https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9081

Coproduction et participation citoyenne : trois points de vigilance à garder en tête

- Actualité -

Publication date: vendredi 1er octobre 2021

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous droits réservés

Les initiatives de participation citoyenne et de coproduction foisonnent pour redonner du sens à l'action citoyenne et tendre vers une meilleure efficience des services publics. Attention, dans l'enthousiasme, à ne pas occulter les questions juridiques et de responsabilités.

[1]

A l'occasion du congrès de l'AATF à Montrouge (les 29 et 30 septembre 2021), l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale est heureux d'avoir participé à une table ronde animée par Séverine Bellina qui était consacrée à la « Démocratie et participation citoyenne ». Outre Luc Brunet (responsable de l'Observatoire) participaient à ces échanges Judith Ferrando, (Co-directrice du Cabinet Missions Publiques), Florent Augagneur (co-présidente de la Commission Nationale du Débat Public), Armel Le Coz (Co-fondateur et Coordinateur de Démocratie Ouverte, collectif d'innovation démocratique), et Jean-Paul Huchon (Président de l'Institut français de la gouvernance publique).

De quoi parle-t-on ?

Les concepts de coproduction et de participation citoyenne sont parfois considérés comme « attrape-tout » tant ils reflètent une grande variété de pratiques et de réalités. Ce qui ne facilite pas l'appréhension du sujet. Surtout pour des juristes qui aiment faire reposer leurs analyses sur des définitions et des catégories claires et bien précises !

Taco Brandsen [2] et Marcel Guenoun [3] (*Le citoyen, un agent public comme les autres ? Espoirs et enjeux de la coproduction des services publics* - En finir avec le New Public Management, Institut de la gestion publique et du développement économique) soulignent que la coproduction ne doit pas être confondue avec une démarche de démocratie participative :

> « *l'enjeu de la coproduction ne serait pas de discuter et modifier le cadre d'action, mais, une fois celui-ci fixé, de contribuer à une réalisation meilleure ou plus efficiente. La démocratie participative cible essentiellement l'apport d'idées par les citoyens (leurs souhaits, leurs attentes, leurs propositions, etc.), là où la coproduction cible prioritairement l'action et le comportement des citoyens* ».

En somme si la démocratie participative intervient en amont de la prise de décision, la coproduction intervient après la décision pour lui donner une meilleure efficience.

Une autre différence notable entre la coproduction et la participation citoyenne est soulignée par ces auteurs dans les objectifs poursuivis : la démocratie participative cherche à corriger les effets de la démocratie représentative par une

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

meilleure participation des citoyens dans un souci de représentativité, tandis que l'enjeu de la coproduction est avant tout de trouver des citoyens compétents et prêts à s'investir pour améliorer le service, sans se soucier de la question de leur représentativité.

Plusieurs avantages ont été identifiés pour ces modes de participation citoyenne au processus décisionnel : une meilleure efficacité du service public et donc une meilleure satisfaction des usagers, une plus grande implication des citoyens et une meilleure confiance des citoyens dans leurs représentants et les services publics.

Un cercle très vertueux pour redynamiser la démocratie locale. Pas étonnant dans ces conditions que les initiatives foisonnent en ce sens. Mais attention à ne surtout pas s'engager dans cette voie dans la précipitation ou par effet de mode, sous peine de fortes déconvenues politiques et/ou juridiques...

1Â° S'engager dans la démarche avec sincérité et clarté

Rien ne serait plus contre-productif que de lancer une initiative de participation citoyenne pour faire du "participatif washing" selon la formule d'Armel Le Coz. D'un point de vue politique les attentes légitimes des citoyens seraient déçues, d'un point de vue juridique le risque de contentieux serait accru (multiplication prévisible des recours contre la décision prise).

Les processus de participation citoyenne supposent de consacrer du temps à la démarche pour la consultation des citoyens (travail sur une information de qualité, accessible et compréhensible, désignation d'un tiers garant de la procédure...) et pour l'instruction des propositions pour pouvoir investir le champ du réalisable. La Commission nationale du débat public (CNDP) peut aider les collectivités territoriales avec des conseils méthodologiques (suivre le lien en fin d'article).

Cela suppose aussi que la collectivité à l'initiative de la consultation accepte que le projet ne soit pas figé et puisse évoluer. C'est précisément tout l'intérêt de la démarche. Bien entendu toutes les propositions ne pourront pas nécessairement être retenues mais il est primordial d'argumenter les refus pour les propositions qui ne peuvent être retenues. Les citoyens sont des adultes responsables et peuvent comprendre que tout n'est pas possible. Ils ont aussi conscience que le mot final appartient aux élus à condition de ne pas avoir entretenu la confusion sur ce point.

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

Les collectivités territoriales n'ont pas la libre disposition de leurs compétences. Elles ne peuvent déléguer que lorsque la loi l'a prévu.

Me Yvon Goutal rappelle ainsi que « la déclinaison de ce principe est "l'incompétence négative", illégalité commise par une autorité administrative lorsqu'elle n'exerce pas une compétence qui est la sienne en s'en remettant à l'autorité d'une autre » (« *Le cadre juridique du budget participatif est fragile* », propos de Me Yvon Goutal recueillis par Clément Le Foll, La Gazette des communes, 22 septembre 2020).

De même les délégations au sein d'une collectivité territoriale sont strictement encadrées. On connaît les délégations de pouvoirs de l'assemblée délibérante au chef de l'exécutif, les délégations de fonction du chef de l'exécutif aux adjoints ou vice-présidents, et les délégations de signature du chef de l'exécutif à certains fonctionnaires. C'est tout.

