



## **Les maires des villes de banlieue et la participation citoyenne**

**Une enquête auprès des maires de Ville & Banlieue**

**Mai 2014**

## **SOMMAIRE**

<b>Avant propos</b>	p. 3
<b>Introduction</b>	p. 4
<b>I - A quoi ressemble la démocratie participative dans les villes de banlieue</b>	
A - Les dispositifs déjà à l'œuvre	
a. Le cadre législatif	p. 10
b. Les outils institués de la démocratie participative	p. 12
c. Les domaines abordés par la participation	p. 15
d. La participation citoyenne et la politique de la ville	p. 16
B - L'organisation de la démocratie participative dans les villes de banlieue	
a. La volonté politique des élu(e)s et l'implication des communes	p. 17
b. La structuration institutionnelle du dispositif participatif	p. 18
c. La formalisation concrète de la démocratie participative	p. 20
d. La mobilisation et l'animation de la démocratie participative	p. 22
<b>II - Au-delà des limites de la démocratie participative</b>	
A - Ce que représente la démocratie participative pour les élu(e)s des villes des banlieues	p. 28
B -. Face aux réalités de la participation : un désintérêt des habitants à nuancer	
a. Une participation orientée vers davantage de représentativité	p. 32
b. Sur la voie d'une mobilisation participative dynamique	p. 34
c. Une participation qui donne du pouvoir au citoyen	p. 36
<b>III - Vers un renforcement de la démocratie participative</b>	
A - Les facteurs de réussite	p. 38
B - Les problèmes récurrents ou persistants	p. 39
C - Les attentes des élus	p. 40
<b>Synthèse</b>	p. 43

## Avant propos

En juillet 2013, la sociologue Marie-Hélène Bacqué et le militant associatif Mohamed Mechmache ont remis un rapport intitulé « Pour une réforme radicale de la politique de la ville » au ministre délégué à la Ville, François Lamy. Mandatés par ce dernier, les auteurs, accompagnés d'une commission composée de responsables associatifs, d'élus locaux, de professionnels et de chercheurs, ont, durant six mois, consulté des acteurs associatifs et des membres de collectifs afin de proposer des solutions pour accroître la participation des habitants des quartiers populaires dans l'élaboration des politiques publiques, et notamment celle de la ville. Le rapport avance ainsi 30 propositions pour guider la réforme sur ce chapitre.

Cette volonté de replacer la participation citoyenne dans la politique de la ville s'est engagée dès la remise des conclusions de la concertation nationale le 31 janvier 2013. L'intervention citoyenne est alors considérée par le ministre délégué à la Ville comme « un enjeu décisif de la réforme de la politique de la ville ».

Depuis, le projet de loi « de programmation pour la ville et la cohésion urbaine » a inscrit la politique de la ville dans « une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques ». Les conseils citoyens au sein des contrats de ville et les maisons du projet dans les programmes de renouvellement urbain deviennent les principales dispositions pour associer les habitants à la politique de la ville. Ces avancées, aussi significatives soient-elles - c'est la première fois que le principe de co-construction est inscrit dans la loi - ne représentent qu'une partie de l'ensemble des propositions du rapport Bacqué-Mechmache.

En septembre 2013, une convention cadre entre le ministère délégué à la Ville et l'association Ville & Banlieue était signée afin d'accompagner la mise en œuvre de la nouvelle politique de la ville. Actant une crise démocratique et appelant à une révolution citoyenne des politiques publiques, les maires de Ville & Banlieue partagent le souhait du ministre de « remettre les habitants au cœur de l'action publique ». Les engagements communs insistent sur l'exigence d'un tournant décisif en matière de participation et annoncent que « le renforcement du pouvoir d'agir des habitants est la condition première du rétablissement de l'égalité républicaine. »

Par cette convention, l'Association Ville & Banlieue s'engageait aussi à lancer une étude auprès de ses maires adhérents sur leurs pratiques et initiatives en matière de participation citoyenne.

L'objet de cette étude est d'explorer la thématique du point de vue des élus, en questionnant autant leurs pratiques que leur conception de la participation citoyenne.

## Introduction

L'idée de la participation citoyenne et l'ambition d'une démocratie plus participative ne sont pas nouvelles. Avant les élections présidentielles de 2007 et le retour sur le devant de la scène de cette volonté grâce à la candidate du parti socialiste, les premiers pas de la politique de la ville à la fin des années 70 avaient déjà pour ambition une plus grande démocratisation de la gestion publique dans les quartiers, puis par contagion dans l'ensemble des agglomérations. **Au fil des années 80 et 90, la politique de la ville évolue tout en gardant en tête qu'elle ne pourra réussir sans la participation active de ses bénéficiaires.**

Ces intentions ne sont pas anodines puisque les réflexions sur le formalisme et l'inachèvement de la démocratie, dont la critique de Marx constitua la première formulation, ont fait l'objet d'un certain nombre d'écrits. Marx nous dit que la démocratie contemporaine fait du peuple le souverain, mais lui refuse la participation au pouvoir. Ainsi, en dehors des élections, la question se pose de la capacité des citoyens à se faire « bien représenter », à interpeller le pouvoir politique central ou local, et à peser sur ses décisions.

En dénonçant les limites de la démocratie représentative, de nombreux auteurs, de Marx à Rosanvallon, s'intéressent à ce que pourrait être une « démocratie réelle », plus participative, où le gouvernement politique de la cité s'appuierait davantage sur l'expression de la volonté du peuple. Les quelques constats qui suivent nous amènent à prendre la mesure actuelle de ses critiques.

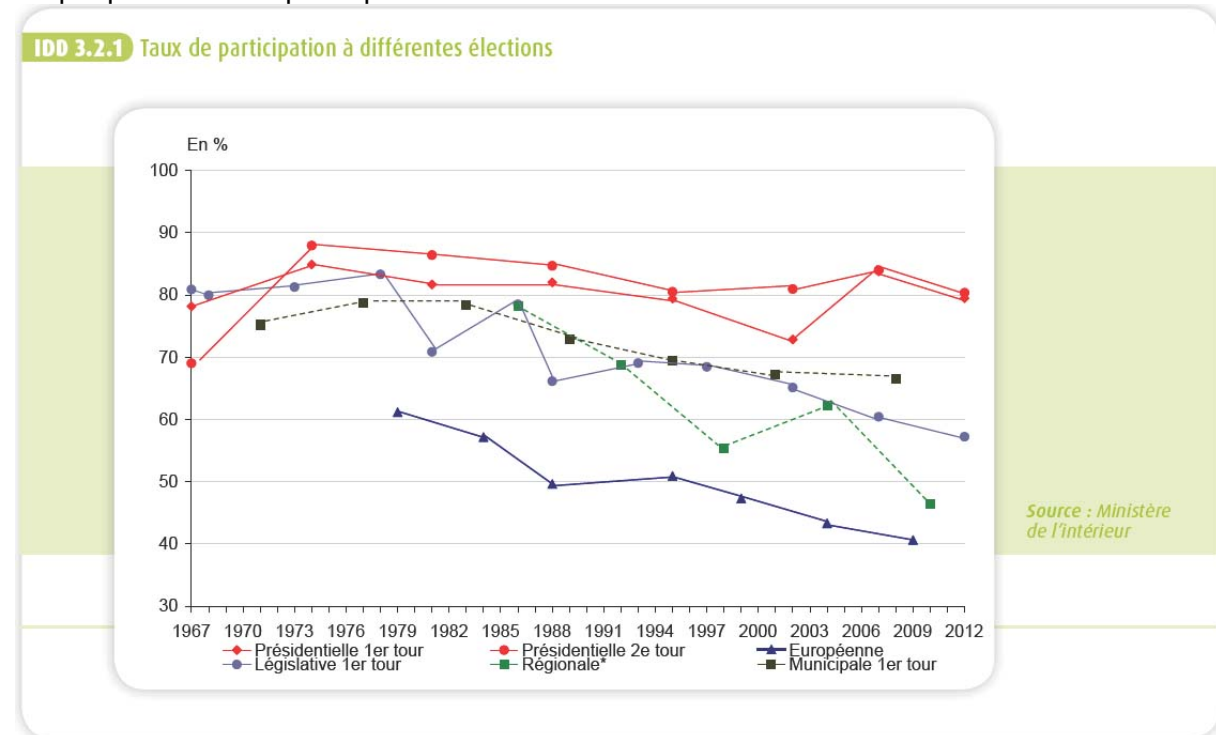
### Abstentions et déséquilibres politiques

Des études sur la confiance politique livrent régulièrement une série de pourcentages sur le rapport que la population française entretient avec la démocratie et les institutions politiques. Les dernières en date, celles du Cévipof (Centre de recherches politiques de Sciences Po) et de l'Ipsos, réalisées entre décembre 2013 et janvier 2014 sont significatives.

Selon l'enquête du Cévipof, 69% des individus interrogés estiment que la démocratie ne fonctionne « pas très bien » ou « pas bien du tout », soit 15 points de plus que l'année précédente en réponse à la même question. Toujours selon l'enquête du Cévipof, 60% des interrogés n'ont confiance, ni dans la droite, ni dans la gauche pour gouverner le pays. Face à ces chiffres, exprimant un relatif rejet du fonctionnement démocratique, 61% des interrogés se sentent pourtant prêts à participer à une manifestation pour défendre leurs idées. L'enquête de l'institut Ipsos fournit des résultats convergents puisque 92% des individus interrogés déclarent qu'ils ne font « plutôt pas confiance », ou « pas confiance du tout » aux partis politiques. Et 88% des individus interrogés considèrent que « les hommes et les femmes politiques ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens ».

Même si ces chiffres peuvent difficilement être isolés de l'actualité politique et médiatique, ils montrent malgré tout, un **sentiment de défiance croissant** à l'égard du système démocratique et politique français. Cette défiance s'illustre également dans l'observation comparée de la participation électorale aux différents scrutins depuis les années 70 (voir graphique n°1). D'un scrutin à l'autre, l'**abstention** ne cesse de s'accroître depuis 35 ans : une évolution généralement considérée comme le symptôme le plus emblématique et le plus éclatant de la crise de la représentation politique.

Graphique : Taux de participation à différentes élections



De plus, il a été démontré à plusieurs reprises que ce constat général s'accroît clairement dans les quartiers populaires, représentés statistiquement jusqu'à maintenant par les Zones Urbaines Sensibles. C'est notamment ce qui est analysé dans une étude de Ville & Banlieue réalisée en 2013 à partir de l'actualité politique en banlieue. Même si elle n'est le fait d'aucune catégorie sociale en particulier, **la hausse générale et continue de l'abstention est de plus forte ampleur en ZUS**. Et la raison la plus fréquemment évoquée pour expliquer cette « sur-abstention » réside dans le **sentiment de mise à l'écart et de ségrégation réelle ou supposée** qui indubitablement renforce le désinvestissement politique.

Sans reprendre l'image symbolique des « cités-ghettos » désertés politiquement et institutionnellement, l'aggravation constante des situations socio-économiques dans les quartiers populaires peut être considérée comme un fait objectif traduisant la réalité des inégalités sociales et urbaines à l'œuvre. Ainsi, la défiance envers le système politique peut également s'expliquer par la prégnance de ces mêmes inégalités. *A quoi bon porter un intérêt aux échéances politiques puisque ma situation sociale reste inchangée et que mes perspectives ne s'améliorent guère malgré les alternances politiques ?*

Au-delà des liens entre relégation sociale et abstention politique, des études sociologiques nous enseignent que l'attention accordée au fonctionnement du champ politique est inégalement distribuée dans l'espace social. Les principales variables sont le niveau d'études atteint par les citoyens qui conditionne l'orientation parmi les offres politiques, et la position dans la division du travail qui rend l'expression politique de chacun plus ou moins légitime. Schématiquement, **moins l'individu est diplômé, moins il vote, et moins sa situation professionnelle est stable, moins il sera politisé. Les habitants des quartiers populaires cumulent souvent ces caractéristiques, il n'est pas anormal pour eux d'exprimer un plus grand désintérêt pour la politique et par conséquent de s'abstenir.**

Enfin, un dernier déséquilibre politique se manifeste plus intensément dans les quartiers populaires : c'est l'impossibilité pour une partie des citoyens (environ 30 % des habitants des quartiers situés en politique de la ville) de s'exprimer aux élections du fait de leur condition d'étrangers n'appartenant pas à la communauté européenne. Le droit de vote refusé aux résidents extra-communautaires aux élections locales renforce ainsi la distorsion entre la réalité socio-ethno-démographique des quartiers populaires et la réalité politique. **Si l'on additionne abstention et non-vote des résidents extra-communautaires, des candidats élus n'ont parfois totalisé que 10 % à 15 % des suffrages** parmi la population en âge de voter dans la commune. Ce qui ne peut que constituer une difficulté supplémentaire dans le gouvernement de la cité, puisque la légitimité de l'élu peut se retrouver contestée s'il ne fait pas preuve de volontarisme participatif. Du côté des citoyens écartés de l'élection, une image de citoyens de « seconde zone » leur est renvoyée et les éloigne plus fortement d'une quelconque expression politique.

### **Les obstacles à la représentation politique**

Il est un fait couramment accepté dans les démocraties contemporaines, c'est celui du manque de représentativité des élus politiques. Même si ces derniers ne sont pas censés représenter parfaitement le corps social, le décalage entre « gouvernés » et « gouvernants » se fait le plus souvent au détriment des classes populaires, notamment depuis les années 80 lorsque la présence politique et militante dans les quartiers populaires s'est affaiblie. Depuis, les classes populaires, en tant que groupe social minoritaire, sont moins représentées dans les instances et les positions de pouvoir. Par ailleurs, des travaux sociologiques nous montrent que, plus la fonction politique occupée est élevée, plus la sélection sociale pour y accéder est importante. Ainsi la part des cadres et des professions intellectuelles supérieures au sein des exécutifs locaux dans les communes de plus de 10 000 habitants est largement majoritaire, à l'inverse des ouvriers ou des employés. La sélectivité sociale ne s'arrête pas là, elle peut également être sexuelle ou générationnelle.

Ce manque de diversité n'est pas forcément un problème puisque l'élu a justement pour fonction de représenter la diversité sociale. Seulement l'on sait que les pratiques et les représentations sociales, qui conditionnent les idées et les projets des élus, sont profondément marquées et dépendantes des conditions d'existences de ces mêmes élus : âge, sexe, catégories socioprofessionnelles, revenus, quartier, type d'habitation, etc. D'où l'importance de la démocratie participative pour permettre aux groupes sociaux les moins représentés de se faire entendre et d'influer sur la vision et les décisions des élus.

**Au-delà, d'autres obstacles ralentissent la progression de la représentation des classes populaires.**

C'est le cas avec la « **professionnalisation** » de l'exercice politique. En effet, la complexification de la gestion publique porte à croire que les mandats politiques requièrent des seuils de compétences élevés, ce qui les rendrait accessibles aux seuls citoyens socialement « compétents ». Cette critique de la professionnalisation de l'exercice politique est considérée par beaucoup comme le point de départ du décalage entre les gouvernés et les gouvernants.

Ensuite, quand bien même une pluralité de catégories sociales sont élues sur une liste municipale, une forme de concentration du pouvoir local naît des **logiques qui régissent le choix des adjoints au maire et l'attribution des délégations**. Une division sociale du travail exécutif s'opère et les élus dotés du plus grand capital économique, culturel, social et symbolique se verront attribuer plus naturellement les postes les plus prestigieux et les plus proches du maire.

Enfin, **le cumul des mandats**, autant dans le temps que dans les diverses institutions, peut être avancé comme un obstacle à une meilleure représentation politique des classes populaires. C'est en tout cas l'argument d'une démocratie plus représentative qui est continuellement repris lors des phases législatives qui consacrent la réduction du cumul des mandats. La dernière en date est la plus avancée puisqu'elle sépare la fonction législative et la fonction exécutive locale à compter de 2017. Il est cependant possible d'aller encore plus loin en limitant le cumul entre les mandats locaux et entre les divers organismes publics ou parapublics locaux, ou alors en plafonnant dans le temps le nombre et la durée des mandats réalisables.

### **Une société urbaine qui gagne en complexité**

Le gouvernement des villes contemporaines et des sociétés urbaines s'est progressivement complexifié avec les débuts de la décentralisation et la remise en cause du rôle de l'État dans l'action locale. Pour beaucoup, le niveau national a perdu sa centralité et son épaisseur en faveur des niveaux décentralisés. Les villes sont devenues progressivement le nouvel espace politique et social, développant des stratégies propres de manière relativement autonome. Conjointement à l'affirmation des villes, l'évolution des territoires urbains les confronte à de nombreux défis : s'adapter aux mutations économiques, maîtriser l'expansion urbaine, faciliter les mobilités, lutter contre la pauvreté et le chômage, favoriser la cohésion sociale et accentuer les exigences environnementales, promouvoir la citoyenneté, etc.

