et transparente des "règles du jeu" participatif dès le lancement de la démarche. Cette clarification doit porter sur plusieurs aspects :

- Le périmètre de la participation : quels sujets sont soumis à la participation et lesquels en sont exclus ? Quelles contraintes techniques, juridiques ou financières s'imposent au projet ?
- Le niveau d'implication : s'agit-il d'informer, de consulter, de concerter ou de co-décider ? À quelle(s) étape(s) du processus décisionnel les citoyens sont-ils associés ?
- Les participants : qui peut participer et selon quelles modalités ? Comment garantir la diversité et la représentativité des participants ?
- Le calendrier : quelles sont les différentes étapes de la démarche et leur durée ? À quel moment la décision finale sera-t-elle prise ?
- Les suites : comment les contributions seront-elles prises en compte ? Quels retours seront faits aux participants ?

Cette clarification initiale constitue un contrat moral entre l'institution et les participants. Elle permet d'éviter les malentendus et les désillusions liés à des attentes divergentes. Comme le suggère la charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec, il est important que les instances participatives ne soient pas perçues comme "des espaces de requêtes personnelles mais davantage des lieux où s'expriment des problématiques et projets collectifs" (Article 2).

## **L'intervention au bon moment du processus décisionnel**

Une participation efficace suppose une intervention suffisamment en amont du processus décisionnel, lorsque les options sont encore ouvertes et que les contributions citoyennes peuvent réellement influencer le projet.

Trop souvent, les démarches participatives interviennent tardivement, sur des projets déjà largement finalisés, ne laissant aux citoyens qu'une marge de manœuvre très limitée. Cette temporalité inadaptée constitue l'un des principaux facteurs d'échec des démarches participatives.

À l'inverse, associer les habitants dès la définition des enjeux et des besoins permet de construire une vision partagée et de confronter les expertises (technique, d'usage, politique) avant que les solutions ne soient cristallisées. Cette approche suppose toutefois d'accepter une certaine incertitude initiale et de prévoir un calendrier suffisamment souple pour intégrer les apports de la participation.

## **La fourniture d'une information complète et accessible**

La qualité de l'information fournie aux participants conditionne largement leur capacité à contribuer de manière pertinente. Cette information doit présenter plusieurs caractéristiques :

- Complète : tous les éléments nécessaires à la compréhension des enjeux doivent être communiqués, y compris les contraintes et les aspects potentiellement controversés.
- Accessible : l'information doit être présentée dans un langage clair, évitant le jargon technique ou administratif, et adaptée aux différents publics.
- Pluraliste : lorsque le sujet fait l'objet de débats, les différents points de vue doivent être exposés de manière équilibrée.
- Précoce : l'information doit être diffusée suffisamment tôt pour permettre son appropriation avant les temps d'échange.

La charte de Noisy-le-Sec aborde cette question en prévoyant que "les réunions sont annoncées sur les publications de la ville (magazine municipal, site internet de la Ville, réseaux sociaux, affiches, flyers)" et que "les habitant·e·s qui ont communiqué leur adresse électronique peuvent aussi recevoir des informations par courriel" (Article 7).

## **La formation et l'accompagnement des participants**

La participation citoyenne suppose des compétences spécifiques qui ne sont pas également réparties dans la population. Pour réduire ces inégalités et permettre une participation effective de tous, des actions de formation et d'accompagnement sont souvent nécessaires.

La charte de Noisy-le-Sec prévoit explicitement "des temps de formation permettant aux habitant·e·s d'acquérir des connaissances sur le fonctionnement des collectivités locales, la prise de parole et l'animation d'une réunion" (Article 8).

### **Ces formations peuvent porter sur différents aspects :**

- La compréhension du fonctionnement institutionnel et des procédures administratives
- L'acquisition de compétences techniques liées au sujet traité
- Le développement de capacités d'expression et d'argumentation
- L'apprentissage de méthodes d'animation et de travail collectif

Ces actions de formation contribuent à rééquilibrer les rapports de pouvoir et à rendre la participation plus inclusive et plus efficace.

## **Le retour sur la prise en compte des contributions**

Un facteur décisif de la crédibilité d'une démarche participative réside dans le retour fait aux participants sur la manière dont leurs contributions ont été prises en compte dans la décision finale.

