



Conseil de Développement du Pays de Châlons-en-Champagne *Commission 1*

Saisine : Comment développer la démocratie participative, en prolongement du Grand Débat National, en incluant les populations « délaissées » (espaces ruraux, jeunes, populations défavorisées etc) et instaurer un dialogue social permanent et constructif à l'échelle du territoire ?

Janvier 2020

Sommaire

Sommaire	3
A - Rappel de la saisine sur la démocratie participative	5
B - Avertissement	6
C - Qu'est-ce que la démocratie participative ?	7
D - État des lieux des conseils de quartier	7
E - Modernisation des conseils de quartier de Châlons	8
F - La démocratie participative en dehors de la ville-centre	10
ANNEXE 1 : La démocratie participative dans le code général des collectivités territoriales	12
A. Conseil de quartier	12
B. Comités consultatifs	12
1) Au niveau communal	12
2) Au niveau communautaire	13
ANNEXE 2 : Composition et réunions de la commission 1 du Codev	14

A - Rappel de la saisine sur la démocratie participative

Le 12 février 2019, M. Bruno Bourg-Broc, Président de la Communauté d'Agglomération de Châlons-en-Champagne, a transmis au président du Codev un sujet de saisine, relatif à la démocratie participative, ainsi libellé :

« Comment développer la démocratie participative, en prolongement du Grand Débat National, en incluant les populations « délaissées » (espaces ruraux, jeunes, populations défavorisées etc) et instaurer un dialogue social permanent et constructif à l'échelle du territoire ?

« Le contexte national met en lumière l'importance des démarches de démocratie participative et le besoin de retrouver un dialogue social constructif avec l'ensemble de la population. Un Grand Débat a été mis en place à l'échelle nationale par le gouvernement afin de relancer ce dialogue et de trouver des réponses à la crise sociale que traverse le pays. Cependant, ce Grand Débat prendra fin le 15 mars prochain sans garantie de pérennité de la démarche à cette échelle. Il convient donc de trouver, localement, des propositions afin de continuer cette dynamique dans le futur et notamment d'y inclure les parties de la population qui peuvent se sentir exclues ou être peu représentées dans les démarches existantes.

« Ce travail s'inscrit dans la continuité des thématiques abordées par le CESER Grand Est conjointement avec la Conférence Régionale des Conseils de Développement du Grand Est. En effet, ceux-ci encouragent également les Codev à développer des actions et à innover en matière de démocratie participative à leurs échelles dans leurs territoires.

« Le Conseil de Développement aura donc à dresser un diagnostic de l'état de la démocratie participative sur le territoire afin de déterminer les points à améliorer. A la suite de ce travail, il devra élaborer des suggestions d'actions et de démarches à mettre en œuvre afin de faire adhérer l'ensemble de la population du Pays à ce dialogue social. Pour finir, il pourra proposer des idées afin de pérenniser cette démarche en prolongement du Grand Débat. »

B - Avertissement

Dans le cadre de cette saisine, la commission 1 du Codev à l'origine du présent avis a souhaité, dès juin 2019, auditionner les différents élu-es du territoire en charge de ce sujet. Il remercie M. Christophe Guillemot, adjoint au maire de Châlons, Mme Pascale Michel, adjointe au maire de Châlons, et Mme Dominique Determ, première adjointe au maire de Fagnières, pour l'éclairage qu'il et qu'elles lui ont apporté respectivement sur le conseil citoyen du Verbeau, la consultation relative aux rythmes scolaires et les travaux du conseil des jeunes de Fagnières.

Le Codev regrette que cette démarche n'ait pu être engagée, pour des raisons d'agenda, avec le Conseiller municipal délégué de Châlons en charge de la Citoyenneté, des conseils de quartiers et conseils consultatifs. Par suite et compte tenu de la complexité du sujet, le diagnostic de l'état des lieux de la démocratie participative sur le territoire n'a pu être finalisé. Aussi le Codev a-t-il recentré le sujet de sa saisine sur la modernisation et la généralisation des conseils de quartier. Il lui appartiendra, dans un travail ultérieur, d'approfondir et de développer la démocratie participative dans sa globalité.

C - Qu'est-ce que la démocratie participative ?

