

LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉCHELLE DES GRANDES VILLES, GRANDES INTERCOMMUNALITÉS ET MÉTROPOLES

RAPPORT FINAL

Etude réalisée pour France urbaine

Master Stratégies territoriales et urbaines
École urbaine de Sciences Po
Projet Collectif – année 2018-2019

Margaux Barlet, Paul Foyart, Claire Gohet et Arthur Popelin
Sous le tutorat de Clément Nicola

12/06/2019

Résumé

A la demande de France urbaine, quatre étudiants du Master Stratégies territoriales et urbaines ont mené une étude sur la participation citoyenne dans les intercommunalités et les métropoles. Réalisé dans le cadre des projets collectifs, ce rapport est le fruit du travail d'analyse et de collecte de données opéré par les étudiants tout au long du déroulement de l'étude. Il revêt une double vocation stratégique et opérationnelle.

Une réflexion analytique à destination des élus présente un plaidoyer en faveur d'une participation citoyenne enrichie des observations faites sur le terrain. Elle est structurée par six orientations générales formulant des préconisations stratégiques susceptibles de renforcer la démocratie participative dans les grandes villes, agglomérations et métropoles et répondant aux enjeux communs rencontrés par les membres de France urbaine. Elle se conclut par une série de recommandations directes.

Le rendu final sert également de réceptacle aux fiches standardisées qui constituent la base de la commande. Les fiches territoire visent à offrir une contextualisation de la question participative tandis que les fiches démarche permettent de prendre connaissance du fonctionnement des dispositifs participatifs, de leurs facteurs de succès et difficultés. Ces fiches visent à être complétées à l'avenir afin de constituer une base de données opérationnelle la plus complète possible. A ce titre, un guide méthodologique est adossé aux annexes afin de proposer un protocole de reproductibilité.

Le rapport souligne la nécessité de clarifier les règles de la participation non-règlementaire, de penser le fonctionnement des services qui lui sont dédiés comme devant être transversal, d'adosser les démarches institutionnelles aux initiatives déjà existantes sur le territoire et enfin de développer une coopération interterritoriale en matière de participation citoyenne, notamment au sein des intercommunalités.

Remerciements

Nous tenons à adresser nos remerciements à l'association France urbaine, en la personne de son délégué général Monsieur Olivier Landel, de nous avoir accordé sa confiance dans la réalisation de cette mission, portant sur des enjeux décisifs pour les territoires français. Nous remercions également Monsieur Sébastien Tison et Madame Béatrice Clayssen, chargés de mission à France urbaine, pour leur bienveillance, leur accompagnement, et leur disponibilité.

Nous exprimons aussi nos remerciements les plus sincères aux responsables de l'École urbaine de Sciences Po, Madame Brigitte Fouilland, Directrice Exécutive de l'École urbaine, et Madame Irène Mboumoua, Responsable du suivi des Projets collectifs du master STU. Leur soutien, leurs conseils et leur encadrement nous ont apporté les repères nécessaires pour aiguiller notre étude tout au long de l'année.

Nos remerciements vont également aux membres du comité de pilotage, qui ont assuré le guidage de cette mission à de multiples reprises. La qualité de leurs suggestions et remarques fut essentielle au bon déroulement de notre étude. Merci aux multiples personnes qui ont accepté de s'entretenir avec nous : élus, agents des collectivités, chercheurs, consultants, militants associatifs et citoyens. Ils ont tous contribué à la qualité de notre travail en nous accordant ces temps d'échange.

Enfin, nous remercions tout particulièrement Clément Nicola, notre tuteur, disponible et à l'écoute, prêt à relire l'ensemble de nos productions écrites et à s'entretenir avec nous à chaque étape de notre travail. Sans son accompagnement, son soutien, son professionnalisme, ses conseils avisés et sa bienveillance, cette mission n'aurait simplement pas été la même. Nous savons combien nous lui devons.

SOMMAIRE

Résumé	p.1
Remerciements	p.3
Sommaire	p.5
Introduction générale	p.7
Analyse transversale	p.11
<i>Introduction</i>	p.12
<i>Pour l'élaboration d'une participation citoyenne reposant sur une définition claire des termes et enjeux</i>	p.15
<i>Pour une participation exploitant pleinement le potentiel citoyen</i>	p.17
<i>Pour une participation « cousue-main » à visée inclusive</i>	p.19
<i>Pour une participation collaborative adosse aux initiatives locales</i>	p.22
<i>Pour une collaboration interterritoriale sur la question participative</i>	p.24
<i>Pour une approche transversale de la participation citoyenne</i>	p.27
<i>Conclusion</i>	p.30
<i>Recommandations</i>	p.31
Fiches	p.34
Annexes	p.37
<i>Protocole de l'étude</i>	p.39
<i>Guide méthodologique à l'attention de France urbaine</i>	p.42
<i>Lexique</i>	p.46
<i>Bibliographie</i>	p.49

Introduction générale

Réunis dans le groupe projet Participation citoyenne, les membres de France urbaine ont formulé leur volonté de collaborer en matière de démocratie participative avec la forte conviction que la démocratie participative constitue un progrès en matière de gouvernance urbaine, et que le partage d'expériences peut constituer un levier important à la diffusion de modes de gestion urbains participatifs.

Afin de répondre à ces attentes, France urbaine a fait appel aux projets collectifs de l'École urbaine de Sciences Po Paris. Un groupe de 4 étudiants du Master Stratégies Territoriales et Urbaines encadré par un tuteur a ainsi été mobilisé pour répondre à ces attentes dans le cadre d'un projet collectif. Cette mission fut guidée par un comité de pilotage composé de représentants des villes et collectivités volontaires issues du groupe projet Participation citoyenne. Il a assuré le suivi de la mission

des étudiants à l'occasion de réunions aux différentes étapes du projet et validé les documents qu'ils ont produits.

L'étude menée pour France urbaine prend place dans un contexte de foisonnement des dispositifs en matière de démocratie participative à l'échelle locale. Prenant des noms différents et prônant des objectifs divers, ces dispositifs illustrent certes à quel point le local est l'espace privilégié de la démocratie participative, mais également combien cette dernière est porteuse de significations et d'enjeux divers. Là où des dispositifs se réclamant de la démocratie participative prennent la forme du financement de micro-projets citoyens, d'autres consistent en un recueil d'avis autour de projets politiques de grande ampleur. Cette diversité révèle une ambiguïté inhérente à la notion de démocratie participative.

Dès lors, comment penser la démocratie participative, et les diverses formes qu'elle prend, à l'échelle des grandes villes et métropoles françaises ?

D'un point de vue conceptuel, les notions et dispositifs qui entourent la démocratie participative font l'objet de nombreuses acceptions. La démocratie participative peut être définie comme visant à favoriser l'implication directe du plus grand nombre de citoyens concernés dans le gouvernement des affaires publiques. Elle vise donc avant toute chose à étendre et intensifier la participation citoyenne. Cependant, cette définition demeure particulièrement large et est source d'une certaine ambiguïté. On peut donc distinguer deux

conceptions de la démocratie participative. La première valorise particulièrement l'implication politique du citoyen au-delà du vote, comme enjeu essentiel de la démocratie. Elle contribue ainsi à renforcer le pouvoir d'agir, ou *empowerment*, des citoyens. La seconde conception de la démocratie participative, que l'on peut plutôt désigner comme une démocratie délibérative, vise, elle, la légitimation et l'amélioration de la décision publique prise au nom de l'intérêt général, par un dialogue aboutissant au consensus. En somme, il s'agit dans un cas

de fabriquer de « bons citoyens », dans un autre de fabriquer de « bonnes décisions ». S'il est essentiel d'opérer cette distinction, ces deux façons de penser la démocratie participative peuvent tout à fait être combinées, et le sont le plus souvent.

La participation citoyenne à l'échelle des grandes villes peut donc connaître des dynamiques différentes selon l'approche adoptée, qu'elle se tourne vers l'*empowerment* ou vers la démocratie délibérative. Il s'agit ici du choix de la démarche, c'est à dire de la vision politique portant le projet.

Néanmoins, l'impact du territoire dans la mise en place et la réussite des dispositifs est primordial. Il convient de ne pas faire du territoire une feuille blanche sur

laquelle la vision politique se dessinerait. En effet, chaque ville ou intercommunalité connaît des dynamiques et des enjeux propres, et, lorsque la participation citoyenne est perçue comme une réponse aux problématiques locales, il convient dans chaque situation d'y adapter le dispositif, et donc les outils.

Ainsi, chaque dispositif est conçu avec une pensée territoriale précise, et tend à répondre à des enjeux que d'autres villes ou intercommunalités peuvent ne pas connaître. L'étude en cours, dont le but est de soulever les dispositifs innovants et intéressants à l'intention d'autres territoires, doit donc également intégrer l'importance du contexte local dans ces outils et dispositifs participatifs.

Comment parvenir à mettre en commun et diffuser des dispositifs de participation citoyenne conçus avant tout pour répondre aux exigences et défis de territoires et projets spécifiques ?

Pour répondre à cette question, les étudiants ont mobilisé une méthodologie permettant à la fois de rédiger un rapport transversal sur les enjeux communs aux différents territoires et de produire un certain nombre de fiches voué au partage d'expérience entre collectivités.

L'étude a ainsi impliqué une revue de littérature des productions académiques (science politique, sociologie, géographie) mais aussi de rapports institutionnels et opérationnels, issus d'organismes tels que le Conseil Economique, Social et Environnemental, l'Observatoire international de la démocratie participative, et de collectivités. S'y sont ajoutés des entretiens semi-directifs, réalisés avec des professionnels de la participation citoyenne (consultants, agents de collectivité) mais aussi des chercheurs approchant la démocratie participative par des prismes particuliers (quartiers prioritaires, grands aménagements, etc.). Ces lectures et entretiens visaient, au-delà d'une montée en compétences sur le sujet, à dégager des enjeux transversaux, des

points d'intérêt particuliers, et des pistes d'analyses pour le rapport final et les études de terrain.

Afin de récolter des données sur les pratiques des membres de France urbaine en matière de démocratie participative et de prendre contact avec elles, un questionnaire a été élaboré par les étudiants et diffusé au sein de l'association. Celui-ci a permis de prendre connaissance des mots d'ordre et moyens des différentes collectivités, des démarches qu'elles portaient, ainsi que des succès et difficultés de ces dernières.

Dans le cadre des études de terrain, la méthodologie a essentiellement reposé sur la conduite d'entretiens semi-directifs. Après avoir sélectionné les deux ou trois démarches les plus innovantes mises en place par la collectivité, le plus souvent sur la base des propositions de cette dernière, les étudiants réalisaient des grilles d'entretien guidant les échanges avec toutes les parties-prenantes. Pour chaque démarche, des entretiens ont ainsi été réalisés avec :

les élus dédiés à la participation citoyenne, les agents du service rattaché à cette question, les acteurs associatifs (quand les associations avaient été mobilisées) et les citoyens participants. En analysant le discours de ces acteurs, ainsi que les documents produits par la collectivité, les associations et les citoyens dans le cadre des démarches participatives, les étudiants ont ainsi pu adopter un point de vue croisant les regards, en mesure de mettre en exergue l'originalité des démarches, leurs succès comme leurs difficultés, et les raisons expliquant ces dernières. Le but était ainsi double. D'une part comprendre les objectifs généraux et la manière dont la participation citoyenne était appréhendée au sein de ces territoires. D'une autre part, sa traduction concrète au sein des démarches.

Cette méthodologie a été tenue tout au long des 8 mois de l'étude, selon un calendrier structuré en différentes phases.

Tout d'abord, un temps de cadrage au cours duquel ont été menés près d'une dizaine d'entretiens généraux ainsi que de nombreuses lectures nécessaires à la revue de littérature. C'est également sur ce temps qu'a été construit et envoyé le questionnaire vise à la fois la récolte d'informations factuelles, la prise de contact en vue des terrains, ainsi que la meilleure compréhension de la perception de la participation citoyenne par les collectivités interrogées. Ce questionnaire a recueilli la parole d'un tiers des membres de France urbaine, c'est-à-dire de 50% des métropoles françaises et de plus de 60% des villes de plus de 150 000 habitants. Par ailleurs, les collectivités répondantes semblent en moyenne être en avance dans le domaine de la participation citoyenne, seulement deux d'entre elles ne déclarant mettre en place aucune démarche non réglementaire. Les échanges avec les collectivités membres du comité de pilotage ainsi que les chargés de mission France urbaine ont

également permis de faire émerger un certain nombre d'axes qui ont constitué un fil rouge au cours de l'étude. Les plus importants d'entre eux sont l'inclusion de tous les citoyens, la place donnée aux acteurs tiers, l'impact de la participation sur la prise de décision finale, le dialogue interterritorial ainsi que le rôle du numérique.

