



Mediacités a lu pour vous

Cinq ans après les listes citoyennes à l'épreuve du mandat municipal

Elles sont arrivées au pouvoir en 2020 avec l'ambition de le partager et de rendre nos villes plus démocratiques. Ont-elles réussi ? Des environs de Nantes à la banlieue toulousaine, un rapport dresse le bilan - pas tout rose - des 66 "listes participatives" élues à la tête d'une commune lors des dernières municipales.



Lors du meeting de Nantes en commun-e-s, auquel participaient les autres "listes citoyennes" de la métropole nantaise, en 2020. / Photo : Thibault Dumas

« **F**aire de la politique avec les citoyens et pas pour eux »... D'une phrase, voici comment Aurélie Mézière résume la politique participative qu'elle mène avec son équipe dans sa commune depuis bientôt six ans. En 2020, celle qui coordonnait une association de producteurs bio à destination de la restauration collective a été élue maire de Plessé, en Loire-Atlantique, à la tête d'une liste citoyenne.

A l'époque, ces listes participatives, constituées de

Publié le **20 mai 2025** à
16h25

Modifié le 22 mai 2025 à 9h15
Temps de lecture : 7 minutes

Enregistrer cet article

Par **Eva Tolosa-Joas**

non-professionnels de la politique, ont fleuri dans des communes plus ou moins grandes. Alors qu'on en comptait que quelques centaines lors des municipales de 2014, elles étaient plus de 1000 six ans plus tard. 1000 dont 66 sont parvenues au pouvoir à l'issue du scrutin, de Vaour (Tarn) et ses 400 habitants, à Poitiers (Vienne) et ses 90 000 âmes, en passant par des villes de taille moyenne comme Castanet-Tolosan (15 000 habitants en Haute-Garonne) et Plessé, donc (5400 habitants, près de Nantes).

Composées de citoyens volontaires, parfois déjà présents dans la minorité politique, elles souhaitent alors remodeler la démocratie au niveau local afin de partager le pouvoir avec les habitants. Elles offrent «une alternative politique locale fondée sur une démocratie plus directe et délibérative, bien au-delà de la simple participation citoyenne», définit de son côté Fréquence Commune.

« Prendre le pouvoir pour le partager »

Cette coopérative d'accompagnement des listes citoyennes et participatives (LCP) s'est donné pour mission «de soutenir les habitants et les élus qui réinventent la démocratie locale en France». Le 12 mai dernier, elle publiait un rapport de 286 pages dressant le bilan de ces listes participatives, cinq ans après le début de leur mandat. Un travail fouillé qui décrypte en détail ce «municipalisme à la française»,

ses réussites mais aussi les nombreux obstacles auxquels il a été confronté.

Premier enseignement majeur – et rassurant : les non-professionnels débarqués en politique en 2020 ne se sont pas écroulés une fois parvenus aux commandes de leur ville. Ni le temps, ni l'environnement partisan et réglementaire peu favorable aux pratiques démocratiques nouvelles n'en ont eu raison. Mieux, «ces mairies ont été bien gérées» par ces nouveaux venus en politique «qui ont fait preuve d'un fort engagement», explique dans La Croix Élisabeth Dau, spécialiste des dynamiques démocratiques locales et co-autrice du rapport. «Ils sont parvenus à étendre le domaine de la démocratie partout où c'était possible.»

Changer la gouvernance

À commencer par le cœur même du pouvoir municipal, à savoir la gouvernance du conseil municipal et de toutes les instances où se prennent les décisions. En la matière, les objectifs des listes participatives étaient partout les mêmes : rompre avec la personnification des pouvoirs, incarnée par la figure du maire ou celle de ses adjoints; faire une place aux «élus minoritaires» – l'opposition, dans le langage commun – et partager le pouvoir avec les habitants.

Les Bisounours gèrent la ville? Apparemment non.
«Afin de partager le pouvoir, de nombreuses

communes participatives ont (...) expérimenté différentes formes de gouvernances dites ‘partagées’ », note le rapport. «Pour ce faire, elles ont élaboré des règles organisationnelles et relationnelles ainsi que des modes de prises de décision visant à s’affranchir des logiques hiérarchiques et pyramidales pour tendre vers plus d’horizontalité». Autrement dit, elles ont mis en place de nombreuses initiatives, en «mixant des outils chics et pas cher», selon l’expression d’Aurélie Mézière, la maire de Plessé.

