

**N'AGISSEZ  
PAS  
SEULS**

**L'action locale  
ne se conçoit pas  
sans engagement collectif.**

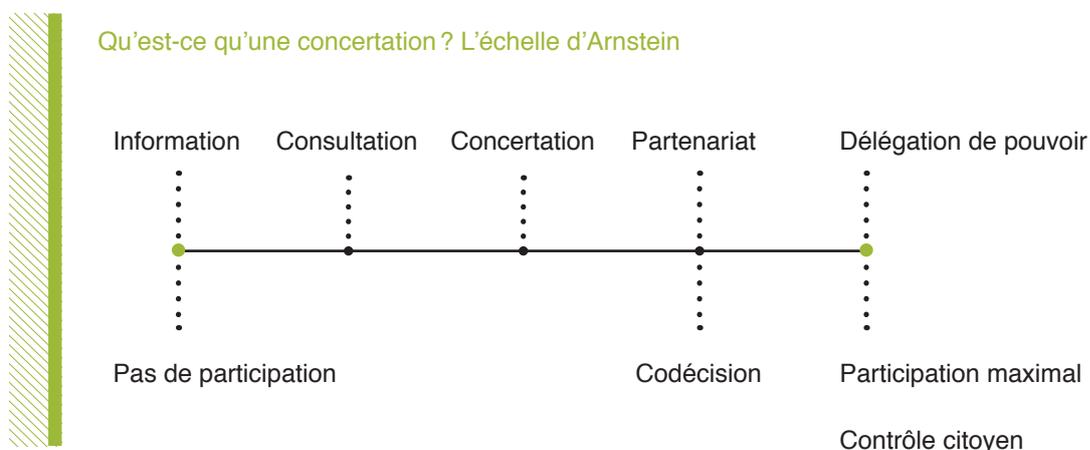
## CONCERTATIONS ET DÉMOCRATIE LOCALE

**Aujourd'hui, plus  
aucun champ de  
l'action publique  
locale ne semble  
échapper à la  
concertation avec  
le public.**

En France, la démocratie participative s'est développée au cours des années 1970 à la faveur de luttes urbaines et de conflits environnementaux localisés ou dans certaines municipalités de gauche d'avant-garde (Grenoble, Louviers...) qui ont fait figure de laboratoire. À partir des élections municipales de 1977, les ateliers populaires d'urbanisme, les groupes d'action municipaux (GAM) et autres dispositifs pionniers issus de la société civile ont, petit à petit, été supplantés par des dispositifs plus institués, au premier rang desquels les comités ou conseils de quartier. Au début des années 2000, les conseils de quartier sont devenus obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants (loi Vaillant sur la démocratie de proximité de 2002). Au fil des avancées législatives (loi Voynet de 1999, loi Lamy de 2014, ordonnances de 2016 sur la modernisation du dialogue environnemental...), la participation citoyenne a été reconnue par le droit et s'est largement institutionnalisée. Ces avancées juridiques se sont traduites par la création d'une multitude de nouveaux lieux de débat avec les habitants, qu'il s'agisse d'instances pérennes ou de dispositifs temporaires, à tel point qu'aujourd'hui, plus aucun champ de l'action publique locale ne semble échapper à la concertation avec le public. Instances permanentes de concertation obligatoires, instances facultatives, concertations obligatoires sur des projets d'urbanisme ou environnementaux, concertations volontaires... on peut parler aujourd'hui d'un véritable maquis, voire d'un « millefeuille participatif ». De nombreux dispositifs se superposent et les citoyens, sur – ou multi – sollicités, ont de bonnes raisons de s'y perdre et de s'interroger sur leur utilité.

Les acteurs associatifs, pour leur part, fréquentent souvent ces dispositifs de manière régulière, au point parfois d'avoir l'impression de perdre un peu leur temps... d'où cette fiche qui a pour objet de repérer les principaux lieux de concertation et d'émettre quelques recommandations.

Qu'est-ce qu'une concertation ? L'échelle d'Arnstein



# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

La participation citoyenne est souvent représentée sous la forme d'une échelle (S. Arnstein, 1969) graduant les différents pouvoirs accordés aux citoyens par le pouvoir politique.

- L'information assure la délivrance de connaissances fiables sur un projet mais ne permet pas la participation des citoyens à la décision. Exemple : une réunion d'information autour d'un chantier.
- La consultation sollicite l'avis des habitants sans que ceux-ci débattent et sans obligation de prise en compte leur avis. Exemple : l'enquête publique.
- **La concertation consiste à mettre en débat un sujet, un projet, une politique publique à travers un dialogue itératif entre les parties concernées.** Si la décision reste encore dans les mains du porteur du projet, celui-ci s'engage à motiver ses décisions. La concertation peut conduire à remettre en question le projet, mais elle permet également de l'enrichir, voire de le « co-construire ».
- Au-delà (co-décision, délégation de pouvoir, pouvoir citoyen), le pouvoir de décision est partagé entre tous les acteurs jusqu'à revenir aux citoyens.

### Les lieux permanents de concertation

La vie politique locale est aujourd'hui en partie animée par des instances permanentes de discussion avec les associations et le public. Certaines d'entre elles, comme les conseils de quartiers ou les conseils citoyens, sont obligatoires et encadrées par la loi ; d'autres, comme les conseils municipaux de jeunes ou les conseils de sages, procèdent de démarches volontaires.

### Les instances obligatoires de concertation ouvertes au public

#### Les conseils de quartier

Les conseils de quartier ont connu un développement important à partir de la fin des années 1970, notamment dans les municipalités de gauche, et ont été rendus obligatoires par la loi relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant (2002), pour les communes de plus de 80 000 habitants. Ils jouent avant tout un rôle d'information et de consultation pour les projets d'aménagement et d'amélioration de la vie dans le quartier, ainsi que les questions relatives à la politique de la Ville.

Les conseils de quartier, dont les membres sont volontaires, se composent d'élus municipaux, de personnalités représentatives, d'associations et d'habitants. Leur autonomie par rapport aux pouvoirs locaux varie fortement selon les lieux. Les conseils de certaines villes, comme Lille et Nantes, sont directement présidés par un conseiller municipal appartenant à la majorité. D'autres villes, au contraire, laissent les habitants s'organiser eux-mêmes.

Les conseils de quartier sont consultatifs, les élus ne sont en conséquence pas tenus de prendre en compte leurs revendications ou leurs recommandations. Leur pouvoir d'influence varie fortement d'une commune à l'autre ; de même, le lien entre leurs délibérations et celle du conseil

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

**Malgré les bonnes intentions, les conseils de quartier sont considérés comme trop dépendants de la majorité municipale et insuffisamment représentatifs de la population.**

municipal est lui aussi plus ou moins formalisé. Les conseils de quartier de certains arrondissements parisiens ont, par exemple, statutairement la possibilité de soumettre des propositions au Conseil d'arrondissement dont ils dépendent. La ville d'Arcueil, en banlieue parisienne, confère un poids important à ses conseils de quartier sans qu'un lien formel ne réunisse les deux instances. En reconnaissant le droit de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour du conseil municipal à travers une pétition dont le seuil est très bas (200 signatures), cette municipalité confère un rôle pivot à ses conseils de quartier qui constituent un relais important de ces pétitions.