### **Ce retour doit être :**

- Systématique : toute participation mérite un retour, qu'elle ait été retenue ou non
- Argumenté : les raisons de la prise en compte ou non des propositions doivent être expliquées
- Précis : il doit permettre de suivre le cheminement de chaque contribution significative
- Accessible : il doit être communiqué de manière à atteindre effectivement les participants

L'absence de ce retour est l'une des principales sources de frustration et de désengagement des participants, qui peuvent avoir le sentiment légitime que leur parole n'a pas été entendue ou a été ignorée sans justification.

## Concilier démocratie représentative et participative

L'un des enjeux majeurs de la participation citoyenne est son articulation harmonieuse avec le système représentatif qui fonde notre démocratie.

### La complémentarité des légitimités

Loin de s'opposer, la légitimité issue du suffrage universel et celle provenant de la participation citoyenne peuvent et doivent se compléter :

- La légitimité électorale confère aux élus un mandat général pour agir au nom de l'intérêt commun sur l'ensemble des politiques publiques de leur ressort.
- La légitimité participative apporte une expertise d'usage, un ancrage dans la réalité quotidienne et une diversité de perspectives que les seuls élus et techniciens ne peuvent prétendre incarner.


Cette complémentarité suppose une reconnaissance mutuelle : les élus doivent reconnaître la valeur des contributions citoyennes, tandis que les participants doivent respecter la légitimité décisionnelle finale des instances élues.

La charte de Noisy-le-Sec illustre cette articulation en prévoyant que "le maire s'engage à participer une fois par an à un conseil de quartier" (Article 8), symbolisant ainsi la reconnaissance par le premier magistrat de la légitimité de cette instance participative, tout en maintenant la distinction des rôles.

### La clarification des rôles respectifs

Pour éviter les conflits de légitimité, il est essentiel de clarifier les rôles respectifs des différents acteurs impliqués dans une démarche participative :

- Les élus conservent la responsabilité de la décision finale et doivent l'assumer pleinement, mais s'engagent à prendre en compte sincèrement les contributions citoyennes.
- Les services techniques apportent leur expertise professionnelle et leur connaissance des contraintes administratives, juridiques et financières, tout en restant à l'écoute des besoins exprimés par les habitants.

- 
- Les citoyens participants contribuent par leur expertise d'usage et leur connaissance du terrain, sans prétendre se substituer aux instances décisionnelles légitimes.
  - Les animateurs ou médiateurs (lorsqu'ils existent) garantissent l'équité des échanges et la qualité du processus participatif, dans une position de neutralité vis-à-vis du contenu des débats.

Cette clarification des rôles apparaît dans la charte de Noisy-le-Sec à travers la description du fonctionnement du comité de suivi et d'animation, qui "s'engage à assurer la continuité du travail du conseil de quartier et la préparation des séances plénières" et "se charge en lien avec la municipalité : de la définition de l'ordre du jour, de l'organisation des séances, de la rédaction des comptes-rendus" (Article 4).

### **L'institutionnalisation sans domestication**

Un défi majeur pour les démarches participatives réside dans leur institutionnalisation, qui doit leur conférer une stabilité et une reconnaissance sans pour autant en neutraliser la portée potentiellement critique.

#### **Plusieurs approches peuvent contribuer à cet équilibre délicat :**

- L'inscription dans des textes (chartes, règlements) qui garantissent la pérennité des dispositifs au-delà des alternances politiques
- L'attribution de moyens propres (budgets, locaux, personnels) permettant une certaine autonomie d'action
- La reconnaissance d'un droit d'auto-saisine sur les sujets que les participants jugent importants, et pas seulement sur ceux proposés par l'institution
- La mise en place de mécanismes de renouvellement des participants pour éviter la professionnalisation et la captation par quelques individus

La charte de Noisy-le-Sec prévoit ainsi que "les mandats peuvent être renouvelés une fois. Dans le cas d'impossibilité de continuer le mandat, la personne peut être remplacée" (Article 4), mécanisme qui vise à garantir à la fois une certaine continuité et un renouvellement régulier.

## Le rôle essentiel du leadership politique

Si la participation citoyenne suppose une ouverture réelle à la contribution des habitants, elle n'implique en aucun cas un effacement du leadership politique, qui reste au contraire essentiel à son succès.