L'avènement de la ville contemporaine a ainsi amené le pouvoir urbain à se recomposer. La question de la gouvernabilité des villes s'est posée avec acuité et les modalités de pilotage, de gestion et de démocratie ont pu être reconsidérées. Le gouvernement urbain, considéré comme centralisateur et peu adaptable a fait place à la notion de « **gouvernance urbaine** » : dispositif de gouvernement cherchant à coordonner une multitude d'acteurs privés et publics, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des objectifs spécifiques discutés et définis collectivement. La production de ce projet collectif peut être considérée par les élu(e)s comme une réponse plus ou moins efficace aux défis des villes contemporaines.

Mais l'idéologie ou la mise en place d'une véritable gouvernance ne saurait avoir tout résolu. La persistance de dysfonctionnements liés aux inégalités spatiales et aux exclusions sociales, entache le projet commun et partagé de la ville ; et cette situation plaide pour la **prise en compte d'une expertise d'usage à côté et au-delà de l'expertise politique et technique**, une expertise plus proche du terrain de la gestion de proximité, où citoyens et société civile disposent vraiment d'une expérience, d'attentes et de points de vue irremplaçables à faire valoir.

### **Une démocratie à réinterroger**

Face à ces constats, rares sont ceux qui arrivent à dépasser notre conception traditionnelle de la démocratie, tant elle apparaît comme un « progrès » historique et politique. Ayons pourtant en tête que son évolution s'inscrit dans un processus continu, et lui-même constamment évolutif. Des partis politiques et des syndicats aux associations et aux institutions de surveillance et de régulation, la démocratie n'a eu de cesse de répondre aux exigences sociales en se renouvelant.

Aujourd'hui, si crise de la démocratie il y a, c'est d'abord **une crise de confiance des citoyens dans l'offre politique**. Pour cette raison, il n'est pas utile de parler de désaffection démocratique, ni même de désintérêt pour la chose publique. Malgré les apparences et les multiples interprétations, les citoyens restent convaincus de la nécessité d'une action

collective et d'une fonction politique. Pour s'en convaincre, il suffit de porter le regard sur les autres formes d'expression politique et de constater le **redéploiement de l'activité citoyenne** : engagement dans la vie associative et la vie locale, pétitions, attachement à la manifestation, organisations diverses privilégiant la proximité, mobilisations alternatives, recours à une information plus critique, etc.

La 6<sup>ème</sup> enquête de l'Observatoire de la jeunesse solidaire de l'Afev, réalisée en décembre 2013, en apporte la preuve. Pour 55 % des jeunes enquêtés de 15 à 30 ans, la politique est importante dans leur vie, et plus de 8 jeunes sur 10 suivent son actualité. L'enquête met en avant une réappropriation plus personnelle du politique, où le non-alignement sur le processus démocratique traditionnel masque finalement une grande espérance dans la démocratie et une demande plus forte de prise en compte de la voix des citoyens.

Ces aspirations et ces nouvelles formes de mobilisation, portées par une nouvelle génération de citoyens, ne sont pas antinomiques avec la démocratie représentative. Au contraire, **la démocratie participative ne cherche pas à dépasser la démocratie représentative mais bien plus à l'enrichir** en renouant les liens entre « gouvernés » et « gouvernants ». Et c'est justement cette évolution vers une démocratie plus participative qui, en s'attaquant aux verrous qui cadenaient le jeu politique, à la relégation sociale et civique de certaines catégories de citoyens et à l'indispensable modernisation de la démocratie représentative, légitimera à nouveau la démocratie.

Cela est encore plus indispensable dans les quartiers populaires car c'est dans ces territoires que se mélange le plus de défiance et de déception vis-à-vis de la sphère politique et de l'action publique. Les habitants des quartiers populaires, persuadés de ne pas compter aux yeux du monde politique, se sentent ignorés, dévalorisés. Ils demandent à être traités comme des citoyens à part entière, au-delà de toute discrimination et de tout déni d'égalité. Ces attentes sont vives et se manifestent par une vitalité et un dynamisme insoupçonnés et non employés.

C'est donc en développant la participation que se créera une culture politique à même de permettre aux habitants de devenir acteurs, de leur quartier, de leur ville et de leur destin individuel et collectif. La légitimité de l'action publique et des interventions sociales ou urbaines dans les quartiers de la politique de la ville s'en trouvera indubitablement rehaussée. En remettant le citoyen au cœur du débat politique, c'est le pouvoir d'agir des citoyens et leur capacité d'interpellation qui sortiront renforcés, début de réponse attendue à l'émancipation sociale de populations durement touchées par la précarité économique, la relégation sociale et la stigmatisation.

### **L'injonction participative**

En s'immisçant progressivement dans la loi, les références à la démocratie participative ont tenté de traduire les exigences précédentes dans l'exercice des politiques publiques sur l'ensemble des territoires. **L'échelon local, celui des quartiers, est apparu comme le lieu le plus propice au développement de la démocratie participative.** C'est en effet à cette échelle que se jouent les enjeux du quotidien, du cadre de vie, et d'une partie de la vie sociale entre les individus. Loin d'épuiser la totalité des enjeux liés au développement urbain, cette échelle peut permettre également de questionner des enjeux plus globaux, ce qui dans la pratique n'est pas souvent le cas.

On a ainsi assisté en peu de temps à une multiplication des dispositifs participatifs dans les quartiers : enquêtes, réunions, débats, ateliers, conseils, etc. La démocratie participative est devenue un impératif sans que la diversité de ses objectifs et des termes employés pour la décrire – information, concertation, participation, décision – ne soit toujours précisée.



**L'impératif participatif s'est imposé à tous de façon apparemment consensuelle, mais il recouvre en réalité des logiques assez distinctes** et les retours d'expériences vécues de dispositifs de participation font état de certaines insatisfactions sur la qualité et l'impact de ces dispositifs.

Il est souvent reproché à la démocratie participative de mobiliser les citoyens qui ont les meilleures dispositions pour le faire, opérant ainsi une sélection sociale au détriment des plus précaires et des plus discriminés. Ces derniers, quand ils sont présents, sont souvent accusés de manquer de civisme tout simplement parce que leur participation n'a pas pu être accueillie. Quant aux citoyens investis dans des dispositifs de participation, ils regrettent souvent que les démarches proposées ne soient que consultatives. Pourtant, comme le montre l'intérêt pour la chose publique, la capacité des citoyens à mobiliser leurs savoirs d'usage, leur compréhension de la société et de la politique ne devrait pas être mise en doute. Mais cela nécessite bienveillance et écoute de la part des élu(e)s et des maîtres d'ouvrage publics.

En matière de démocratie participative, un certain flou continue de prévaloir, avec certaines ambiguïtés, certaines confusions parfois entretenues, tant côté habitants, que côté professionnels et élu(e)s.

L'enquête que nous avons lancée auprès de nos villes et de nos maires adhérents a cherché à les dissiper à partir de quelques questions simples :

- Comment les élus de banlieue se représentent-ils la démocratie participative ? Quelle idée s'en font-ils ?
- Comment s'en sont-ils emparés et comment la pratiquent-ils ? Comment la font-ils évoluer au fil des années ?
- Quel bilan en font-ils ? Et comment jugent-ils les lois qui renforcent et définissent leurs obligations en la matière ?

# I. A quoi ressemble la démocratie participative dans les villes de banlieue ?

## A. Les dispositifs déjà à l'œuvre

---

En raison d'une inadaptation des institutions locales de base aux dimensions des agglomérations et d'une prédominance de la démocratie représentative dans le processus de décentralisation, le développement d'une démocratie plus participative au niveau local est encore à construire. Pour autant, les villes de banlieue, *tout comme l'ensemble des villes*, sont à considérer comme des lieux importants de la « démocratie directe ».

Ainsi, des pratiques et une législation propres ont permis de développer des dispositifs participatifs. Ces derniers sont à différencier en fonction :

- du niveau de participation qu'ils autorisent et des groupes sociaux auxquels ils permettent de s'exprimer,
- de l'objet de la participation qu'ils permettent et de l'étendue du pouvoir qu'ils confèrent aux citoyens participants,
- de leur degré de formalisation.

### a. Le cadre législatif

Aucun texte de droit n'a établi de définitions juridiques stables pour désigner ce que l'on entend par « participation ». Cependant, plus on a ressenti le besoin de faire participer le public, plus on a créé, par la loi, d'outils participatifs. Même si des dispositions existent à d'autres niveaux (La Convention d'Aarhus au niveau international est considérée comme une référence des procédures de participation du public dans le domaine de l'environnement et du développement durable), il est ici question du droit français.

La première disposition législative date de la loi du 17 juillet 1978 et permet à chaque administré un large accès aux informations et aux documents administratifs locaux. Ce **droit à l'information** n'est pas anodin, puisque la qualité de la participation émane en partie de la qualité de l'information.

À partir de 1984, de nombreuses décisions locales doivent être précédées d'une **d'enquête publique**. Cette disposition concerne principalement l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement. L'enquête publique est la seule procédure participative juridiquement organisée qui emporte de réels effets de droit sur la décision administrative ; cependant la phase d'enquête publique n'intervient que très tardivement dans le processus décisionnel, alors qu'il est souvent recommandé de faire jouer la participation citoyenne le plus en amont possible.

En matière d'aménagement, des projets locaux particulièrement importants peuvent être soumis à la procédure de **débat public** à partir de 1995. Procédure plus rigoureuse, car l'organisation n'est pas pilotée par la collectivité mais par la Commission nationale du débat public (CNDP), agissant en tant qu'autorité administrative indépendante ; autorité dont les possibilités de saisine restent assez limitées alors que ses conclusions prétendent toujours donner la meilleure photographie possible de l'opinion publique.

Enfin, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 instaure une **obligation de concertation** de la part des collectivités locales sur les opérations d'aménagement. Associant des habitants, des associations locales ainsi que tous les acteurs concernés durant l'élaboration du projet, cette disposition prend la suite de l'article 4 de la loi d'orientation pour la ville de 1991 qui instaurait la concertation non pas à l'échelle de la ville, mais à l'échelle du quartier. Le retour d'une procédure de concertation, obligatoire mais peu contraignante, lors d'opérations d'aménagement est désormais de nature plus urbanistique qu'à visée sociale.

Dernier dispositif législatif en la matière, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité permet aux communes de créer des **instances extra-municipales** au sein desquelles l'avis d'une catégorie de la population (conseil de jeunes ou de seniors par exemple) est recueilli. Par ailleurs, les communes de plus de 80 000 habitants ont l'obligation de créer des **conseils de quartier**. Pour celles comprises entre 20 000 et 80 000 habitants, cette instance reste facultative. Il s'agit dans tous les cas d'instances consultatives, dont la composition, les modalités de fonctionnement et les compétences sont fixées par le conseil municipal. Elles restent des lieux d'information, de débats et de réflexions sur la vie du quartier.

Depuis la révision constitutionnelle de mars 2003, les collectivités territoriales ont également la possibilité d'organiser des **référendums** sur les sujets qui relèvent de leurs compétences.

Tableau : Dispositions législatives concernant la démocratie participative

	Accès aux documents	Enquêtes publiques	Concertation	Débat public	Référendums locaux	Commissions extra-municipales
Hypothèses	Accès aux documents administratifs non nominatifs du moins à partir du moment où des décisions de principe sont arrêtées	Expropriations, Élaboration ou modification de documents d'urbanisme, Divers autres projets	Élaboration ou révision des documents d'urbanisme, Opérations d'urbanisme d'une certaine importance	Projets d'intérêt national, Selon modalités fixées par la Commission Nationale du Débat Public	Tous projets locaux	Créées par le conseil municipal pour associer certaines catégories de la population, des Conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants
Textes	Loi 17 juillet 1978	Code environnement, art. L.123-1 Code expropriation, art. R.11-4	Code de l'urbanisme, art. L.300-2 Code de l'environnement, art. L.121-16	Code environnement, art. L.121-1	CGCT, art. LO 1112-1, L.1112-15 et L.1112-16	CGCT, art. L.2143-1 et L. 2143-2

Source : Jean-Bernard Auby, *Le droit à la Ville*, Lexis Nexis, janvier 2013

- La Charte de la concertation

En 1996, le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement édite une charte de la concertation à destination des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, et de l'environnement. Sans portée juridique, cette charte envisage la concertation comme « nécessaire pour l'intérêt général, enrichissant la démocratie représentative et induisant un changement des mentalités et des comportements ». **La charte expose des règles pour améliorer la participation du public à la conception des projets initiés par les pouvoirs publics et les maîtres d'ouvrage.** L'ensemble de ses recommandations s'inscrit dans un dépassement du cadre réglementaire. En encourageant une pratique libre de concertation, la charte invite les signataires à adopter des démarches volontaristes.

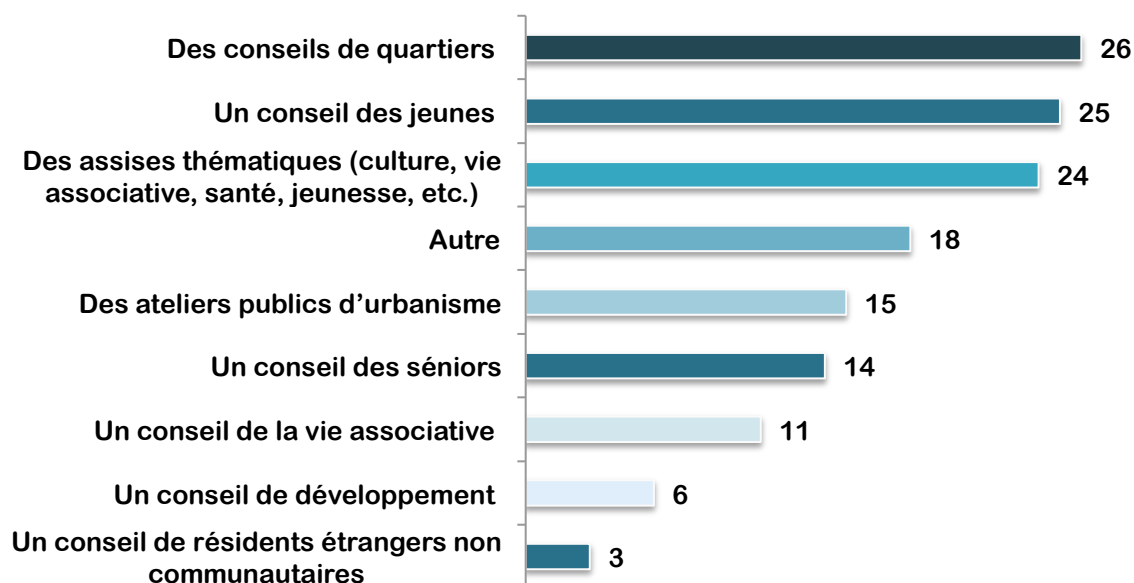
Articles :

- la concertation commence à l'**amont** du projet
- la concertation est aussi **large** que possible
- la concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics
- la concertation exige la **transparence**
- la concertation favorise la participation
- la concertation s'organise autour de **temps forts**
- la concertation nécessite souvent la présence d'un **garant**
- la concertation est financée par le maître d'ouvrage
- la concertation fait l'objet de **bilans**

#### **b. Les outils institués de la démocratie participative**

À partir des années 80, le cadre législatif de la participation se développe pour ensuite se stabiliser dans les années 2000 avec l'instauration des conseils de quartiers. Qu'ils soient issus d'un cadre législatif ou mis en place d'une manière autonome, d'autres dispositifs participatifs se déploient progressivement. On assiste désormais à une floraison de pratiques participatives dont les réponses collectées ci-dessous offrent une vision assez parlante.

## Quels dispositifs participatifs dans les villes de banlieue ?



**On trouve des conseils de quartiers dans 68 % des villes enquêtées** (26 villes sur 38), ce qui, considérant les strates démographiques des villes enquêtées (seulement 4 comptent plus de 80 000 habitants), démontre soit un certain volontarisme, soit l'ancienneté d'instances équivalentes qui perdurent sous cette appellation.

En effet, à partir des années 1960, des instances à l'échelle des quartiers se fondent avec l'idée de promouvoir la participation des habitants comme instrument de transformation sociale. C'est ce qu'Hubert Dubedout tentera de généraliser lors des premiers dispositifs de la politique de la ville. Ces tentatives n'aboutiront pas totalement et les conseils de quartier déclineront durant la décennie 80, avant que la loi « démocratie de proximité » de 2002 ne les transforme en dispositifs relativement encadrés par les responsables politiques, et limités à la seule consultation de population le plus souvent non représentative. Le caractère souple des conseils de quartier permis par le cadre légal ouvre la possibilité à ces instances de servir de base dans la construction d'autres initiatives participatives. Ils permettent un échange formel entre les élu(e)s, les habitants et les experts, favorisant ainsi des interactions et une compréhension mutuelle. Renforçant la transparence de la décision publique, ces conseils permettent aussi la circulation de l'information municipale auprès des habitants. Enfin, ils demeurent des lieux de socialisation.