Malgré les bonnes intentions qui ont présidé à la création des conseils de quartier et les efforts réalisés par nombre d'entre eux, ils restent fortement critiqués. Ils sont en effet considérés comme étant trop dépendants de la majorité municipale et insuffisamment représentatifs de la population. Ce sont en effet souvent les mêmes personnes qui fréquentent ces conseils : majoritairement des hommes, très politisés et plus âgés et diplômés que la moyenne du quartier.

Outre les élus municipaux du quartier, souvent très présents, les représentants associatifs investissent également beaucoup cette instance pour maintenir leurs positions auprès du pouvoir municipal. En revanche, les habitants se sont détournés de ces conseils depuis longtemps, surtout dans les grandes villes. C'est d'ailleurs pour cette raison que, depuis les années 2000, de nombreux conseils de quartier rivalisent d'efforts pour s'ouvrir au grand public... mais le chemin à parcourir reste long.

### Pour aller plus loin

#### Lecture

Marion Carrel et Julien Talpin, « Cachez ce politique que je ne saurais voir. Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens », Participation 2012/3 (n° 4).

#### Bonnes pratiques

Les conseils de quartier du 18<sup>e</sup> arrondissement de Paris sont accompagnés par un « service de démocratie locale » qui coordonne à la fois les différents conseils de quartier de l'arrondissement, les conseils d'arrondissement et le Comité d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA). Il fait également le lien avec le service en charge des budgets participatifs de la Ville de Paris. L'ordre du jour des conseils de quartier est participatif, il est construit à partir de réponses à des sondages, formulaires et paroles recueillis par des « mobilisateurs » (qui ont également pour fonction d'inciter les habitants à participer aux réunions). Les conseils de quartier organisent également des groupes de projet thématiques pouvant aboutir au financement d'un projet.

La Ville de Paris a demandé au collectif « Démocratie ouverte » de réaliser un audit et de créer de nouveaux outils pour revitaliser les conseils de quartier. Les résultats sont consultables ici : [www.paris.fr/pages/les-conseils-de-quartier-ont-une-nouvelle-boite-a-outils-6710](http://www.paris.fr/pages/les-conseils-de-quartier-ont-une-nouvelle-boite-a-outils-6710)

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### Les conseils citoyens

Autre instance consultative locale, les conseils citoyens sont nés de la loi Programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy (2014), dans le cadre des nouveaux contrats de ville déployés dans l'ensemble des quartiers prioritaires.

Dans le but de corriger les défaillances des conseils de quartier, les conseils citoyens ne sont ni présidés ni animés par un élu et sont composés, d'une part, « d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux » (article 7 de la loi Lamy). La liste de citoyens tirés au sort peut être complétée par des citoyens volontaires.

Les objectifs affichés de la mise en place obligatoire des conseils citoyens dans l'ensemble des quartiers prioritaires sont de garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes, favoriser une expertise partagée et créer un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants. En outre, les conseils citoyens ont pour objet de faire participer les habitants à toutes les étapes de l'élaboration des contrats de ville, au même titre que l'ensemble des acteurs institutionnels mobilisés dans le cadre de la contractualisation.

Les conseils citoyens connaissent en général eux aussi une désaffection importante. Selon Marie-Hélène Bacqué, inspiratrice de ces conseils<sup>1</sup> (mais qui, cependant, proposait dans son rapport un dispositif bien moins institutionnalisé), ceux-ci se sont très vite essoufflés, « plus rapidement encore que d'autres dispositifs participatifs (comme les conseils de quartier ou les budgets participatifs<sup>2</sup>) ». Nombreuses, en effet, sont les personnes tirées au sort qui se sont rapidement démobilisées, faute d'un véritable effort pour les intégrer. En outre, en l'absence d'une véritable contrainte, les pouvoirs municipaux les cantonnent souvent à l'animation de la vie sociale dans le quartier et rechignent à leur laisser suffisamment d'espace pour espérer transformer en profondeur les politiques publiques. De même, le fait que la loi prévoit une participation effective aux instances décisionnelles de la politique de la ville (concertation sur les contrats de ville), ne signifie pas pour autant co-construction. Comme le déplore Marie-Hélène Bacqué, les décisions continuent d'être prises ailleurs, dans des négociations inter-partenaires réservées aux acteurs institutionnels.

**Selon le Conseil national des villes (CNV), 40% des quartiers prioritaires ne seraient pas couverts par un Fonds de participation des habitants (FPH).**

Depuis 1998, le budget de la politique de la Ville comprend un financement pouvant abonder des fonds de participation des habitants (FPH). Ceux-ci visent à soutenir les initiatives locales des habitants afin de les inciter à prendre des initiatives, à s'auto-organiser, à apprendre à monter un projet, aussi modeste soit-il. Selon une enquête du Conseil national des villes (CNV), en 2016 les budgets annuels consacrés à ses fonds « oscillent majoritairement entre 5000 et 10000 euros, 30 % entre 10000 et 20000 euros et 4 % entre 20000 et 40000 euros »<sup>3</sup>. Ils financent des fêtes de quartier, des sorties familiales, des manifestations culturelles ou sportives, des formations de bénévoles... Dans son enquête, le CNV observe que la mise en œuvre de cette mesure a produit, depuis une quinzaine d'années, « des situations très variées ». Le CNV pointe le fait que 40 % des quartiers prioritaires ne seraient pas couverts par un FPH, ce dernier apparaissant comme

1. Les conseils de quartier s'inscrivent dans la lignée du rapport de Marie-Hélène Bacqué et de Mohammed Mehmache remis à l'époque à François Lamy, alors ministre délégué chargé de la Ville.

2. Marie-Hélène Bacqué, « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », Participations, 2019/2, n° 24.

3. [www.maire-info.com/upload/files/CNV.pdf](http://www.maire-info.com/upload/files/CNV.pdf)

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

un dispositif largement méconnu des services déconcentrés de l'État, des élus, des associations et des habitants. Lorsqu'il existe, il serait d'ailleurs « peu animé » et ne bénéficierait que de « trop peu de publicité ». Pire, ses actions « ne répondent pas » ou que « très partiellement » à la finalité première du dispositif : Un soutien financier rapide à un projet non-programmé. « Un certain nombre de FPH sont devenus des enveloppes permettant à des associations locales d'organiser des manifestations festives souvent de manière répétitive, qui s'adresse incontestablement à la population locale et sont menées en bonne intelligence avec la mairie qui les soutient financièrement mais générant parfois un soupçon d'entre-soi associatif. » Le CNV demande ainsi de « privilégier le soutien aux actions ponctuelles portées par des collectifs d'habitants ». « Le FPH est un outil simple à la portée de tous les citoyens même les plus éloignés de la vie collective. Il faut que ceux qui le pilotent et le font vivre lui donnent une dimension sociale, émancipatrice – au sens de l'éducation populaire – plutôt que le cantonner au soutien de manifestations festives ou de consommation de loisirs », indique le CNV.