### La participation comme choix politique assumé

La mise en place de démarches participatives ambitieuses et sincères constitue d'abord un choix politique fort, qui doit être pleinement assumé par les élus qui l'initient. Ce choix implique :

- Une conviction personnelle sur la valeur démocratique de la participation citoyenne
- Un portage politique fort au plus haut niveau de l'institution
- Une volonté d'intégrer réellement les apports de la participation dans la décision publique
- Un engagement à maintenir l'effort dans la durée, au-delà des premiers moments d'enthousiasme

Ce leadership politique est d'autant plus nécessaire que les démarches participatives peuvent susciter des résistances, tant au sein de l'institution (services habitués à une approche plus technocratique) que chez certains citoyens (sceptiques quant à la sincérité de la démarche).

### La capacité à fixer un cap tout en restant à l'écoute

Un leadership politique efficace dans un contexte participatif suppose un équilibre subtil entre fermeté sur les orientations fondamentales et ouverture aux contributions sur leur mise en œuvre.

Les élus doivent être capables de :

- Formuler clairement leur vision politique et les valeurs qui la sous-tendent
- Identifier les aspects non négociables (contraintes légales, engagements électoraux fondamentaux, etc.)
- Rester ouverts aux propositions alternatives sur les modalités de mise en œuvre
- Accepter de faire évoluer leur position initiale lorsque les arguments le justifient

Cette posture, qui combine conviction et écoute, est aux antipodes tant du dirigisme autoritaire que de l'absence de ligne directrice. Elle suppose une capacité à distinguer l'essentiel (les objectifs et valeurs) de ce qui peut être co-construit (les modalités d'action).

## L'exemplarité dans la mise en œuvre

La crédibilité des démarches participatives dépend largement de l'exemplarité des élus dans leur mise en œuvre et leur prise en compte. Cette exemplarité se manifeste à plusieurs niveaux :

- La présence personnelle des principaux élus lors des temps forts de la participation
- Le respect scrupuleux des engagements pris (calendrier, retours, etc.)
- La transparence sur les suites données aux contributions
- La reconnaissance publique de l'apport des participants à l'enrichissement des projets

La charte de Noisy-le-Sec illustre cette dimension en prévoyant que "le maire s'engage à participer une fois par an à un conseil de quartier" (Article 8), engagement qui témoigne de l'importance accordée à cette instance par le premier élu de la commune.

## Études de cas de réussites et d'échecs

L'analyse de cas concrets de démarches participatives, tant réussies que problématiques, permet d'identifier de manière pragmatique les facteurs de succès et les écueils à éviter.

### Le budget participatif de Paris : succès d'échelle et défis d'inclusion

Lancé en 2014, le budget participatif de Paris constitue l'une des expériences les plus ambitieuses en termes d'échelle, avec 5% du budget d'investissement de la ville (soit environ 100 millions d'euros par an) soumis au vote des habitants.

#### Facteurs de réussite :

- Un engagement politique fort au plus haut niveau (maire)
- Une communication massive et diversifiée
- Des moyens humains et financiers considérables
- Une plateforme numérique ergonomique
- Un processus transparent de l'idée à la réalisation

#### Limites et défis :

- Une participation socialement et géographiquement déséquilibrée malgré les efforts de correction
- Un risque de favoriser des projets visibles mais pas nécessairement prioritaires
- Une articulation parfois difficile avec la programmation budgétaire classique
- Un temps long de réalisation qui peut générer des frustrations

Cette expérience illustre l'importance d'un portage politique fort et de moyens adéquats, mais aussi la difficulté persistante à atteindre une participation socialement représentative malgré des dispositifs correctifs.

## La Convention Citoyenne pour le Climat : promesses et désillusions

Mise en place en 2019 pour proposer des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Convention Citoyenne pour le Climat a réuni 150 citoyens tirés au sort qui ont travaillé pendant neuf mois pour formuler 149 propositions.

### Facteurs de réussite :

- Une composition sociologiquement diversifiée grâce au tirage au sort
- Un temps long permettant une montée en compétence sur des sujets complexes
- Un accès à une expertise pluraliste
- Une animation professionnelle garantissant l'équité des échanges
- Une forte médiatisation assurant une visibilité aux travaux

### Limites et écueils :

- L'ambiguïté initiale sur le degré d'engagement du gouvernement à reprendre les propositions ("sans filtre")
- Le décalage entre les attentes suscitées et la reprise effective des propositions
- L'absence de suivi formalisé impliquant les participants
- La difficulté d'articulation avec le processus législatif classique

Ce cas illustre l'importance cruciale de la clarté des "règles du jeu" initiales et des risques liés à des promesses trop ambitieuses ou ambiguës qui, non tenues, peuvent générer une déception proportionnelle à l'espoir suscité.