Y a succédé une période consacrée aux études de terrain avec un total de 7 déplacements. La Métropole Rouen Normandie, la ville de Strasbourg, la ville de Clermont-Ferrand, la ville de Poitiers, Nantes Métropole, la ville de Grenoble ainsi que la Métropole Européenne de Lille ont ainsi fait l'objet d'une analyse sur le terrain. Cette phase fut également rythmée par la production d'un rendu intermédiaire, restitué à l'occasion d'une réunion avec le comité de pilotage, et par une intervention des étudiants aux Journées Nationales de France urbaine.

Enfin, le dernier temps a été consacré à la rédaction des fiches terrains et démarches, et de l'analyse transversale. Une fois rédigées et mises en forme, ces productions ont été retravaillées lors d'une réunion avec le comité de pilotage, sous forme de petites tablées permettant une certaine co-construction des fiches. Enfin les échanges avec les collectivités concernées par des fiches ont permis d'y apporter les dernières corrections.

De cette méthodologie sont issues plusieurs productions. Les fiches individuelles constituent le cœur de l'étude. Elles s'inscrivent dans la volonté de France urbaine et du groupe de travail consacré à cette question d'initier une base de données des démarches participatives misent en place par les collectivités membres de l'association, afin de faciliter les échanges d'expérience, la circulation des pratiques innovantes, et à terme le développement de l'offre participative dans les territoires français.

Il est rapidement paru nécessaire de distinguer d'une part les fiches territoires et d'une autre les fiches démarches. L'articulation entre le contexte local, la vision de la participation citoyenne portée par la collectivité et les démarches mises en place, est essentiel à leur bonne compréhension.

Ces fiches sont accompagnées ici par trois éléments, qui ont pour vertu de nourrir la réflexion sur l'analyse locale des démarches participatives, de permettre d'explicitier les termes utilisés, et enfin de présenter la méthode développée au cours de l'étude.

Tout d'abord, une analyse transversale vise à dépasser le caractère strictement local des fiches, en dégageant des lignes de force communes aux territoires analysés. La transversalité des enjeux qui y sont présentés ne vise pas à prendre la forme d'une étude, mais davantage à défendre un certain nombre d'aspects qui sont apparus importants au cours de cette étude. Le recours à des titres plus engagés et la présence de recommandations dans la conclusion vont en ce sens.

Ensuite, un lexique a été construit, inspiré de diverses initiatives similaires faites dans les territoires (Grenoble, Rennes...) ou au niveau national avec le Dicopart. Ce lexique a pour but de clarifier les termes propres à la participation citoyenne, qui présentent une certaine polysémie, ainsi que d'explicitier l'usage qui en est fait au cours de ce rendu.

Enfin, une partie méthodologie, comprenant le calendrier des différentes phases de l'étude ainsi que le protocole de reproductibilité des fiches, est également développée. Cet élément a pour but d'explicitier la manière dont l'étude a été conduite, afin d'en comprendre les fondements. Elle vise également à présenter les voies privilégiées quant à la manière dont la base de données initiée ici sera par la suite fournie par les collectivités membres de France urbaine, ou bien par un tiers indépendant. La présentation des gabarits des fiches territoires et démarches va en ce sens.



Analyse transversale

Questionner les pratiques de participation citoyenne des grandes villes et intercommunalités : quelques pistes de réflexion et perspectives

Ce rapport constitue la synthèse de l'étude commandée par France urbaine auprès de l'École urbaine de Sciences Po. Quatre étudiants du Master Stratégies Territoriales et Urbaines ont été mobilisés dans le cadre d'un projet collectif visant à dresser un état des lieux des pratiques de participation citoyenne au sein des membres de France urbaine. Cette enquête a consisté en une revue de littérature sur la démocratie participative, ainsi que sept visites de terrain dans des collectivités membres de France urbaine, au cours desquelles ont été effectués des entretiens semi-directifs avec les élus et agents des collectivités, mais aussi des citoyens et acteurs associatifs. Enfin, un questionnaire a été diffusé au sein des membres de l'association, dont un tiers a répondu, soit la moitié des métropoles françaises et plus de 60% des villes de plus de 150 000 habitants.

On observe aujourd'hui un réel foisonnement de dispositifs en matière de démocratie participative au sein des grandes villes et intercommunalités. Budget participatif, jury citoyen, ateliers de concertation et fabriques de la participation sont autant de démarches qui visent à associer les citoyens à l'action publique locale et à la fabrique des politiques publiques. L'échelon de proximité que constituent les villes et intercommunalités apparaît ainsi comme un espace démocratique privilégié, aussi bien en matière de démocratie représentative que d'encadrement et de mise en place de démarches permettant la participation citoyenne. Cette dernière, qui peut se définir comme l'association des citoyens au gouvernement des affaires publiques, est structurée par deux objectifs essentiels. Le premier consiste en l'amélioration de la décision et de l'action publiques au nom de l'intérêt général, par la discussion aboutissant au consensus. Le second valorise le renforcement du pouvoir d'agir du citoyen, au-delà du seul vote. S'il est

nécessaire de les distinguer dans la mesure où ces deux approches de la démocratie participative répondent à des objectifs différents, et ne mobilisent pas toujours les mêmes outils, elles sont souvent croisées dans les politiques menées par les villes et intercommunalités. Le type de politique - politiques de proximité (aménagement ponctuels, vie de quartier etc.) et politiques relevant d'orientations plus générales (schémas directeurs, documents socles pour des politiques publiques) - auquel une collectivité intègre ses citoyens témoigne de la vision qu'elle porte sur la participation. C'est en somme la conception politique de la place du citoyen dans l'espace urbain, comme expert du quotidien ou comme contributeur à la fabrique des politiques publiques, qui guide ces pratiques.

La participation citoyenne à l'échelle urbaine se heurte cependant à des enjeux de clarifications sémantiques. En effet, il est nécessaire dans un contexte local que les différentes parties prenantes - citoyens, services

des collectivités, élus - s'entendent sur les ressorts des politiques participatives. Or, la participation citoyenne repose sur un champ lexical divers ainsi que sur différents degrés de prise en compte de la parole des participants. De cette complexité découlent des enjeux de compréhension mais aussi de capacité de transposition en fonction des territoires.

Le développement d'une multitude de démarches participatives au sein des grandes villes et intercommunalités françaises semble à première vue se faire en ordre dispersé. Chaque dispositif suit des logiques propres, et chaque territoire propose une vision politique de la participation citoyenne propre, autonome, et donc incomparable aux autres territoires français. La réussite ou l'échec d'une démarche de participation est ainsi intimement lié au contexte local.

Néanmoins, forger et proposer une analyse transversale de ces pratiques nous a semblé nécessaire et fécond pour rendre compte des enjeux de la participation citoyenne en France. En effet, au-delà des spécificités locales, les pratiques des grandes villes et intercommunalités en matière de participation citoyenne illustrent plusieurs points de convergence, notamment dans les approches et les modalités de mise en œuvre. Des difficultés partagées, mais aussi des bonnes pratiques et des innovations pour les surmonter.

L'identité urbaine est plurielle. Les espaces urbains concentrent des disparités, au premier rang des écarts de richesse et de capital socio-culturel qui différencient le rapport à l'institution locale. En France, la pauvreté se concentre majoritairement dans les grands pôles urbains : 65% des individus les plus pauvres vivent dans les grandes villes où 19,5% de la population vit en moyenne sous le seuil de pauvreté (INSEE, 2012). La perception d'espaces urbains homogènes en opposition aux zones rurales est ainsi largement déphasée par rapport à la réalité que constitue la vie en ville. Dès lors, la question de la prise en compte de tous les publics au sein des

dispositifs de participation est centrale. En effet, il est nécessaire d'œuvrer contre un potentiel risque d'aggravation des inégalités existantes que pourrait engendrer l'appropriation des dispositifs participatifs et de leurs impacts sur la décision publique par les catégories les plus promptes à s'engager dans les démarches.

Les grandes villes et intercommunalités urbaines se caractérisent également par un foisonnement d'initiatives, de collectifs, de groupes qui font de l'espace urbain un lieu de sociabilité particulier. La ville n'est ainsi pas seulement modelée par les pouvoirs publics, mais également par ses habitants. Pour répondre aux enjeux du XXI^e siècle, les centres urbains migrent progressivement vers une gouvernance locale qui privilégie la concertation (acteurs publics et privés) : on parle de transition du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Ces acteurs qui font la ville sont autant de vecteurs de la participation citoyenne. Les associations constituent par exemple pour les publics les plus modestes (majoritairement les plus éloignés des démarches de participation) des supports essentiels d'intégration dans la vie sociale et politique.

L'urbain est aussi une réalité administrative : celle des communes et intercommunalités qui voient leurs compétences renforcées avec la décentralisation mais qui restent des objets politiques mouvants, en constante évolution. Leurs compétences portent en effet sur des champs de politiques publiques extrêmement larges et techniques, rendus complexes par leur ancrage dans des territoires urbains interconnectés. Ils conservent pourtant un impact fort sur le quotidien immédiat des habitants. L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme, de l'Habitat ou des Déchets, est ainsi un puissant outil avec des incidences directes sur de nombreux aspects pratiques de la vie des citoyens : la définition d'une politique de déchets, de leur collecte à leur traitement, change par exemple les pratiques quotidiennes des habitants, de leurs habitudes de consommation au tri de leurs déchets. Si l'organisation des collectivités locales reste

majoritairement sectorielle, la participation citoyenne revêt quant à elle une vocation transversale. Elle vient se superposer à cette action publique diverse en intégrant à différents projets et politiques publiques une dimension collaborative. La rencontre de ces deux modes d'organisation est parfois conflictuelle, mais constitue une importante condition de réussite d'une politique participative. A cet aspect transversal s'ajoute une dimension multiscale : la superposition des échelons de gouvernance et des compétences parfois partagées contribue encore à complexifier l'action publique territoriale. **Dans ce contexte, la démocratie participative à l'échelle locale qui puisait sa force dans le rapport de proximité entre gouvernants et gouvernés se heurte au fossé qui se creuse entre la complexité administrative et les besoins des habitants.** Le développement de l'interterritorialité constitue dès lors un fort contrepoids potentiel. En effet, si le cloisonnement relatif des

différents échelons de gouvernance est générateur de discontinuités dans l'intervention des pouvoirs publics sur le quotidien des citoyens, leur coopération serait susceptible de les pallier en facilitant la circulation de l'information et la fluidité des solutions apportées.

Ces différents axes, qui permettent de dépasser l'analyse localisée des politiques participatives au profit d'une compréhension plus générale des enjeux, permettent de faire émerger un certain nombre de pistes de réflexion, issues d'exemples concrets. Celles-ci, développées au sein de ce rapport, sont vouées à faciliter la circulation de démarches ayant rencontré un succès local, mais aussi à nourrir la réflexion des décideurs publics soucieux de développer les politiques participatives dans leurs territoires.

Quels enseignements tirer des pratiques des grandes villes, intercommunalités et métropoles pour interroger et enrichir la participation citoyenne ?

Pour l'élaboration d'une participation citoyenne reposant sur une définition claire des termes et enjeux

La participation citoyenne se heurte à des difficultés de compréhension entre les pouvoirs publics et les citoyens. Ainsi, les pratiques participatives gagnent à être définies clairement par des documents cadres précisant les différents enjeux et objectifs.

Les enjeux : réduire les dissensions entre les citoyens et les pouvoirs publics

La participation citoyenne mobilise un champ lexical divers, qui fait l'objet de définitions variant d'un territoire à un autre. Les termes renvoyant au degré de prise en compte des citoyens (information, consultation, concertation et co-construction) sont régulièrement employés mais désignent des pratiques différentes selon les collectivités. Là où certaines établissent une hiérarchie stricte entre information et consultation, d'autres rendent la frontière entre ces deux termes plus floue, notamment quant au niveau de retour effectué de la collectivité vers le citoyen. Car si la consultation implique une certaine prise en compte, ce n'est pas nécessairement le cas durant un dispositif d'information. Dès lors, s'il n'est pas clair qu'une démarche relève de l'une ou l'autre de ces pratiques, une dissension peut rapidement apparaître entre citoyens et pouvoirs publics.

Une autre problématique est celle de la définition des « règles du jeu » lors de la mise en place d'une démarche. Plus précisément, il peut arriver qu'au cours d'une démarche de participation citoyenne, celle-ci connaisse une évolution, si son format a présenté des limites, ou si les participants n'ont pas été aussi

nombreux qu'escompté. Un exemple : si ce qui était présenté comme une concertation n'a pas permis de convoquer des personnes suffisamment diverses pour permettre une réelle confrontation de points de vue, il peut-être tentant de changer l'exercice en une consultation. Un changement qui, une nouvelle fois, peut être la source de frustrations pour les participants et, à terme, de méfiance.