### Pour aller plus loin

#### Lectures

- Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mehmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », juillet 2013, La Documentation française. À télécharger gratuitement sur le site de la Documentation française.
- Le numéro 24 de la revue Participations : « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », 2019/2
- Téléchargeable ici : [www.cairn.info/revue-participations-2019-2.htm](http://www.cairn.info/revue-participations-2019-2.htm)
- Rapport de la CNDP sur les conseils citoyens : [www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/rapport\\_conseils\\_citoyens\\_casillo\\_rousseaux.pdf](http://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/rapport_conseils_citoyens_casillo_rousseaux.pdf)

#### Bonnes pratiques

- De nombreuses bonnes pratiques sont présentées sur la plateforme d'échange des conseils citoyens : [www.conseilscitoyens.fr/ressources](http://www.conseilscitoyens.fr/ressources) => « boîte à outils » => « Mon conseil citoyen a du talent ». On y trouve beaucoup d'exemples sur des thématiques très variées telles que l'amélioration du cadre de vie, le soutien des jeunes dans leurs projets, la solidarité...
- Autour des conseils citoyens... une bonne pratique de co-élaboration d'un contrat de ville. La ville d'Hazebrouck a mis en place une démarche participative pour co-construire son contrat de ville 2014-2020. La concertation obligatoire (non publique) qui s'est tenue de décembre 2014 à mai 2015, s'est accompagnée d'une démarche de participation publique volontaire depuis juin 2015 (toujours en cours). Pour plus d'informations sur le contrat de ville d'Hazebrouck : [www.ville-hazebrouck.fr/vie-locale/les-grands-projets-urbains/la-politique-de-la-ville/](http://www.ville-hazebrouck.fr/vie-locale/les-grands-projets-urbains/la-politique-de-la-ville/)

**L'action locale  
ne se conçoit pas  
sans engagement collectif.****Quelques instances permanentes de concertation non publiques**

D'autres lieux de concertation, fermés au public mais ouverts aux associations, occupent une place importante dans le paysage démocratique local, surtout lorsque certaines d'entre elles font l'effort de consulter ou de se concerter avec la population avant de donner leur avis aux autorités compétentes. C'est le cas, par exemple, des conseils de développement.

**Les conseils de développement (dits CODEV)**

Les conseils de développement sont nés de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », du 25 juin 1999, qui a généralisé des démarches pionnières déjà existantes, notamment au Pays Basque, dans l'agglomération de Rennes, dans le district de Nantes et dans le Grand Lyon.

L'esprit de la loi était d'introduire, dans l'aménagement du territoire, les enjeux de développement durable et la démocratie participative. Ont donc été fondés, à l'échelle des pays et des agglomérations, des conseils de développement, sortes de CESER à l'échelle intercommunale. En 2014 et 2015, la loi MAPTAP et la loi NOTRe assoient davantage ces conseils dans la vie locale : abaissement du seuil de sa mise en place (de 50 000 à 20 000 habitants), élargissement de ses missions, capacité d'autosaisine...

Constitués de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, les conseils de développement, en tant que représentation de la société civile, se penchent sur toutes les questions d'intérêt commun, apportent leur expertise dans le contenu des politiques locales dans le but de contribuer à enrichir la décision publique. Les conseils de développement constituent ainsi, dans les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, des espaces de dialogue entre la société civile, les élus locaux et les citoyens. Plus concrètement, ils contribuent à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation et à la révision des projets de territoire, ils émettent des avis sur tous les documents de prospective et de planification : plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), plan local de l'habitat (PLH). Ils contribuent également à la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable : Agenda 21, Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET), etc.

L'existence des conseils de développement est actuellement remise en cause par le projet de loi « Engagement et Proximité », porté par le ministère de la Cohésion des territoires et dont l'adoption est prévue avant les élections municipales de 2020. Alors que le projet de loi initial proposait de rendre leur création facultative, les co-rapporteurs du Sénat proposent leur suppression.

**Pour aller plus loin**

**Le site de la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD) : [www.conseils-de-developpement.fr](http://www.conseils-de-developpement.fr)**

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### La Commission consultative des services publics locaux

Prévue à l'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales, la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) a pour vocation de concerter avec les associations représentatives des usagers des services publics. Cette commission est obligatoire dans toute commune de plus de 10 000 habitants, tout EPCI de plus de 50 000 habitants et tout syndicat mixte comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, les EPCI de moins de 20 000 habitants et les syndicats mixtes ne comprenant pas une commune de plus de 10 000 habitants, il existe des outils permettant de promouvoir la participation publique en l'absence de commissions consultatives des services publics locaux. Les conseils municipaux qui le souhaitent peuvent en effet constituer « des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune<sup>4</sup> ». Ceux-ci sont composés de personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

### Le Conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance

Le Conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance (CLSPD) est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible<sup>5</sup>. Sa création est cependant facultative si la commune appartient à un EPCI compétent en la matière. Celui-ci créera dans ce cas un Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD). Présidé par le maire ou par le président de l'intercommunalité, le Conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance (CLSPD) a pour objet d'établir « les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes<sup>6</sup> ».

Il se compose du Préfet et du Procureur de la République (ou de ses représentants), du président du Conseil général ou de son représentant, des représentants des services de l'État, de la police et de la gendarmerie et des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques.

### Lieux facultatifs de consultation ou de concertation

#### Les conseils municipaux de jeunes

Certaines communes mettent en place des conseils de jeunes. D'après l'association nationale des conseils d'enfants et de jeunes, il en existerait environ 2 000 sur l'ensemble du territoire national. Ces conseils ne sont ni obligatoires et ni encadrés par la loi. Le conseil municipal est donc libre de définir leur composition, leur mode de fonctionnement, leur rôle et leur mode d'élection.

4. En application de l'article L.2143-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

5. Article L.132-4 du code de la sécurité intérieure.

6. Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013.

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### Le conseil des sages

Le premier conseil des sages a été créé par Kofi Yamgnane, ancien secrétaire d'État, en 1989 à Saint-Coulitz (29), commune dont il était le maire. Il s'est pour ce faire directement inspiré de son pays d'origine, le Togo. Très vite, cette institution s'est propagée, au point qu'en 1993, les conseils des sages se sont regroupés au sein d'une fédération : la fédération des villes et conseils des sages (FVCS).

La plupart des conseils des sages sont des groupements de citoyens sans personnalité morale qui ont traditionnellement pour mission la conduite d'études, la réflexion sur la mise en place de projets de la municipalité, des conseils sur des problèmes spécifiques (transports, solidarité, délinquance...). Le conseil des sages travaille souvent avec les autres structures participatives locales (conseils de quartier, conseils des jeunes, comité local des retraités, etc.).