## Les conseils de quartier de Noisy-le-Sec : une rénovation prometteuse

La récente rénovation de la charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec illustre une démarche de redynamisation d'instances participatives préexistantes. Plusieurs éléments méritent d'être soulignés :

### Points forts :

- Une redéfinition des périmètres géographiques plus cohérente avec les pratiques habitantes
- Un comité de suivi et d'animation tiré au sort pour garantir la diversité
- Une gouvernance partagée entre habitants et élus pour la préparation des réunions
- Des formats de réunion diversifiés, incluant des déambulations extérieures
- Des engagements concrets de la municipalité (formation, moyens, présence du maire)

### **Points de vigilance :**

- L'articulation concrète entre les avis des conseils et la décision municipale reste à préciser
- Le renouvellement annuel du comité peut poser des questions de continuité
- La représentativité effective des participants tirés au sort devra être évaluée dans la durée

Cette expérience témoigne de l'importance d'adapter les dispositifs participatifs aux réalités locales et de les faire évoluer en fonction des retours d'expérience, illustrant le caractère nécessairement itératif des démarches participatives.


### **Les écueils des grands débats ponctuels sans suite**

À l'opposé des démarches précédentes, de nombreuses collectivités ont expérimenté des consultations ponctuelles de grande ampleur qui, faute de suivi adéquat, ont généré plus de frustration que d'enrichissement démocratique.

#### **Écueils typiques :**

- L'absence de clarification préalable sur le statut des contributions
- Le caractère ponctuel et non inscrit dans une démarche continue
- L'absence de retour structuré sur la prise en compte des propositions
- Le délai excessif entre la consultation et la décision
- La mobilisation d'importantes ressources pour un impact décisionnel limité

Ces expériences rappellent que la participation ne peut se résumer à un événement, mais doit s'inscrire dans une démarche continue intégrée au processus décisionnel global de la collectivité.



**Ces diverses expériences confirment qu'il n'existe pas de recette universelle pour une participation réussie, mais des principes généraux qui doivent être adaptés aux contextes locaux : clarté des règles du jeu, intervention au bon moment du processus décisionnel, information de qualité, reconnaissance des différentes légitimités et leadership politique assumé.**

**Loin d'être contradictoires, ces principes se renforcent mutuellement pour créer les conditions d'une participation à la fois sincère, inclusive et efficace. C'est dans cet équilibre subtil que réside la promesse d'un renouveau démocratique dont notre société a plus que jamais besoin.**



# **Partie V**

# **ÉTUDES DE CAS ET BONNES PRATIQUES**

## IV. Etudes de cas et bonnes pratiques

L'analyse de cas concrets et l'identification de bonnes pratiques constituent des ressources précieuses pour quiconque souhaite mettre en place, améliorer ou participer à des dispositifs de démocratie participative. Ce chapitre propose d'examiner en détail quelques expériences significatives, d'en tirer des enseignements et de formuler des recommandations pratiques à l'intention tant des élus que des citoyens.


### Analyse de chartes de participation (cas de Noisy-le-Sec)

Les chartes de participation constituent le cadre contractuel qui régit les dispositifs participatifs locaux. Leur analyse révèle les intentions, les ambitions mais aussi parfois les limites des démarches engagées. Le cas de la charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec, récemment rénovée, offre un exemple particulièrement intéressant.

#### Les points forts de la charte de Noisy-le-Sec

La charte des conseils de quartier de Noisy-le-Sec présente plusieurs caractéristiques qui méritent d'être soulignées comme bonnes pratiques potentiellement transposables à d'autres contextes :

1. **Une définition claire des rôles et des fonctions** : L'article 1 définit précisément les fonctions des conseils de quartier (prise en compte des préoccupations, participation aux projets, interconnaissance, encouragement à la participation, circulation de l'information), ce qui permet d'éviter les malentendus sur leur périmètre d'action.
2. **Un équilibre entre ouverture et structuration** : Si les conseils sont ouverts à tous les habitants du quartier (Article 3), un comité de suivi et d'animation plus restreint (7 personnes tirées au sort) assure leur continuité (Article 4), combinant ainsi participation large et efficacité opérationnelle.
3. **Une attention à la diversité des participants** : La charte souligne explicitement que "la diversité des participant-e-s est recherchée (âge, lieu dans le quartier, habitants locataires / propriétaires...)" (Article 3) et "on insistera sur la parité femme / homme et sur la représentativité (âge, genre...)" (Article 4).
4. **Des formats de réunion innovants** : L'article 5 prévoit que "les réunions des conseils de quartier doivent se tenir avec un format ouvert et inclusif" et "peuvent se dérouler davantage en extérieur (déambulation, marches exploratoires)", favorisant ainsi une participation élargie.
5. favorisant ainsi une vision transversale au-delà des enjeux strictement locaux.