Les pistes de résolution : la mise en place d'un cadre structurel commun clarifiant les règles et engagements des pouvoirs publics

Afin d'éviter toute forme d'incompréhension entre les différents acteurs, certaines collectivités ont décidé d'élaborer des documents fondateurs de la participation citoyenne sur leur territoire. **La ville d'Angers a notamment choisi d'élaborer la « Charte angevine de la participation » afin de témoigner de la volonté municipale d'inscrire dans la culture administrative angevine un intérêt pour la participation citoyenne tout en enrichissant et renouvelant ses pratiques.** L'objectif est de favoriser le dialogue entre citoyens, services, élus et de faire appel à l'expertise d'usage des premiers pour améliorer la décision et l'action publiques. A travers cette charte, la ville d'Angers prend donc 10

engagements concernant ses objectifs en termes de participation citoyenne. Par ailleurs, elle définit précisément ce qu'elle entend par information, consultation, concertation et co-construction afin de s'assurer une bonne compréhension et des attentes cohérentes de la part des citoyens.

D'autre part, afin d'établir clairement les enjeux des démarches mises en place et d'assurer leur pertinence vis-à-vis du contexte local, **la ville de Strasbourg a également décidé d'instaurer un document socle en proposant un « Pacte de la démocratie locale »**. Ainsi, à travers un Sommet Citoyen, la ville a invité les habitants à co-construire la politique participative de leur commune en participant à différents ateliers. Cela a été l'occasion de

multiplier les échanges entre les élus, les services et les citoyens et de faire émerger des propositions dont les modalités ont été co-construites. Une liste définie des démarches est ainsi établie. De ce fait, les élus, les agents et les citoyens ont en main une description précise de ce qui est prévu à l'agenda durant toute la mandature.

Ainsi les villes d'Angers et de Strasbourg ont réussi à enrichir leurs pratiques participatives en définissant précisément leurs objectifs. L'élaboration de documents socles avec les citoyens leur permet de mettre en place des démarches plus adaptées aux volontés citoyennes et mieux comprises par ces derniers.

La participation vue par ... Angers !

A Angers, la participation citoyenne s'inscrit dans une réelle volonté d'instauration d'un rapport de confiance entre les différentes parties prenantes. Du côté des élus et des services, l'objectif est de reconnaître l'expertise d'usage du citoyen afin de légitimer sa capacité d'action sur son environnement. En parallèle, il s'agit pour les citoyens d'apprécier la compétence technique des services.

Ainsi, pour rendre effective la collaboration de l'ensemble de la société, il a été décidé d'élaborer la charte angevine de la démocratie locale en juillet 2016. Celle-ci clarifie les règles de la participation en définissant précisément les différents types de participation que sont l'information, la consultation, la concertation et la co-construction. Par ailleurs, cette charte énonce les engagements pris par la collectivité afin de garantir une transparence des débats ainsi qu'une possibilité pour les citoyens d'évaluer les démarches mises en œuvre à postériori.

Enfin, il apparaît fondamental pour Angers que la participation citoyenne doit relever d'une volonté réelle des élus. Son développement à Angers ne relève effectivement pas d'une initiative ascendante mais bien d'une volonté politique sans laquelle elle ne saurait être réellement mise en place et donner un pouvoir d'action au citoyen.

Démarches de la collectivité

- Le budget participatif
Permettre au citoyen d'agir directement sur la répartition du budget d'investissement en proposant des projets de leur propre initiative.
- Le comptoir citoyen
Permettre aux Angevins aidés par le CCAS de s'engager, sur la base du volontariat, dans la vie de la ville
- Penser les seniors de demain
Mobiliser près de 100 acteurs institutionnels, associatifs ou habitants pour faire émerger une feuille de route gérontologique qui mobilise toutes les politiques publiques.
- La journée citoyenne
Donner du temps pour sa ville : Sur une journée, toutes les générations se retrouvent pour donner de leur temps pour leur ville, le bien commun et aux autres.

Jacques Boudaud, DGA chargé de la proximité, des solidarités et du renouvellement urbain
Email : Jacques.Boudaud@ville.angers.fr

Marc Faugeres, Directeur de la mission participation citoyenne
Email : marc.faugeres@angersloiremetropole.fr

Pour une participation exploitant pleinement le potentiel citoyen

*La participation citoyenne, adossée à des démarches dédiées, fait souvent l'objet de choix forts de la part des collectivités, caractérisant souvent la parole du citoyen comme une expertise d'usage. Néanmoins, au-delà des choix de dispositifs ou de la manière dont est perçue la parole citoyenne, **avoir une approche éminemment politique de la participation semble être essentiel à son bon fonctionnement.***

Les enjeux : une participation citoyenne parfois limitée à sa dimension micro-locale

Au sein des démarches de participation, la manière dont la parole du citoyen est comprise par la collectivité est centrale dans l'impact effectif de cette dernière sur l'action publique.

L'expression citoyenne est souvent perçue comme une « expertise du quotidien », et le participant comme un « expert de son environnement ». Il s'occuperait ainsi plus naturellement des questions de « petite politique », de proximité, en opposition à celle liées à la « grande politique », c'est à dire à des questions plus générales. Cette catégorisation s'inscrit dans une volonté de faire de la participation un outil de renforcement des décisions publiques. Elle s'oppose néanmoins à une autre conception de la participation, portant sur des orientations plus générales à l'échelle d'un territoire, souvent considérée comme « hors-sol » et ne permettant pas une mobilisation forte et durable des participants. Cependant, en limitant la place du citoyen dans un rôle d'expert de son quotidien dont la participation se concentre sur des questions de « petite politique », le risque est de dépolitiser sa parole et de réduire le potentiel de l'expression citoyenne. Pourtant, derrière des questions a priori

anodines, ou de proximité, s'expriment souvent de véritables visions politiques et des opinions sur la manière dont la collectivité peut être organisée. Dès lors, cette distinction entre « petites » et « grandes » politiques n'a que peu lieu d'être : ces concepts sont liés, et la petitesse de l'échelle géographique sur laquelle l'individu est invité à se mobiliser ne peut présager d'une incapacité à s'exprimer sur des enjeux politiques d'envergure.

Cette articulation entre « petites politiques » et enjeux d'envergure se retrouve dans certains territoires. En effet, les citoyens participants aux démarches témoignent souvent de l'importance qu'a pris pour eux le fait même de voir leur parole être légitimée, entendue. Ainsi, au-delà même de l'objectif de la démarche étudiée, et pour laquelle les citoyens étaient évidemment engagés, **c'est bel et bien la dimension politique de la nouvelle place donnée au citoyen par la collectivité qui est appréciée.** Par ailleurs, la question de la formation des citoyens apparaît comme fondamentale puisqu'elle permet justement au citoyen de se concentrer sur des questions à la fois de « petites » et de « grandes » politiques. En effet, celle-ci permet notamment la légitimation de la prise de parole du citoyen. Par exemple, lors de la mise en

place d'un jury citoyen, à l'issue d'un processus d'information, ces derniers formulent des recommandations sur un sujet de politique publique. D'une part, cela contribue à éclairer la décision et enrichir la délibération finale. Mais, d'autre part, cela permet surtout aux citoyens de gagner en compétence afin de légitimer leur parole et de garantir sa prise en compte dans des politiques publiques aux larges enjeux.

Les pistes de résolution : Une expertise citoyenne éminemment politique

Ces deux visions sont en effet confortées par les faits, observables chez différentes collectivités. Les citoyens ont une propension plus grande à se projeter lorsqu'il s'agit de thèmes ayant un rapport avec leur quotidien, ce qui se traduit par une plus grande facilité à mobiliser les publics. À l'inverse, les dispositifs pérennes et traitant de questions globales à l'échelle de tout un territoire ont tendance à regrouper des profils de participants très particuliers, diplômés et disposant de temps libre. Il s'agit néanmoins ici de saisir l'importance d'une définition plus souple de ces distinctions. Plus qu'une opposition entre « petite » et « grande » politiques ou entre les différents types de dispositifs participatifs, c'est plus généralement la coopération entre ces approches qui semble essentielle au bon fonctionnement des systèmes de participation.

L'exemple strasbourgeois va en ce sens. En effet, au travers de la démarche Strasbourg ça pousse ! , qui consiste à permettre à des citoyens de végétaliser des espaces minéralisés ou de prendre en charge l'entretien d'espaces verts, la ville va lier l'expertise d'usage à des considérations plus politiques. **La perception de l'habitant comme expert de son environnement est en effet ici centrale.** Il est permis à l'individu de s'approprier son environnement direct, en lui conférant la possibilité de proposer à la municipalité des zones potentiellement dé-minéralisables ainsi que de gérer les espaces verts dont il va profiter. Ainsi, l'habitant est compris

ici comme l'acteur de référence dans la modélisation de son environnement. Néanmoins, en participant à une politique à grande échelle de végétalisation, de dynamisation de la biodiversité et de lutte contre les îlots de chaleur, le citoyen participe également à une dynamique globale strasbourgeoise de modification de l'espace urbain et du rapport à la présence de la nature dans la ville. Dès lors, des actions à priori ultra-locales, comme installer des bacs de fleur au coin d'une rue, prennent une résonance globale et font du citoyen un acteur des orientations politiques profondes de sa ville.

Cette articulation entre le local et le global dans le cadre de la participation citoyenne s'inscrit également dans les rapports qu'entretiennent l'Eurométropole et la ville de Strasbourg. En effet, alors que la ville favorise la mise en valeur d'un citoyen acteur de son environnement direct, en affirmant l'impact qu'il peut avoir sur le bâti l'entourant, la métropole opte pour une stratégie participative différenciée au travers de rapports extrêmement documentés et traitant de thèmes généraux, comme du bien-être sur le territoire. En intégrant les travaux du Conseil de développement dans certaines de ses démarches, et notamment dans le Pacte de la démocratie locale qui a refondé la politique participative de la ville, une coopération s'opère entre ces deux échelles institutionnelles, mais également ces deux types d'objectifs de participation. Le travail sur le local se nourrit ainsi d'une réflexion globale à l'échelle d'une métropole.

Ces deux éléments contribuent à faire émerger un type de citoyenneté, combinant le local et le politique. Ainsi, la ville de Strasbourg affiche régulièrement une volonté de faire du citoyen un « acteur de son environnement ». Ce faisant, les pouvoirs publics s'appuient sur les enjeux du quotidien de l'individu, afin de faciliter sa mobilisation et son engagement. Néanmoins, en caractérisant le strasbourgeois comme un « acteur », la collectivité l'inscrit dans une position dynamique active, le dotant d'un véritable pouvoir d'action et confortant son rôle politique.

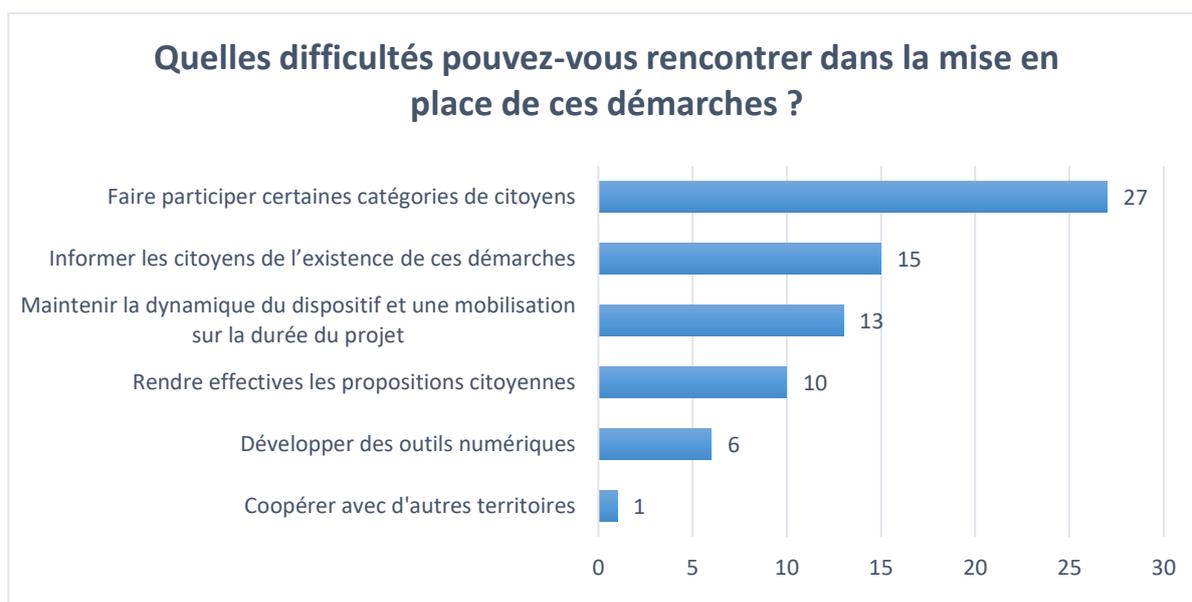
Pour une participation « cousue-main » à visée inclusive

Les collectivités font état d'une difficulté persistante à inclure certains publics dans leurs démarches participatives. Celles-ci tendent parfois à mobiliser les mêmes populations et ne peuvent pas dans ces conditions prétendre représenter tous les citoyens concernés. Il semblerait que les modes de recrutement des participants constituent la principale piste de résolution de ce problème de représentativité.