**D'autres instances de type « commissions extra-municipales »** sont également bien développées : **25 villes ont un conseil de jeunes (66 %) et 14 un conseil de seniors (37 %)**. Par contre, seulement 3 villes sur 38 disposent d'un conseil de résidents étrangers non communautaires (8 %). Ces dispositifs sont mis en place par les collectivités et sont fondés sur la représentation d'une catégorie de la population du territoire concerné. L'intérêt pour les élus est d'associer une partie de cette population, afin qu'elle exprime son point de vue et réagisse aux décisions qui la concernent.

Quand elles ne visent pas un groupe social, **les instances de participation concernent souvent un objet bien défini, le plus souvent en lien avec une politique publique ou un thème** qui intéresse la collectivité. C'est le cas avec les assises thématiques qui concernent 24 villes sur 38 (63 %), ou avec les conseils de la vie associative présents dans 11 villes sur 38 (29 %), qui rassemblent toutes les associations présentes sur un territoire donné.

Initialement pensés pour instituer un espace de débat au niveau intercommunal, les conseils de développement (ou équivalents) sont présents dans 6 villes sur 38 (16 %). En impliquant mieux les différents membres de la société civile, les conseils de développement sont censés limiter le caractère technocratique des administrations et le monopole des élus. Ils facilitent la production de choix publics plus collectifs.

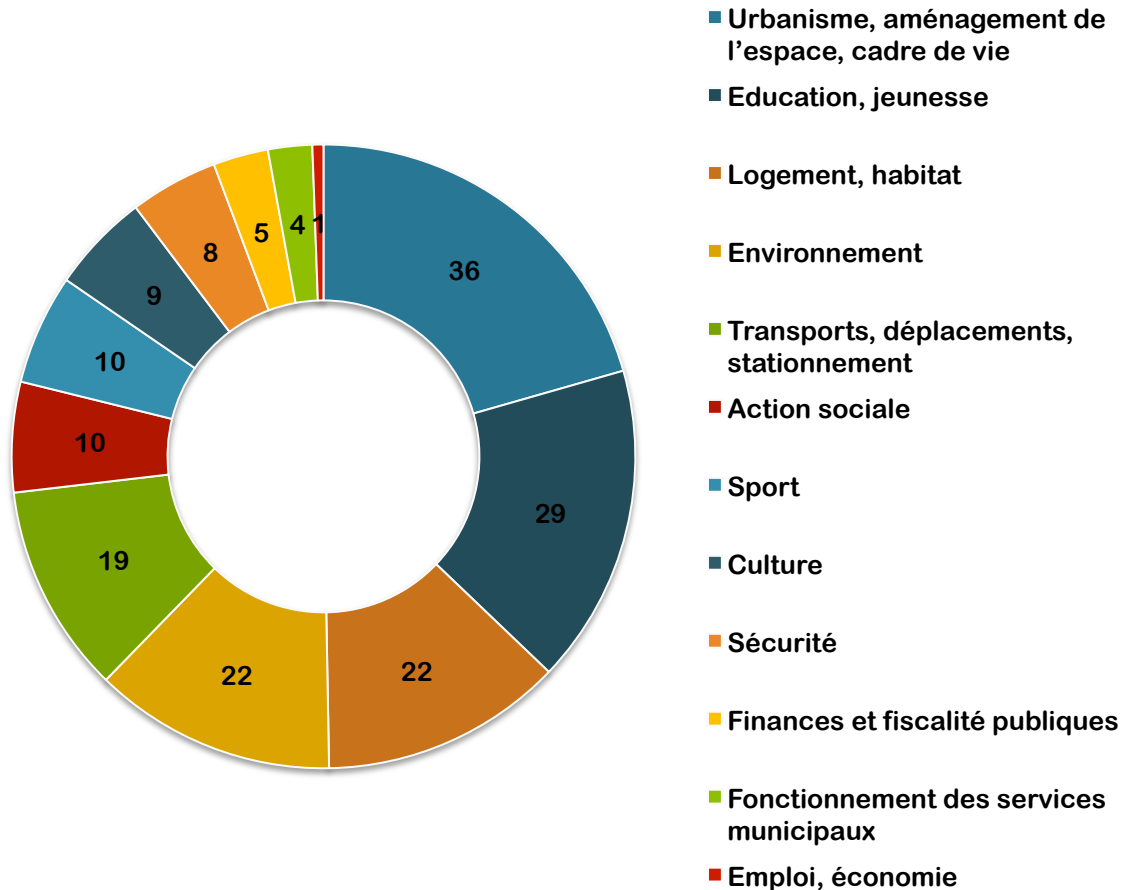
En matière de participation, les démarches initiées peuvent se concentrer sur un projet urbain. C'est le cas par exemple avec les ateliers publics d'urbanisme. Présents dans 15 villes sur 38 (39 %), ceux-ci permettent aux habitants de prendre part aux différentes phases du projet, de sa conception à sa réalisation.

Mais plus d'une ville sur deux mentionne une réponse « autre », attestant de bien de l'**intérêt des maires de banlieue à la question de la participation**, et de la **diversité des réponses** qu'ils y ont apportées, à travers :

- des comités relatifs au Programme National de Rénovation Urbaine et aux opérations de rénovation en cours sur leur territoire,
- des forums et d'ateliers relatifs aux dispositifs « Agenda 21 » et aux réflexions propres au développement durable,
- des observatoires des engagements municipaux et budgétaires,
- des visites de quartier et des comités d'usagers.

### c. Les domaines abordés par la participation

#### Dans quels domaines recherche-t-on la participation citoyenne ?



L'urbanisme et l'aménagement de l'espace recueillent 36 réponses sur 38 villes enquêtées (95 %), ce qui n'est pas surprenant au vu des liens qui se sont formés législativement entre la participation et l'urbanisme, tout comme des pratiques qui en sont issues.

Plus surprenant : le second poste de réponses - avec 29 villes qui ont développé des démarches participatives (76 %) - concerne le domaine de l'éducation et de la jeunesse. Signe de son importance et des fortes attentes en la matière, les villes de banlieue ont engagé - et la réforme des rythmes scolaires les a doublement encouragés à le faire - des liens et des actions en faveur des attentes des familles et de leurs enfants.

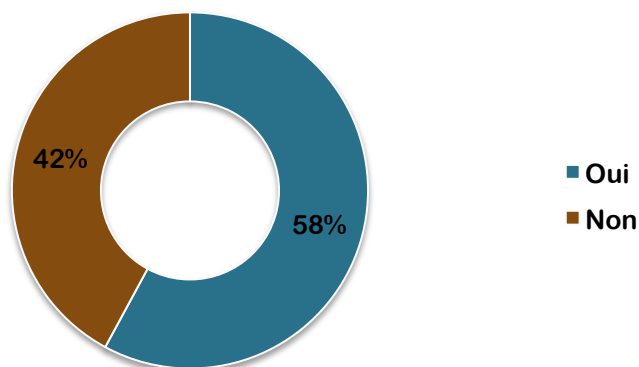
Ensuite, l'habitat, l'environnement et la mobilité sont des domaines qui réunissent respectivement, 22 (58 %), 22 (58 %) et 19 (50 %) réponses sur 38 villes enquêtées.

Ce qui témoigne de la **volonté des maires de banlieue d'interpeller les habitants sur les sujets sur lesquels ils ont assurément des points de vue importants à faire valoir** :

- **Le cadre urbain et le cadre de vie communs**, qu'ils fréquentent au quotidien et vivent parfois difficilement
- **L'éducation et l'insertion sociale des jeunes**, qui préoccupent tout le monde dans les quartiers populaires.

#### d. La participation citoyenne et la politique de la ville

### Des démarches participatives inscrites dans les dispositifs de la politique de la ville ?



**Des pratiques participatives souvent issues de la politique de la ville, mais qui s'en sont aujourd'hui assez largement émancipées.** Contrairement à ce qu'on aurait peut-être pu attendre, seulement 58 % des villes enquêtées déclarent développer la participation dans leur politique de la ville. Ce chiffre montre que si la politique de la ville a pu être une matrice féconde pour la participation des habitants, la démocratie locale constitue aujourd'hui un objet, une fin en soi, en dehors ou au-delà des thématiques que recouvre la politique de la ville à l'échelon local.

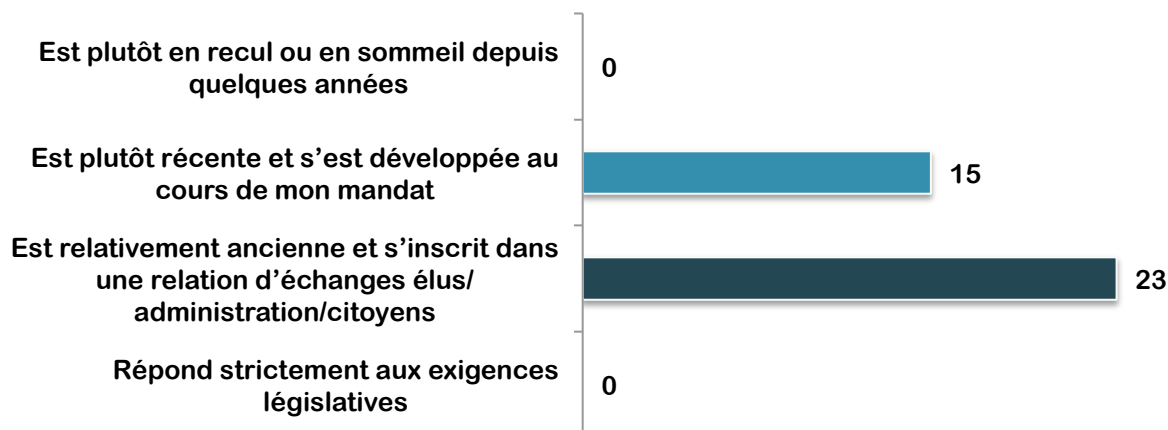
Ainsi, pour les 58 % des enquêtés ayant affirmé que des démarches de participation sont incluses dans des dispositifs de la politique de la ville, elles concernent en priorité les opérations de rénovation urbaine avec notamment la gestion urbaine de proximité, puis les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Cependant, dans 42 % des villes enquêtées, il semble que « la nécessaire participation des habitants » prônée par l'ANRU ait été un peu oubliée, ou tout simplement, que cette préoccupation donne lieu à une politique publique autonome et embrassant toute la commune, et pas seulement les quartiers de la géographie prioritaire.



a. La volonté politique des élu(e)s et l'implication des communes

**Participation citoyenne :  
l'ampleur et l'ancienneté des dispositifs**



**La participation citoyenne : une expérience déjà ancienne en banlieue mais ayant tendance à se généraliser.** Par leur netteté absolue, les réponses des villes confirment trois tendances de fond.

Premier constat : les villes de banlieue ont expérimenté la démocratie participative bien avant que l'idéologie n'en soit « à la mode » et que la loi Démocratie de proximité (2002) ne vienne, avec les conseils de quartier, en codifier certains principes pour les villes de plus de 80 000 habitants. Depuis la fin des années 80 et sous le vocable de « participation des habitants », elles ont ainsi été nombreuses à vouloir comprendre le point de vue de leurs populations, favoriser l'expression des quartiers, rechercher l'adhésion mais aussi le dialogue avec les « publics-cibles » de la politique de la ville. De ce point de vue, les villes de banlieue sont, au-delà de toute obligation réglementaire, indubitablement pionnières ; et le Congrès réuni en juin 1992 par Ville & Banlieue sur le thème « Faire vivre la démocratie locale » ne fait qu'en confirmer l'évidence. D'où les 60% de villes qui évoquent des pratiques « relativement anciennes » et bien établies de démocratie participative.

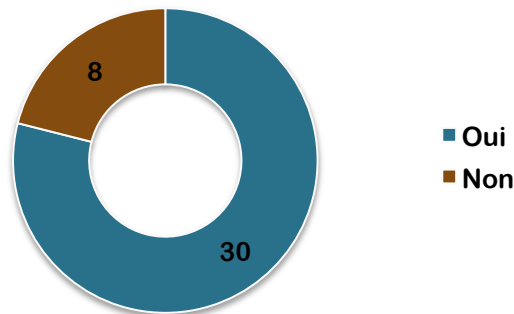
Deuxième constat : cette dynamique citoyenne portée par le développement d'une « idéologie participative », d'ailleurs plus tardive en France que dans les pays germaniques et scandinaves, s'amplifie au cours des années 2000 dans les villes pionnières comme parmi celles qui étaient restées en marge de ce mouvement. En témoignent les 40% de réponses qui mettent l'accent sur un développement récent de la démocratie participative dans leur commune.

Dernier constat : ce mouvement – qui coïncide avec l'essor de l'internet, l'émancipation de la société civile et l'apparition d'un pouvoir « latéral » ou « horizontal » en face du système électoral-représentatif – ne connaît pas de recul... même si certains élus peuvent développer une certaine « prudence » par rapport à ce qu'ils considèrent comme un risque de délégitimation du pouvoir municipal issu du suffrage universel.

Le fait est donc massif : par conviction ou simple souci d'efficacité, les élus de banlieue se sont massivement engagés dans ce mouvement à des degrés et sous des formes diverses.

## b. La structuration institutionnelle du dispositif participatif

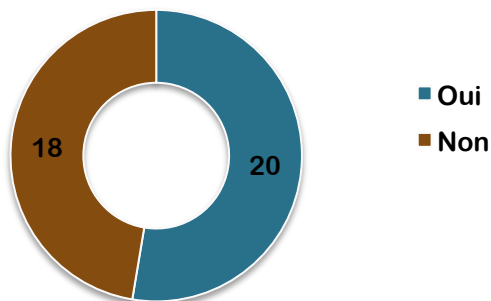
### Un(e) élu(e) chargé(e) de la participation citoyenne ?



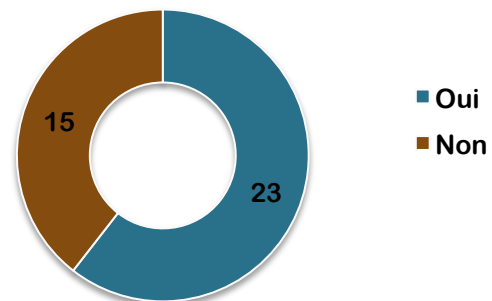
Près de 3 villes sur 4 ont confié à un(e) élu(e) en particulier la délégation de la « participation citoyenne ». Au-delà du maire lui-même, auquel il revient naturellement de dialoguer avec les habitants de sa commune, les élus de banlieue entendent incarner cette fonction de dialogue citoyen en en confiant explicitement la délégation à un membre de l'exécutif municipal : signe de l'importance politique qu'ils accordent au sujet, et du besoin ressenti de pouvoir s'appuyer sur un élu référent, tant vis-à-vis de ces collègues que de la population.

Si l'on examine le nom symboliquement donné à leur délégation, les appellations « Démocratie participative » et « Démocratie locale » reviennent le plus souvent, suivies de près par la « Citoyenneté », la « Vie des quartiers », ou encore la « Vie associative » et la « Politique de la ville ».

### Un service dédié à la participation citoyenne ?



### Un référent chargé de la participation citoyenne ?



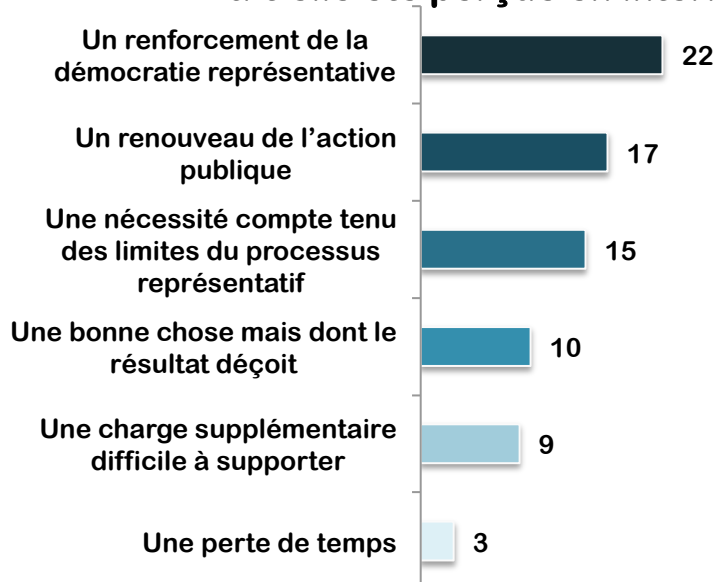
**Côté services : pas toujours d'ingénierie spécifique pour assurer le fonctionnement du ou des dispositif(s).** Deux interprétations possibles à ce qui peut apparaître comme une surprise. Dès lors, soit le fonctionnement des instances ou des processus participatifs n'apparaît pas nécessiter d'ingénierie spécifique (dispositif léger, fonctionnement

ponctuel...), soit cette responsabilité est fonctionnellement confiée à un autre service, par exemple celui de la politique de la ville. Pour nous, cette seconde hypothèse doit être privilégiée dans la mesure où 60% des villes affirment disposer malgré tout d'un référent « Participation » dans l'administration... quels que soient sa fonction officielle ou son service de rattachement.