- 
1. **Une co-construction de l'ordre du jour et des comptes-rendus** : Le comité de suivi et d'animation "propose un ordre du jour aux élu·e·s référent·e·s du quartier [...]". Ces derniers le complètent le cas échéant" et "la rédaction définitive [des comptes-rendus] fait l'objet d'un commun accord entre le comité de suivi et d'animation et les élu·e·s référent·e·s" (Article 5).
  2. **Des engagements concrets de la municipalité** : L'article 8 liste les moyens mis à disposition (lieu de réunion, formations, agent municipal coordinateur, mise en relation facilitée avec les intervenants utiles) et engage le maire à "participer une fois par an à un conseil de quartier".
  3. **Une coordination inter-quartiers** : L'article 6 prévoit "une réunion annuelle inter-quartier [...] avec l'ensemble des habitant·e·s souhaitant y participer",

## Les points de vigilance et améliorations possibles

Malgré ces nombreux points forts, quelques aspects de la charte mériteraient d'être précisés ou renforcés :

1. **Le suivi des propositions** : La charte ne précise pas comment les propositions issues des conseils de quartier sont suivies et prises en compte dans le processus décisionnel municipal. Un mécanisme de retour systématique sur les suites données aux suggestions des conseils renforcerait la crédibilité du dispositif.
2. **L'articulation avec les autres instances participatives** : La charte n'évoque pas l'articulation des conseils de quartier avec d'autres dispositifs participatifs potentiellement existants (budget participatif, consultations thématiques, etc.), ce qui pourrait créer une impression de fragmentation.
3. **Les moyens financiers** : Si des moyens logistiques et humains sont prévus, la charte ne mentionne pas de budget propre aux conseils de quartier, ce qui pourrait limiter leur capacité d'initiative autonome.
4. **La formation des élus** : Des formations sont prévues pour les habitants, mais pas explicitement pour les élus référents, alors que l'animation d'une démarche participative requiert des compétences spécifiques qui ne font pas nécessairement partie du bagage initial des élus.
5. **L'évaluation du dispositif** : La charte ne prévoit pas de mécanisme d'évaluation régulière du fonctionnement des conseils, qui permettrait d'identifier d'éventuels dysfonctionnements et d'y remédier.

Ces points de vigilance ne remettent pas en cause la qualité globale de la charte, mais suggèrent des pistes d'amélioration pour en renforcer encore l'efficacité.

## Exemples de réussites et d'échecs

Au-delà du cas de Noisy-le-Sec, l'observation de multiples expériences participatives en France et à l'étranger permet d'identifier des facteurs de réussite et des écueils récurrents.

### Le budget participatif de Grenoble : une démarche sociale et territoriale

Le budget participatif de Grenoble, lancé en 2015, se distingue par son attention particulière aux enjeux d'équité sociale et territoriale.

#### Facteurs de réussite :

- Une bonification des projets situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville
- Des "kiosques citoyens" déployés dans l'espace public pour faciliter la participation des personnes éloignées du numérique
- Un accompagnement renforcé des porteurs de projets issus des quartiers populaires
- Une transparence totale sur les critères d'évaluation des projets
- Un suivi de la réalisation visible sur une plateforme dédiée

Ces mécanismes correctifs ont permis d'atteindre une répartition équilibrée des projets sur le territoire, évitant la concentration des investissements dans les quartiers les plus favorisés, écueil fréquent des budgets participatifs.

### L'échec des Assises de la ville d'Angers (2012) : une consultation sans suite

En 2012, la ville d'Angers a organisé des Assises de la ville, vaste consultation mobilisant plusieurs milliers de participants sur différentes thématiques urbaines.

#### Facteurs d'échec :

- L'absence de clarification préalable sur le statut des contributions
- Le caractère ponctuel et non inscrit dans une démarche continue
- Le manque de retour structuré sur la prise en compte des propositions
- L'écart entre les attentes suscitées et les suites concrètes
- L'absence de suivi dans la durée des projets évoqués

Cette expérience illustre le risque des grandes consultations ponctuelles sans clarification préalable sur leur articulation avec le processus décisionnel. Malgré l'ampleur de la mobilisation initiale, l'absence de suites visibles a généré une frustration durable chez de nombreux participants.