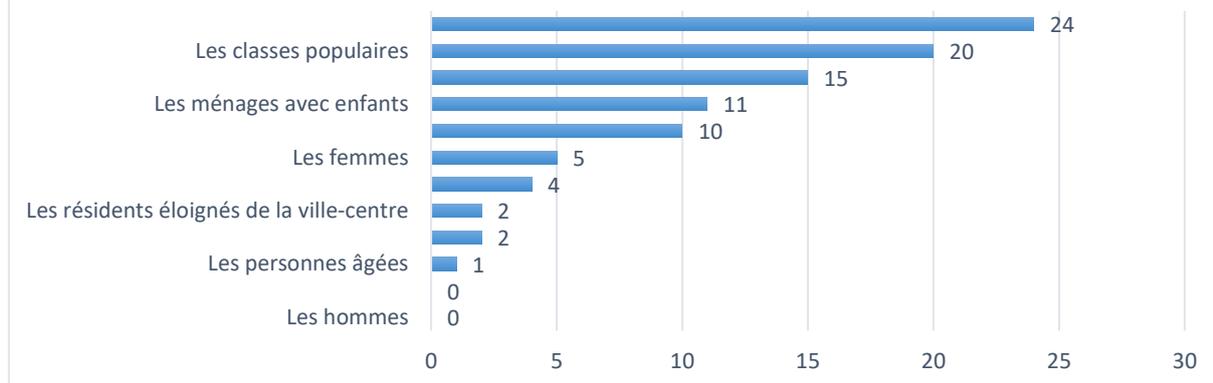
Les enjeux : une représentativité imparfaite des citoyens mobilisés dans les démarches participatives

Cet enjeu de représentativité de la participation ressort très nettement comme une préoccupation majeure des collectivités. Le questionnaire adossé à cette étude a recueilli près d'un tiers des voix des membres de France urbaine dont 90% font état d'une difficulté à inclure certains groupes de la population.

Les jeunes, les classes populaires, les ressortissants étrangers, mais aussi les ménages avec enfants et les actifs peinent à être mobilisés lors des démarches invitant à la participation citoyenne.



Quels groupes estimez-vous avoir du mal à inclure au sein de ces démarches ?



Cet écart entre les caractéristiques socio-économiques des participants, souvent homogènes, et celles de la population du territoire est lourd de conséquence pour deux raisons.

Tout d'abord, la dimension démocratique de la participation citoyenne s'en trouve réduite. Les démarches participatives proposent aux citoyens de formuler un point de vue susceptible d'impacter l'action publique. Quelle est alors la valeur démocratique d'une démarche de co-construction ayant mobilisé seulement certains groupes ? **On fait face à un risque d'acapement d'une partie de la décision publique par certains au détriment d'autres alors même que la participation citoyenne ouvre un nouvel espace d'expression politique qui se veut ouvert à tous et caractérisé par un rapport de proximité.**

Par ailleurs, **une mauvaise représentativité des participants aux démarches participatives risque d'entraîner un mauvais calibrage des politiques publiques.** La participation à l'échelle locale présente en effet l'avantage d'apporter une meilleure connaissance des besoins et attentes des citoyens. Elle permet ainsi une amélioration de l'action publique en offrant la garantie de sa pertinence et de son acceptation. Une participation peu représentative de la population dans son ensemble risque au contraire de favoriser des politiques publiques orientées vers les besoins

de certaines catégories de citoyens. C'est un phénomène d'autant plus problématique lorsque sont mobilisées des populations autour d'une démarche dont l'objet les impacte peu voire pas. On assiste alors à une appropriation par les populations caractérisées par une forte capacité de mobilisation des sujets concernant des publics éloignés de l'expression et de la participation citoyenne.

Face à ces enjeux remettant en question la pertinence même d'une participation citoyenne non-représentative, il apparaît essentiel d'assurer la représentation de toutes les catégories de la population dans ces démarches. Cela passe non seulement par un effort de communication, mais également par une mobilisation reposant sur un travail individuel et ciblé : une participation « cousue-main » adaptée aux thématiques traitées et modulée à destination des publics visés. En ce sens, il n'existe pas de démarches inclusives en tant que telles, qui seraient transposables d'un territoire à l'autre. Plus que le dispositif en lui-même, c'est donc bien l'intégration de ce dernier, son appropriation par la collectivité et son articulation à l'écosystème local qui est facteur de réussite.

Les pistes de résolution : des dispositifs ciblés précédés d'une identification des publics éloignés

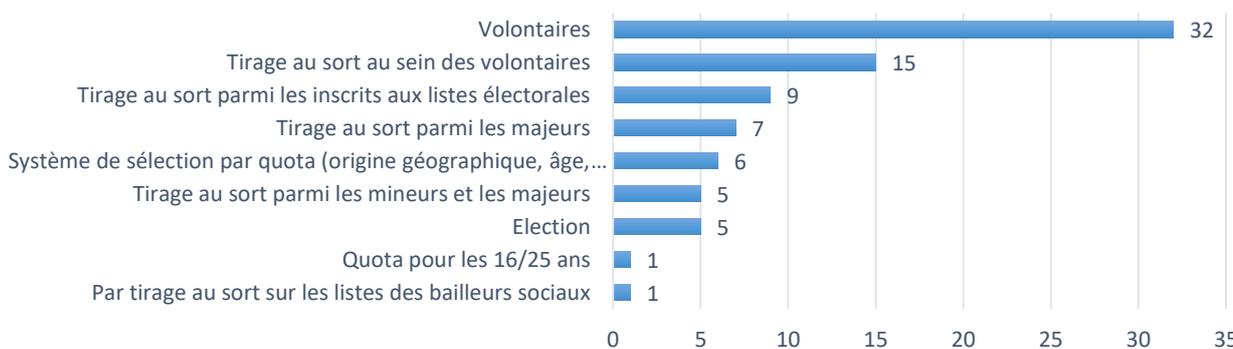
Néanmoins, **certaines collectivités**

mettent en œuvre des systèmes innovants et adaptés à leurs contextes locaux afin d'intégrer les publics habituellement éloignés des dispositifs participatifs. Cela est notamment le cas à Poitiers, dont l'action en matière de participation vise à prendre en compte la parole des habitants des quatre Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV). La conférence d'usage, initiée en 2018, en est un bon exemple. Cette démarche cherche à nourrir de la parole citoyenne la décision publique concernant les moyens d'affirmation de la liaison entre les Couronneries, un QPV, et le centre-ville. Le système de recrutement repose d'abord sur une présence accrue des services et de l'élue en charge de la question sur le terrain, et notamment sur une présence physique sur les marchés, afin de toucher des publics difficilement accessibles par les voies traditionnelles de communication. Par ailleurs, la sélection des volontaires reposait aussi sur la mise en place de quotas géographiques et générationnels. Cela a permis, dans un premier temps, d'obtenir une parité géographique entre les participants des deux quartiers

concernés. Ils ont notamment travaillé en binôme lors des ateliers de travail. Ensuite, ce mode de recrutement a également comblé la traditionnelle sous-représentation des publics les plus jeunes. Dans le questionnaire, 24 collectivités sur les 34 répondantes estiment qu'ils étaient trop peu présents au sein des démarches participatives.

Poitiers vise également à intégrer de nouveaux publics grâce au tirage au sort. Ainsi, 50 membres des Conseils citoyens ont été sélectionnés par un système de tirage au sort sur les listes des bailleurs sociaux. En recourant au tirage au sort, ici orienté afin de toucher les ménages modestes, Poitiers permet de dépasser la simple utilisation du volontariat entraînant souvent un biais social important dans la sélection des participants. S'il convient évidemment de reconnaître les difficultés de mobilisation sur le long terme lié au tirage au sort, développer le recours à cette méthode de sélection peut être un levier important de la diversification des publics concernés par les dispositifs participatifs.

Par quels moyens les participants aux dispositifs de démocratie participative sont-ils mobilisés ?



Un autre exemple est celui de la ville de Grenoble, qui place au cœur de ses préoccupations l'inclusion de tous les publics. Ainsi, à la suite de chacune de ses démarches d'ampleur s'appliquant à l'entièreté de son territoire, la ville produit des études statistiques permettant de caractériser les publics n'ayant pas été touchés par le dispositif. Dès lors, à l'édition suivante dans le cas du budget participatif par exemple, la collectivité est en mesure de

mettre en œuvre des systèmes de sensibilisation dédiés aux publics ayant été absents. **Réorienter les démarches en fonction des publics absents s'inscrit bel et bien dans la volonté de faire une participation « cousue-main », adaptée au contexte local.** Il importe de ne pas transposer des formules s'appliquant de la même manière sur l'ensemble du territoire, mais de les moduler afin de leur permettre de s'adapter aux conditions locales.

Pour une participation collaborative adossée aux initiatives locales

Les démarches participatives proposées par la collectivité tendent à faire l'objet d'une vision descendante de la part des collectivités. Enrichir ces dispositifs des initiatives déjà présentes ou bourgeonnantes dans la société civile peut permettre davantage d'adhésion et d'engagement citoyen au sein de ces processus.

Les enjeux : des démarches institutionnelles qui tendent à ignorer les formes de participation existantes

Les démarches participatives relèvent majoritairement d'initiatives *ad hoc* de la part des collectivités. Celles-ci sont pensées de manière descendante, sans prise en compte réelle des diverses formes de participation citoyennes moins institutionnelles. En effet, les dispositifs visent à « toucher directement le citoyen » et ignorent parfois les associations locales, souvent considérées comme porteuses de la parole des « citoyens experts », pas nécessairement représentatifs de la population locale. Les citoyens sont ainsi perçus comme politiquement dispersés, ne s'engageant pas par ailleurs dans la vie de leur quartier, ville ou intercommunalité. En considérant ainsi l'engagement citoyen, la puissance publique pense ramener les habitants au politique, au travers d'outils participatifs. Cependant, cette vision descendante de la participation citoyenne se heurte aux conditions réelles de l'engagement citoyen.

En effet, la participation du citoyen à la vie politique peut prendre différentes formes, allant au-delà du vote. Pour exemple, l'adhésion d'un habitant à un club de sport peut être

comprise comme une des facettes possibles de l'engagement de l'individu dans son environnement direct, devenant un acteur plus qu'un simple usager de celui-ci. Dès lors, estimer que l'individu ne participe qu'au travers de dispositifs institutionnels, réglementaires ou non, serait omettre la diversité des formes d'engagement de ce dernier. Ici réside la différence sémantique entre les notions de « démocratie participative » et de « participation citoyenne ». **La première se concentre davantage sur les dispositifs mis en place par la collectivité ou l'État, tandis que la seconde inclut également les initiatives extra-institutionnelles issues de la société civile.** L'utilisation du second terme met ainsi l'accent sur la diversité des formes d'engagement, et donc également celles relevant des initiatives citoyennes et du monde associatif.

Les pistes de résolution : un support aux forces de participations existantes

Dès lors, **conférer une place aux initiatives spontanées de la société civile est une condition de réussite des démarches mises en place par la collectivité**, et cela pour deux raisons. Tout d'abord, institutionnaliser, intégrer, ou - dans une moindre mesure - s'inspirer des projets issus de la société civile

favorise leur pleine réussite. En effet, incorporer à la conception des politiques participatives les facteurs ayant permis leur succès dans un premier temps au sein d'un cadre extra-institutionnel est porteur d'une meilleure calibration des démarches aux attentes citoyennes. Le modèle du budget participatif constitue en cela un dispositif intéressant. Il adosse la participation citoyenne à des projets portés par des citoyens, dont certains déjà existants, auxquels la municipalité offre la possibilité de les concrétiser. Dès lors, la démarche incite autant à la proposition de nouvelles idées qu'elle supporte des initiatives locales existantes dont la mise en œuvre était jusqu'alors difficile. A titre d'exemple, une des forces du budget participatif de la ville de Grenoble réside dans sa large acceptation des projets proposés et de leurs porteurs : sont autant acceptés les projets portés par des associations au long-terme que ceux initiés individuellement sans le soutien d'un collectif.

Ensuite, recourir aux associations locales, et s'inspirer de ces dernières, voire même supporter le travail qu'elles peuvent faire sur le terrain, est un facteur de réussite des démarches participatives de la collectivité. Les

associations constituent souvent la première forme d'engagement citoyen ainsi qu'un relais privilégié des attentes des habitants. Bien qu'il faille évidemment relativiser la place prise par leurs représentants, s'appuyer sur l'écosystème associatif d'un quartier ou d'une ville permet d'avoir un recours plus direct aux initiatives qui fonctionnent sur place, afin de s'en inspirer ou de leur apporter un soutien.

Par ailleurs, dans les quartiers populaires, les associations permettent d'atteindre plus aisément les individus les plus éloignés des processus participatifs. Cette fonction relais des associations ainsi que leur expertise particulière ont notamment été mobilisées par la Métropole Rouen Normandie, à diverses reprises. Par exemple, dans le cadre du PLUi, l'inventaire du patrimoine à protéger a été réalisé en co-construction avec une association, ayant fourni son diagnostic identifiant plus de 700 propositions tangibles et localisées. De même, dans le cadre de ces balades urbaines, l'animation fut confiée à des acteurs associatifs militants, en mesure de sensibiliser les citoyens à certains enjeux, tels que l'artificialisation des sols, en prise directe avec le PLUi.