### Pour aller plus loin

- **Le site de la fédération française des villes et des conseils de sages (FFVCS) :** <https://fvcs.fr>
- **Sur le conseil des sages de Besançon :**  
[www.cairn.info/revue-gerontologie-et-societe1-2007-1-page-221.htm](http://www.cairn.info/revue-gerontologie-et-societe1-2007-1-page-221.htm)

## Les concertations publiques temporaires

Qu'il s'agisse d'aménagement urbain, de plans déplacements ou de développement durable, les politiques publiques locales sont de plus en plus concertées avec les habitants. Certains de ces processus de participation publique sont obligatoires, d'autres sont volontaires. Certaines de ces procédures de participation s'appliquent en phase dite amont, c'est-à-dire préalablement à la finalisation de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales, tandis que les autres interviennent en phase dite aval, c'est-à-dire après la réalisation de ces documents dans le cadre des procédures d'autorisation du projet ou d'approbation du plan/programme. Dans cette présentation on distinguera les concertations en amont qui relèvent du Code de l'urbanisme et celles qui relèvent du Code de l'environnement qui non seulement ne portent pas sur les mêmes objets mais ne sont pas soumises aux mêmes exigences. Les concertations en aval, dont la plupart sont communes aux concertations d'urbanisme et d'environnement seront ensuite traitées de concert. On abordera enfin d'autres dispositifs participatifs facultatifs : les budgets participatifs et les consultations.

### Concertation sur les plans et programmes concernant l'urbanisme

C'est le code de l'urbanisme qui a été précurseur dans le domaine de la concertation. Depuis pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ou loi Duflot de 2014, la majorité des documents d'urbanisme – schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU), zones d'aménagement concerté (ZAC) ou toute autre opération d'aménagement qui, par son importance modifie le cadre de vie, l'activité économique ou l'environnement –, doivent

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

s'accompagner d'une concertation publique en vertu de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme. La concertation, régie quant à elle par les articles L.103-2, doit respecter quelques contraintes : elle doit avoir lieu avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles, elle doit s'effectuer dans la transparence, ne doit pas exclure une catégorie de personnes et, enfin, doit respecter les dispositifs participatifs annoncés. Mais ces contraintes sont faibles au regard de la grande liberté dont les personnes publiques disposent pour mettre en œuvre ces concertations. En effet, selon la loi, c'est le conseil municipal ou l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lui-même qui décide des modalités de la concertation préalable et si le juge administratif exerce un contrôle sur la concertation afin de déterminer si le caractère de la concertation est réel et suffisant, celui-ci reste très superficiel. À l'issue de la concertation préalable, un bilan doit obligatoirement être présenté à l'autorité compétente, mais rien n'oblige la personne publique à tenir compte des observations des habitants dans ce bilan.

### L'élaboration et la révision du SCoT

Mis en place par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU (2000), le SCoT est un document stratégique de long terme (environ 20 ans), l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'emploi ou d'une aire urbaine.

Ce document de planification est piloté par un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain, un parc naturel régional, ou un EPCI. Une fois adopté, le SCoT devient le cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... À ce titre, il sert de cadre de référence pour tous les autres documents de planification (PCAET, plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), plan local de déplacement urbain intercommunal (PDUi), etc. Enfin, le SCoT doit être compatible avec le SRADDET (voir encadré).

**Le SCoT se compose de trois documents** jouant chacun un rôle dans l'élaboration de cette vision stratégique du territoire : le « **rapport de présentation** », le « **PADD** » (**projet d'aménagement et de développement durable**) et le « **DOO** » (**document d'orientation et d'objectifs**).

**Le rapport de présentation** explique les choix d'aménagement retenus. Il contient le diagnostic, l'évaluation environnementale du projet de SCoT, une analyse des futurs besoins du territoire en logements et activités...

**Le PADD** est le texte fondateur du SCoT dans la mesure où il en définit la stratégie globale (on parle de « PADD du SCoT »). Le PADD définit les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver l'environnement. Il s'assure également du respect des équilibres locaux et de la complémentarité entre développement de l'urbanisation, espaces à préserver et système de mobilité.

**Le DOO** est la mise en œuvre du PADD et constitue son volet réglementaire. Il est le document opposable juridiquement. Il définit des orientations localisées et parfois chiffrées en matière de logements, de grands équipements, de mobilités, d'aménagement commercial...

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

**L'élaboration ou la révision d'un SCoT est soumise à la concertation décrite à l'article L.103-2 (cf. supra).** Le SCoT est évalué six ans après son approbation et peut être révisé dans des conditions semblables à son élaboration.

### Pour aller plus loin

#### Lectures

Salma Loudiyi : « Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont », Norois, n° 209, 2008/4.

### Qu'est-ce qu'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ?

La loi NOTRe du 7 août 2015 a confié aux nouvelles régions l'élaboration, d'ici à l'été 2019, d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Ce nouveau document est aujourd'hui l'outil majeur de planification à l'échelon régional : équilibre et égalité des territoires, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets.

Le Sraddet fusionne tous les documents de planification préexistants, il est élaboré pour six ans et s'applique à l'ensemble des régions, à l'exception de l'Île-de-France, de la Corse et des Outre-mer. Une nouveauté par rapport aux documents de planification précédents : le Sraddet est prescriptif et opposable aux autres documents de planification élaborés par les autres collectivités. Ainsi, les objectifs du Sraddet s'imposent aux documents locaux d'urbanisme (SCoT et, à défaut les plans locaux d'urbanisme (PLU), plan de déplacement urbains (PDU), plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), etc.).

### Le plan local d'urbanisme (PLU) et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

Le plan local d'urbanisme est le principal document fixant les règles d'urbanisme d'une commune, en tenant compte des nouvelles exigences environnementales. Il a été institué par la loi SRU (2000) en remplacement du plan d'occupation des sols (POS). Ce document contraignant permet de gérer les enjeux fonciers et architecturaux de chaque commune et est opposable aux administrations, aux promoteurs et aux particuliers qui souhaitent, par exemple, construire un bâtiment. Le PLU définit l'usage des sols, la volumétrie et l'implantation des constructions, de stationnement ou encore de transports. Les PLU doivent également préserver les zones naturelles d'intérêt écologique.

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

En 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR, 2014) transfère la compétence PLU de la commune à l'intercommunalité, qui devient responsable des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Concrètement, les métropoles (hors métropole du Grand Paris), les communautés urbaines et les établissements publics territoriaux sont automatiquement compétents en matière d'urbanisme, tandis que les communautés de communes ou d'agglomération le deviennent seulement si 25 % des communes représentant 20 % au moins de la population de ces intercommunalités ne s'y opposent pas.

Comme pour le SCoT, l'élaboration d'un PLUi donne lieu, tout au long de l'élaboration du document, à une concertation préalable avec les habitants, les associations locales et autres personnes concernées. La concertation sur le PLUi est soumise aux mêmes règles que pour le SCoT.