## **La révision participative du PLU de Saillans (Drôme) : co-construction à petite échelle**

La commune de Saillans (1 200 habitants) a mis en place entre 2017 et 2020 une démarche de révision participative de son Plan Local d'Urbanisme (PLU), document technique habituellement peu accessible aux citoyens.

### **Facteurs de réussite :**

- Une transparence totale sur la démarche (toutes les réunions ouvertes au public)
- Une diversité des formats d'implication adaptés à différents publics
- Un accompagnement par des professionnels de la participation
- Une formation des habitants aux enjeux techniques de l'urbanisme
- Un rythme adapté permettant l'appropriation des enjeux
- Une traçabilité des décisions prises à chaque étape

Cette expérience démontre qu'il est possible d'associer les citoyens même à des décisions techniquement complexes, à condition de prévoir les ressources et le temps nécessaires à leur montée en compétence.

## **L'essoufflement des conseils de quartier de Lyon : les limites d'une institutionnalisation excessive**

Les conseils de quartier de Lyon, mis en place dès 2002, ont connu une progressive perte de vitalité démocratique au fil des années.

### **Facteurs d'échec :**

- Une rigidification progressive du fonctionnement
- Une présidence systématique par les élus limitant l'autonomie
- Un ordre du jour largement déterminé par la municipalité
- Un cantonnement à des questions de proximité immédiate
- Une faible diversité sociale des participants
- Un renouvellement insuffisant des membres

Cette expérience illustre le risque d'une institutionnalisation excessive qui, en voulant encadrer trop strictement la participation, finit par en réduire la vitalité et l'attractivité. Elle souligne l'importance de préserver des espaces d'initiative autonome au sein même des dispositifs institutionnels.



## **La démarche "Réinventons Limoges" (2018-2019) : une hybridation réussie**

La ville de Limoges a lancé en 2018 une démarche hybride combinant participation présentielle et numérique pour définir les priorités d'action municipale.

### **Facteurs de réussite :**

- Une diversité des canaux de participation (ateliers présentiels, plateforme numérique, questionnaires, urnes dans l'espace public)
- Un ciblage spécifique des publics habituellement absents (jeunes, quartiers populaires)
- Un traitement transparent des contributions (publication intégrale)
- Une restitution détaillée des suites données à chaque proposition
- Un engagement clair sur les délais de mise en œuvre
- Un suivi régulier de l'avancement des projets retenus

Cette expérience démontre l'intérêt d'une approche multi-canaux pour élargir la participation et l'importance d'une transparence totale sur le traitement des contributions pour maintenir la confiance des participants.

## Recommandations pratiques pour les citoyens

Sur la base de ces études de cas et de l'analyse des facteurs de réussite et d'échec, nous pouvons formuler des recommandations pratiques à l'intention tant des citoyens que des élus engagés dans des démarches participatives.

### Pour les citoyens

#### Avant de s'engager

- **S'informer sur le cadre** : Demander des précisions sur les règles du jeu (rôle consultatif ou décisionnel ? périmètre ? calendrier ?)
- **Évaluer la sincérité** : Observer le moment de la consultation (est-elle suffisamment en amont ?) et les moyens alloués
- **Identifier les interlocuteurs** : Repérer qui porte politiquement la démarche et qui en assure l'animation technique
- **Analyser les précédents** : Se renseigner sur les suites données aux précédentes consultations

#### Pendant la démarche

- **Exiger la transparence** : Demander l'accès à toute l'information pertinente pour éclairer la décision
- **Veiller à l'inclusion** : S'assurer que tous les points de vue peuvent s'exprimer, y compris les plus minoritaires
- **Sortir de l'intérêt particulier** : Formuler des propositions orientées vers l'intérêt général, au-delà des préoccupations individuelles
- **Formaliser les contributions** : Veiller à ce que les propositions soient clairement consignées par écrit
- **Questionner les contraintes** : Ne pas accepter sans discussion les arguments d'impossibilité technique ou financière
- **Rechercher les consensus** : Privilégier la construction de positions partagées plutôt que l'affrontement binaire

#### Après la démarche

- **Exiger un retour** : Demander systématiquement un compte-rendu des suites données à la participation
- **Assurer un suivi** : Mettre en place une veille citoyenne sur la mise en œuvre des décisions prises
- **Évaluer le processus** : Contribuer à l'évaluation de la démarche pour l'améliorer
- **Maintenir la mobilisation** : Entretenir la dynamique collective créée, même au-delà du cadre institutionnel
- **Communiquer vers l'extérieur** : Valoriser la démarche et ses résultats auprès d'autres citoyens pour élargir la participation future

## Recommandations pratiques pour les élus

Sur la base de ces études de cas et de l'analyse des facteurs de réussite et d'échec, nous pouvons formuler des recommandations pratiques à l'intention tant des citoyens que des élus engagés dans des démarches participatives.