Pour une collaboration interterritoriale sur la question participative

La participation citoyenne fait face à une méconnaissance des citoyens de la répartition des compétences locales. Les initiatives participatives se heurtent à un manque de visibilité, notamment lorsque des dispositifs similaires sont mis en place par les différents échelons interterritoriaux. Les démarches gagnent donc en cohérence lorsqu'elles reposent sur la collaboration entre l'échelle intercommunale et les communes associées.

Les enjeux : des citoyens impactés par et impactant des politiques multiscales

Un des mots d'ordre de la transformation de l'action publique territoriale est sans aucun doute la rationalisation des périmètres des politiques publiques, et se traduit notamment par la montée en puissance de l'intercommunalité. Mais celle-ci se confronte à certaines difficultés : la superposition des échelles de gouvernance, la technicité poussée des compétences intercommunales et l'expansion des regroupements intercommunaux sont autant de facteurs susceptibles de rendre difficile l'appréhension qu'ont les citoyens de leurs collectivités. Cela peut en somme conduire à l'affaiblissement d'un sentiment de proximité entre les gouvernés et les gouvernants. Enfin, l'extension des frontières des regroupements urbains accroît également la distance symbolique entre le centre et les territoires périphériques, plus nombreux et plus lointains.

Dans ce contexte, la participation citoyenne revêt une dimension profondément territoriale, en contribuant au développement d'un sentiment d'appartenance et d'un lien à la collectivité. Cependant, les démarches de participation citoyenne font face à deux enjeux

décisifs limitant leur développement interterritorial : la possible concurrence entre les institutions sur la question participative et l'extension géographique de l'institution de référence.

Tout d'abord, les phénomènes de concurrence entre les échelles de gouvernement vis-à-vis de la question participative peuvent être sources de confusion pour le citoyen, entraîner des sentiments de sur-sollicitation et diluer son engagement. Par exemple, la concomitance d'un budget participatif municipal et d'un appel à projet métropolitain, quand bien même il ne s'agit pas exactement de la même démarche, est perturbante pour le citoyen de la ville-centre qui peut se voir sollicité à de multiples reprises à propos de projets d'apparence similaires.

Cette potentielle concurrence entre l'intercommunalité et ses communes vis-à-vis des questions participatives constitue également un frein dans le déroulement de la démarche. La participation est un processus au long-terme qui démarre avec le recueil des contributions des citoyens et s'achève avec la mise en place opérationnelle des politiques publiques s'en étant plus ou moins nourries. Dès lors, la coopération forte des communes membres dans la mise en place de politiques participatives intercommunales est essentielle : la commune

demeure souvent l'institution locale de référence, et le soutien logistique et opérationnel de cette dernière est central dans le bon déroulement des démarches.

Ensuite, l'extension géographique de l'échelle intercommunale peut être un facteur de complexité supplémentaire pour l'engagement citoyen. En effet, ce dernier a tendance à être plus fort et maintenu lorsque les sujets traités concernent des questions impactant directement la vie des individus. En étendant l'échelle à plusieurs dizaines de communes, et par là même en montant en technicité dans les questions traitées, le risque d'une potentielle démobilitation des citoyens existe. Ainsi, le cas lillois est pertinent : l'inédite étendue du territoire en question, avec 90 communes, oblige à la mise en place de concertations dépassant la vie quotidienne de l'habitant, et rend donc plus difficile sa pleine mobilisation.

Cette extension de l'échelle de référence peut également faire de l'éloignement géographique des individus un éloignement politique à la participation. Ainsi, une intercommunalité compte souvent des communes non seulement nombreuses, mais également diverses, allant du centre-ville à des territoires plus ruraux. Une appropriation des démarches participatives par les habitants de la ville centre peut alors s'observer. Elle est souvent due à une concentration de ses dispositifs (lieux de rencontre, espaces d'échange...) dans la ville centre ou dans sa proche périphérie.

Les pistes de résolution : un dialogue interterritorial institutionnalisé et pérenne

La coopération entre les territoires en matière de participation citoyenne constitue une intéressante perspective d'évolution pour les pratiques des grandes villes et intercommunalités en la matière. En effet, permettre

aux territoires d'échanger et de coopérer dans le déploiement de démarches participatives favorise le rapprochement des échelles de gouvernement, améliorant ainsi leur efficacité. Ainsi, cela permet de légitimer des institutions intercommunales aujourd'hui essentielles mais trop peu reconnues par les citoyens.

Nantes Métropole a ainsi fourni un accompagnement à destination des élus et agents communaux au travers de temps de réunion réguliers intitulés « Comités de suivi territorial ». La participation citoyenne devenait ainsi une occasion de développer la collaboration entre l'intercommunalité et ses communes tout en légitimant et en rendant visibles les dispositifs de la première pour garantir leur bonne application sur les territoires.

De la même manière, à Grenoble, le budget participatif accepte les projets proposés par les citoyens relevant des compétences municipales, mais également des compétences métropolitaines. Un accord entre la ville et Grenoble Alpes Métropole garantit la prise en charge de leur réalisation par la Métropole. Cette coopération entre ville-centre et métropole a permis de réduire la complexité de la démarche et d'ainsi faciliter la participation.

Le cas mulhousien est quant à lui particulièrement intéressant lorsqu'il s'agit d'évoquer la collaboration entre les communes et l'établissement intercommunal auquel elles appartiennent. En effet, Mulhouse Alsace Agglomération met un point d'honneur à placer les communes au cœur de la politique participative du territoire. Plutôt que de concurrencer l'échelle municipale, la communauté affirme ainsi la place centrale que prend la commune dans l'organisation de la vie démocratique locale, et va donc apporter un soutien logistique (guide pratique, visuels à personnaliser...) aux maires afin d'organiser les Journées citoyennes, épisode important de la vie citoyenne de l'agglomération de Mulhouse.

La participation vue par ... Mulhouse !

La participation citoyenne promue par Mulhouse Alsace agglomération s'appuie sur l'échelon municipal comme institution de référence sur ce sujet. Les journées citoyennes, nées à Berrwiller, commune de l'agglomération en sont un bon exemple. En effet, plutôt que de mettre en place des dispositifs participatifs propres à la communauté d'agglomération, Mulhouse Alsace Agglomération va favoriser la diffusion de ces journées parmi ses différentes communes membres.

Cette légitimation du niveau municipal s'accompagne également d'une volonté de permettre aux habitants de s'approprier leurs environnements. En participant à la construction, l'entretien ou la décoration de leurs villes, les citoyens vont y développer un attachement renforcé et davantage prendre soin de leurs lieux de vie.

La participation citoyenne dans l'agglomération joue également un rôle de légitimation démocratique de l'échelon intercommunal. Des tables rondes se déroulant tous les trois mois permettent ainsi au Président de la métropole de répondre directement aux questions des habitants. Ainsi, Mulhouse Alsace Agglomération vise à démocratiser son mode de fonctionnement, alors même qu'elle est compétente sur nombre de domaines essentiels à la vie de ses habitants, sans pour autant vouloir concurrencer la légitimité démocratique de l'institution municipale.

Démarches de la collectivité

- Les Journées citoyennes
Apporter une aide au développement des journées citoyennes dans les communes membres de la métropole
- L'aventure citoyenne
Transmettre la participation citoyenne aux enfants dès le plus jeune âge
- Les tables rondes citoyennes
Échanger avec les habitants de la collectivité tous les trois mois afin de recueillir leurs demandes

Fabien Jordan, Président de Mulhouse Alsace Agglomération

Email : Nora.Sadi@mulhouse-alsace.fr

Téléphone : 03.89.32.59.02

Audrey Pelletrat de Borde, Directrice de cabinet de Monsieur Fabian Jordan

Email : Audrey.PelletratDeBorde@mulhouse-alsace.fr

Pour une approche transversale de la participation citoyenne

Dans l'organisation des collectivités, il apparaît nécessaire de diffuser une culture de la participation citoyenne, que ce soit par la voie des services ou des élus, afin d'en faire une constante de l'action publique.

Les enjeux : un fonctionnement « en silo » inadapté à la vocation transsectorielle de la participation citoyenne

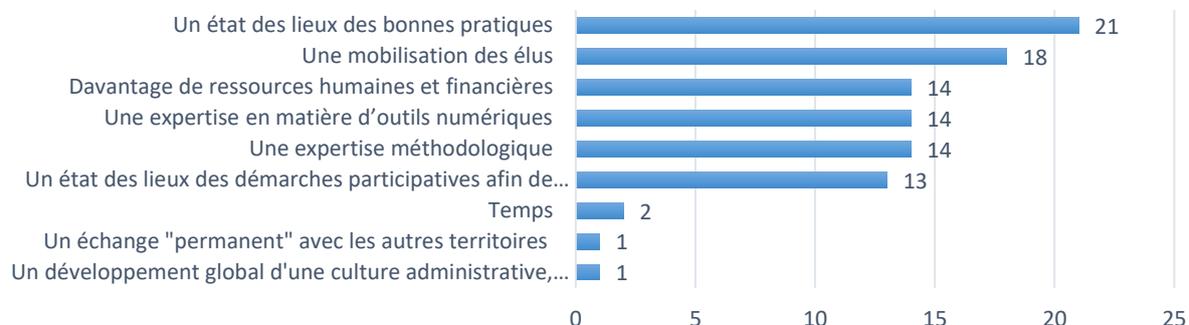
Si la quasi-totalité des communes et intercommunalités disposent d'une mission, d'un pôle ou d'un service dédié à la participation citoyenne, le travail de leurs agents est en réalité mené dans une interaction permanente avec les services sectoriels et opérationnels. En effet, les dispositifs de participation citoyenne sont souvent mis en place lors de la conduite de projets d'aménagement ou de la redéfinition de politiques publiques, plus rarement afin de développer la participation *per se*. Dès lors, le succès de ces démarches est le fruit d'un dialogue entre le service en charge des ressources en matière de participation citoyenne et celui en charge de l'opération ou du secteur concerné. **Il apparaît donc nécessaire que la participation soit intégrée comme dimension constitutive de l'action publique par l'ensemble des agents et élus des collectivités pour qu'elle puisse apporter un véritable renouveau de la gouvernance.**

En effet, la difficulté des services dédiés à la participation à pleinement intégrer les

démarches vouées à assurer la participation du public au sein des projets conduits par les services plus opérationnels est exprimée de manière récurrente dans les collectivités. Souvent, la confrontation de la conception de la participation portée par l'équipe qui lui est dédiée et de la place que lui réservent les autres agents se révèle difficile. Cette problématique est d'autant plus préoccupante qu'elle peut parfois être source de déceptions pour les citoyens ayant été impliqués. Par exemple, si le service dédié à la participation citoyenne conçoit une démarche sur un projet d'aménagement comme relevant de la co-construction, mais que les agents chargés de la conduite de projet appréhendent par la suite comme une simple consultation de la population, cette dernière peut exprimer le sentiment d'avoir été lésée face à une moindre prise en compte de ses contributions.

A cela s'ajoute un besoin exprimé par les services en charge de la participation de voir émerger un soutien politique des questions dont ils traitent. C'est ce qu'ils ont notamment exprimé dans le questionnaire ayant circulé au sein des collectivités membres de France urbaine :

Quels besoins éprouvez-vous pour une amélioration potentielle de vos dispositifs de démocratie participative ?



Les pistes de résolution : un portage administratif et politique au service d'une diffusion des pratiques participatives

A ces enjeux répondent différentes pistes de résolution. La première réside dans la conception même du rôle du service dédié à la participation citoyenne et de sa place dans l'organigramme. Lorsque celui-ci est conçu pour fonctionner en interaction constante avec les autres services qui composent la collectivité et qu'il conçoit le rayonnement des pratiques participatives à travers l'institution comme une de ses missions, il est en mesure de réellement insuffler une dynamique faisant valoir la participation. Ainsi, dans certaines collectivités, les agents en charge de la

participation pensent leur rôle comme une interaction non seulement avec les citoyens mais aussi avec les autres services. L'une de leur fonction devient alors d'œuvrer à l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la collectivité aux enjeux de la participation citoyenne. A Rennes, la mission démocratie locale effectue ainsi, grâce à la diffusion d'une feuille de route de la participation citoyenne, un important travail de transformation du regard porté par les autres agents sur la participation du public. Cette dernière doit ainsi être perçue à terme par l'ensemble des services comme une étape nécessaire de la conduite des politiques publiques, et non comme une contrainte susceptible de freiner l'action publique.

La participation vue par ... Rennes !

La participation citoyenne rennaise s'inscrit dans une histoire longue, les premiers conseils de quartiers ayant été mis en place en 1983. La politique participative actuellement suivie s'inscrit dans une volonté d'étendre cet aboutissement de la démocratie locale à l'ensemble du territoire rennais. Ainsi, à travers les assises de la démocratie locale, la charte rennaise de la démocratie locale a été co-construite avec les habitants. Celle-ci définit ainsi précisément le vocabulaire employé par la ville en termes de participation, afin de mettre les habitants, les agents ainsi que les élus sur un même plan de compréhension et d'éviter toute mésentente et frustration. Cette charte s'impose ainsi comme document porteur de la participation rennaise, définissant les axes directeurs que les politiques publiques doivent suivre.