Quand il existe, ce service a le même intitulé que l'élu qui en est chargé. Et si ce n'est pas un service nommé chargé de la « Démocratie locale », de la « Démocratie participative » ou de la « Citoyenneté », alors c'est le service de la « Politique de la ville » ou de la « Cohésion sociale » qui s'en trouve responsable.

Sans surprise, les fonctions des personnes référentes – responsables, directeurs ou chargés de mission – concordent avec l'organisation évoquée plus haut. Il est à noter que dans certaines villes, c'est un Directeur général adjoint, le directeur de la communication ou le directeur de cabinet du maire qui supervise la « participation citoyenne ».

### Participation citoyenne : comment l'expérience a-t-elle été perçue en interne au départ ?



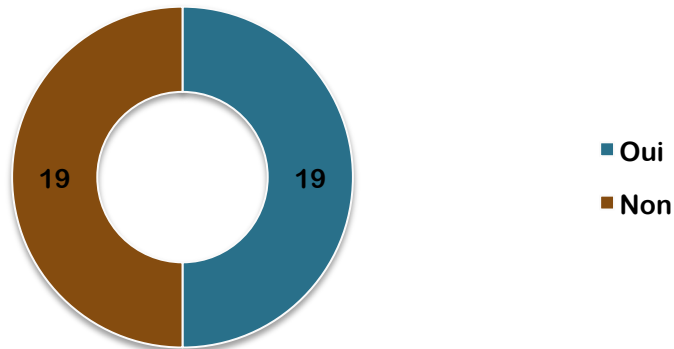
**En interne, un accueil positif n'empêchant pas certaines résistances.** Quand on leur demande comment l'action projetée en matière de démocratie participative a été accueillie par les élus et les services, les villes témoignent d'un accueil globalement favorable (5 fois plus de réponses positives que de réponses négatives, avec plusieurs réponses possibles à la question posée).

Parmi les bénéfices potentiels reconnus a priori : le renforcement ou la (re)crédibilisation du système représentatif local, le renouvellement de l'action publique impulsée par la municipalité, le renouvellement indispensable de l'offre politique traditionnelle, une bonne chose en soi... quand bien même ses résultats ne seraient pas toujours à la hauteur des attentes ou des efforts.

Du côté des préventions et des résistances a priori : la lourdeur supposée de la démarche et des moyens à mobiliser pour les faire fonctionner. Et pour une toute petite minorité (3 répondants, soit guère plus de 7% des villes interrogées) une « perte de temps » a priori compte tenu du contexte, des moyens à déployer et/ou des résultats escomptés.

### c. La formalisation concrète de la démocratie participative

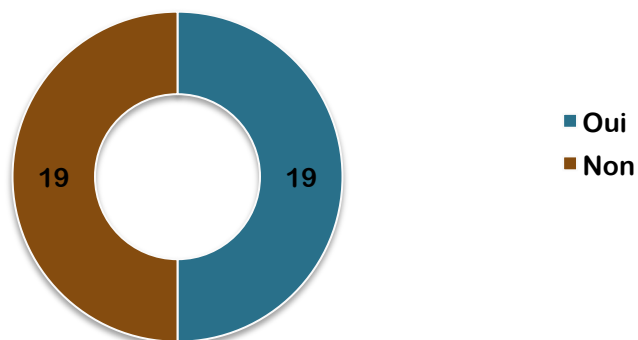
#### Une démarche codifiée ?



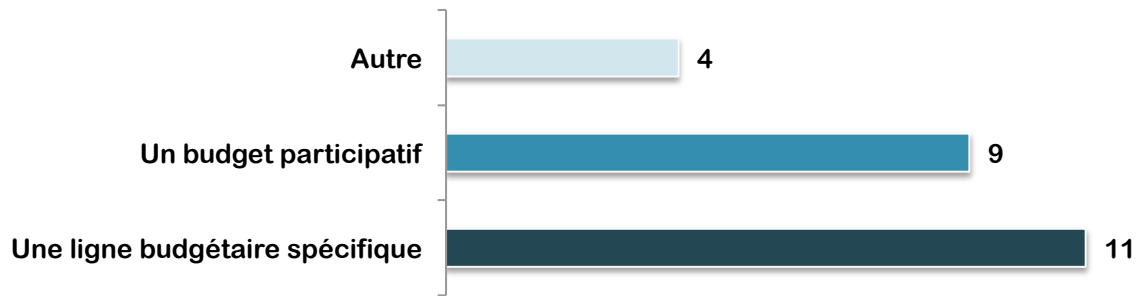
**La moitié des villes seulement ont formalisé les règles du jeu participatif.** Trouvent-ils plus pratique ou plus productif de ne pas trop codifier le processus ? Préfèrent-ils rester dans l'informel pour ne pas surenchérir dans l'institutionnalisation de leur dispositif ? Jugent-ils l'exercice exagérément contraignant ou seulement inutile ? Ou encore n'y ont-ils tout bonnement pas pensé ? Toujours est-il qu'un maire sur deux seulement dispose aujourd'hui d'une charte, d'un règlement ou d'un code de bonne conduite... malgré l'ancienneté avérée de l'expérience dans bon nombre de villes.

Il conviendrait alors de pouvoir savoir dans quelle mesure l'absence de règles formalisées pénalise l'identification de la démarche participative par les habitants des communes concernées, ou freine leur participation à cette démarche.

#### Un budget dédié à la participation citoyenne ?



### ... Et de quel type ?



**Un budget dédié dans la moitié des villes.** De même, seules la moitié des villes disposent d'un budget spécifique dédié à la participation citoyenne : ligne de crédits dédiés ou budget participatif pris sur un fonds de participation des habitants, un fonds de soutien aux initiatives citoyennes. Pour les autres, la participation citoyenne est financée soit par les secteurs qui déclenchent le processus participatif – urbanisme, enfance/jeunesse, citoyenneté, etc. – soit par le service de la politique de la ville, dans le cadre de gestion urbaine de proximité comme il a été mentionné explicitement par une ou deux communes.

En masse, il est difficile de se faire une idée précise du budget dévolu à la participation citoyenne : les chiffres oscillent en effet entre 0,01 et 2% du budget municipal, une seule ville mentionnant une ligne budgétaire spécifique de 5 000 € (pour 28 000 habitants).

### Un suivi des instances participatives ?



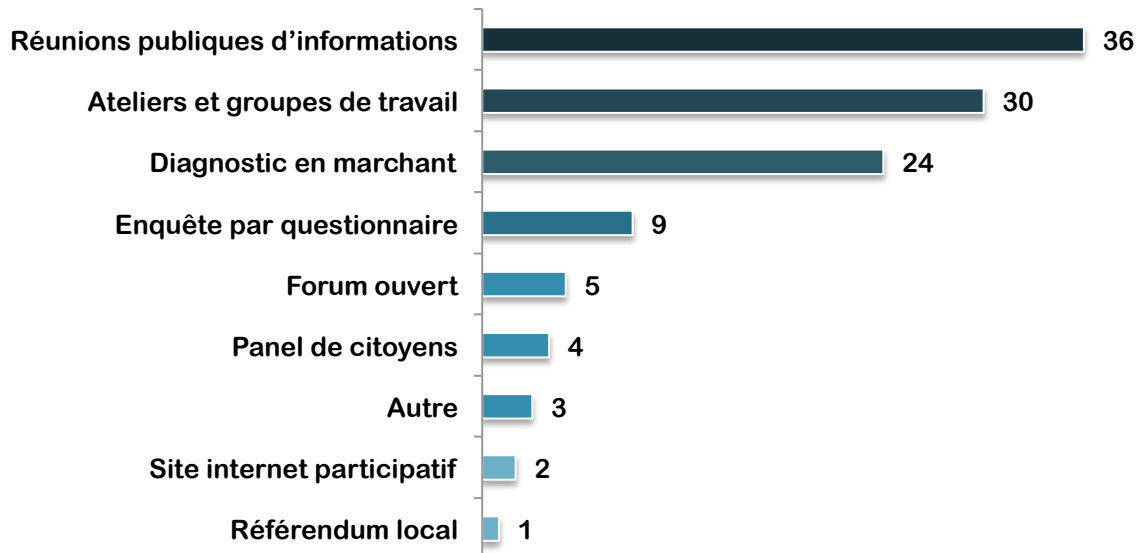
**Plus de 85% de suivi : très majoritairement via des comptes rendus et des tableaux de « reporting ».** A noter que deux villes évoquent une base de données statistique, l'une dans le cadre d'un Observatoire local, une autre mentionnant un bilan annuel.

Il s'agit donc pour l'essentiel d'un suivi administratif, une ville expliquant que cela lui permet d'assurer la « traçabilité des propositions émises ».

Mais les villes sont peu nombreuses à évoquer le suivi comme un retour en direction de la population : une ou deux mentionnent les comptes rendus sur internet, une autre dans le Journal municipal, et deux seulement un « Forum public » permettant aux habitants, participants ou non, de « s'emparer collectivement » des contributions citoyennes.

#### d. La mobilisation et l'animation de la démocratie participative

### Quels sont les 3 dispositifs d'animation le plus souvent déployés par votre commune ?



**Réunir la population en renouvelant les formes du dialogue citoyen.** S'agissant des formes et des dispositifs d'animation, les élus restent fidèles à ce qu'ils pratiquent depuis longtemps : la réunion publique d'information (pratiquée par 36 villes sur 38 ayant répondu à l'enquête) qui permet le contact direct avec la population et la réponse immédiate à la plupart des questions que se posent les habitants.

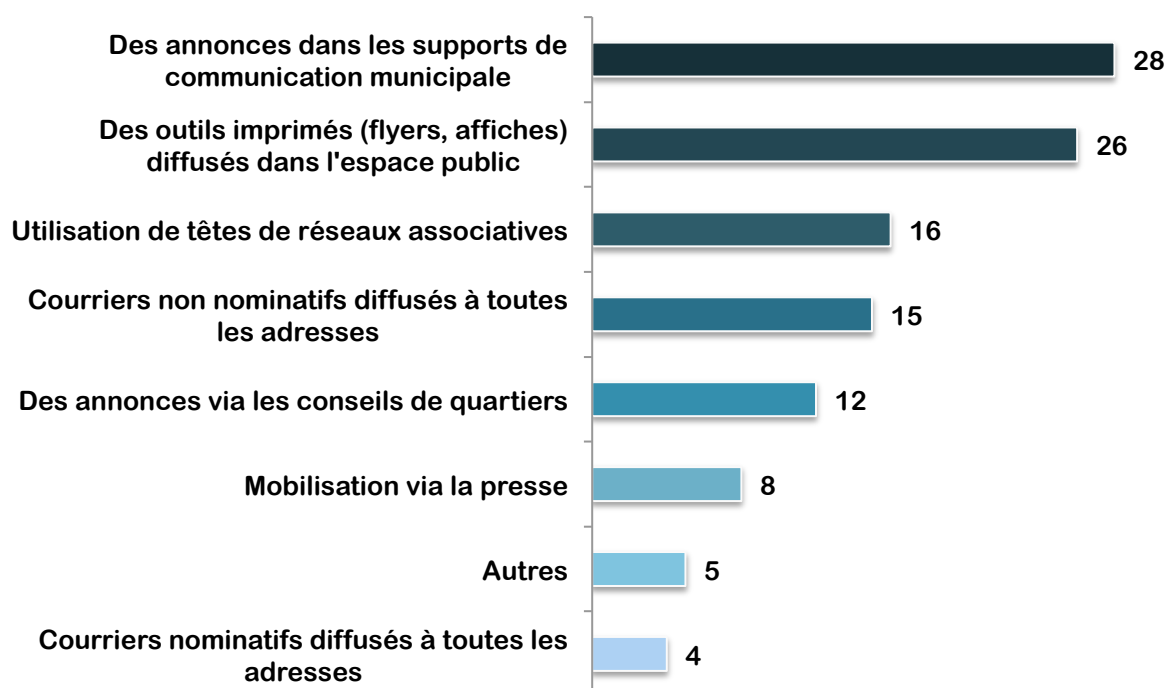
Sur le même modèle, ils organisent des ateliers et groupes de travail (quasiment  $\frac{3}{4}$  des villes le font), instituant un dispositif de concertation moins ponctuel et plus pérenne avec leurs habitants.

Si les élus réaffirment ainsi leur attachement à des modes de concertation « présentiels », rassemblant en un même lieu élus et citoyens, l'on s'aperçoit qu'ils s'efforcent aussi de renouveler les formes de ces rencontres, étant à la recherche de dispositifs participatifs plus en prise avec les situations vécues sur le terrain (diagnostic en marchant), plus créatifs et productifs (forums ouverts), plus durables dans la représentation citoyenne (panels citoyens).

La consultation des citoyens – généralement par enquête, beaucoup plus rarement par référendum - vient en appui de ces dispositifs de concertation pour éclairer le débat en donnant la tendance de l'opinion locale. Mais il semble clair que cette consultation n'est qu'un outil de connaissance, une aide à la discussion et/ou à la décision ne pouvant, à elle seule, tenir lieu de débat public.

Enfin, il est à noter que l'internet municipal évolue lentement : c'est maintenant un support d'information pratiqué par tous pour ce qui touche à la vie locale, mais il peine encore à devenir le grand média interactif qu'il pourrait être au service de la démocratie locale (5% des villes seulement l'utilisent comme tel).

## Quels sont les 3 modes de mobilisation de la population les plus usités dans votre commune ?



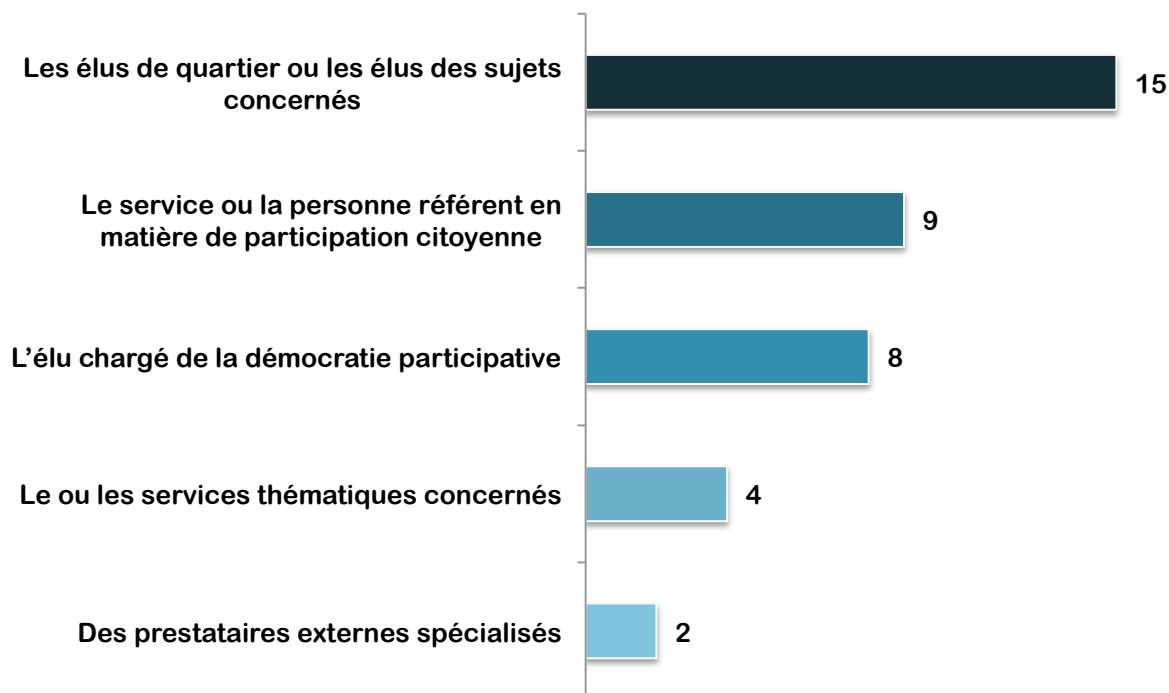
**Face au défi de la mobilisation citoyenne, confiance aux médias locaux grand public, aux réseaux associatifs et citoyens.** « Mobiliser », « toucher », « sensibiliser », « faire venir la population » à une réunion de concertation semble toujours un exercice incertain pour les élus qui ne sont jamais assurés de pouvoir y attirer les habitants des quartiers populaires, et encore moins les plus en difficulté d'entre eux.

Les médias locaux les plus employés pour ce type d'information sont donc, sans surprise, ceux qui semblent le mieux pratiqués par la population : les supports municipaux comme le magazine ou le site internet (pour  $\frac{3}{4}$  des villes), les supports imprimés affichés ou distribués dans l'espace public (presque la même proportion), la presse locale ( $\frac{1}{4}$  des villes) encore beaucoup lue, et notamment par les personnes âgées.