### Pour aller plus loin

#### Bonnes pratiques

- La concertation sur le PLU de la commune de Saillans est une concertation volontaire particulièrement remarquable, organisée sous l'égide d'un garant nommé par la CNDP.
- Le rapport de la concertation est téléchargeable ci-dessous\*. Un résumé de la démarche est consultable ici : [www.labodemocratieouverte.org/plu-saillans-2/](http://www.labodemocratieouverte.org/plu-saillans-2/)
- La concertation sur le PLUi du Pays de Lumbres est une démarche de participation volontaire portée par la Communauté de communes du Pays de Lumbres et dépassant largement le cadre réglementaire des concertations classiquement conduites sur les documents d'urbanisme.  
Pour plus d'informations : [www.cc-paysdelumbres.fr/Le-Territoire/Plan-Local-d-Urbanisme-Intercommunal/PLUI-Documents-a-consulter](http://www.cc-paysdelumbres.fr/Le-Territoire/Plan-Local-d-Urbanisme-Intercommunal/PLUI-Documents-a-consulter)

\* [www.mairiedesaillans26.fr/images/2019/revisionplu/Bilan\\_concertation\\_Saillans\\_aout19.pdf](http://www.mairiedesaillans26.fr/images/2019/revisionplu/Bilan_concertation_Saillans_aout19.pdf)

### Les opérations de rénovation urbaine

Selon l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme, « les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie » et « les projets de renouvellement urbain » sont soumis à concertation préalable.

C'est la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui a étendu le champ de la concertation préalable aux « projets de renouvellement urbain ». Cette extension s'ajoute à l'obligation qui pesait déjà sur le bailleur d'organiser une concertation avec les représentants des locataires avant toute opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives, ou de construction-démolition.

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

La loi<sup>7</sup> prévoit que « les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction du projet dans ce cadre<sup>8</sup> ».

### Pour aller plus loin

#### Bonne pratique : la ville de Chenôve

Le projet de rénovation urbaine du quartier du Mail de la ville de Chenôve a été co-construit avec les habitants. Pour plus de renseignements, voir la fiche du CEREMA : [i-cpc.org/wp-content/uploads/2018/02/CeremaCE\\_DET\\_CGDD\\_fiche\\_Retex\\_RU\\_Chenôve.pdf](http://i-cpc.org/wp-content/uploads/2018/02/CeremaCE_DET_CGDD_fiche_Retex_RU_Chenôve.pdf)

### Le plan de déplacement urbain et le plan de déplacement urbain intercommunal (PDUi)

Un plan de déplacement urbain (PDU) est un document de planification régi par le code du transport qui détermine l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Le PDU doit être compatible avec le SCoT.

Tous les modes de transport sont concernés, ainsi le PDU prévoit, par exemple, la mise en place d'action en faveur des transports alternatifs à la voiture particulière, les transports publics, les « modes doux » (vélo, trottinettes, marche), etc. Chaque PDU doit comporter un volet d'évaluation environnementale et est un levier pour les démarches visant à limiter les émissions de gaz à effet de serres, à limiter les impacts des déplacements sur la trame verte et bleue, etc. Sont également prises en compte les questions de sécurité. Les PDU et PDUi sont soumis à enquête publique. La concertation n'est pas obligatoire mais des concertations volontaires sont réalisées dans la majorité des cas.

### Pour aller plus loin

#### Tour d'horizon des concertations sur le PDU par le CEREMA :

[www.cerema.fr/fr/actualites/concertation-citoyenne-elaboration-pdu](http://www.cerema.fr/fr/actualites/concertation-citoyenne-elaboration-pdu)

7. Article 9-1, III, de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, modifiée par la loi du 21 février 2014.

8. Sur ces points, cf. V. Santoni, L'urbanisme opérationnel « post-ALUR », Constr.-Urb. 2014. Dossier 4.

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### Concertation sur projets ayant un impact sur l'environnement

Les concertations locales soumises aux dispositions du Code de l'environnement concernent tous les plans, programmes ou projets ayant une incidence sur l'environnement. Elles sont tenues de respecter la Charte de l'environnement, texte de valeur constitutionnelle intégré en 2005 dans le bloc de constitutionnalité français, qui stipule dans son article 7 que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 a modifié le droit applicable à la participation du public, notamment lorsque celle-ci intervient en amont de la demande d'autorisation d'un projet ou de l'approbation d'un plan ou programme ayant potentiellement un impact sur l'environnement. Elle a renforcé les dispositions relatives à la concertation préalable tout en lui conservant une certaine souplesse (articles L. 121-15 et suivants). Ainsi, ces procédures apparaissent quelque peu plus contraignantes pour les collectivités locales que dans le domaine de l'urbanisme.

Le renforcement opéré en 2016 s'applique sur trois plans :

- La procédure de concertation préalable a été encadrée : durée comprise entre 15 jours et trois mois, publication d'un compte rendu et, parfois, nomination d'un tiers garant par la Commission nationale du débat public (CNDP).
- Son champ d'application a été précisé : projets, plans et programmes (sauf exceptions) soumis à évaluation environnementale et ne faisant pas l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public.
- L'initiative a été ouverte à un public plus large : la décision de saisir la CNDP peut émaner du maître d'ouvrage, de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme ou encore du préfet territorialement compétent (saisi par une collectivité concernée, une association agréée ou fédération d'associations, un certain nombre de ressortissants de l'Union européenne majeurs résidant en France).

#### En phase amont, les procédures suivantes sont encadrées par le code de l'environnement :

- **le débat public** : cette procédure s'applique à certains grands projets, plans et programmes lorsque la Commission nationale du débat public l'estime nécessaire. Le cas échéant, la CNDP organise le débat selon des modalités qu'elle fixe et un calendrier qu'elle élabore. Lorsqu'un débat est organisé, une commission particulière du débat public assure son bon déroulement. À la fin du débat public un bilan doit être publié ;
- **la concertation préalable** : cette procédure peut relever du code de l'environnement (facultative) ou du code de l'urbanisme (facultative ou obligatoire). Elle peut être volontairement organisée, ou, selon les cas, imposée par la CNDP, l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme ou encore par le préfet. Le bon déroulement de cette procédure peut être assurée par un garant. À la fin de la concertation, un bilan doit être publié.

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

– **un droit d'initiative** pour saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable existait depuis 2002 pour les collectivités territoriales et les associations de protection de l'environnement pour des projets de grande ampleur. Ce droit a été ouvert aux citoyens. Par ailleurs, ce droit d'initiative a été élargi aux projets, plans et programmes de moyenne ampleur.

Si le droit de l'environnement est plus contraignant que celui de l'urbanisme, dans la mesure où il met plus souvent la Commission nationale du débat public au centre du jeu, il ne garantit pas non plus la qualité des concertations en dehors du champ d'action de la Commission nationale du débat public (CNDP).

L'absence de véritables contraintes juridiques a pour conséquence une grande hétérogénéité des pratiques de concertation. Certaines collectivités n'organisent, de fait, que des opérations d'information ou des simples « consultations » ; d'autres au contraire – et c'est de plus en plus le cas – prennent l'exercice très au sérieux et vont jusqu'à saisir, alors qu'ils n'en n'ont pas l'obligation, la CNDP afin que celle-ci désigne un garant assurant la qualité de la procédure.