Déléguer un pouvoir décisionnel à une assemblée de citoyens dans le cadre d'une démarche participative n'est pas prévue par les textes. Leur avis peut être recueilli à titre consultatif mais le pouvoir décisionnel appartient toujours in fine à l'assemblée délibérante ou au chef de l'exécutif selon le domaine concerné. Sans évolution des textes qui reconnaitraient un pouvoir décisionnel à ces initiatives participatives, le vote d'un budget participatif, comme le souligne Me Yvon Goutal, peut conduire à des contentieux devant le juge administratif saisi par des contribuables communaux, des opposants à un projet ou même le préfet.

@BrunetLuc, Responsable de l'@ObsSmacl au Congrès de l'@AATF_Assoc :
"Les processus de participation citoyenne et les modes de coproduction ne sont pas des zones de non droit. Attention à anticiper les questions juridiques qui peuvent se poser."
https://t.co/6PbgP8zFip pic.twitter.com/XZTOjb9IGJ

â€” Smacl Assurances (@SmaclAssurances) September 29, 2021

>

2Â° Anticiper les questions de responsabilité

Autant en phase de consultation et de participation au procesus décisionnel d'un projet, les risques de mises en jeu de la responsabilité sont réduits, autant lors de la mise en œuvre opérationnelle du projet, dans une phase de coproduction, il peut y avoir des risques importants pour les participants. Que l'on songe par exemple à la concrétisation d'un projet participatif qui porterait sur la réfection d'un ouvrage, la réhabilitation d'un château, la construction d'un four communal, la végétalisation d'un toit... Le respect des règles de sécurité est alors impératif pour limiter les accidents. Un minimum de coordination et d'organisation est aussi importante. En effet les risques inhérents à un chantier participatif ne sont pas moindres que ceux confiés à des agents territoriaux.

Ce d'autant que la bonne volonté n'est pas nécessairement synonyme de compétence et un bon citoyen n'est pas nécessairement un bon artisan, avec le risque de malfaçon et d'accidents corrélatifs... La responsabilité de la collectivité pourrait être engagée si l'ouvrage n'a pas été construit selon les règles de l'art et a causé un dommage.

Il en serait de même pour un dommage causé ou subi par un volontaire lors de sa participation, la victime pouvant rechercher la responsabilité de la commune selon le régime des collaborateurs bénévoles du service public. La responsabilité du citoyen pourrait elle même être engagée en cas de faute personnelle.

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

L'occasion de souligner que le Conseil d'Etat (Conseil d'État, 13 janvier 2017, NÂ° 386799)a rappelé que la protection fonctionnelle est un principe général du droit dont le bénéfice doit être étendu aux collaborateurs bénévoles du service public. Ainsi en cas de poursuites pénales dirigées contre un citoyen dans le cadre d'un projet citoyen ou d'attaques dont celui-ci serait la cible, la collectivité pourrait être tenue de lui accorder la protection au même titre qu'à un élu ou à un agent.

3Â° Identifier les éventuels conflits d'intérêts

La volonté d'un citoyen de s'impliquer dans un processus participatif n'est pas toujours désintéressée. Il peut aussi rechercher un intérêt personnel. Un citoyen, au même titre qu'un élu, peut de fait se retrouver dans des situations de conflits d'intérêts dans le cadre d'un processus de consultation qui a pour objet d'orienter la décision des élus. Son implication dans le processus peut alors poser difficulté. Un débat juridique pourrait s'ouvrir sur le point de savoir si un citoyen qui participe à un processus de démocratie participative est une personne chargée d'une mission de service public au sens de l'article 432-12 du code pénal qui réprime la prise illégale d'intérêts. Si la question n'a pas, à notre connaissance été tranchée en jurisprudence, le risque ne peut être ignoré, ce d'autant plus que cela pourrait, par ricochet, rejaillir sur la responsabilité des élus. En effet le juge correctionnel a déjà retenu la responsabilité d'un élu pour complicité non parce que lui-même avait eu un conflit d'intérêts, mais parce qu'il n'avait pas interdit à un conseiller intéressé de prendre part à la délibération.

Certaines modalités de sélection des citoyens, comme le tirage au sort, permettent de limiter ce risque. En tout état de cause une sensibilisation de tous les acteurs sur cette problématique peut aussi être utile pour rappeler que seul l'intérêt général doit servir de guide et qu'il convient de se déporter en cas d'intérêt personnel.

Certains acteurs ne sont pas non plus toujours désintéressés. Ils peuvent inciter les collectivités à s'engager dans des procédures de participation pour ensuite leur vendre des prestations, des services ou des outils, notamment informatiques. Me Yvon Goutal (*Comment appréhender la démocratie participative en tant que juriste*, La Gazette des communes, 22 septembre 2021) souligne ainsi le risque de favoritisme par violation du règles de mises en concurrence. En effet l'essor de la démocratie participative repose sur la mise à disposition de nombreux outils informatiques et des prestations de service. Or les montants en cause sont parfois relativement importants, tout particulièrement lorsque sont proposés des abonnements qui peuvent s'étendre sur plusieurs années. D'où l'avertissement de Me Goutal :« il serait regrettable que les élus pionniers de la démocratie participative soient récompensés en finissant devant les tribunaux pour favoritisme »...

> Extrait de la conférence Démocratie et participation citoyenne : pic.twitter.com/xdsYWKNBG1
>
> â€” AATF (@AATF_Assoc) September 29, 2021

>

Pour aller plus loin, visitez le très bon site de la Commission nationale du débat public

[1] Photo : Micha Parzuchowski sur Unsplash

[2] Professeur à l'Université Radboud de Nimègue aux Pays Bas

[3] Enseignant-chercheur en management public. Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale