



...le rapport d'information

Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicative

De Mme Françoise GATEL, Sénateur d'Ille-et-Vilaine (*Union Centriste*) et Présidente de la délégation, et M. Jean-Michel HOULLEGATTE, Sénateur de la Manche (*Socialiste, Écologiste et Républicain*).

Comment remédier au désintérêt croissant chez certains de nos concitoyens pour la chose publique et l'intérêt général ? Par quels moyens retisser le fil entre les Français et leurs représentants élus au niveau local ? Comment redonner du sens au débat public et le replacer au plus proche des habitants, riverains, responsables associatifs... afin que la vie de la Cité transcende les seuls intérêts particuliers et permette l'émergence de projets collectifs porteurs d'avenir ? Ces quelques questions résument les interrogations de tout élu local aujourd'hui, dans un contexte de montée régulière de l'abstention lors des élections et de crise de confiance à l'égard du politique.

Longtemps cantonnée à la reproduction d'un modèle unique, **la démocratie locale s'ouvre désormais à de nouvelles formes d'expression et de manifestation de la volonté générale**. Certes, la démocratie représentative demeure la pierre angulaire de notre système, mais elle subit les contrecoups de la défiance à l'encontre des politiques. Aussi, a-t-on assisté à l'irruption à ses côtés ces dernières années de la démocratie participative, qui propose un autre mode d'organisation du débat public et invite à revisiter les conditions de la prise de décision par les pouvoirs publics en général, et plus singulièrement dans les collectivités territoriales.

Cette orientation participative présentant cependant certaines limites, les collectivités et leurs élus tendent à imaginer des modalités encore différentes pour intéresser et associer le citoyen au débat démocratique. L'objectif consiste alors à sortir de la caricature d'un face-à-face stérile entre l'élu et l'administré, pour entrer de plein pied dans **une relation exigeante, plus mature et équilibrée, nouant un partenariat « gagnant-gagnant » entre ces deux figures indépassables de la démocratie locale que sont l'élu local et le « citoyen-habitant » : c'est la voie de la démocratie implicative**. Une voie que les rapporteurs Françoise GATEL et Jean-Michel HOULLEGATTE veulent faire mieux connaître et promouvoir pour impulser une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires.

1. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : SORTIR DE LA CRISE EN LEVANT LES FREINS À L'ENGAGEMENT CITOYEN

Comblant les failles de la représentativité

En 2020, les femmes représentaient 19,8 % des maires (16 % en 2014). C'est plus particulièrement dans les communes de moindre taille que la parité peine encore à s'imposer.

Sexe du maire élu en 2020 par tranche de population

Population	Hommes	Femmes
Moins de 1 000 Hbts.	19 781	5 044 (20,3%)
De 1 000 à 9 000 Hbts.	7 102	1 683 (19,1%)
De 9 000 à 30 000 Hbts.	710	150 (17,4%)
De 30 000 à 100 000 Hbts.	205	45 (18,0%)
Plus de 100 000 Hbts.	41	13 (24,1%)

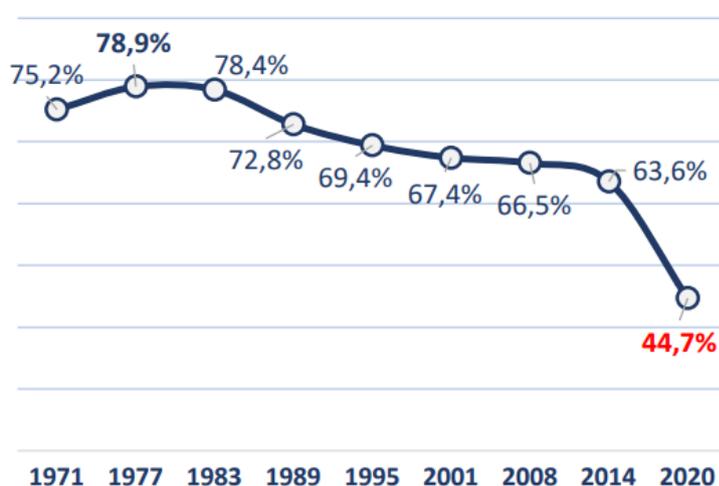
Source : Enquête du CEVIPOF, « Vertus et menaces autour de la démocratie municipale » (2020)

Proposition

Aligner les règles paritaires en vigueur pour les communes de plus de 1 000 habitants aux communes de moins de 1 000 habitants

Remédier à la défiance des électeurs

Taux de participation au premier tour des élections municipales de 1971 à 2020



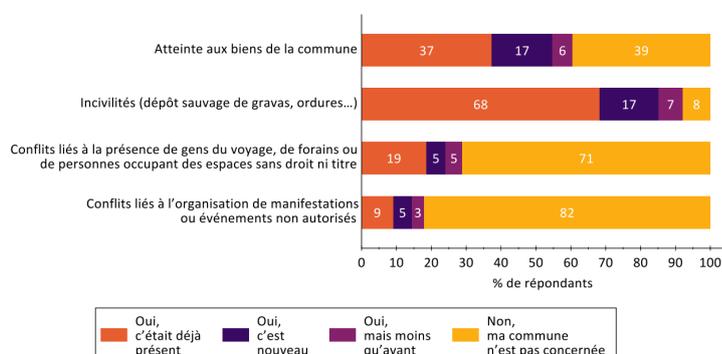
Source : Enquête du CEVIPOF précitée

Propositions

Mieux articuler les démarches de déménagement et administratives à l'inscription sur les listes électorales afin de faciliter celle-ci
Généraliser la double procuration à l'ensemble des scrutins
Expertiser (pour s'assurer de sa confidentialité) et expérimenter le vote par correspondance lors des prochaines élections locales

Encourager l'engagement des élus

Evolution des incivilités au cours des cinq dernières années



Source : Enquête du CEVIPOF précitée

Propositions

Rendre la protection fonctionnelle des élus locaux automatique
Former, dès leur prise de mandat, les élus locaux à la gestion des situations de crise et des comportements agressifs dont ils peuvent être la cible
Donner à l'Association des maires de France (AMF) et aux communes la faculté de se constituer partie civile en cas d'agression d'un maire

2. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES RETOURS D'EXPÉRIENCE

Mobiliser autour des instances participatives

Les dispositifs locaux de participation citoyenne foisonnent : Conseils de quartier, Comités consultatifs, Conseils de jeunes, Conseils de sages, Conseils de femmes... Ces instances ont pour intérêt de favoriser la citoyenneté et la participation des habitants à la vie de la Cité, et sont aussi une véritable ressource d'informations sur le fonctionnement de la commune. L'une d'entre elles illustre cet apport dans les quartiers de politique de la ville (QPV) : le Conseil citoyen, dont les rapporteurs ont étudié les déclinaisons à Sarcelle, Elbeuf ou encore Corbeil-Essonnes.

Evaluer l'impact du Numérique

Le développement de la démocratie participative est démultiplié par l'introduction du Numérique dans les processus de consultation. Toutefois, la fracture électronique, l'illectronisme et le caractère très impersonnel de ce type de consultation représentent autant d'écueils difficilement surmontables. La sécurité de ces dispositifs est également sujette à caution.

Clarifier la participation des sondages dans le processus électoral

Les sondages relatifs à des personnalités politiques occupent une place croissante dans le processus électoral, ainsi que l'ont montré les dernières élections locales. Ils introduisent souvent des biais démocratiques : le citoyen développe des stratégies de vote au premier tour par anticipation du second tour. Or, les conditions de réalisation de ces études ne satisfont pas pleinement à un critère de rigueur et certains professionnels du journalisme estiment en outre disproportionné le rôle tenu par ces sondages, au point de ne plus les commenter - ainsi que l'a annoncé le journal Ouest France -.

Proposition

Dispenser des formations communes aux élus locaux et aux conseillers citoyens autour des enjeux et des outils de la démocratie participative

Proposition

Evaluer la fiabilité et la sécurité des technologies aujourd'hui à la disposition du vote électronique

Proposition

Encadrer plus rigoureusement la méthodologie des instituts de sondage

3. LA DÉMOCRATIE IMPLICATIVE, MOTEUR D'UN RENOUVEAU

Initier une dynamique d'entraînement chez le citoyen

La démocratie implicative vise un effet d'entraînement. L'idée est de rechercher l'implication des citoyens sur des projets très locaux, afin de susciter leur intérêt, pour aboutir à des implications plus fortes par la suite : de la participation au scrutin électoral à l'acte de candidature sur une liste, en passant par l'engagement sur d'autres projets.

Propositions

Etendre le Compte engagement citoyen (CEC) - qui ouvre droit à formation - aux acteurs de la démocratie implicative et participative

Les ressorts de cet engagement local (voire micro-local) résident dans l'adhésion à des valeurs partagées, la proximité et l'existence d'enjeux réels lors de la prise de décision. Pour que l'implication joue à plein, de nouveaux outils et de nouvelles pratiques se sont mis en place dans les communes ces dernières années.

Renouveler l'exercice du mandat local



Inventer cette démocratie implicative conduit les élus locaux à être chevilles ouvrières des changements pour les susciter, les reconnaître, les promouvoir, les encourager et les accompagner. Impliqué dans un processus démocratique au niveau local, le citoyen se frotte en retour aux difficultés des élus, il comprend quels sont les freins et les accélérateurs dans la prise de décision : cette dynamique d'ensemble crée une cohésion où chacun réussit à trouver sa juste place.

LA PRÉSIDENTE



[Françoise Gatel](#)
Sénateur d'Ille-et-Vilaine
(Union centriste)

LE RAPPORTEUR



[Jean-Michel Houllégatte](#)
Sénateur de la Manche
(Socialiste, Ecologiste et
Républicain)

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation :
<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>
<http://www.senat.fr/rap/r21-520/r21-520-syn.pdf>

Propositions (suite)

Valoriser localement l'investissement citoyen en publiant un recueil des actions citoyennes (« Journées citoyennes », opérations « Argent de poche » ou « Jardignons citoyen », par exemple)

Propositions

Organiser régulièrement dans les communes un temps, informatif et convivial, dédié à l'accueil des nouveaux habitants

Diffuser la technique du jugement majoritaire pour renouveler la pratique du choix démocratique

Instaurer les Trophées annuels des bonnes pratiques de la démocratie implicative, valorisant les initiatives prises par les collectivités territoriales