### Le plan climat air énergie territorial (PCAET)

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) est un projet territorial de développement durable. Il a été introduit par la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015<sup>9</sup>.

À la fois stratégique et opérationnel, le PCAET recouvre l'ensemble de la problématique climat-air-énergie : la réduction du gaz à effet de serres, l'adaptation au changement climatique, la sobriété énergétique, la qualité de l'air et le développement des énergies renouvelables. Comme le décrit l'Ademe dans son guide (cf. encadré « Pour aller plus loin » p. 15), le PCAET est en cela la « cheville ouvrière » territoriale des engagements nationaux et internationaux sur le changement climatique et la pollution de l'air ».

La mise en place, la coordination et l'animation des PCAET (pour une durée de 6 ans) est confiée aux EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. En-dessous de ce seuil, son élaboration est possible mais facultative.

Le PCAET peut être élaboré par le porteur du schéma de cohérence territoriale (SCoT) si tous les EPCI du territoire du SCoT lui transfèrent la compétence. Il doit, dans tous les cas, s'articuler avec les autres outils territoriaux de planification : il doit prendre en compte la stratégie nationale bas-carbone et le SCoT et les objectifs du Sradet. Il doit également être compatible avec ce dernier. Enfin, le PLU/PLUi doit prendre en compte le PCAET.

<sup>9</sup>. Article L.229-26 du code de l'environnement. Le contenu des PCAET a été précisé par la suite par le décret du 28 juin 2016 et l'arrêté du 4 août 2016 relatif au plan air climat énergie littoral.

**Le Plan  
climat air énergie  
territorial (PCAET)  
est la « cheville  
ouvrière »  
territoriale des  
engagements  
nationaux et  
internationaux sur  
le changement  
climatique et  
la pollution  
de l'air.**

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

Deux notions proches à ne pas confondre : la compatibilité et la prise en compte

- **Être compatible avec** signifie « ne pas être en contradiction avec les options fondamentales ».
- **Prendre en compte** signifie « ne pas ignorer ni s'éloigner des objectifs et des orientations fondamentales ».

La concertation préalable sur les PCAET permet à la population de débattre des objectifs et des principales orientations de son territoire en matière de climat. Les modalités minimales à respecter pour la concertation préalable<sup>10</sup> sont une information en amont (au moins 15 jours avant, dématérialisée et affichée), une durée comprise entre 15 jours et 3 mois, un bilan rendu public (avec explicitation des choix retenus) et éventuellement le recours à un garant de la CNDP.

Dans la pratique, des concertations très intéressantes sont réalisées pour les PCAET. Nombre d'entre eux ont été organisés après saisine de la CNDP et nomination officielle d'un garant.

Comment saisir la CNDP ?

Les associations agréées par l'État au niveau national peuvent saisir la CNDP et demander soit l'organisation d'un débat public, soit la nomination d'un garant.

**Pour en savoir plus :** [www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp](http://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp)

**Sur le rôle du garant de la CNDP :** [www.debatpublic.fr/nos-garants-0](http://www.debatpublic.fr/nos-garants-0)

Pour aller plus loin

- Télécharger **le guide pratique de l'Ademe** : « PCAET. Comprendre, construire et mettre en œuvre ».
- Consulter, sur **le site de la CNDP**, une dizaine de rapports de garants de la CNDP rendant compte des concertations publiques organisées pour la mise en place de PCAET intercommunaux ou métropolitains (sur le site [debatpublic.fr](http://debatpublic.fr), taper PCAET dans l'onglet « recherche »).
- **Club des signataires de la charte d'engagement** : [www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/48](http://www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/48)
- **Le Forum angevin du Climat** : [www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/15](http://www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/15)
- **Élaboration d'un PCET** : retour d'expérience sur la concertation, Topo de recherche Ademe, juin 2015, Réf. 8511.

<sup>10</sup>. Article L. 121-16

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### Bonnes pratiques

- **Le PCAET de Paris-Saclay** : [agissons pour le climat.fr](http://agissons pour le climat.fr)
- **Mulhouse Alsace Agglomération** : Instance pérenne composée notamment de 40 représentants de la population, de 16 élus, d'associations locales, de représentants des services de la Communauté d'agglomération et de partenaires institutionnels. Fonction de co-élaboration et de suivi des opérations, création d'outils de communication (site internet, élaboration du guide « Tous Clima'cteurs », conception et réalisation de la Climat Box...). [www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/16](http://www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/16)
- **Communauté d'agglomération Plaine commune** : comité créé pour solliciter et associer les habitants du territoire à l'élaboration du programme d'actions du plan climat de l'agglomération. Animation des ateliers de concertation par un journaliste en présence d'experts scientifiques. [www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/32](http://www.observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/32)
- **PCAET de Grenoble-Alpes Métropole** : télécharger le rapport du garant sur le site de la CNDP.

### Les concertations concernant le suivi des projets (phase aval)

Les processus de participation dits « aval », c'est-à-dire intervenant après le dépôt de la demande d'autorisation d'un projet ou de l'approbation d'un plan ou programme, sont largement communes pour ce qui concerne l'urbanisme et l'environnement.

### L'enquête publique

La principale procédure, et de loin la plus connue, est l'enquête publique. Elle est obligatoire en France dans les situations suivantes :

- sur la plupart des « projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement devant comporter une évaluation environnementale » : usines, élevages, carrières, unités de traitement des déchets, projets routiers et ferroviaires, éoliennes, centrales photovoltaïques au sol, etc. ;
- pour tous les projets qui exigent une expropriation à l'issue d'une déclaration d'utilité publique ;
- avant l'adoption des documents d'urbanisme évoqués plus haut (art. L. 104-1 du Code de l'urbanisme).

L'enquête publique est ouverte par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation du projet, plan ou programme. Elle est ensuite confiée à un tiers indépendant, le commissaire enquêteur (ou à une commission d'enquête selon l'importance du projet, plan ou programme). Ce dernier fait le lien entre le public et le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet, plan ou programme. L'enquête dure au minimum 30 jours mais peut être réduite à 15 jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. Durant l'enquête, après avoir consulté le dossier papier ou numérique, le public

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

peut formuler ses observations et propositions par courrier postal ou électronique, sur un registre papier au siège de l'enquête et, si un tel outil est mis en place, via un registre dématérialisé. Si nécessaire, une ou plusieurs réunions publiques peuvent être organisées. À la fin de l'enquête, le commissaire-enquêteur est chargé de rendre un rapport et des conclusions motivées, pouvant avoir une influence sur la décision finale.

### La participation par voie électronique

Certains projets, plans et programmes – notamment ceux soumis à évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique – doivent faire l'objet d'une procédure de consultation par voie électronique d'une durée de trente jours<sup>11</sup>. Comme son nom l'indique, cette procédure est intégralement dématérialisée. La durée minimale de cette procédure est semblable à celle de l'enquête publique dans le champ environnemental. L'autorité publique devra par la suite publier la synthèse des observations formulées ainsi que les motifs de sa décision. À la différence de l'enquête publique, il n'y a pas de commissaire enquêteur ou de commission d'enquête.

Enfin, en 2016, une nouvelle procédure a été créée dans le code de l'environnement : **la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement**. Cette procédure nouvelle permet de consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation de l'État. Cette procédure peut être organisée aussi bien en phase amont qu'en phase aval. Une première consultation locale a été effectuée au sujet du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

### Autres dispositifs de démocratie participative

#### Les budgets participatifs

Inventé à Porto Alegre par le Parti des travailleurs en 1989 dans un contexte de crise politique, le budget participatif est au départ une démarche volontariste de démocratisation de la décision publique visant à permettre aux populations les moins favorisées de décider de l'affectation de la dépense publique. Cette innovation était étroitement liée à un projet de redistribution et de justice sociale.

Dans les cas européens, la participation des citoyens à l'affectation du budget est plus limitée. Elle n'a pas d'ambition égalitaire et se résume à des débats ou votes concernant l'affectation d'une partie du budget d'investissement d'une collectivité donnée. Les budgets sont souvent peu importants et les investissements micro-locaux qui portent souvent sur de petits aménagements publics.

La première expérience importante en France a été réalisée par la région Poitou-Charentes à partir de 2005 dans les lycées dont 10 % du budget était affecté par des assemblées rassemblant tous les usagers. Aujourd'hui, l'expérience la plus importante est de loin celle de la ville de Paris qui alloue 5 % de son budget à cette procédure.

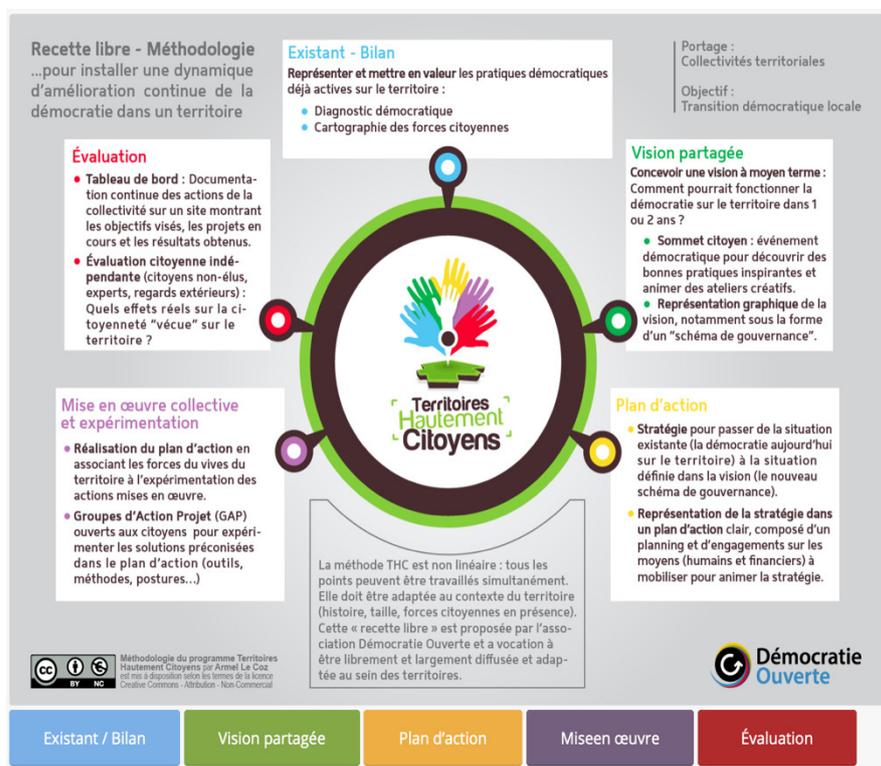
<sup>11</sup>. Article L. 123-19 du code de l'environnement.

En Europe,  
les montants  
des budgets  
participatifs  
sont souvent  
peu importants  
et portent  
sur de petits  
aménagement  
publics.

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### Mulhouse et Kingersheim

Le maire de **Mulhouse** a lancé dès le début de son mandat un Forum citoyen – « Mulhouse, c'est vous » – où les habitants étaient invités à parler de leur ville dans des ateliers. Expérimentation faite dans le cadre d'une expérimentation plus large lancée par le collectif « Démocratie ouverte » intitulé « Territoires hautement citoyens » qui propose des dispositifs pratiques et des méthodes pour développer la vie démocratique sur un territoire. Dans ce cadre, la ville de Mulhouse a expérimenté pendant toute la mandature de nombreuses rencontres (balades urbaines, ateliers, théâtre législatif, réunions publiques), mettant en présence les habitants avec les associations, les différents conseils de la ville (conseil de quartier, conseil citoyens, conseil des aînés, conseil municipal des enfants, conseil des ados, conseil de développement, conseil participatif du plan climat, conseil d'évaluation de la vie démocratique...), aidé par différents outils : plateforme numérique de débat, politique volontariste sur l'open-data (géré par un collectif citoyen...)



**La ville de Kingersheim** organise une forme de participation permanente à travers les « États généraux permanents de la démocratie » qui se déploient autour de conseils participatifs composés de volontaires (40 %), de personnes directement concernées par les décisions à prendre (20 %) et de citoyens tirés au sort (40 %). Les membres de ces conseils reçoivent une formation préalable et les élus y sont davantage présents en tant qu'animateurs plutôt que décideurs. C'est en étroite collaboration avec ces conseils que se prennent les décisions importantes de la ville.

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

### Pour aller plus loin

#### Lectures

- Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, *Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La Découverte, 2008.

#### Sur la toile

- Le site [lesbudgetsparticipatifs.fr](http://lesbudgetsparticipatifs.fr) recense toutes les expériences de budgets participatifs.
- **Territoires hautement citoyens** : [www.territoires-hautement-citoyens.fr](http://www.territoires-hautement-citoyens.fr)

#### Bonnes pratiques

- **La Ville de Paris** : [budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire/charte.html](http://budgetparticipatif.paris.fr/bp/la-demarche-sommaire/charte.html)
- **La Ville de Montreuil** : [www.montreuil.fr/vie-citoyenne/je-participe](http://www.montreuil.fr/vie-citoyenne/je-participe)
- **La ville d'Avignon** a mis en place début 2017 une expérimentation d'un premier budget participatif doté de 1,5 million d'euros pour la réalisation de projets d'investissement et d'amélioration du cadre de vie débattus et choisis par la population. Cette expérimentation a connu une très forte participation grâce à un portage politique fort, une forte mobilisation des services techniques, un relais important par les centres sociaux et le monde associatif, des supports de communication accessibles au grand public.
- **La ville de Kingersheim** : [www.ville-kingersheim.fr/Democratie/Les-États-Generaux-Permanents-de-la-Democratie-EGPD/Les-conseils-participatifs](http://www.ville-kingersheim.fr/Democratie/Les-États-Generaux-Permanents-de-la-Democratie-EGPD/Les-conseils-participatifs)
- Deux exemples aux échelles départementale et régionale :
  - > **Le Conseil départemental de Haute-Garonne** : des concertations très riches  
Concertation publique sur la mixité dans les collèges : [www.haute-garonne.fr/votre-departement/linstitution/grands-projets/developper-la-mixite-sociale-dans-les-colleges](http://www.haute-garonne.fr/votre-departement/linstitution/grands-projets/developper-la-mixite-sociale-dans-les-colleges)
  - > **Concertation publique sur la mise en place de la politique culturelle départementale** : [cultures.haute-garonne.fr/concertation-culturelle/](http://cultures.haute-garonne.fr/concertation-culturelle/)
  - > **Région Occitanie : la votation citoyenne**  
La région Occitanie organise la notation d'initiative citoyenne : dès qu'un sujet récolte 10 000 signatures, il est étudié par la région. Aujourd'hui, une étude est en cours suite à la première votation sur le partage des bus scolaires (plus de renseignements sur [laregioncitoyenne.fr](http://laregioncitoyenne.fr)).