### Pour les élus

#### En amont de la démarche


- **Clarifier les intentions** : Définir précisément les objectifs de la démarche et le niveau d'implication proposé
- **Délimiter le négociable et le non-négociable** : Préciser les contraintes incontournables et les marges de manœuvre réelles
- **Adapter les moyens aux ambitions** : Prévoir les ressources humaines, techniques et financières à la hauteur du projet
- **Former les agents et les élus** : Sensibiliser l'ensemble des parties prenantes institutionnelles aux spécificités de la démarche participative
- **Concevoir une stratégie d'inclusion** : Prévoir des dispositifs spécifiques pour toucher les publics habituellement absents

#### Pendant la démarche

- **Assurer une présence politique** : Manifester par sa présence régulière l'importance accordée à la démarche
- **Garantir la qualité de l'information** : Fournir une information complète, accessible et pluraliste
- **Faire preuve d'écoute active** : Démontrer une réelle attention aux contributions, même critiques
- **Accepter l'imprévu** : Rester ouvert à des propositions non anticipées, quitte à adapter le cadre initial
- **Veiller à l'équité des échanges** : S'assurer que tous les participants peuvent s'exprimer dans des conditions équivalentes
- **Maintenir la transparence** : Communiquer régulièrement sur l'avancement de la démarche

#### Après la démarche

- **Assurer un retour systématique** : Expliquer précisément comment les contributions ont été prises en compte
- **Justifier les arbitrages** : Argumenter les choix retenus ou non de manière transparente
- **Valoriser les contributions** : Reconnaître publiquement l'apport des participants aux décisions prises
- **Mettre en place un suivi** : Informer régulièrement sur la mise en œuvre des décisions
- **Évaluer pour améliorer** : Conduire une évaluation rigoureuse de la démarche pour en tirer des enseignements
- **Inscrire dans la durée** : Pérenniser la dynamique participative au-delà de l'exercice ponctuel



**L'analyse de ces différentes expériences participatives et les recommandations qui en découlent soulignent que la réussite d'une démarche de participation citoyenne ne tient pas tant à son format ou à ses outils qu'à l'état d'esprit dans lequel elle est conçue et mise en œuvre. La sincérité de l'intention, la clarté des règles du jeu, la qualité de l'animation et le respect des engagements constituent les véritables clés du succès.**

**Les échecs observés ne doivent pas conduire à renoncer à la participation, mais plutôt à en perfectionner la pratique. Car malgré ses imperfections et ses tâtonnements, la démocratie participative reste l'un des leviers les plus prometteurs pour revitaliser notre vie démocratique et répondre à la crise de confiance qui affecte nos institutions.**



# CONCLUSION

# Conclusion : Pour une nouvelle gouvernance territoriale partagée


Au terme de cette exploration des enjeux et pratiques de la participation citoyenne, il apparaît clairement que nous nous trouvons à un moment charnière de notre vie démocratique. D'un côté, la défiance envers les institutions et les élus n'a jamais été aussi forte, comme en témoigne l'abstention croissante. De l'autre, jamais les initiatives participatives n'ont été aussi nombreuses et diversifiées. Cette apparente contradiction invite à repenser en profondeur notre modèle de gouvernance territoriale.

La démocratie participative n'est plus une simple option ou un complément cosmétique à la démocratie représentative. Elle est devenue une nécessité pour refonder la légitimité de l'action publique et répondre aux défis complexes de notre temps. Toutefois, comme nous l'avons vu tout au long de ce guide, sa mise en œuvre ne peut se résumer à l'application de recettes techniques. Elle suppose une véritable transformation culturelle, tant du côté des institutions que des citoyens.

**Pour les élus et les administrations**, il s'agit d'accepter que le monopole de l'expertise et de la définition de l'intérêt général n'est plus tenable. La complexité des enjeux contemporains exige la mobilisation d'une diversité de savoirs, incluant l'expertise d'usage des habitants. Cette évolution ne signifie pas un affaiblissement du politique, mais au contraire une opportunité de refonder sa légitimité sur des bases plus solides et plus proches des réalités vécues.