Par ailleurs, afin de favoriser la diffusion d'une culture participative au sein des services, une feuille de route de la participation a été développée par la mission démocratie locale de la ville de Rennes. Elle répond à trois objectifs : elle vise d'abord une montée en compétences des agents sur la question participative, elle favorise ensuite le partage d'expériences en s'appuyant sur un réseau des agents de la participation, elle crée enfin un espace de ressources numériques dédié à la concertation afin de favoriser l'appropriation des méthodologies propres à la participation.

Démarches de la collectivité

- Les assemblées et conseils de quartiers
Permettre une prise en compte des préoccupations des habitants et acteurs de quartier, en proposant des réponses adaptées à celles-ci, en accompagnant la formalisation ou la co-construction de projets.
- Les comités consultatifs
Animer et coordonner les réseaux des acteurs par thématique.
- Les conseils citoyens
Garantir une place aux habitants dans les instances de pilotage du contrat de ville.
- Différents outils d'interpellation :
L'interpellation du conseil municipal, la mission d'expertise citoyenne, la votation à l'initiative de la ville
- Le budget participatif

Stéphane Lenfant, Chef de projet démocratie locale
Email : s.lenfant@ville-rennes.fr
Téléphone : 06 03 33 79 10

Une autre piste réside dans l'importance d'un portage politique. En effet, la participation citoyenne présente des implications éminemment politiques : elle pose la question du rôle du citoyen dans la conduite des affaires publiques, de son degré d'implication dans la décision finale, en somme de sa relation à l'institution publique. Ce portage est ainsi le moyen d'assurer un respect du principe de participation citoyenne par l'ensemble des services, notamment les plus opérationnels. Enfin, elle constitue une façon de rappeler le pouvoir de décision propre aux élus, et d'appréhender les contributions citoyennes non pas comme de seules expertises d'usage à destination des services, mais comme de véritables paroles politiques. **Le rattachement de cette question à un élu dédié apparaît comme la principale piste permettant d'incarner ce**

portage politique. Par exemple, la Métropole Européenne de Lille a fait le choix de dédier l'un des vice-présidents à la question de la participation citoyenne. Cet élu assure donc le respect de cette dimension essentielle des politiques publiques au sein de la Métropole, est en mesure d'établir le dialogue avec les élus des communes membres de la Métropole, et peut être interpellé par le service dédié à cette question.

Conclusion

Ce rapport permet ainsi de faire émerger des lignes de forces liées au développement de la participation citoyenne en France. Plus qu'un foisonnement épars, il semble que les démarches mises en place partagent des enjeux similaires et peuvent donc s'inspirer des pistes de résolutions communes lorsque des difficultés sont rencontrées. Clarification des termes et des conditions des démarches de participation, inclusion de tous les citoyens en leur sein, recours aux initiatives locales, place de la coopération interterritoriale, vocation transversale de la politique participative ou encore place donnée à la parole citoyenne sont autant de thèmes dont la centralité est naturellement apparue lors de l'étude.

La nature éminemment locale de la participation citoyenne, dont les démarches sont indissociables de leur territoire, est une limite inhérente à la conduite d'une telle analyse transversale. Ainsi, certains territoires pourraient ne pas se sentir concernés par l'énonciation des

thèmes cités plus haut. Cependant, adopter une approche positiviste et permettre aux villes et intercommunalités de partager un certain nombre d'axes d'analyse quant à leurs politiques participatives est apparu important afin de renforcer les possibilités d'amélioration et de développement de ces dispositifs.

Nous nous permettons ainsi de formuler un certain nombre de recommandations, destinées aux élus et aux services, et dont la valeur n'a rien d'absolu ou de péremptoire. Il s'agit en effet de mettre en avant des aspects qui nous sont parus, au fil de nos lectures, entretiens et déplacements, importants au bon développement et fonctionnement des dispositifs participatifs. Ces recommandations s'inscrivent également dans la forte conviction partagée par les étudiants que la participation citoyenne constitue un progrès à la gouvernance des villes et intercommunalités françaises, et que favoriser son bon développement est donc un but que ce rapport peut aider à atteindre.

Recommandations stratégiques, à destination des élus

- Assurer un portage politique fort des démarches participatives.
- Élaborer un document socle, approuvé en Conseil municipal / communautaire. L'objectif de ce dernier est de clarifier les modalités et finalités de la démarche en définissant clairement l'impact des contributions des citoyens et en exposant des engagements pris par les élus en matière de prise en compte.
- Prévoir une place spécifique du service dédié à la participation citoyenne dans l'organisation administrative de la collectivité, adaptée à la vocation transversale des démarches participatives.
- Favoriser le dialogue interterritorial en mobilisant les élus des territoires voisins et/ou membres de l'intercommunalité en amont et en aval des démarches participatives.

Recommandations opérationnelles, à destination des services

- Opérer un retour critique systématique sur les démarches a posteriori, notamment pour repérer les difficultés rencontrées et les publics n'ayant pas participé.
- Élaborer des dispositifs « sur mesure » à destination des publics identifiés comme éloignés de la participation. Ceux-ci doivent être adaptés à la thématique et au public concerné par la démarche en question. L'instrument du tirage au sort peut être expérimenté afin d'aller en ce sens.
- Associer les associations et acteurs du territoire dès que possible à chaque démarche pour en faire des relais mobilisateurs, tout en mettant en place des temps dédiés afin d'éviter des phénomènes de monopolisation de la parole par les responsables associatifs.
- Favoriser la diffusion de la culture participative au sein de l'administration en permettant des temps de formation et/ou en accompagnant les services désireux de développer des démarches de participation.
- Exploiter le numérique davantage comme un outil d'innovation et d'information que de résolution des difficultés rencontrées par les démarches en présentiel (par lesquels le numérique doit être systématiquement complété)



Fiches

Les fiches

L'étude commandée par France urbaine répondant à un objectif d'échange d'expériences et de mise en commun des savoir-faire, elle impliquait la production de fiches vouées à permettre la création d'une base de données. Ainsi, plusieurs territoires ont été visités et ont fait l'objet de fiches, de deux natures :

Les fiches territoires

L'objectif est de présenter un bref portrait de chaque collectivité ayant fait l'objet d'une visite pour mettre en contexte les analyses des dispositifs étudiés. Cette fiche présente une courte carte d'identité de la collectivité, l'historique de cette dernière dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs, ainsi que ses principaux objectifs en matière de participation citoyenne.

Les fiches démarches

Elles visent à offrir une présentation des dispositifs en question en précisant leur fonctionnement, leurs spécificités, les difficultés rencontrées et proposent également une fiche contact pour permettre à toute collectivité intéressée par la reproduction d'une telle démarche de s'entretenir avec des techniciens l'ayant déjà expérimentée.

Les fiches présentent également une analyse thématique, structurée par 5 axes :



L'inclusion des citoyens dans leur totalité, et tout particulièrement des publics éloignés de la participation citoyenne, mais également des formes de mobilisation politique traditionnelles.



L'impact sur la décision publique et l'inscription des démarches participatives dans la temporalité et la chaîne de décision des politiques publiques, cet élément constituant un facteur majeur de la mobilisation des citoyens d'une part et de leur vision de la démarche d'autre part.



La prise en compte des acteurs tiers, qu'il s'agisse des acteurs du territoire mobilisés lors des démarches ou des prestataires de service, comme parties intégrantes des dispositifs participatifs.



Le dialogue interterritorial qui constitue un enjeu grandissant, notamment dans le cadre du renforcement de l'intercommunalité et des réformes territoriales successives.



La place des outils numériques, longtemps vantés comme des instruments disruptifs, leur déploiement et leur potentiel réel.



Annexes

Protocole de l'étude

Cette étude est le résultat d'une réflexion menée par les étudiants, les membres du comité de pilotage du projet et validée étape par étape par le tuteur des étudiants, Clément Nicola. Elle a fait l'objet de multiples ajustements tout au long de la conduite de l'étude afin de se conformer à la réalité observée sur le terrain.

La phase de cadrage

Dans un premier temps, une phase de cadrage est apparue essentielle pour approfondir la connaissance qu'avaient les étudiants des concepts et enjeux liés à la démocratie participative. A cette fin, les étudiants ont souhaité croiser les approches en combinant une revue de la littérature scientifique existante sur le sujet et une série d'entretiens avec des professionnels de la démocratie participative. Ces entretiens semi-directifs ont été menés sur la base d'une grille d'entretien transversale abordant des aspects généraux du sujet, mais également les points d'intérêt soulevés par le comité de pilotage. La liste des personnes interrogées se trouve ci-dessous.

Chercheurs	Jeanne Demoulin, Jean-Michel Fourniau, Henri Rey
Consultants	Judith Ferrando (Missions Publiques), Éric Hamelin (Repérage Urbain), Gilles-Laurent Rayssac (Res Publica)
Agent de collectivité	Sandra Rataud

La phase de pré-terrain

Il a été convenu avec le comité de pilotage que la production finale attendue des étudiants se traduirait par une analyse transversale doublée de fiches individuelles nourries par les exemples observés sur le terrain. Une partie conséquente de la commande consiste ainsi à se déplacer directement sur le terrain auprès des villes et collectivités membres de France Urbaine afin de fournir l'éclairage local indispensable à la compréhension des questions de participation citoyenne. Compte tenu des contraintes temporelles imposées, les étudiants ont fait le choix de se limiter à un total de 7 visites de terrain. Ces visites de terrain, structurées autour d'entretiens avec les services et élus des collectivités, mais aussi avec les diverses parties-prenantes aux dispositifs participatifs (citoyens, associations, collectifs etc.), visent ainsi à analyser un nombre limité de dispositifs locaux en recueillant les retours d'une multiplicité d'acteurs.

Premiers terrains et protocole de visite

Deux déplacements préalables ont été réalisés auprès de deux membres volontaires du comité de pilotage. Les 20 et 21 décembre 2018, la ville et l'Eurométropole de Strasbourg et la métropole de Rouen ont accepté d'accueillir des étudiants pour des visites de terrain. Celles-ci étaient une occasion pour le groupe d'étude de se familiariser avec le protocole d'étude et de le mettre à l'épreuve.

Ces terrains exploratoires ont permis aux étudiants d'adapter leurs réflexions sur les méthodes d'analyse et la forme du rendu final à la réalité du terrain.

Le questionnaire

Afin de préparer au mieux les déplacements et de sélectionner les lieux de visite le plus pertinemment possible, un questionnaire a été diffusé par France urbaine auprès de ses membres. Celui-ci a été élaboré et codé par les étudiants avec l'aide de leur tuteur. Il a également fait l'objet d'une validation par le comité de pilotage après prise en compte des multiples retours critiques de ses membres. Si le questionnaire fut l'occasion d'établir une première prise de contact avec les collectivités disposées à recevoir des étudiants, le traitement des réponses récoltées a également permis de dresser un état des lieux assez général de la démocratie participative à l'échelle nationale.

Le questionnaire, disponible en ligne, présente différentes sections. Une auto-évaluation est par exemple demandée aux collectivités pour estimer le degré de réussite de leurs pratiques. Enfin, une partie du questionnaire est dédiée aux focus thématiques déterminés avec le comité de pilotage comme des sujets prioritaires (le numérique, l'inclusion des publics...).

Sélection des terrains

L'organisation des visites de terrain a été conditionnée par les impératifs universitaires des étudiants ainsi que les disponibilités de leurs interlocuteurs. Un certain nombre de dates a ainsi été retenu avant le choix des villes et collectivités à visiter.

Conçu en priorité pour apporter l'éclairage nécessaire à la sélection des terrains à visiter, le questionnaire n'a cependant eu qu'une portée insuffisante du fait du faible nombre de répondants : 34 collectivités. Il a par conséquent été décidé de choisir les terrains finaux parmi les répondants au questionnaire, les membres du comité de pilotage et les villes et collectivités s'étant directement signalées auprès de France urbaine comme volontaires. A cet impératif logistique a été ajoutée une double approche thématique et géographique avec pour objectif de retenir un panel relativement représentatif de la diversité des membres de France Urbaine en matière de démocratie participative. Les terrains retenus se répartissent ainsi sur la quasi-totalité du territoire (dans la limite des sept visites prévues), comprennent à la fois des villes, métropoles et communautés urbaines de taille et de population différentes et proposant une offre participative à des degrés variables.

La phase de rédaction

Une fois ces terrains effectués, s'est engagée une phase d'analyse transversale du matériau recueilli, de rédaction et de mise en forme du rendu final. Celle-ci a été l'occasion pour les étudiants de revenir sur leurs observations et conclusions ainsi que de traiter toutes les données accumulées lors de l'étude, que ce soit dans le cadre des terrains ou via le questionnaire.