De plus en plus de villes utilisent cependant les instances vécues de participation citoyenne ou sociale comme réseaux de mobilisation de la population ( $\frac{1}{3}$  des villes font ainsi passer l'information par les associations ou les conseils de quartiers) : ce qui constitue sans doute un moyen efficace de mobilisation puisque l'expérience montre que les citoyens déjà impliqués dans la vie locale sont les plus prêts à participer à une concertation... mais contribue aussi probablement au sentiment partagé par beaucoup « qu'on voit toujours un peu les mêmes » dans ces exercices.

Viennent enfin les courriers, nominatifs ou non, qui témoignent d'une recherche d'individualisation de la communication municipale... mais qui apparaissent encore trop anonymes ou formels pour pouvoir véritablement toucher toutes les catégories de population.

## Qui anime le plus souvent vos démarches participatives ?



**Des élus ou des techniciens référents.** Qui pilote ordinairement la concertation publique ? Là où l'on aurait pu croire à une forte personnalisation de la communication municipale en ce domaine – et donc à une omniprésence du maire – l'on assiste finalement à une assez large distribution des rôles.

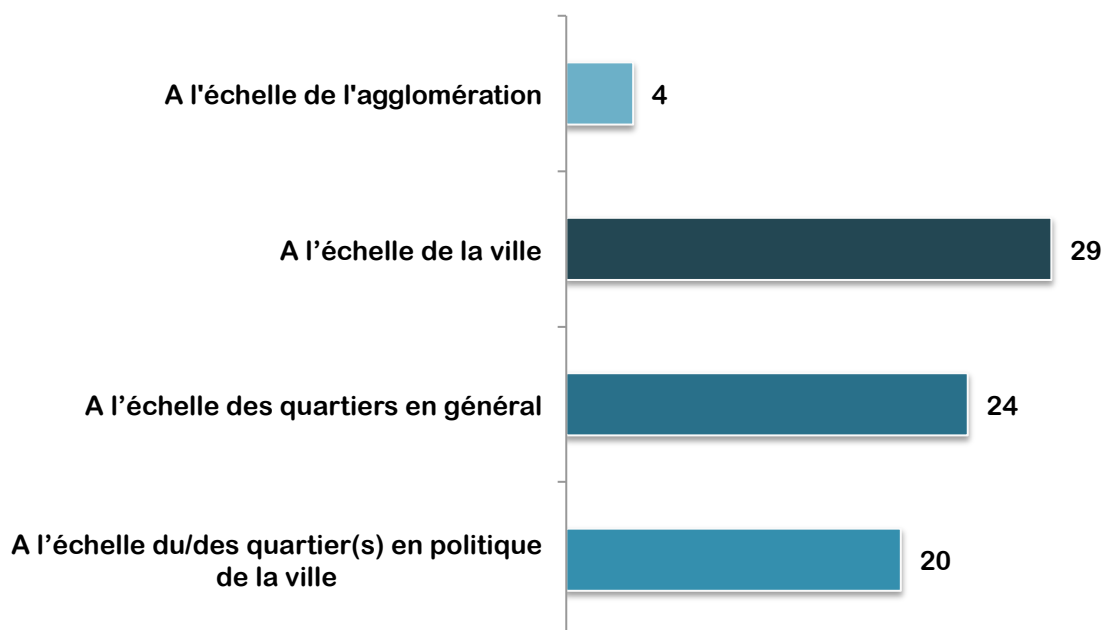
Un peu moins de la moitié des villes le confient à des élus divers : élus légitimés par le sujet en débat ou par leur appartenance au quartier où se déroule la concertation. Tandis qu'un peu moins d'1/4 des villes le confient à un élu spécialement délégué à la démocratie participative.

La même proportion en attribuent la responsabilité à un technicien référent. Quant aux services génériques de la municipalité, ils peuvent être mobilisés pour éclairer tel ou tel aspect de la question en débat, mais se voient rarement confier le pilotage de la concertation.

Ce qui est encore plus vrai des prestataires externes – experts, consultants, maîtres d'oeuvre divers – qui ne bénéficient semble-t-il pas de la légitimité suffisante pour conduire les exercices de concertation citoyenne.



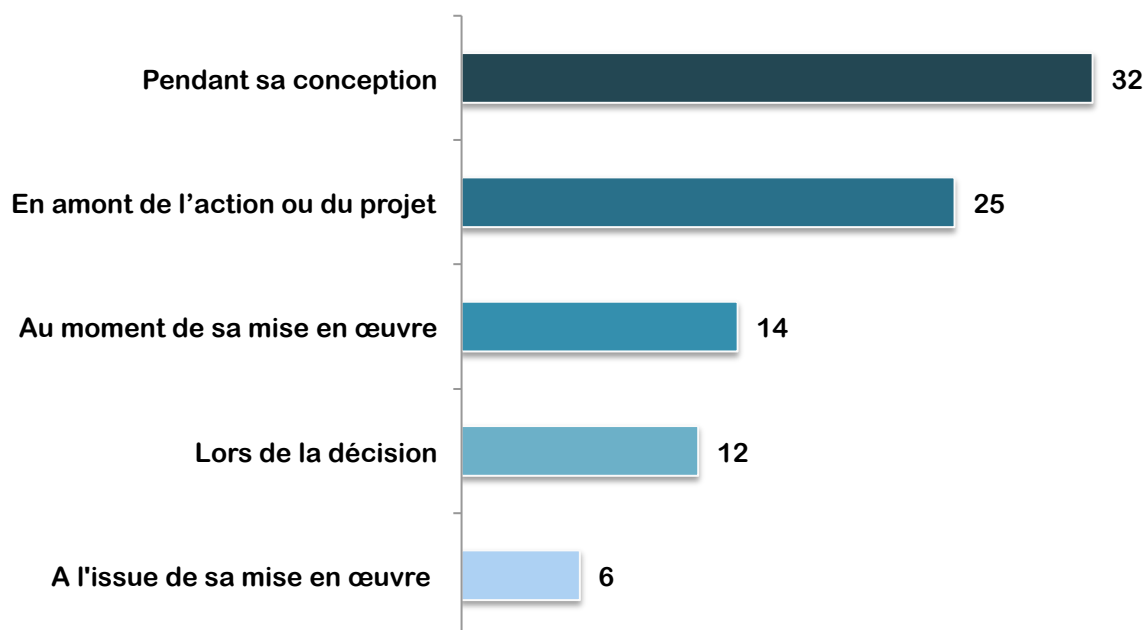
## Participation citoyenne : à quelle(s) échelle(s) de territoire(s) ?



**Elargir le cercle sans perdre le bénéfice de la proximité.** Concertation, c'est se rapprocher des citoyens, et l'échelle des quartiers est sans doute la meilleure pour atteindre cet objectif. Mais simultanément, les élus ne veulent pas abandonner l'ambition de faire société à l'échelle de la commune toute entière, voire de l'agglomération, échelle sans conteste la plus difficile pour la concertation, faute de représentation politique identifiée ou du fait d'un déficit du sentiment d'appartenance à ce niveau. Tel est le premier message des élus de banlieue.

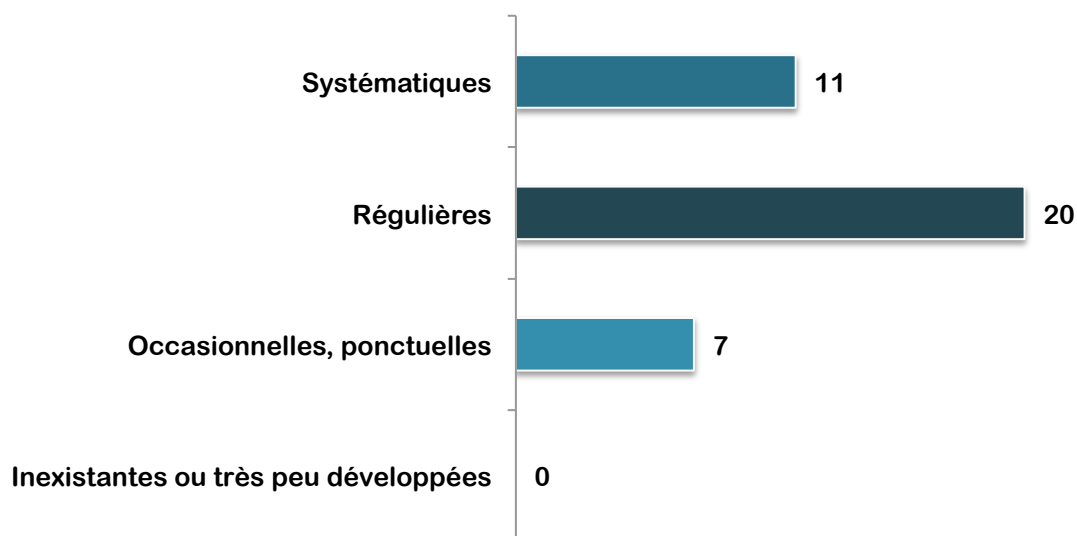
Second message, et pour près d'un maire sur deux : la politique de la ville et la géographie prioritaire sont propices à la concertation, qui a souvent démarré dans « les quartiers prioritaires » des villes et des agglomérations.

## Participation citoyenne : à quelle(s) étape(s) du projet ?



**Concierter le plus en amont possible.** La valeur ajoutée des démarches participatives tient aux erreurs qu'elles permettent d'éviter, aux éléments oubliés qu'elles permettent d'intégrer aux projets, à l'adhésion populaire qu'elles gantissent en fin de parcours. Une condition à tout cela : ne pas démarrer trop tard, alors que les projets sont déjà bouclés et que toutes les décisions importantes ont déjà été prises. C'est ce que nous disent faire la plupart des élus interrogés. 40% d'entre eux déclarant encore consulter au moment de la mise en œuvre, soit pour s'assurer de la bonne réception du projet parmi la population, soit pour « caler » certains détails de fonctionnement ou d'usage lorsqu'il s'agit d'un service, d'un équipement ou d'un espace public.

## Quelle place pour les démarches participatives dans le développement des politiques locales ?



### **Les démarches participatives désormais bien ancrées dans les pratiques municipales.**

Parmi les villes de banlieue, près de 9 sur 10 ont ainsi généralisé le recours à la participation citoyenne pour concevoir, définir ou mettre en œuvre politiques et projets locaux. Et toutes les autres y recourent ponctuellement quand le besoin s'en fait sentir. Preuve que ces démarches sont désormais parties intégrantes de la gouvernance politique locale dans les communes périphériques des agglomérations urbaines.

## II. Au-delà des limites de la démocratie participative

La démocratie participative, souvent critiquée à cause de ses limites (sélectivité sociale au sein des participants, faible indépendance des instances, pouvoir de décision limité) ou à l'inverse parée de toutes les vertus par certaines réflexions théoriques, est à regarder de plus près afin de sortir de ce dualisme et d'examiner ce que les pratiques révèlent.

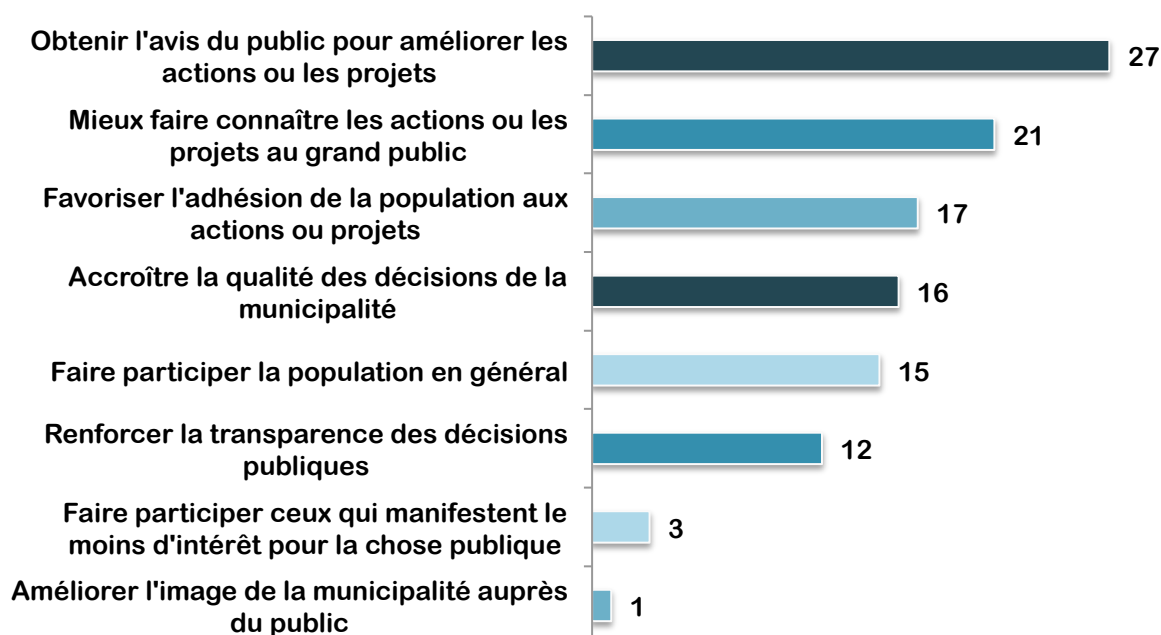
Le regard des maires des villes de banlieue est d'autant plus intéressant qu'il a façonné des représentations et des actions bien plus volontaristes que celles couramment admises. Conscients de buter sur les limites des dispositifs participatifs, ces mêmes maires semblent vouloir les dépasser ou expriment déjà des améliorations prouvant leur dépassement.

### A. Ce que représente la démocratie participative pour les élu(e)s des villes de banlieue

Face à une notion de démocratie participative qui semble dévoyée par les discours politiques et trop floue dans la théorie, les élu(e)s enquêtés ont clarifié l'ambiguïté des définitions.

En tant que partenaires actifs des premières expériences de participation des habitants à la politique de la ville dans les années 80, les élu(e)s des villes de banlieue peuvent être qualifiés de « précurseurs » dans la manière d'aborder le partage du pouvoir. On observe que leurs successeurs partagent aujourd'hui un certain nombre de points communs. C'est pourquoi les représentations majoritaires qui se dessinent dans cette étude vont à l'encontre des attitudes généralement dominantes parmi les élu(e)s s'agissant de la participation citoyenne et du partage du pouvoir local.

### Quels objectifs pour les maires de de banlieue qui développent la démocratie participative ?



**Qualité des décisions et projets, adhésion de la population à l'action municipale.** Les objectifs recherchés par les maires des villes enquêtées au sujet de la place et du rôle des habitants dans les processus de démocratie participative ne relèvent pas tous de la même intention. Des regroupements de réponses permettent de mieux les caractériser.

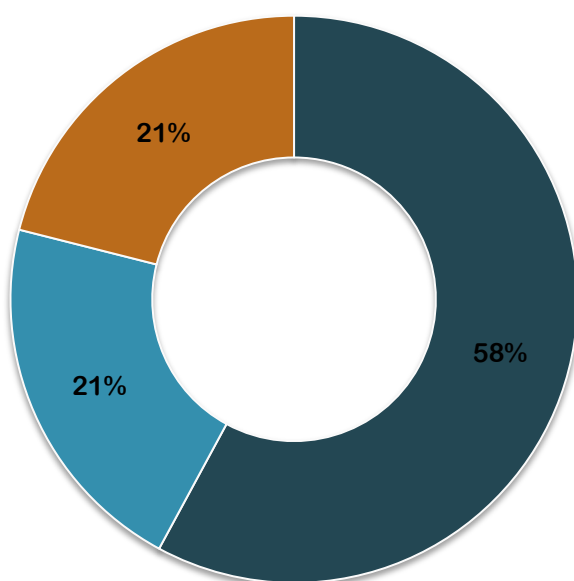
**Les élus des villes de banlieue attendent majoritairement de la participation qu'elle accroisse la qualité des décisions et des projets municipaux.** En développant la démocratie participative, 27 maires sur 38 enquêtés (71 %) ont pour objectif d'obtenir l'avis du public pour améliorer les actions et les projets, et 16 maires (42 %) veulent accroître la qualité des décisions de leur municipalité.

Ensuite, pour une autre majorité de maires, **le développement de la démocratie participative concourt à enrichir l'information auprès des habitants et la transparence des instances décisionnelles.** Ils sont 21 maires (55 %) à voir la démocratie participative comme un moyen de mieux faire connaître les actions et les projets, et 12 maires (31 %) à estimer que cette même participation renforce la transparence des décisions publiques.