**Pour les citoyens**, l'enjeu est de dépasser la posture du consommateur de services publics ou du contestataire systématique pour endosser un rôle plus exigeant de co-constructeur de la décision publique. Cette responsabilisation suppose un apprentissage, une capacité à dépasser les intérêts particuliers et à s'inscrire dans une démarche collective orientée vers le bien commun.

L'émergence d'une nouvelle gouvernance territoriale partagée ne se décrète pas. Elle se construit patiemment à travers des expérimentations, des tâtonnements, des réussites et des échecs. La diversité des dispositifs participatifs que nous avons analysés – conseils de quartier, budgets participatifs, consultations numériques, conventions citoyennes – témoigne de cette recherche collective de nouveaux équilibres démocratiques.



Plusieurs principes fondamentaux peuvent guider cette transition vers une gouvernance plus partagée :


- **La clarté et la transparence** : les règles du jeu doivent être explicitées dès le départ, le périmètre de la participation clairement défini, et les suites données aux contributions systématiquement expliquées.
- **L'inclusion et la diversité** : les démarches participatives doivent s'efforcer d'inclure l'ensemble des composantes de la société, avec une attention particulière aux groupes habituellement sous-représentés.
- **L'articulation des légitimités** : la légitimité issue du suffrage universel et celle provenant de la participation citoyenne doivent être reconnues comme complémentaires plutôt qu'opposées.
- **La permanence et l'itération** : la participation ne peut se limiter à des opérations ponctuelles ; elle doit s'inscrire dans une démarche continue permettant des ajustements progressifs.
- **La formation réciproque** : élus, techniciens et citoyens doivent être accompagnés dans l'acquisition des compétences nécessaires à une participation efficace.

Au-delà de ces principes, la réussite d'une gouvernance partagée repose sur un changement profond de posture. **Pour les élus**, il s'agit de passer du "décider pour" au "décider avec", sans pour autant renoncer à leur rôle de leadership et d'arbitrage final. **Pour les citoyens**, il s'agit d'évoluer d'une logique de revendication à une logique de contribution, sans abandonner leur vigilance critique.

Cette évolution vers une gouvernance plus horizontale n'est pas sans risques. Elle peut se heurter à diverses résistances :

- **celle des élus** craignant une dilution de leur pouvoir, celle des administrations redoutant une complexification des processus,
- **celle des citoyens** habitués à déléguer entièrement leur pouvoir lors des élections.

Elle peut aussi être détournée, comme nous l'avons vu, en simple exercice de communication ou en technique de pacification sociale.



Pourtant, ces risques ne doivent pas conduire à renoncer à l'ambition d'une démocratie plus vivante et plus inclusive. Dans un contexte de crises multiples – écologique, sociale, économique – la mobilisation de l'intelligence collective apparaît plus que jamais comme une ressource indispensable pour imaginer et mettre en œuvre des réponses à la hauteur des défis.

La participation citoyenne n'est pas une mode passagère ou un luxe démocratique. Elle constitue une voie prometteuse pour réconcilier efficacité de l'action publique et approfondissement démocratique. À l'heure où les populismes progressent en se nourrissant de la défiance envers les "élites", la construction patiente d'une gouvernance partagée représente peut-être la meilleure réponse pour revitaliser notre démocratie et restaurer la confiance entre citoyens et institutions.

Comme le rappelait si justement Pierre Mendès France, "la démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans l'urne, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continue du citoyen." C'est dans cet esprit que SENTINELLE DUARTÉ continuera de défendre une conception exigeante de la participation citoyenne, attentive tant à ses promesses qu'à ses possibles dévoiements.

À travers ce guide, nous espérons avoir contribué à éclairer le chemin vers une gouvernance territoriale plus partagée, fondement d'une société à la fois plus démocratique et plus résiliente face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

# SENTINELLE DUARTÉ

Association loi 1901



<http://www.sentinelle-duarte.fr>

*Ce guide à caractère informatif ne constitue pas un conseil juridique personnalisé. Pour toute situation individuelle, il est recommandé de consulter un avocat spécialisé ou une association de soutien aux blogueurs citoyens.*

*Document rédigé avec le soutien de l'association Sentinelle DUARTE - Tous droits réservés - 2025*