La phase de terrain

Les territoires pour les visites de terrain ont été sélectionnés. Compte tenu des dates et collectivités retenus, les déplacements suivants ont été effectués :

Les 20 et 21 décembre 2018	<ul style="list-style-type: none">• La ville et l'Eurométropole de Strasbourg• Métropole Rouen Normandie
Les 14 et 15 février 2019	<ul style="list-style-type: none">• La ville de Clermont-Ferrand
Les 14 et 15 mars 2019	<ul style="list-style-type: none">• Nantes Métropole• La ville de Poitiers
Les 11 et 12 avril 2019	<ul style="list-style-type: none">• La ville de Grenoble• La Métropole Européenne de Lille

Guide méthodologique à l'attention de France urbaine

Les fiches territoire et démarche qui constituent le cœur de ce travail sont le fruit d'un travail d'enquête mené sur le terrain et suivant une méthodologie rigoureuse. Ainsi, chaque territoire traité a fait l'objet d'un déplacement sur le terrain tandis que chaque fiche démarche a nécessité la réalisation de plusieurs entretiens avec des interviewés représentatifs de la diversité des parties-prenantes concernées.

Chaque terrain fait ainsi l'objet :

- D'un **travail préalable** visant à...
 - ...s'approprier le contexte local pour délimiter l'objet de la visite
 - ...préparer les éléments nécessaires à la conduite des entretiens
- D'une **phase de terrain** lors de laquelle les entretiens sont réalisés
- D'un **temps de restitution** dont l'objectif est de rendre compte, puis de formaliser les données recueillies sur le terrain

Sélection des dispositifs	Préparation des entretiens	Terrain	Restitution
½ journée de recherche préalable 1 semaine de navette avec la collectivité	1 semaine de navette avec la collectivité 1 semaine de contact pour entretien 1 journée de rédaction des grilles d'entretien	1 journée et demi de déplacement sur le terrain (pour 2 à 3 démarches en moyenne)	½ journée pour les compte-rendus 1 à 2 jours pour la rédaction des fiches

Sélection des dispositifs

Une fois un territoire désigné pour faire l'objet d'un déplacement, une phase de recherche préalable basée sur la communication officielle de la collectivité permet de prendre connaissance de l'offre participative mise en place par cette dernière. Une attention toute particulière est accordée aux dispositifs en place ainsi qu'aux éléments de langage et

discours mobilisés. Une revue de la presse locale apporte un éclairage supplémentaire en mettant en lumière les dispositifs les plus visibles et innovants. Les étudiants identifient ensuite un agent de la collectivité concernée appartenant au service dédié à la participation citoyenne. Ce contact permet d'établir un point d'entrée légitime sur le territoire pour mobiliser les acteurs locaux, et de prendre connaissance des démarches jugées les plus

innovantes ou représentatives de la vision participative défendue par la collectivité. Les étudiants déterminent ainsi les démarches qui seront étudiées.

Préparation des entretiens

L'objet de cette phase de préparation est de fixer et de préparer les entretiens semi-directifs avec des acteurs du territoire (élus, services, citoyens, associations...) qui constituent la base de la méthodologie.

Les recherches menées au préalable sur les démarches retenues dessinent les grandes forces en présence. En collaboration avec la collectivité invitée à être force de proposition, une liste d'individus à contacter pour entretien est établie. L'objectif étant de recueillir la diversité des points de vue et des intérêts mobilisés autour d'une démarche, l'agenda final des entretiens doit tenter autant que faire se peut de permettre de rencontrer un représentant (officieux ou officiel) de chacune de ces grandes forces. D'une démarche à l'autre, on retrouve les grands ensembles suivants :

- Le service et/ou l'élu porteur de la démarche
- Un ou plusieurs citoyen(s) participants (idéalement avec des retours contradictoires sur la démarche)
- Une ou plusieurs association(s) ou acteurs tiers (entreprises, collectifs...) ayant pris part à la démarche

Une fois la liste des entretiens établie et ces derniers confirmés avec les intéressés, le croisement des informations issues des recherches préalables et du cadre d'analyse de l'étude permet de rédiger chaque grille d'entretien. Cette dernière vise à guider l'entretien via une série de questions plus ou moins personnalisées et qui permettent de mener l'interviewé sur les points d'intérêt. La grille d'entretien doit aborder les 5 grands axes thématiques, mais également inviter à un retour critique sur les forces et les faiblesses de la démarche.

Enquête de terrain

Les entretiens sont réalisés par les étudiants à partir de leur grille d'entretien. Un échange avec le service dédié à la participation citoyenne à l'arrivée pour introduction et avant le départ pour un débrief est préférable.

Restitution de l'enquête

Chaque entretien fait l'objet d'un compte-rendu relu par chacun des deux étudiants présents pour favoriser les regards croisés et éviter les erreurs et manques. Un retour collectif sur le terrain est ensuite réalisé pour mettre en évidence les spécificités du territoire : il prend la forme d'un court document soulignant les 3 points d'intérêt majeurs.

Ces documents de travail servent ensuite de base pour la rédaction des fiches.

La fiche territoire

Elle permet de présenter des éléments de compréhension complémentaires des pratiques de participation citoyenne d'une collectivité en apportant un éclairage territorial.

La première page apporte les informations de base sur la participation citoyenne dans ce territoire. La carte d'identité contient les éléments factuels (population, budget, ressources humaines) tandis que l'encadré « Contacts » vise à faciliter les échanges en mettant directement à disposition du lecteur les détails nécessaires. Une liste des dispositifs de la collectivité complète les démarches présentées dans les fiches dédiées. Les icônes thématiques mettent en avant dès le premier visionnage les problématiques auxquelles le territoire est en mesure d'apporter des réponses. Un encadré résume l'historique de la participation sur le territoire : les dates clefs (changement d'exécutif, de majorité, événement particulier), les documents socles ou encore les pratiques s'étant avérées les plus populaires structurent cet historique.

Plus analytique, la seconde page propose un double encadré présentant les objectifs du territoire en matière de participation citoyenne et l'organisation administrative en place. Ces objectifs sont issus des documents de communication de ce territoire, du champ lexical mobilisé par la collectivité et de ses mots d'ordre politiques. Les axes thématiques signalés en première page sont détaillés dans une courte analyse visant à soulever l'intérêt de ce territoire sur un aspect donné, qu'il soit positif ou négatif.

La fiche démarche

Elle vise à apporter toutes les informations nécessaires à prendre connaissance d'une démarche mise en place par une collectivité, voire à la reproduire, et à proposer un rapide panorama des forces et faiblesses de cette dernière.

Dès la première page, une série d'informations factuelles permet au lecteur d'identifier le type, le coût du dispositif ainsi que le service qui la porte. On retrouve une nouvelle fois des icônes thématiques qui précisent l'intérêt de la démarche. De plus, cette première page permet de rapidement comprendre

l'objet et le déroulé de la démarche. Tandis que le descriptif offre un bref aperçu (politique ou projet concerné, outils utilisés), le calendrier détaille point par point le déroulement. Enfin, les chiffres clés permettent de prendre connaissance de l'ampleur de la démarche.

La seconde page revêt une dimension plus analytique. On y retrouve les objectifs de la collectivité qui permettent de relier la démarche à la vision participative plus globale de son territoire. Une analyse thématique détaillée met en évidence son apport, ainsi que ses succès et échecs dans la résolution de questions considérées comme problématiques.

La troisième page clôt l'analyse par l'énumération des principaux motifs de succès et principales difficultés rencontrées. Elle propose ensuite des éléments plus ludiques comme « Le petit + » qui met en évidence l'originalité de la démarche, la citation qui résume la vision portée par cette dernière et l'élément visuel qui offre un aperçu de la communication de la collectivité. L'encadré « Contacts » permet quant à lui d'identifier rapidement un point d'entrée susceptible d'apporter des compléments d'information.

Protocole de reproductibilité

La série de fiches produites dans le cadre de cette étude fait office d'amorce à la création d'une base de données des pratiques participatives en place dans les collectivités membres de France urbaine. Celle-ci vise à proposer un état des lieux aussi exhaustif que possible des démarches à l'œuvre ainsi qu'un panorama des collectivités et de leur vision participative favorisant l'échange d'expériences et, à long-terme, la diffusion des pratiques.

Ce travail d'amorce a permis, d'une part, de mettre en lumière des problématiques communes dans un format pertinent et susceptible de répondre aux besoins formulés par le

groupe Participation citoyenne et, d'autre part, de produire un certain nombre de premières fiches. Il a par conséquent vocation à être complété sur la base de la méthodologie établie et des premières productions réalisées. Cependant, le travail des étudiants de Sciences Po s'achevant avec la remise de ce rendu, il appartient désormais à France urbaine et à ses membres de définir les conditions de production de ces fiches. Nous souhaitons formuler à ce titre un certain nombre de recommandations.

Réaliser les fiches en fin de démarche

Les fiches permettent d'opérer un retour sur les problématiques traitées, succès et difficultés rencontrées. Nous préconisons à cette fin d'attendre la fin d'une démarche pour que cette dernière fasse l'objet d'une fiche. La conclusion des dispositifs apporte en effet des éléments de conclusion et d'analyse supplémentaires qui enrichissent l'intérêt des fiches.

Utiliser les bons termes

La participation citoyenne mobilise un champ lexical restreint mais polysémique dans ses usages. Les qualificatifs des démarches (consultation, co-construction, concertation...) ont tendance à ne pas revêtir le même sens pour chaque collectivité. Il s'agit d'une difficulté qui est déjà source de confusions entre les collectivités et leurs citoyens. Afin d'éviter que ces dernières ne se reproduisent entre collectivités, nous préconisons l'utilisation du lexique située en annexes de ce dossier plutôt que l'appui sur les éléments de langage de la collectivité. Ce lexique s'appuie sur le guide de la participation citoyenne développée par Grenoble ainsi que la charte rennaise de la démocratie locale : ces deux documents proposent un lexique des grands concepts de la participation citoyenne s'appuyant pertinemment sur les travaux de définition croisés de plusieurs institutions publiques et privées.

Respecter la méthodologie d'enquête

Les fiches ont été réalisées sur la base d'un travail d'enquête suivant une méthodologie précise. Celle-ci se caractérise par sa dimension critique, permise par des entretiens semi-directifs avec un panel aussi représentatif que possible des forces mobilisées dans une démarche. Le respect de ce protocole d'étude nous semble à ce titre essentiel pour que les fiches conservent leur vocation analytique.

Les fiches ont vocation à être des documents opérationnels d'analyse et non à but de

communication. Par conséquent, il est essentiel de faire figurer les difficultés au même titre que les succès. L'exhaustivité et l'aspect critique du retour opéré par la collectivité concernée sur ses démarches sont les garantis d'un échange d'expériences de qualité.

Privilégier un enquêteur / un circuit de validation apportant un regard extérieur

L'individu ou le collectif en charge du recueil des données, puis de la rédaction des fiches devra être désigné avec attention. Nous préconisons le choix d'un enquêteur extérieur à la collectivité concernée. Il pourrait par exemple s'agir d'un chargé de mission au sein de France urbaine dédié partiellement ou totalement à cette tâche.

A défaut, si la production des fiches revient à la collectivité concernée, la mise en place d'un circuit de validation pourrait permettre de garantir ce regard critique. Si une validation par le Comité de Pilotage est essentielle, faire appel à une institution tierce pour constater et contredire les données fournies par la collectivité serait valorisante.

Assurer l'actualisation des fiches

L'intérêt de ces fiches réside grandement en leur capacité à mettre directement en contact des collectivités volontaires pour échanger et apprendre les unes des autres. Dès lors, la mise à jour régulière de ces dernières, et tout particulièrement des contacts, est nécessaire à leur bon fonctionnement et pourrait être garantie par un circuit d'actualisation régulier (annuel ou biennuel).

Dans le cas des démarches permanentes et renouvelées chaque année (de type budget participatif ou appel à idées), chaque édition fait souvent l'objet d'ajustements. Une méthode d'actualisation des fiches permettant de signaler les modifications opérées d'une édition à l'autre pourrait être développée pour apporter une dimension évolutive au fiche démarche.

Lexique

Ce lexique a pour objectif d'explicitier les termes utilisés dans la partie introductive de ce document ainsi que dans les fiches démarches et territoires placées à la suite. Il est apparu pertinent de clarifier les ambiguïtés sémantiques des termes relatifs à la participation citoyenne. Ces définitions ont été puisées dans des documents existants, notamment le Guide pratique de la participation citoyenne à Grenoble, la Charte rennaise de la démocratie locale et la Charte angevine de la participation.

Les différentes définitions de démocratie

La participation citoyenne s'inscrit dans une conception spécifique de la démocratie. Historiquement construite dans une relation de complémentarité avec la démocratie représentative, elle refait surface aujourd'hui au niveau local comme vecteur d'amélioration d'une démocratie jugée imparfaite. Son récent développement a par ailleurs donné lieu à un travail de définition et de délimitation.