Concrètement, il s’agit parfois d’associer plus étroitement les habitants aux instances décisionnaires en leur donnant une voix équivalente à celle des élus; dans d’autres cas, de confier le pilotage de commissions ou de groupes de travail à des membres de l’opposition, comme à Saint-Armel (Ille-et-Vilaine) ; ou encore à partager les responsabilités en faisant travailler les adjoints et conseillers municipaux délégués en binôme voire en trinôme, comme à Castanet-Tolosan près de Toulouse. Une manière d’éviter que «l’expertise d’un élu ne préempte le débat politique au sein de l’équipe municipale ou soit un frein à la participation des habitants», note Fréquence commune.

Vous avez-dit participation ?

Au-delà des questions de gouvernance, si les “municipalités citoyennes” ont cherché durant ces cinq dernières années à faire coïncider leurs

aspirations démocratiques à la pratique réelle du pouvoir, c'est avant tout en y associant étroitement les habitants. Et là, la tâche ne s'est pas avérée des plus faciles, comme le relèvent Fréquence commune ainsi que les maires interrogés par Mediacités.

Bien sûr, de nouvelles manières de faire ont émergé. À Plessé, par exemple, les traditionnelles commissions composées de conseillers municipaux ont été remplacées par des comités consultatifs accessibles à tous, dès l'âge de 14 ans. Composés d'élus et habitants qui obtiennent pour l'occasion le titre de VIP – «Volontaires investis à Plessé» –, ces comités traitent des affaires courantes ou réfléchissent à de nouveaux projets.

Pour assurer leur fonctionnement et éviter que certaines décisions aillent «à l'encontre de certaines valeurs de l'équipe municipale» ou se révèlent irréalisables «pour des raisons temporelles, administratives, techniques, budgétaires ou humaines», il a néanmoins été nécessaire de poser un cadre. «On a travaillé une charte avec eux dès le départ pour bien encadrer le rôle des comités et des élus», décrit Aurélie Mézière. Et cela fonctionne. Depuis le début du mandat, plus de 300 personnes participent à ces différents comités en fonction des projets. «L'idée c'est qu'il y ait tout le temps une porte ouverte», appuie la maire.

« Ça ne fonctionne pas toujours »

Pour autant, cette participation citoyenne n'allait pas forcément de soi. «C'est un sujet sur lequel il faut être persévérant car au départ cela ne fonctionne pas toujours, constate ainsi Xavier Normand, le maire de Castanet-Tolosan, près de Toulouse. On a du mal à recruter. Des personnes viennent pour voir mais ne croient pas que ce sera vraiment possible, ajoute-t-il. Il faut y croire. Impliquer la population dans les choix c'est une vraie philosophie».

D'autant qu'en la matière les municipalités citoyennes doivent louvoyer entre deux écueils : le temps et le sentiment d'être illégitime qui touche parfois les citoyens. Dans chaque ville, ces cinq années ont ainsi été marquées par un certain «épuisement de la ressource participative». Comme le note le rapport de Fréquence commune, «la mobilisation des habitants dans la durée reste une des grandes difficultés de la participation». Une autre consiste à réussir à impliquer tous les habitants et plus seulement ces “professionnels de la participation et de la consultation”, plutôt âgés, diplômés et maîtrisant déjà les codes de la vie publique locale.

Tirage au sort et porte à porte

Pour embarquer les personnes les plus éloignées de la politique et qui se sentent souvent illégitimes à y participer, les communes ont, là aussi, dû faire preuve d'imagination. Porte à porte, tirage au sort,

voire, comme à Plessé, invitation personnalisée au conseil municipal... tous les moyens étaient bons. Comme le remarque le maire de Castanet-Tolosan «il faut aller vers les gens, là où ils vivent».

Si le tirage au sort ou le porte à porte, ne permettent pas de gommer totalement les « inégalités de l'engagement », ils peuvent néanmoins réserver de belles surprises. Maire de La Montagne, près de Nantes, Fabien Garcia se souvient ainsi de Madeleine, une retraitée de 79 ans vivant dans l'un des HLM de la commune. Pour elle, la figure du maire correspondait à quelqu'un de très éloigné des habitants, «un fantôme». Jusqu'à ce qu'il vienne sonner à sa porte. Une longue discussion plus tard, elle acceptait de venir participer à l'un des comités de la commune. «Ceux qui semblaient les plus éloignés et que nous avons réussi à faire participer aux décisions sont devenus les piliers de cet espace de vie sociale», note de son côté Xavier Normand.