Réponses aux finalités moins pratiques mais dont la valeur renoue avec les origines de la participation en politique de la ville, 15 maires enquêtés (39 %) considèrent que la démocratie participative est avant tout une pratique qui vise à faire participer la population, voire pour 3 maires (8 %), à faire participer ceux qui manifestent le moins d'intérêt pour la chose publique. La participation est ainsi perçue par eux comme **un vecteur d'émancipation sociale et de rapprochement** entre les institutions et les habitants pour 47 % des maires enquêtés.

Dernier lot de réponses : 17 maires (45 %) voient la démocratie participative comme servant à favoriser l'adhésion de la population aux actions et aux projets, alors qu'un maire s'en servirait pour améliorer l'image de sa commune. Ces choix sont ambivalents et peuvent être analysés comme une sorte d'instrumentalisation de la démocratie participative ; ou alors comme le souhait, pour les maires, d'être bien compris par ceux qui les sont élus en vérifiant la satisfaction finale des usagers.

### Quels enjeux pour les maires de banlieue qui développent la démocratie participative ?



- Promouvoir la société civile : redonner la parole à la population, développer son capital social, faire accéder la population à une dynamique collective pour produire du sens commun, etc.
- Moderniser l'action ou le service public : les rendre plus réactifs, de meilleures qualités, plus à l'écoute des habitants, etc.
- Réhabiliter l'image et l'action des élus : par un travail plus collectif et public, la co-construction des projets de ville, l'expression de chacun et la qualité du débat, le partage de l'information, etc.

**Une approche critique et modernisatrice de l'action publique.** Différentes approches peuvent donc constituer la démocratie participative. Ces approches renvoient à trois enjeux distincts : la modernisation du service public, la réhabilitation de l' élu et la promotion de la société civile<sup>1</sup>. Ces trois enjeux se présentent nécessairement ensemble quand on évoque ce qui peut caractériser la démocratie participative. Mais lorsque un enjeu est préféré à un autre, cela permet de comprendre comment se positionnent les élu(e)s des villes de banlieue quand ils évoquent la démocratie participative.

Pour 58 % des maires des villes de banlieue enquêtés, le développement de la démocratie participative vise à promouvoir la société civile. Cet enjeu révèle le souhait de faire de la population un acteur collectif, capable de produire du sens commun tout en maîtrisant la fonction politique et son accès. La majorité de réponses privilégiant cet enjeu semble révélateur d'une approche critique de la démocratie chez les élus eux-mêmes : approche dans laquelle la démocratie participative aurait pour but et pour avantage l'intégration et la socialisation des habitants les plus précaires ou les plus éloignés des institutions. Un processus vertueux d'intégration par l'offre politique, et pas seulement une série de procédures efficaces.

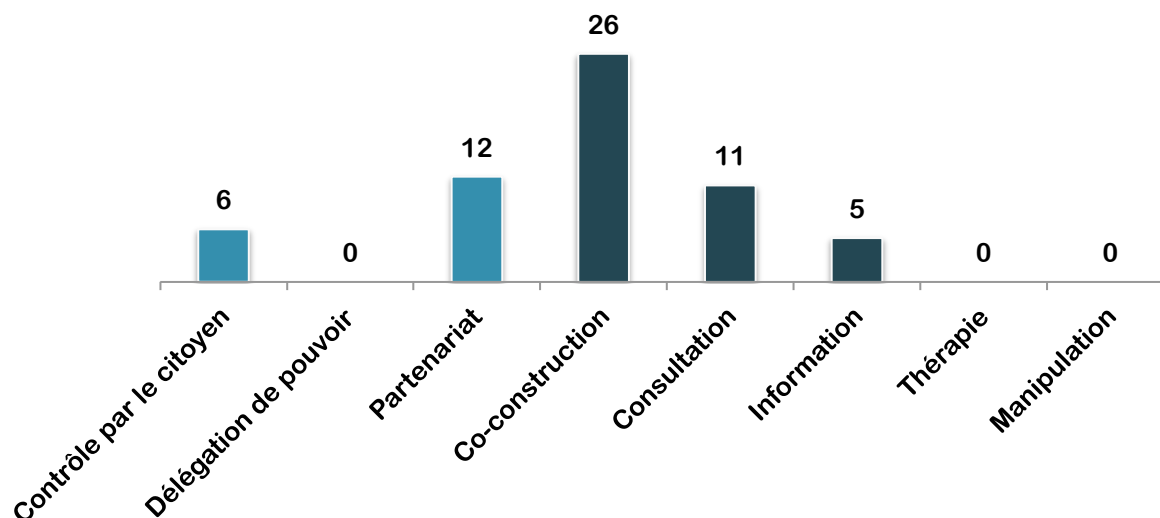
La modernisation du service public grâce à la démocratie participative constitue un enjeu pour 21 % des maires enquêtés. Cet enjeu traduit le fait que l'administration évoluera vers un modèle où une plus grande écoute de la population peut permettre de répondre mieux à ses besoins. Il s'agit pour l'administration d'être plus réactive et de prendre en compte une demande de plus en plus variée. L'administration rentrerait alors dans une logique de projet où l'organisation ne serait plus purement hiérarchique, mais deviendrait transversale et participative. Dans ce modèle « managérial » qui privilégie aussi l'écoute des habitants, l'on s'adresse pourtant aux usagers davantage qu'aux citoyens, et la participation représente alors plus un moyen qu'une finalité de l'action publique efficace.

Le dernier enjeu, pour 21 % également des maires enquêtés, concerne la réhabilitation de l'image et de l'action de l' élu(e). Traditionnellement, l' élu(e) écoute puis fait des choix et décide. Avec la démocratie participative, il est attendu de l' élu(e) que ce travail se fasse de façon itérative, collectivement et publiquement. Derrière cet enjeu, il y a l'idée que le travail de l' élu(e) local(e) ne consisterait plus seulement à présenter un engagement puis à rendre compte du travail réalisé, mais à co-construire la décision avec ses bénéficiaires ultimes. L' élu(e) devrait alors garantir la bonne information, la libre expression des participants et la qualité des débats. L'implication dans ce travail nécessiterait que l' élu(e) approfondisse ses décisions, tout en étant capable de les défendre et de se rendre disponible.

---

<sup>1</sup> Gérard Grass, « Faire société, la démocratie participative et la pratique des élus », Profession Banlieue, 2006.

## Quelles valeurs derrière l'idée de participation ?



L'examen des termes employés pour désigner la participation est un indicateur intéressant pour approfondir les représentations. Reprenant l'échelle d'appréciation de la participation élaborée par Arnstein en 1969, la question posée permet en effet de clarifier l'idée même de participation, dont le contenu est aussi étendu que vague. En distinguant différents degrés de participation, cette échelle permet en effet de distinguer trois niveaux de pratiques :

- le premier niveau : manipulation, thérapie,
- le second niveau : information, consultation, co-construction,
- le troisième niveau : partenariat, délégation de pouvoir et contrôle par le citoyen.

Dans les modalités de réponse à la question, deux choix étaient possibles, ce qui a permis d'affiner les représentations.

Premier élément : **68 % des sondés** (26 maires sur 38 enquêtés) **placent en tête le terme de « co-construction » pour définir la participation**. La co-construction a souvent été l'objet d'un premier choix de la part des maires interrogés avant que le second ne précise davantage leur idée de la participation.

Le second niveau de pratiques, qui obtient au total 42 réponses sur 76 potentielles (55 %), est ce qu'Arnstein appelle la **coopération symbolique** : un champ dans lequel le degré maximum de participation est atteint quand les habitants ont participé et ont fait des propositions mais en laissant ceux qui ont le pouvoir seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question.

Le troisième niveau, avec 12 réponses en faveur du partenariat (32 %) et 6 réponses indiquant que la participation est avant tout un **contrôle par le citoyen** (16 %), correspond à proprement parler au niveau de pratiques le plus élevé. Le partenariat revient à redistribuer le pouvoir par une série de négociation entre les citoyens et ceux qui sont responsables des décisions, alors que le contrôle citoyen, dernier degré de la participation, met en avant directement les citoyens dans l'exercice de conception, de planification et de direction de programmes.

Enfin, le premier niveau (thérapie, manipulation), qui est celui de la non participation, ne récolte aucune réponse. Ce qui est alors proposé avec cette idée de la participation ne vise qu'à obtenir le soutien du public en présentant des projets considérés comme les meilleurs.

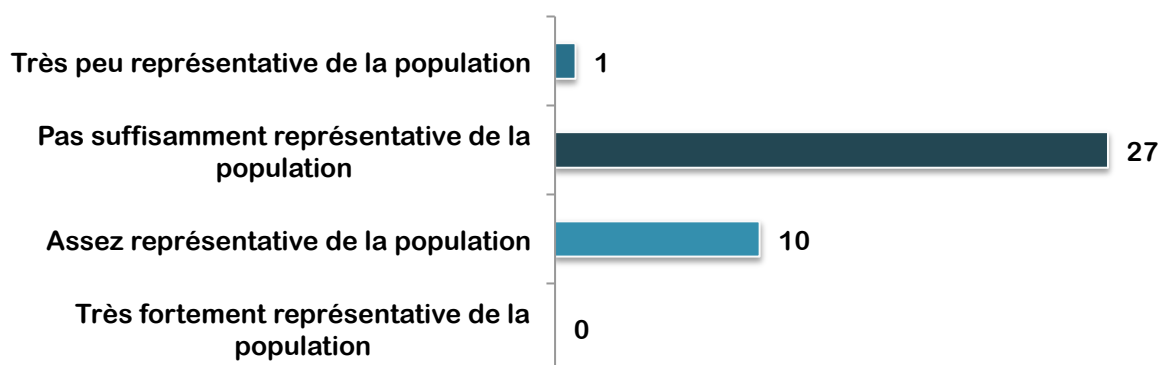
## B. Face aux réalités de la participation : un désintérêt des habitants à nuancer

Plusieurs critiques du fonctionnement actuel de la participation citoyenne, issues généralement de travaux empiriques, remettent en question l'efficacité des dispositifs participatifs. Ces derniers n'en sont pas moins des outils suffisamment indéterminés pour être fonctionnels des volontés politiques qui les orientent. Ainsi, certaines instances participatives autorisent des niveaux de participation élevés où les objets soumis à la participation et l'étendue du pouvoir confié aux participants encouragent une réelle pratique participative. D'autres instances sont moins affirmées tout en étant des lieux qui évoluent pour tenter de contrer les logiques d'éviction et de désintéressement politique qui se manifestent dans les villes de banlieue.

### a. Une participation orientée vers davantage de représentativité

Critique largement admise : les instances de participation ne réuniraient que les habitants déjà les plus enclins à participer, ceux qui ont des intérêts particuliers à défendre et des facilités pour le faire (aisance sociale et relationnelle, capacité à prendre la parole en public...) . Les modes de fonctionnement des instances participatives laisseraient ainsi de côté les habitants soumis aux plus fortes contraintes socio-économiques, aux moyens d'expression plus limités ou moins « conformes ».

### Quel jugement sur les instances de participation citoyenne ?



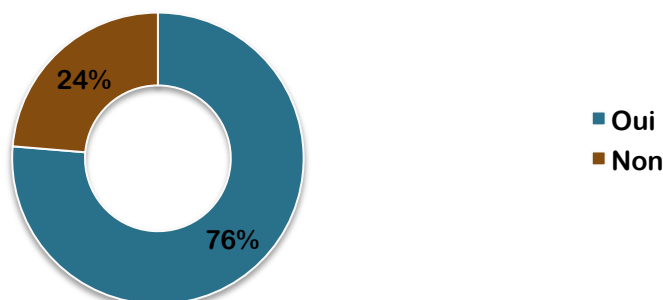
**Encore un effort pour être tout à fait « représentatifs ».** Plus de 70 % (28 réponses sur 38) des maires des villes de banlieue enquêtés estiment que leurs instances de participation citoyenne ne sont pas suffisamment représentatives, voire très peu représentatives de la population de leur commune. À l'inverse, un peu plus de 25 % des maires enquêtés jugent leurs instances de participation citoyenne comme assez représentative de leur population.

Ce ratio démontre une nouvelle fois que des progrès restent à accomplir pour faire de la participation citoyenne un mode de fonctionnement réellement démocratique et universel, où toute la diversité du corps social pourrait contribuer à l'élaboration de projets communs.



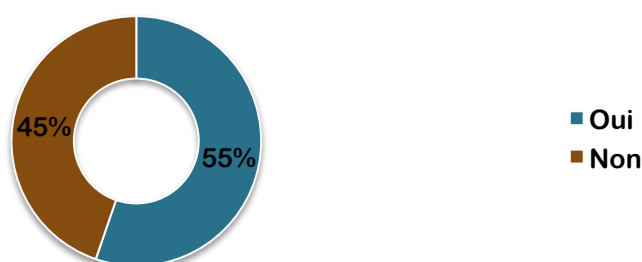
En effet, comme le montre le graphique suivant, le manque de représentativité tient surtout à l'absence ou à la sous-représentation des classes sociales les plus défavorisées.

### Les populations les plus en difficulté sont-elles les moins représentées dans les instances participatives ?



**Des exclus qui font défection : quand le politique et le social se rejoignent.** La représentation des classes populaires est autant affaire de diversité d'opinions, que de légitimation de ces catégories sociales à s'exprimer et à faire valoir leurs attentes. L'apprentissage politique et la socialisation commune qui naissent de la participation de tous les habitants sont indéniablement un facteur d'émancipation sociale ; un processus à même de contribuer à la réduction des inégalités économiques, sociales, et éducatives au sein des villes de banlieue et des agglomérations françaises.

### Des actions spécifiques pour mobiliser les populations les plus éloignées de la chose publique ?



**Des efforts pour toucher les plus marginalisés.** Agir en destination des populations les plus marginalisées des villes, qui ressentent le moins de légitimité à s'exprimer est révélateur du souhait de transformer les rapports entre les institutions et les habitants. Ainsi, 55 % des villes de banlieue enquêtées affirment développer des actions pour mobiliser les populations les plus éloignées de la chose publique.

Parmi ces actions spécifiques, le tirage au sort de participants, le travail en partenariat avec les centres sociaux et les associations, reviennent régulièrement. Des actions de médiation citoyenne et d'échanges via l'espace public sont également mises en œuvre.

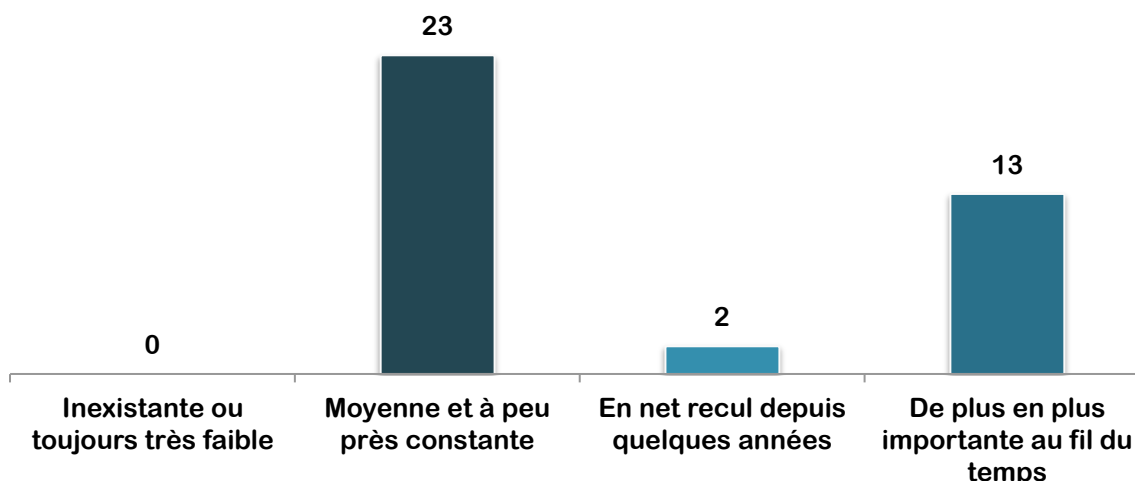
Finalement, la mobilisation citoyenne est jugée à près de 70 % comme pas assez représentative, alors que 55 % des villes enquêtées tentent de mobiliser plus fortement. Ce décalage montre l'insuffisance des outils existants et la nécessité, dans la continuité des efforts amorcés, de développer des méthodes, des outils et des actions participatives permettant une mobilisation plus importante des populations les plus marginalisées.

### b. Sur la voie d'une mobilisation participative dynamique

Avec un taux d'abstention médian aux élections municipales de 2008 de 45 %, les villes de banlieues enquêtées font figure de territoires abstentionnistes. Les difficultés économiques et la faible qualification d'une partie de leurs habitants se cumulent, caractéristiques qui les éloignent ainsi fortement d'une participation électorale régulière.

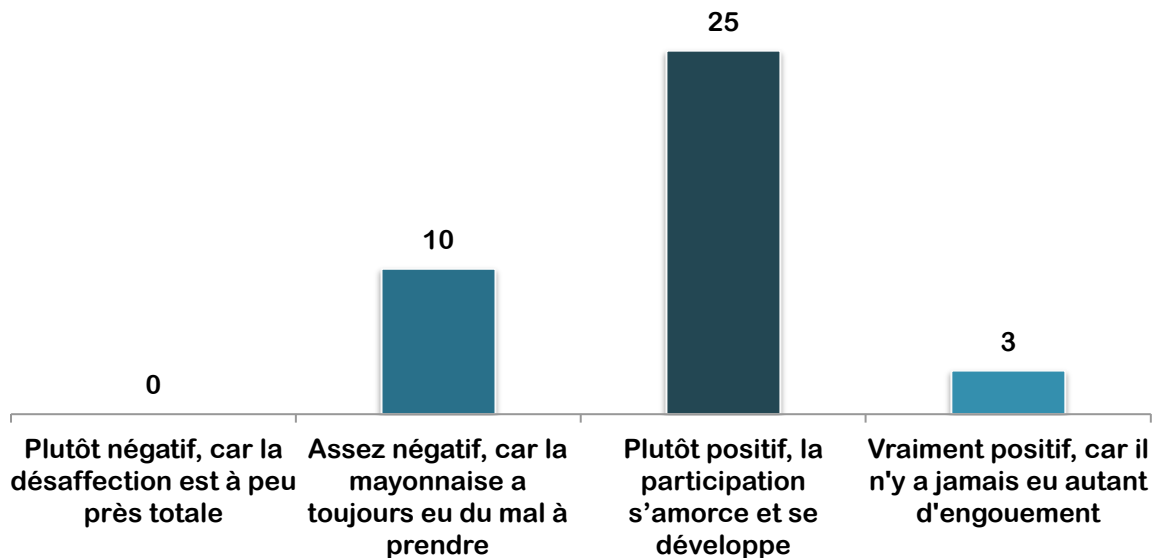
Le climat de désintérêt et de déception observé à l'égard des instances politiques aurait-il tendance à affecter les instances de participation ? A moins que ce même désintérêt ne soit suffisamment bien perçu et compris par des élu(e)s... pour qui le développement de la participation citoyenne consiste également à tenter d'apporter des réponses à la crise démocratique entre les épisodes électoraux.

### Comment les maires de banlieue perçoivent-ils l'évolution de la mobilisation citoyenne ?



**Participation : un plafond très difficile à dépasser.** Si la mobilisation pêche par un déficit de représentativité, les chiffres ci-dessus laissent plutôt entrevoir une mobilisation citoyenne constante, voire en pleine évolution au fil du temps pour 34 % des maires (13 réponses). Pour plus de 60 % (23 réponses sur 38) des maires des villes de banlieue enquêtés, la dynamique participative est plutôt moyenne et à peu près constante. Au vu du graphique suivant, nous pouvons supposer que cette constance se situe à un niveau satisfaisant même si, toujours selon le graphique suivant, des situations atones existent (10 réponses sur 38 annoncent que la dynamique a du mal à s'enclencher).

## Comment les maires de banlieue jugent-ils la participation citoyenne dans leur commune ?

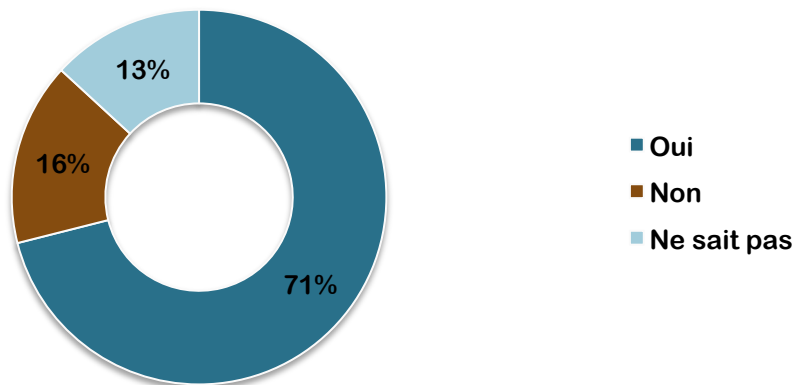


**2/3 de positifs.** Avec près de 66 % (25 réponses) des maires des villes de banlieue enquêtés qui jugent la participation citoyenne comme amorcée et en développement, il semblerait que les démarches participatives soient plutôt bien perçues de part et d'autre, par les habitants comme par les élu(e)s. Mais cette hypothèse demande confirmation, car si une faible participation citoyenne est bien l'indice d'un désintérêt ou d'un doute quant à l'efficacité finale du dispositif, l'inverse reste à vérifier sur le terrain.

### c. Une participation qui donne du pouvoir aux citoyens

Idée très répandue : les instances de démocratie participative ne disposent que de peu de pouvoir : car d'un côté, ce qui est mis à discussion ne concerne que des enjeux minimes, de l'autre, le pouvoir de décision reste dans les mains des décideurs politiques.

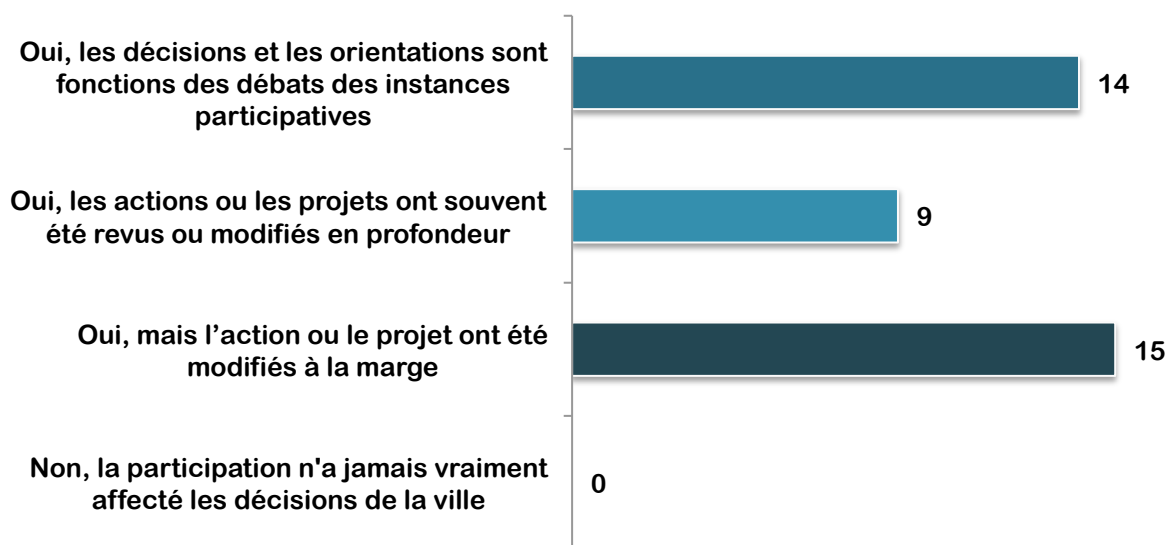
#### **Attente de participation et méfiance envers ses dispositifs : les maires de banlieue confirment-ils l'ambivalence des populations ?**



**Des élus toujours volontaristes et souvent enthousiastes mais toujours lucides.** Les maires des villes de banlieue ne sont pas crédules face à une situation dont ils se sentent en partie responsables. Ils sont 71 % à constater que leurs habitants veulent le développement de démarches participatives, tout en affichant une grande méfiance envers leurs finalités.

Cette réponse paradoxale, dans des villes où la participation apparaît dynamique aux yeux des élu(e)s, montre d'abord que les habitants attendent des améliorations et des preuves. Et d'abord des preuves sur la sincérité et l'honnêteté des démarches, la capacité des démarches participatives à infléchir le cours des décisions, l'étendue du pouvoir finalement réservé aux habitants, comme le montrent les chiffres ci-dessous.

## La participation influence-t-elle les choix effectués et les décisions prises par les municipalités ?



**Du côté des élu(e)s des villes de banlieue, des pratiques politiques porteuses d'espoir ?** En effet, plus de 60 % des maires des villes de banlieue affirment que les décisions et les orientations des actions et des projets sont soit fonctions des débats des instances participatives (14 réponses), soit revues et modifiées en profondeur la plus part du temps (9 réponses).

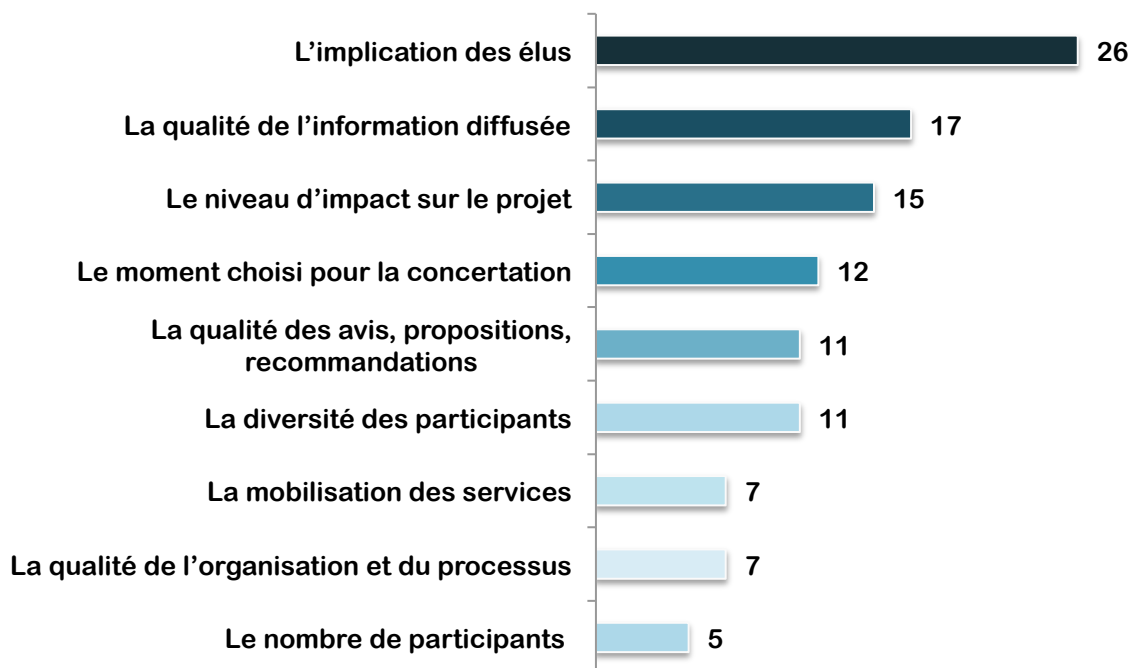
Ainsi, la participation citoyenne exerce une forte influence sur les décisions dans plus de la moitié des villes enquêtées. À travers ces chiffres, la méfiance précédemment citée devrait trouver un moyen d'apaisement en associant d'avantage les habitants à l'exercice de la décision, afin qu'un continuum participatif se crée dans toutes les phases d'élaboration et de décision des politiques publiques.

### III. Vers un renforcement de la démocratie participative

#### A. Les facteurs de réussite

---

#### Quels facteurs de réussite pour la concertation citoyenne ?



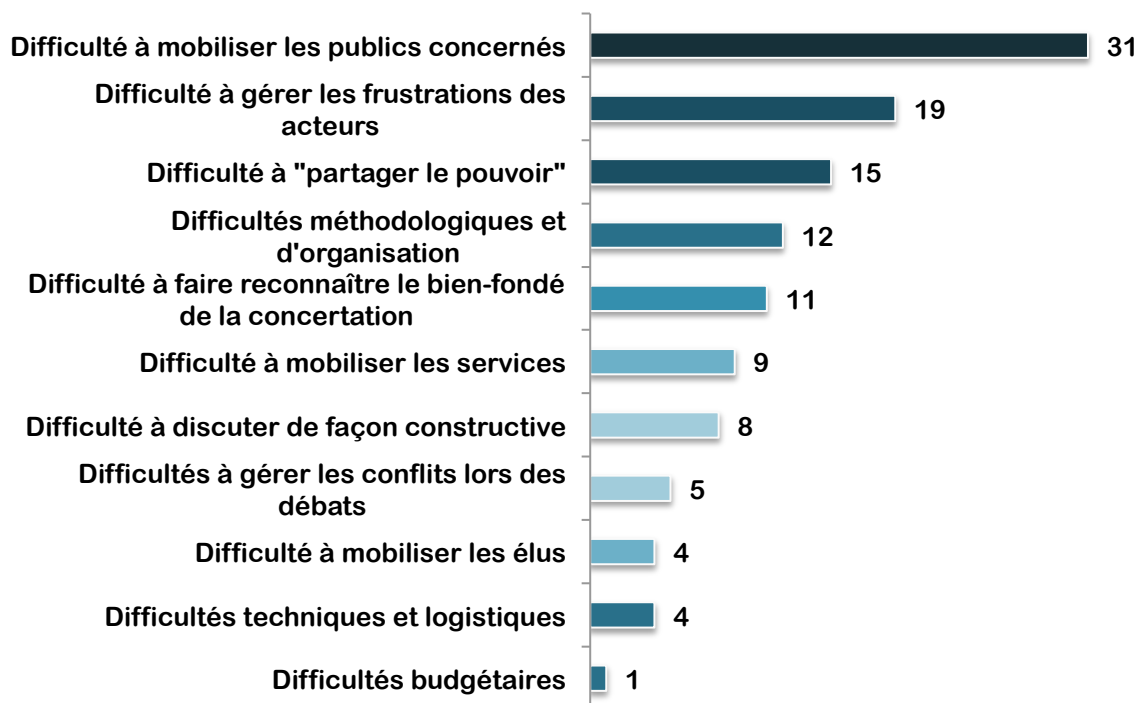
**Un souci collectif d'efficacité.** En matière de concertation citoyenne, l'alchimie du succès demeure assez complexe et difficile à analyser, mais trois familles d'éléments paraissent indispensables à rassembler.

D'abord, l'implication et la mobilisation de la collectivité, élus et services confondus. Comme la qualité des conditions réunies par elle pour discuter et débattre : information, tempo, organisation, accueil, etc.

Cela ne saurait cependant suffire : à bien lire les réponses des élus ayant participé à l'enquête, c'est la qualité intrinsèque des contributions du public et la capacité de la collectivité à en tenir compte pour la réalisation du projet qui s'avère déterminante. C'est-à-dire le sérieux, la productivité et l'efficacité collective du débat public. Quel sens donner à ce constat ? La concertation publique réclame du temps et mobilise beaucoup d'énergie de la part de tous les acteurs, de sorte que chacun « veut en avoir pour son argent ». In fine, la concertation citoyenne fait des adeptes lorsqu'elle démontre son utilité pour la qualité des projets qui lui sont soumis.

Quant au public qui y aura participé – nombre et diversité, représentativité... – on l'aura presque oublié si la qualité du projet final et la satisfaction générale sont au rendez-vous.

### Concertation citoyenne : les difficultés récurrentes

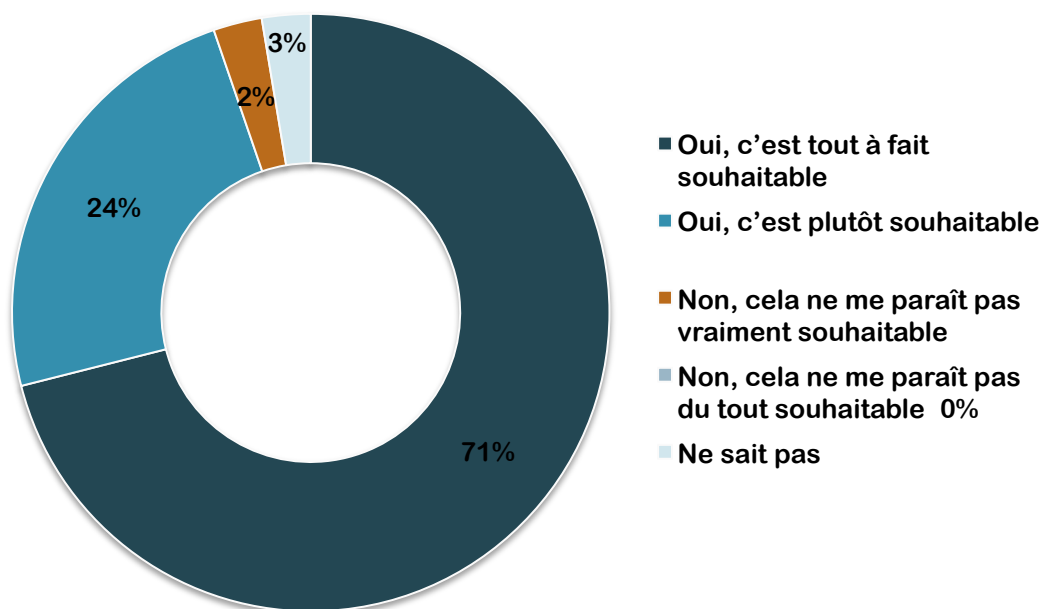


**Une mobilisation et une régulation toujours difficiles.** Sans surprise, la mobilisation des acteurs constitue la première des difficultés rencontrées par les villes : s'il n'est jamais simple de s'assurer la participation massive du grand public (pour 4/5 des villes), celle des services (pour un ¼ des villes) et celle des élus (pour 1/10 des villes) ne sont pas non plus garanties a priori. Un travail de communication et de conviction s'impose auprès de tous pour faire valoir l'idée, le bien-fondé et le bénéfice de la concertation (pour près d'1/3 des villes).

Au-delà, l'exercice même de la participation peut s'avérer délicat : difficulté des élus et des responsables municipaux à « partager le pouvoir » - difficulté à expliquer, (se) justifier, rendre des comptes, remettre en cause le cas échéant certaines des options pressenties...- à gérer les frustrations (pour 1 ville sur 2) et les conflits, à discuter de façon constructive (pour 1/5 des villes). A l'évidence, le pilotage et l'animation de la concertation citoyenne requièrent de la méthode (1/3 des villes), des techniques, un savoir faire qui manque encore aux équipes municipales. Un savoir faire d'autant plus important à acquérir – en interne ou par l'intervention de professionnels qualifiés – qu'il conditionne la réussite finale du processus participatif.

Restent les difficultés budgétaires et logistiques classiques, qui sont évoquées ici ou là sans jamais justifier de renoncement au principe de la concertation publique.

### Développer encore la participation citoyenne ?

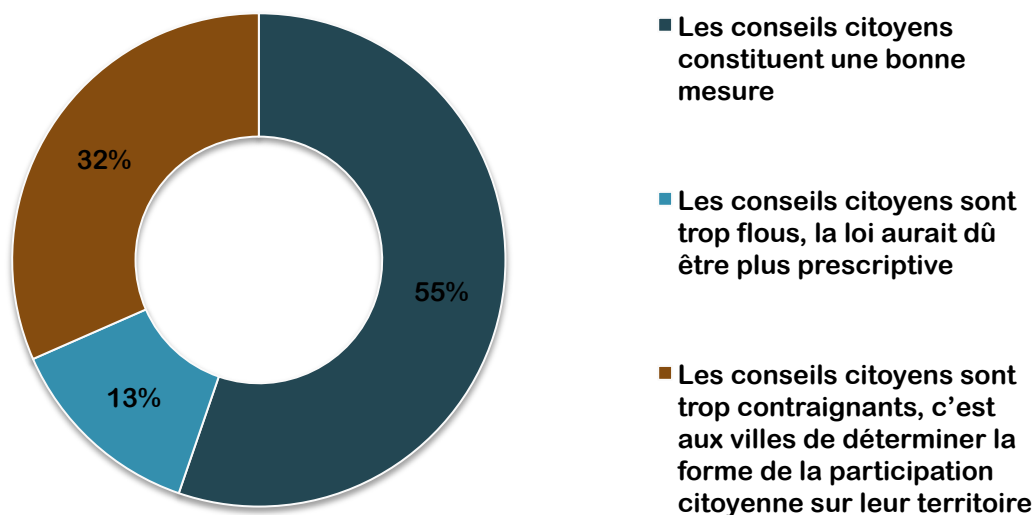


**Les élus de banlieue massivement favorables à une extension de la démocratie locale par le développement des pratiques participatives.** L'analyse des réponses à la question posée ne souffre en effet aucune discussion : face à la crise sociale et aux difficultés du vivre ensemble, face à l'explosion de l'abstention électorale, au scepticisme des populations et à la défiance durable qui s'est installée dans les quartiers, et pour permettre à ceux qui ne disposent pas du droit de vote de participer à la vie locale et de se prononcer sur les choix susceptibles d'affecter leur cadre de vie, les élus des villes de banlieue réclament (à 95%) plus de participation citoyenne.

L'opposition entre démocratie représentative et démocratie participative semble donc avoir vécu. Il paraît désormais établi dans l'esprit de ces maires que la démocratie de proximité et d'implication ne peut à terme que renforcer leur propre légitimité et faciliter leur mandat en facilitant, voire en améliorant la qualité des projets qu'ils pourront mener localement.



## Votre opinion sur les conseils de citoyens inscrits dans la nouvelle politique la ville ?



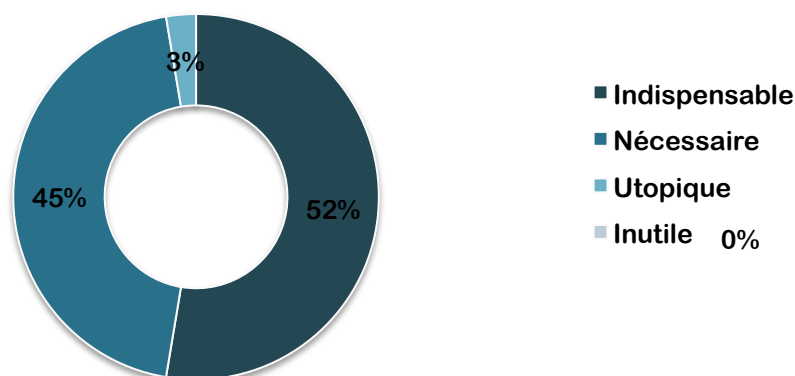
**Une courte majorité pour les conseils de citoyens.** C'est bien ce qui apparaît lorsqu'on interroge les élus sur le dispositif proposé par l'ancien ministre de la Ville dans le cadre de la loi de « Cohésion urbaine ». Si 55% des maires de banlieue jugent que c'est « une bonne mesure », ils sont aussi 1 sur 3 à juger qu'il fallait faire confiance aux maires pour définir les formes locales les plus adéquates et efficaces en matière de participation citoyenne... 1 sur 8 jugeant à l'inverse que la loi laisse encore trop de marge et que le dispositif n'est « pas assez prescriptif ».

Trois remarques face à ces opinions divergentes. D'abord, les lois successives en la matière ont toujours hésité entre l'obligation de principe et l'imposition d'instances de concertation plus définies.

D'autre part, l'expérience des conseils de quartiers montre que l'obligation ne suffit pas pour garantir partout les meilleurs résultats.

Enfin, si la composition des futurs conseils de citoyens fait l'objet d'une définition très précise, le dispositif défini par l'article 7 de la loi Lamy laisse encore beaucoup de marge de manœuvre quant à ses modalités de fonctionnement et de travail. En effet, la loi prévoit seulement que « les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. (Et que) le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence. »

## Développer le pouvoir d'agir des habitants ?



**Redonner (de) l'initiative aux habitants.** Au moment d'ouvrir une nouvelle page de la politique de la ville à travers de nouveaux contrats, une géographie redessinée, une péréquation financière renforcée, un programme de rénovation urbaine relancé... et une participation citoyenne enfin reconnue comme une priorité, les élus de banlieue délivrent un message clair : les politiques publiques s'adressant aux quartiers et à leur habitants doivent résolument changer de méthode... et peut-être de sens.

Tout d'abord et bien entendu, il convient de renoncer définitivement à la vieille logique du « faire pour les habitants » (c'est-à-dire en leur nom et à leur place) pour entrer dans une logique générale de co-production de projets (la logique du « faire avec les habitants »). Et tel est bien le sens des « conseils de citoyens », « tables de concertation », « diagnostics en marchant » et autres « maisons du projet » évoqués pendant l'élaboration de la loi Lamy, notamment pour ce qui touche aux projets de rénovation urbaine.

Mais au-delà de cette évidence, peut-être s'agit-il pour le responsable politique aux prises avec la crise urbaine, sociale et démocratique de grande ampleur dont attestent les résultats des dernières élections municipales, de savoir entrer dans une nouvelle logique et une nouvelle posture politiques. Peut-être l'offre politique locale doit-elle maintenant se donner également pour but de redonner la main aux habitants et aux citoyens, d'inciter fortement à la prise de responsabilité et d'initiative individuelle, collective et solidaire, de renforcer l'envie et le pouvoir d'agir des habitants aujourd'hui considérés comme les plus vulnérables.

N'en doutons pas, cette proposition recouvre un double défi : un défi de méthode et de moyens, car il faudrait se mettre en capacité d'accompagner, d'appuyer, d'outiller cette envie d'agir dans le respect de l'équité et de l'intérêt général. En même temps qu'un défi politique, tant elle bouscule à la fois le conservatisme de certains élus et la passivité bien entretenue de certaines populations.

Il n'empêche : du poste d'observation privilégié qui est le leur quant à nos fractures, nos colères et nos impuissances collectives, les élu(e)s de banlieue en appellent à un renouvellement nécessaire et puissant de notre démocratie.

## Synthèse

L'évidence s'en trouve confirmée à chaque nouveau scrutin : ce n'est pas seulement notre modèle économique et social qui est en crise, mais également notre démocratie. Avec des records de défiance affichée à l'égard du personnel politique et des records d'abstention électorale – y compris à l'échelon local, longtemps considéré comme le plus populaire et respecté des citoyens.

Alors que la société civile marque de mille manières – dans ses manifestations, ses associations, sur ses forums, ses réseaux sociaux... – sa vitalité et son impatience à être mieux prise en compte, ou en est l'expérience politique de la participation citoyenne ? Et singulièrement en banlieue, là où les effets les plus délétères du chômage et de la précarité rencontrent les signes les plus marqués de rupture sociale, alors que la réforme engagée de la politique de la ville renforce l'exigence de participation pour la prochaine génération de contrats de ville.

A quelques semaines des dernières municipales, l'Association des maires Ville & Banlieue de France a voulu interroger ses maires adhérents<sup>2</sup> pour sonder à la fois leurs représentations et leurs pratiques de la participation citoyenne, interroger leurs convictions et leurs intentions politiques dans ce domaine. Retour sur les conclusions de cette enquête, qui confirment certaines intuitions mais tranchent aussi avec nombre d'idées reçues.

- 1. Des politiques locales assumées, autonomes et réelles en faveur de la participation citoyenne.** Ces politiques publiques existent dans la plupart des communes, nées avec les dispositifs de la politique de la ville, dont elles se sont souvent aujourd'hui affranchies pour constituer des démarches spécifiques, qui concernent désormais l'ensemble de la commune et plus seulement les quartiers sensibles. 9/10 des maires affirment ainsi concerter régulièrement ou systématiquement leurs populations.  $\frac{3}{4}$  d'entre eux ont désigné un élu pour porter cette délégation, 60 % des villes s'étant dotées d'un référent administratif, 52 % d'un service dédié, 50 % d'un budget spécifique ou d'une charte de la participation.
- 2. Redonner la parole aux citoyens, améliorer la qualité des projets et des décisions, bâtir ensemble la cité au-delà des affrontements et des conflits.** Lorsqu'on interroge les maires sur le sens politique qu'ils donnent à la participation citoyenne, ils disent (à 58 %) vouloir garder le contact avec les citoyens ordinaires et faire parler la société civile, lui permettre de s'émanciper et de s'exprimer, rapprocher les institutions des citoyens (à 47 %). Mais ils sont 71 % à mettre en avant le souci de recueillir l'avis du public pour améliorer les actions et les projets de la municipalité. 68 % disent ainsi vouloir « co-construire » leurs projets avec les habitants de leurs communes, ... veulent vérifier l'adhésion de la population à tel ou tel projet. 42 % veulent surtout informer et concerter sur ces projets. Et ils sont encore 21 % à rechercher ainsi à moderniser leurs services publics. Enfin, presque tous entendent développer des échanges pacifiés et constructifs au-delà des affrontements et des conflits réguliers. Fait notable : un maire sur 7 seulement y voit une forme de contrôle citoyen. Aucun n'accepte l'idée de « délégation de pouvoir ». Aucun n'adhère à l'idée que la participation peut être une forme de « thérapie sociale ». Et tous rejettent l'accusation de « manipulation ».

---

<sup>2</sup> Enquête menée en février/mars auprès des 120 maires de l'association, ayant obtenu 38 réponses de maires de villes de banlieue, totalisant plus d'un million et demi d'habitants.

3. **Des politiques attachées à renouer les fils de la proximité, à rassembler régulièrement les citoyens de la commune hors de toute obligation et de tout agenda électoral.** Concrètement, la démocratie participative recouvre des conseils de quartiers (dans des villes souvent très loin d'atteindre le seuil d'obligation des 80 000 habitants), des commissions extra-municipales, des conseils de jeunes ou de seniors, des instances multiformes de réflexion et d'échanges ; des réunions publiques, des ateliers ou des groupes de travail... mais aussi des formes plus expérimentales de rencontres : panels citoyens, diagnostics en marchant, forums ouverts. C'est la proximité qui prévaut dans ces exercices qui mobilisent les ressources internes de la municipalité et rarement des prestataires extérieurs. Une proximité dont les maires s'efforcent progressivement d'élargir le cercle :  $\frac{3}{4}$  d'entre eux concertant à l'échelle de la ville contre moins de  $\frac{2}{3}$  à l'échelle des quartiers... Mais seulement 10 % au niveau de l'agglomération : échelon où la représentation politique peine à se faire connaître du grand public, où le sentiment d'appartenance citoyenne reste moins développé et la démocratie participative encore balbutiante.
4. **Les habitants consultés sur deux grands domaines d'action : le cadre de vie urbain et la jeunesse.** L'habitant est ainsi d'abord sollicité comme « usager » sur tous les thèmes qui se rapportent à l'urbanisme, à l'aménagement, au logement et à l'habitat, à l'environnement et aux transports : domaines dans lesquelles sa pratique quotidienne de la ville lui confère expérience et expertise. Par ailleurs, – dans des villes où le devenir des jeunes constitue une préoccupation très largement partagée – la concertation porte sur la jeunesse, l'éducation, le sport et la culture : domaines dans lesquelles les familles éprouvent sans doute le plus besoin d'être informées et soutenues.
5. **Des concertations sincères, efficaces et productives pour une majorité d'élue(s).** Loin des « concertations alibis » auxquelles se résument trop souvent les enquêtes publiques et autres formes de concertation réglementaire, la participation semble être le fruit d'une volonté politique sincère de prendre l'avis du grand public. Rétrospectivement, 66 % des maires se montrent positifs à l'égard des démarches de concertation qu'ils ont menées dans leurs communes, et 60 % évoquent des concertations utiles et concluantes, ayant vraiment servi à nourrir et/ou infléchir les projets de la municipalité.
6. **Trois limites fortes : les difficultés à mobiliser les participants, à réguler le processus participatif, à toucher l'ensemble des catégories et des groupes sociaux.** Volontiers positifs sur le chapitre, les maires n'en sont pas moins conscients des difficultés et des limites de la participation.  
Première limite évoquée : celle de la mobilisation des relais internes (élu(e)s et cadres administratifs), comme celles des habitants eux-mêmes. A telle enseigne qu'en dépit des efforts déployés par eux, 60 % des maires parlent d'une participation moyenne à peu près constante dans le temps, plafond très difficile à dépasser quels que soient les moyens engagés.  
Deuxième limite évoquée : celle de la régulation de l'exercice participatif, qui apparaît délicat, périlleux, butant régulièrement sur le mécontentement, la frustration, l'agressivité des participants.  
Dernière limite enfin, de loin la plus fréquemment évoquée : celle de la représentativité des instances et des populations participant aux réunions. Les maires confirment sur ce point « voir un peu toujours les mêmes personnes », (militants politiques et membres des associations les plus connues ?), ou bien les groupes de pression se mobilisant pour défendre un intérêt particulier. Surtout, ils avouent ne pas réussir à mobiliser les personnes les plus vulnérables, les plus marginalisées ou en difficultés de leur commune : ils sont ainsi 70 % à juger que leurs instances de participation citoyenne ne sont pas suffisamment représentatives, voire très peu représentatives de la population, et autant à reconnaître que les plus fragiles demeurent les grands absents des réunions

de concertation publique... alors que 55 % déclarent développer des actions pour mobiliser les populations les plus éloignées de la chose publique.

- 7. Pour l'avenir ? Continuer de développer la démocratie participative, mettre en place les conseils de citoyens (malgré certaines critiques), tenter malgré toutes les difficultés de rendre (une part de) l'initiative aux habitants.** Plébiscite massif en faveur de la participation citoyenne : 95 % des maires de banlieue souhaitent poursuivre l'expérience. L'obligation instaurée par la loi Lamy, de réforme de la politique de la ville, à travers les conseils de citoyens ? Une bonne chose pour 55 % des élus, même si 30 % auraient souhaité disposer de plus de liberté pour choisir la forme de concertation à développer dans ses quartiers... et 20 % voir se mettre en place un dispositif plus contraignant ! Enfin, ils sont 97 % à juger « indispensable » ou « nécessaire » le développement du pouvoir d'agir des habitants : façon d'en appeler tranquillement à une véritable révolution de notre démocratie, menacée – malgré les avertissements plus que centenaires de Tocqueville – de conduire les citoyens (des quartiers, comme ou plus qu'ailleurs ?) à leur propre démission.