- La **démocratie représentative** permet d'exprimer la volonté générale par l'intermédiaire de représentants élus au suffrage universel à qui les citoyens délèguent leurs pouvoirs.
- La **démocratie participative** vise à favoriser l'implication directe du plus grand nombre de citoyens concernés dans le gouvernement des affaires publiques.
- La **démocratie d'interpellation** permet à tout citoyen de susciter le débat autour de projets mis en place par une instance institutionnelle mais aussi de faire émerger dans l'espace public des sujets qui n'étaient pas prévus dans l'agenda des politiques publiques.
- La **démocratie locale** relève d'un système caractérisant le transfert de certaines compétences par un État à une collectivité locale ou régionale dotée elle-même d'institutions démocratiques.
- La **démocratie directe** permet aux citoyens d'exercer directement leurs pouvoirs sans l'intermédiaire des représentants.

Les différentes formes de participation citoyenne

La participation citoyenne est certes définie par les outils qu'elle mobilise, mais surtout par ses objectifs parmi lesquels le degré d'intégration des contributions recueillies à la décision. Pour autant, ces différents degrés ne sont pas à hiérarchiser : ils peuvent au contraire coexister et visent à apporter une solution adaptée aux besoins de la collectivité et à sa perception de la participation.

- **Information** : l'information, préalable aux autres formes de participation, répond à des objectifs de communication, de sensibilisation et de transparence. En faisant preuve de clarté et de pédagogie, informer les citoyens permet de lever les malentendus et les incompréhensions tout en favorisant une montée en compétence des citoyens sur les problématiques relevant des politiques publiques. L'information se décline sous différentes formes :

L'information de proximité (communication passant par des affichages, de la distribution de documents...);

Des temps d'information commentée tels que des ateliers citoyens ou encore des expositions commentées ;

Des temps d'information et de dialogue concentrés sur des projets dans le cadre d'une réunion publique.

- **Consultation** : la consultation vise à recueillir la parole citoyenne afin d'éclairer la décision et d'enrichir un projet initial. Ainsi, les besoins des citoyens sont mieux identifiés et il est possible de mieux ajuster les politiques publiques en fonction de ces derniers. Ce type de participation repose sur la mise en place d'outils divers permettant de toucher des publics spécifiques, notamment les habitants qui ne donnent pas spontanément leur avis.

- **Concertation** : la concertation vise à faire dialoguer différents acteurs aux intérêts parfois divergents. Cette confrontation des points de vue est à l'origine d'un travail et d'une réflexion collective autour d'un projet, d'une problématique ou d'un objectif défini par l'institution et soumis aux habitants et aux autres acteurs concernés. Ainsi, la concertation prépare la décision finale des élus qui s'engage à tenir compte dans de ces échanges.

Ce type de participation s'appuie fréquemment sur une animation exercée par un acteur tiers, permettant davantage de neutralité.

- **Co-construction** : la co-construction repose sur une démarche collaborative. Ce processus permet l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets. Elle permet par ailleurs le développement d'une citoyenneté active.

Les citoyens et les acteurs locaux participants sont le plus souvent membres à part entière de l'instance de pilotage du projet dans une logique de co-responsabilité et de codécision.

Enfin, des citoyens sont associés au suivi, à la mise en œuvre et à l'évaluation du projet.

Les différentes étapes de la participation citoyenne

Une politique participative est issue d'une démarche, c'est à dire d'une volonté politique des élus, des services ou des citoyens. Cette conception de la démocratie participative trouvera sa transcription dans un dispositif, c'est à dire dans la mise en place d'un ensemble d'outils visant à répondre au mieux aux enjeux fixés préalablement. Les outils quant à eux sont les leviers opérationnels de la vision participative. Ils possèdent chacun leurs caractéristiques propres (populations touchées, productions collectives ...), ce qui rend leur coopération essentielle pour répondre aux buts annoncés par la démarche initiale.

- **Démarche** : vision politique des élus, des services, ou des citoyens, et visant à articuler la participation citoyenne à des objectifs généraux liés à la citoyenneté ou au fonctionnement de l'institution.
- **Dispositif** : assemblage intentionnel d'éléments hétérogènes (instruments, méthodes, actions publiques, etc.) répartis spécifiquement en fonction d'une finalité attendue, définie par la démarche initiale.
- **Outil** : leviers opérationnels de la vision participative, instruments possédant leurs caractéristiques propres vis-à-vis des publics touchés ou encore de la nature de la parole mobilisée.

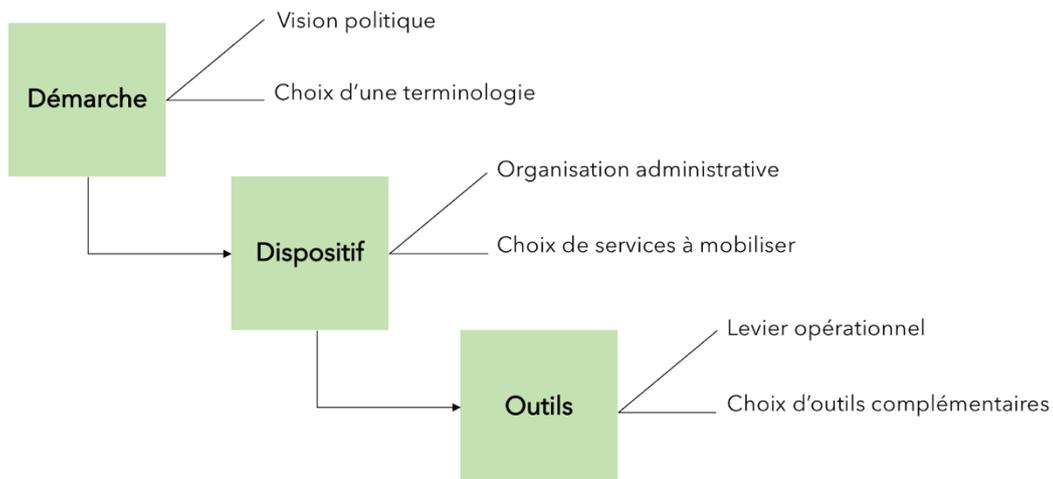


Schéma explicatif des relations et de la terminologie Démarche - Dispositif - Outils

Bibliographie

Ouvrages généraux

- ❖ BACQUÉ Marie-Hélène, BIEWENER Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?* La Découverte, 2015.
- ❖ BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative.* La Découverte, « Recherches », 2005.
- ❖ BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie.* Seuil. 2008.
- ❖ GAYDU, Cédric. *La démocratie participative locale : l'institution du budget participatif de la ville de Paris.* L'Harmattan. 2016.
- ❖ GOURGUES, Guillaume. *Les politiques de démocratie participative.* PUG. 2013.
- ❖ MAZEAUD, Alice & NONJON, Magali. *Le marché de la démocratie participative.* Éditions du croquant. 2017.
- ❖ NORYNBERG, Patrick. *Une nouvelle ambition pour la démocratie participative : un éventail de pratiques citoyennes.* Y Michel. 2014.
- ❖ SINTOMER Yves. *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative.* La découverte, « Sur le vif ». 2007.
- ❖ SUBRA, Philippe. *Géopolitique locale. Territoires, Acteurs, Conflits.* Armand Colin. 2016.

Articles scientifiques

- ❖ ALBERTINI, Jean-Benoît. « Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s) : réflexions et aspects pratiques ». *Revue française d'administration publique.* 2014. pp.529-541.
- ❖ BLONDIAUX, Loïc & FOURNIAU, Jean-Michel. « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? Démocratie et participation : un état des savoirs ». *Participations.* pp. 10-34.
- ❖ BRETON, Philippe & GISSINGER, Célia. « Les conseils de quartier, un révélateur des difficultés d'émergence du nouveau « pouvoir consultatif ». *Communication & organisation.* N°35. 2009. Pp. 124-135.

Thèse

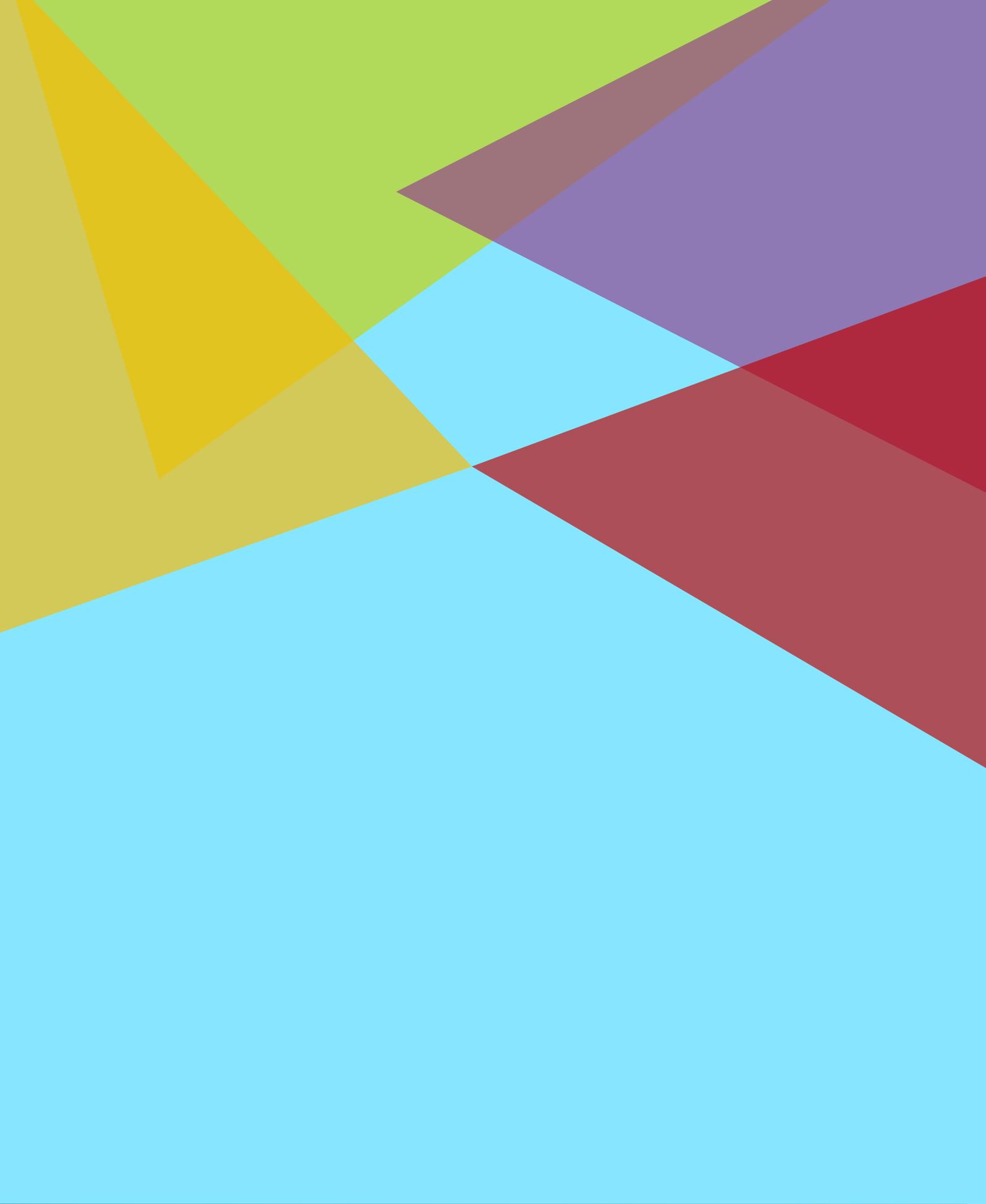
- ❖ JARRY, Lucas. *Le citoyen dans le projet urbain : Nantes, figure d'exemple*. 2015.

Rapports nationaux ou internationaux

- ❖ BACQUÉ, Marie-Hélène & MECHMACHE, Mohamed. *Le pouvoir d'agir. Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Rapport à François Lamy, Ministre délégué chargé de la ville*. 2013.
- ❖ Observatoire International de la Démocratie Participative. *Rapport : La démocratie participative au niveau local*. 2017.
- ❖ Office de consultation publique de Montréal. *S'approprier la ville. Participation sans exclusion : rétrospective des 15 ans de l'OCPM*. 2017.
- ❖ Décider Ensemble & Cap Collectif. *Le baromètre de la démocratie locale numérique*. 2017.
- ❖ Sénat. *Décider en 2017 : le temps d'une démocratie « coopérative ». Rapport de la mission d'information « démocratie »*. 2017.

Rapports locaux

- ❖ Conseil de Développement de l'Eurométropole de Strasbourg. *Favoriser la transition énergétique sur l'Eurométropole de Strasbourg par l'engagement citoyen*. 2016.
- ❖ Conseil de Développement Plaine Commune. *Le Grand Paris, les territoires du Grand Paris, et la démocratie participative. 6ème contribution du Grand Paris*. 2016.
- ❖ Avis du Conseil de développement d'Aix-Marseille-Provence. *Propositions pour une démarche de participation citoyenne*. 2018.
- ❖ Grenoble Alpes Métropole. *Les métropoles à l'écoute des territoires. Actes de rencontre de Grenoble*. 2017.



Blank white space at the bottom of the page.