Après avoir fait le constat que notre démocratie est à bout de souffle, le manifeste « Vers de nouvelles formes d'expressions citoyennes », « Livre blanc » co-écrit en novembre 2017 par le CESER et les Conseils de Développement du Grand-Est, dont le nôtre, s'est questionné sur cette notion. Pour lui, « *Ce qu'on nomme démocratie participative devrait participer naturellement de la démocratie. La démocratie est participative par essence. Parler de démocratie participative, c'est déjà induire dans le discours qu'il existe deux niveaux de démocratie. La démocratie participative où le citoyen va s'exprimer sur des sujets annexes et la démocratie représentative pour la prise de décisions* »¹. Le Codev a croisé cette réflexion avec les analyses de sociologues et universitaires, tels que Paul Ricoeur, Loïc Blondiaux et Sandrine Rui.

Il ressort de ces différentes réflexions que la démocratie participative, qu'elle soit institutionnalisée ou informelle, a pour objet de renforcer la participation des citoyens aux politiques publiques mises en œuvre par les élus et qu'elle a pour effet de renforcer le système démocratique. Elle légitime en effet l'exercice du pouvoir en permettant aux élus de prendre en compte l'intelligence collective émanant de la société civile composée de citoyens impliqués, actifs et responsables, experts du quotidien.

D - État des lieux des conseils de quartier

A la date de rendu du présent avis, la seule commune de l'agglomération de Châlons dotée de conseils de quartier est sa ville centre. Leur charte, cartographie et composition sont fixées par la délibération 2014-064 du 19 juin 2014. Au nombre de douze, ils se réunissent tous le même jour et trois fois par an. Présidés par un adjoint au maire de Châlons, la délibération de 2014 précitée les définit comme étant des « *rendez-vous réguliers d'échange entre les habitants et les élus municipaux* » et « *une des déclinaisons de la démocratie participative* ». La charte visée dans ladite délibération précise que « *Les conseils de quartier sont un lieu d'information sur les projets menés par la Ville* » et qu'ils « *recueillent les avis des habitants sur les projets étudiés par les services* ».

Le Codev rappelle que, aux termes de l'alinéa 3 de l'article L2143-1 du Code général des collectivités territoriales visé dans la délibération précitée de 2014, « *Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.* »

Or, le Codev observe que tant la délibération que la charte qui lui est adossée ne prévoient ni n'organisent :

¹ Livre blanc, p 13.

- ✓ d'une part la possibilité offerte aux conseils de quartier par l'alinéa 3 de s'autosaisir afin de « faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville »,
- ✓ d'autre part la possibilité de « les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. »

Le mode de fonctionnement ainsi mis en place institutionnalise non pas de véritables conseils permettant d'associer la population aux processus d'élaboration des actions présentées, mais des réunions de communication descendante permettant, au mieux, aux habitants d'obtenir quelques éclaircissements sur lesdites actions. Par ailleurs, ni les présentations faites, ni les observations formulées et les réponses apportées ne sont mises en ligne sur le site internet de la ville. L'information des habitants n'ayant pu participer à ces réunions n'est assurée que par les bribes éventuelles publiées dans la presse locale.

En conséquence, le Codev fait le constat que :

- ✓ les conseils de quartier tels qu'ils sont mis en place à Châlons ne répondent pas à la définition de la démocratie participative présentée au point C ci-avant ;
- ✓ leur mode de fonctionnement est d'autant plus dommageable qu'il existe chez nombre d'habitants de Châlons - comme de l'agglomération et des communes la composant - un désir de participer à l'amélioration du cadre et de la qualité de vie de leur quartier, commune ou agglomération.

E - Modernisation des conseils de quartier de Châlons

Pour répondre à la saisine visant à « Développer la démocratie participe [...] et instaurer un dialogue social permanent et constructif à l'échelle du territoire », le Codev s'est attaché à « déterminer les points à améliorer » avant d' « élaborer des suggestions d'actions et de démarches à mettre en œuvre ». A cet effet, il s'est inspiré du fonctionnement des conseils de quartier et des méthodes mis en place dans différentes villes de France, telles que Reims, Troyes, Metz ou Dijon, afin d'améliorer le système actuel en terme de fond, de forme et de moyens.

Une telle démarche nécessite une **volonté politique forte de la collectivité de mettre à plat l'organisation actuelle des conseils de quartier et d'instaurer la démocratie participative** sur son territoire. Elle passe par une délibération du Conseil municipal venant fixer le cadre qui permettra l'expression et la participation citoyenne des habitants.

Préalablement, le Codev est d'avis d'inviter les Châlonnais-es à participer à des ateliers organisés dans le cadre d'une **conférence territoriale** afin d'écouter et d'entendre la parole de chacun et **de dégager un diagnostic partagé** sur le processus qu'entend mettre en œuvre la collectivité pour accompagner et soutenir cette **participation citoyenne ascendante, descendante et transverse**.