### La consultation locale

La consultation locale a été créée par la loi du 13 août 2004<sup>12</sup>. Elle permet à toutes les collectivités territoriales de consulter leurs électeurs « sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci ». Les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation (ce qui n'est pas le

<sup>12</sup>. Article L1112-15 et suivants du CGCT.

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

cas pour le référendum local), 1/5<sup>e</sup> des électeurs inscrits peuvent la demander. La décision de l'organiser revient toutefois à l'assemblée délibérante.

Les articles L5211-49 s. prévoient les consultations intercommunales sur un modèle identique, accentuant le rapprochement entre les communes et les intercommunalités. Comme son nom l'indique, la consultation locale est consultative. « Après avoir pris connaissance du résultat, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet » (art. L1112-20). C'est notamment ce qui différencie la consultation du référendum local.

### Conclusion

**La mobilité géographique, la dépolitisation des programmes municipaux, le sentiment de n'avoir aucune prise sur les décisions... alimentent le désengagement des citoyens.**

Le diagnostic de défiance des citoyens à l'égard des représentants politiques est désormais bien établi et largement admis. Le développement des instances de concertation est d'ailleurs un des moyens par lequel les responsables politiques de tous niveaux tentent de rétablir la confiance, comme on l'a vu récemment avec le Grand débat national qui a suivi la protestation des Gilets jaunes ou avec la mise en place d'une assemblée de citoyens tirés au sort pour faire des propositions de mesures permettant de lutter contre le réchauffement climatique. Les maires ont longtemps été relativement épargnés en raison de leur proximité avec la population. Pourtant, les communes aussi, et ce d'autant qu'elles sont plus peuplées, subissent la désaffection de fractions de plus en plus importante de la population. La mobilité géographique, la dépolitisation des programmes municipaux, mais aussi le sentiment de n'avoir aucune prise sur des décisions qui, de plus en plus, se négocient dans des arènes intercommunales mal connues et peu transparentes, alimentent le désengagement des citoyens. Le fractionnement de la population en de multiples sous-groupes aux intérêts très divers qui se côtoient et échangent peu ne favorisent guère la participation citoyenne.

L'intérêt de développer au niveau local des lieux de discussion démocratique prend, dans ce contexte, tout son sens. Mais les citoyens sont souvent sur-sollicités. Invités un soir à une concertation sur le PLU, trois jours plus tard à celle sur la requalification d'une place dans leur quartier, la semaine d'après à la réunion du comité de quartier, ils s'y perdent souvent, n'ont pas le temps de participer à tout sauf à devenir des professionnels de la participation citoyenne locale et ne font souvent pas le lien entre toutes ces politiques publiques traitées de façon fragmentée, « en silo ».

**L'organisation de concertations à l'échelle intercommunale est, aujourd'hui, un enjeu important.**

Aussi, les procédures de concertations préalables pour les grands documents stratégiques comme le PLUi et le SCoT sont soumis à des exigences très floues en matière de concertation. Le développement des intercommunalités rend les décisions politiques beaucoup plus opaques et le risque que les élus soient tentés de négocier entre eux, n'organisant qu'une concertation de façade, est important. Le risque, dans ce cas, serait de détourner durablement les citoyens déçus de la concertation de tout engagement participatif.

Un enjeu important aujourd'hui est celui de l'organisation de concertations à l'échelle intercommunale. Si les intercommunalités sont en charge de plusieurs concertations, ayant désormais la compétence des grands documents structurants (Scot, PCAET, etc.), le dialogue avec les citoyens, la proximité, restent pensés par beaucoup comme l'apanage du maire. L'intercommunalité est vue, à tort, comme gérant des problèmes très techniques, moins aptes à être débattus dans le cadre d'une concertation.

# N'AGISSEZ PAS SEULS

## L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

**Les lieux de concertation, s'ils ne sont pas investis et animés par des associations, maintiennent les citoyens dans leur isolement et les renvoient au rang de « témoin » sinon de spectateur.**

La gouvernance intercommunale est également connue pour son opacité, un entre-soi entretenu par les élus, leur permettant de créer un espace de consensus et de négociation cloisonné, à l'écart des débats politiques et des habitants<sup>13</sup>. Ces derniers, de leur côté, méconnaissent grandement le fonctionnement communautaire et s'adressent rarement à l'échelle intercommunale pour demander des comptes ou porter des revendications... Le développement des pratiques participatives dans les politiques intercommunales durant le mandat 2014-2020 montre cependant que nombre d'intercommunalités se sont rapidement acculturées à la participation citoyenne. Mais les marges de progrès sont très importantes. Les transferts de compétences de plus en plus nombreuses et de plus en plus cruciales pour la vie des citoyens (transports publics, plan d'urbanisme, ramassage et traitement des déchets et des ordures ménagères, construction et gestion des grands équipements publics, écoles et accueil des enfants dans les zones rurales...) implique de dé-techniciser et de repolitiser la gestion et les décisions intercommunales.

Il ne suffit bien sûr pas d'œuvrer à obtenir de la part des intercommunalités des procédures exigeantes de concertation et à initier les citoyens à leur fonctionnement. On le sait, les dispositifs de concertation sont peu inclusifs dans le sens où les personnes des milieux populaires y sont peu présentes. En d'autres termes, ces lieux de concertation, s'ils ne sont pas investis et animés par des associations, maintiennent les citoyens dans leur isolement et les renvoient à leur incapacité d'agir réellement sur le cours des décisions, renvoyés au rang de « témoin » sinon de spectateur. La multiplication des concertations, au bout du compte, ne permet de construire un réel intérêt général que si les voix des personnes les moins dotées en compétence d'expression et en connaissances des arcanes décisionnelles sont d'une manière ou d'une autre entendues. Les associations fédérées par la Ligue de l'enseignement, compte tenu de leur ancrage dans l'éducation populaire, peuvent avoir un rôle important à jouer.

<sup>13</sup>. Lire à ce sujet, Fabien Desage et David Guéranger, *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éd. du Croquant, coll. Savoir/Agir, 2011.