Choc des cultures avec les agents

Les habitants n'ont pas été les seuls difficiles à convaincre. «Au début, nous avons beaucoup travaillé le lien entre élus et habitants, confie Aurélie Mézière. Nous avons juste oublié qu'il y avait aussi des agents à associer à la démarche». Confrontés à un nouveau type d'élus aux méthodes fort éloignées des pratiques politiques traditionnelles, les fonctionnaires municipaux ont dû eux-aussi

s'adapter. Comme le note le rapport, «le fonctionnement moins vertical des élus des communes participatives bouscule certains repères en termes de responsabilité mais aussi de temporalité».

Déjà présents, et parfois de longue date, dans les différents services, des agents ont vu leur routine bousculée par une nouvelle organisation horizontale, leur demandant souvent de participer aux décisions. Un vrai choc des cultures comparé au fonctionnement très hiérarchisé et aux décisions descendantes du système classique.

«Au début, beaucoup d'agents se sont dits : 'ah ils veulent faire comme ça maintenant. D'accord, mais on ne sait pas trop comment ça va marcher. On n'a pas l'habitude' », témoigne Xavier Normand, le maire de Castanet-Tolosan. Comme le note les auteures du rapport, «il a fallu du temps pour que les nouveaux élus comprennent le fonctionnement d'une mairie et pour que les agents appréhendent mieux leur projet politique».

Cette étape passée, le changement dans les manières de procéder a souvent nécessité la mise en place de dispositif d'écoute et de dialogue pour harmoniser les pratiques. Les élus nous répétaient souvent : 'Osez nous dire ce que vous pensez'. Au début on n'était pas habitués mais à force ça libère l'énergie de certains collègues», note ainsi une agente interrogée par Fréquence publique. Résultat, des initiatives

parties des services ont pu voir le jour, comme cette semaine de lutte contre les violences sexistes et sexuelles organisée à La Montagne à l'instigation d'une fonctionnaire.

Face à « l'ancien monde »

Autre limite à l'action de ce mouvement participatif : la confrontation avec des institutions ne partageant pas le même logiciel. Les partis politiques traditionnels, d'abord, toujours prompts à se donner un coup de jeune en tentant de récupérer ces listes citoyennes. Les intercommunalités, ensuite, au sein desquels les communes participatives se sont souvent retrouvées marginalisées et freinées dans leurs initiatives. Un signe qui ne trompe pas : selon Fréquence commune, les interco, syndicat mixtes et autres Métropoles sont ainsi cités à de très nombreuses reprises au rang des principaux obstacles rencontrés.

Le constat tiré par les auteures du rapport est d'ailleurs bien sombre. «Très vite, ces communes participatives ont fait le constat et l'expérience d'une échelle intercommunale ancrée dans le fonctionnement inverse de ce qu'elles pouvaient promouvoir, écrivent-elles. L'intercommunalité est décrite comme étant opaque, éloignée des habitants». Y règneraient «des fonctionnements 'politiques politiciens' » marqués par le clivage gauche-droite et la lutte pour conserver le pouvoir.

«C'est l'ancien monde», résume un maire.

Un constat que nuancent néanmoins les élus de Plessé et de Castanet-Tolosan interrogés par Mediacités. Confrontée à ce qu'elle décrit comme une «grosse machine» à la trajectoire difficile à infléchir, Aurélie Mézière estime avoir «quand même réussi à faire tache d'huile sur certains sujets».

Une éclosion participative en 2026 ?

Si les marges de progrès existent donc bel et bien, ce rapport constitue un véritable guide pour ceux qui voudraient se lancer aux prochaines élections dans la constitution de listes citoyennes et participatives. Les prochaines élections justement, les maires de Plessé et de La Montagne ont déjà prévu de s'y représenter. Et ils ne seront pas seuls.

Comme le notent Dorian Dreuil et Marinette Valiergue, deux politistes de la Fondation Jean Jaurès, dans *Les villes, nouvelles fabriques démocratiques ?*, un ouvrage paru le 14 mai dernier, «progressivement, la culture de la participation, de la co-construction et de la décision partagée chemine, creuse son sillon et modifie la pratique politique». Un signe : selon Fréquence commune, plusieurs milliers de listes participatives pourraient voir le jour pour le scrutin municipal de 2026.