Pour que ce changement de paradigme soit clairement perçu par la population, le Codev est d'avis qu'il conviendrait de **donner une nouvelle dénomination aux nouveaux conseils de quartier**.

La mise en place de ces nouveaux quartiers nécessite de définir leur périmètre, finalités, moyens, composition, fonctionnement et la légitimité de leur parole, ainsi que la nécessité d'une conférence annuelle interquartier. À cet effet, **le Codev a recensé les bonnes pratiques ayant cours dans d'autres villes**, qu'il suggère de retenir. Il précise à cet effet qu'il s'en est tenu à de grandes lignes directrices et qu'il appartiendra au conseil municipal de les préciser et détailler à l'issue de la conférence territoriale précitée.

1. **PERIMETRE DES NOUVEAUX CONSEILS DE QUARTIER.** Le maillage actuel de Châlons en 12 conseils de quartier, soit un pour environ 3 750 habitants. S'il offre une plus grande proximité, ce maillage paraît de nature à complexifier la mise en place de la démocratie participative dans les quartiers. Le Codev observe à cet égard que l'ensemble des villes ayant mis en place des conseils de quartier reposant sur la démocratie participative leur a donné un périmètre plus large qu'à Châlons. Ainsi, la ville de Troyes a maillé son territoire de 6 conseils, soit un pour 10 500 habitants, celle de Reims de 12, soit un pour 15 500 habitants ; celle de Metz de 11, soit un pour 10 000 habitants, et celle de Dijon, 9, soit un pour 17 000 habitants.
2. **FINALITES DES NOUVEAUX CONSEILS DE QUARTIER.** Le conseil de quartier est un **espace de communication et d'échanges sur le quotidien** de - et avec - ses habitants. Force de proposition, il peut se saisir de tout sujet directement lié à la vie du quartier en vue de proposer au Conseil municipal toute mesure d'intérêt général de nature à y répondre. Le conseil de quartier est également un **lieu d'information et de discussion** sur les projets municipaux ou communautaires, à venir et en cours, concernant le quartier et/ou la collectivité.
3. **MOYENS DES NOUVEAUX CONSEILS DE QUARTIER.** Chaque conseil de quartier doit pouvoir disposer de moyens :
 - **matériels** pour se réunir et communiquer avec les habitants ;
 - **humains** pour l'assister dans ses tâches administratives, évaluer la faisabilité de ses propositions et en suivre l'exécution ;
 - **budgétaires** par l'attribution annuelle d'un budget participatif d'investissement significatif destiné à financer un ou des projets émanant du quartier.
4. **COMPOSITION DES NOUVEAUX CONSEILS DE QUARTIER.** La composition de chaque conseil de quartier, à adapter en fonction de sa sociologie, peut être répartie en trois collèges, dans lesquels il conviendrait de tendre vers la parité femme/homme, formant son instance délibérante et composées :
 - **d'habitants** du quartier, disposant d'une majorité qualifiée des sièges, installés après appel de candidature et, en tant que de besoin, tirage au sort ;
 - **d'acteurs socio-professionnels** du quartier (commerçants, associations...) également après appel de candidature et, en tant que de besoin, tirage au sort ;

- **d'élus municipaux**, de la majorité et de l'opposition, désignés par le conseil municipal
5. **FONCTIONNEMENT DES NOUVEAUX CONSEILS DE QUARTIER.** Chaque conseil de quartier est présidé par un de ses membres qu'il choisit au sein d'un des deux premiers collègues. Il est assisté de deux co-animateurs issus des deux autres collègues. Le conseil dispose d'un règlement intérieur permettant à l'expertise citoyenne de s'exprimer et d'œuvrer consensuellement. Avec l'appui technique des services municipaux, il élabore, chiffre les projets qu'il porte et en suit la bonne exécution. Il se réunit au moins trois fois par an en séance plénière pour présenter et valider ses projets ainsi que leur exécution. L'ensemble des habitants du quartier sont conviés à cette séance plénière et disposent d'un temps d'échange.
 6. **LEGITIMITE DE LA PAROLE DES NOUVEAUX CONSEILS DE QUARTIER.** Les propositions et projets adoptés par les conseils de quartier font l'objet d'une étude de faisabilité réalisée conjointement avec la collectivité. Ceux éligibles au budget participatif alloué au conseil de quartier et adopté par son conseil sont présentés par son/sa président-e au conseil municipal qui les légitime en délibérant sur leur opportunité et leur financement. Les comptes rendus des séances plénières des conseils de quartier sont mis en ligne sur le site internet de la ville.
 7. **NECESSITE D'UNE CONFERENCE ANNUELLE INTERQUARTIER.** Présidée par le maire, une conférence annuelle des membres des conseils de quartier leur permettra d'échanger sur le fonctionnement, les réalisations, finalisées dans l'année ou en cours, et les difficultés rencontrées, ainsi que sur les améliorations à apporter à l'institution.

F - La démocratie participative en dehors de la ville-centre

L'attente citoyenne de démocratie participative n'est pas propre à la ville de Châlons. Quelle que soit la commune, sa vitalité démocratique ne saurait se résumer au simple fait d'aller voter une fois tous les six ans pour élire les représentants de la commune siégeant au conseil municipal, ni au discours officiel de la traditionnelle cérémonie des vœux ou aux apartés que le/la maire et les élus peuvent avoir, à cette occasion ou en dehors, avec leurs concitoyens.

Différentes communes situées dans la périphérie d'une ville centre ou en milieu rural ont organisé depuis de nombreuses années la démocratie participative. Ainsi en va-t-il de celles de Kingersheim (Haut-Rhin), située dans la banlieue de Mulhouse, de Grande-Synthe (Nord), située dans celle de Dunkerque, ou encore de Saillans (Drome), située en milieu rural.

Le Codev relève que toutes ces communes ont mise en place une politique globale reposant sur la démocratie participative. Ces expériences sont tout à la fois originales, adaptables et transposables. Elles reposent toutes sur la **volonté politique forte des élus, à commencer par le premier d'entre eux, le maire, d'instaurer la démocratie participative sur leur territoire.**

A cet égard, le Codev précise que les articles L 2143-2 et L 5211-49-1 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour :

- le conseil municipal de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune ;
- le conseil communautaire de créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire.

Aussi le Codev suggère-t-il à la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne et aux communes la composant de se saisir de l'opportunité que leur ouvre ces textes pour :

- expérimenter et développer sur leur territoire la démocratie participative ;
- faire en sorte qu'un maximum de leurs concitoyen-ne-s soient impliqués à l'élaboration et au suivi des projets communaux, intercommunaux ou communautaires, qu'ils émanent du programme municipal ou communautaire ou des attentes exprimées en cours de mandat par la population.

Pour ce faire, le Codev est d'avis que la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne et les communes la composant s'inspirent des grands principes qu'il a définis pour rénover les conseils de quartier de Châlons. Il leur appartiendra de les adapter, en tant que de besoin, à l'échelle de leur territoire, sans les vider de leur **essence participative citoyenne ascendante, descendante et transverse.**

ANNEXE 1 :

La démocratie participative dans le code général des collectivités territoriales

A. Conseil de quartier

Article L2143-1

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles [L. 2122-2-1](#) et [L. 2122-18-1](#) s'appliquent.

B. Comités consultatifs

1) Au niveau communal

Article L2143-2 du CGCT

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.

Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

2) Au niveau communautaire

Article L5211-49-1

L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire.

Les comités peuvent être consultés par le président sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président toute proposition concernant tout problème d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet.

Ils comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par l'organe délibérant, sur proposition du président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre de l'organe délibérant désigné par le président.

ANNEXE 2 : Composition et réunions de la commission 1 du Codev

La commission 1 Démocratie Participative du Conseil de Développement du Pays de Châlons-en- Champagne est composée des membres suivants :

ANDRE Martine, *membre*
BLAISE Catherine, *membre*
CHASSARD Éric, *membre*
FONTAINE Daniel, *membre*
GRANJON Monique, *membre*
KEMPENEERS Fabien, *membre*
LEGRAND Angélique, *co-présidente de la commission*
MALTHET Bruno, *co-président de la commission*
REICHART Marie-Christine, *membre*
RIGOT François, *membre*
SEKHAR-MARX Sandra, *membre*
THIBERT Patrice, *membre*
VILLAIN Laure, *membre*

CHAMPIGNY Théo, *animateur codev*

La rédaction de l'avis de la commission, présenté à l'assemblée plénière du 30 janvier 2020, a été précédée de réunions de travail les 08/04/2019, 29/04/2019, 20/05/2019, 17/06/2019, 15/07/2019, 16/09/2019, 14/10/2019, 18/11,2019, 02/12/2019, 16/12/2019 et 14/01/2020.

