

**LES CAHIERS DU CRJFC – COLL. « TRAVAUX » - 06**

**RENOUVELER ET MODERNISER  
LA PARTICIPATION CITOYENNE  
ÉTUDE DE CAS DANS LA VILLE DE BESANÇON**

**LAURINE GAUTHEROT**

**RAPPORT DE STAGE SOUS LA DIRECTION DE MATHIEU PETITHOMME  
TUTEUR PROFESSIONNEL : GILLES LABROUSSE**

**MASTER 2 « ADMINISTRATION PUBLIQUE. POLITIQUES PUBLIQUES »**

**ANNÉE UNIVERSITAIRE 2019-2020**

## **Avertissement**

*L'Université de Franche-Comté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires ; ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs. Ainsi, le présent document n'engage ni la responsabilité scientifique, ni aucune autre forme de responsabilité de l'Université.*

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	5
<b>Partie 1. Cadre théorique de la participation citoyenne en France</b> .....	9
<b>I. Les politiques de démocratie participative : raisons d’être et enjeux</b> .....	10
a) Le désenchantement de la démocratie représentative et la mise à mal du service public .....	10
b) Éléments de définition de la démocratie participative .....	13
<b>II. Retour sur la genèse de la participation citoyenne en France</b> .....	16
a) Les débuts de la participation en France .....	16
b) L’institutionnalisation de la participation des citoyens .....	17
c) L’avènement d’un « impératif participatif ».....	19
<b>III. Les outils de la démocratie participative</b> .....	21
a) Panorama des expériences participatives en France et dans le monde.....	21
b) Le numérique, nouvel esprit de la démocratie participative ?.....	27
<b>Partie 2. Renouveler et moderniser la participation citoyenne. Étude de cas sur la Ville de Besançon</b> .....	33
<b>I. La démocratie participative à Besançon : évolutions, et dispositifs participatifs existants</b> .....	33

a) L'ambition participative à Besançon, service dédié et évolutions .....	33
b) Les agents du service Démocratie participative .....	41
c) La prédominance des instances participatives et leurs limites.....	44
<b>II. Le numérique, outil modernisateur de la participation citoyenne à Besançon.....</b>	<b>55</b>
a) Une plateforme numérique comme support de participation .....	57
b) Le budget participatif, une réponse à de nombreux enjeux.....	67
<b>Partie 3. Discussion des résultats. La prédominance d'une offre de participation doit-elle être remise en cause ? .....</b>	<b>80</b>
<b>I. Standardisation de l'offre de participation et limites .</b>	<b>81</b>
a) L'avènement d'un marché de la démocratie participative...	81
b) Préconisation : penser le sens de la participation avant l'outil .....	84
<b>II. Soutenir et reconnaître les initiatives citoyennes ?     Regard sur une nouvelle piste peu exploitée .....</b>	<b>85</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>90</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>94</b>

# Introduction

La question de la participation du peuple aux affaires publiques n'est pas nouvelle, elle anime chercheurs et philosophes depuis de nombreux siècles. Dans la Grèce antique, Aristote défendait une participation directe des athéniens aux affaires publiques, tandis que Platon arguait l'incapacité du peuple à gouverner. Dans son dialogue *Protagoras*, Platon expliquait qu'« il en va de la cité comme du navire, jamais la foule ne saurait gouverner avec intelligence ni un navire ni une cité ». Si aujourd'hui la participation des citoyens semble être un « détour obligé de l'action publique », cela n'a donc pas toujours été le cas. La vision d'un citoyen incompetent en matière de politique a souvent prédominé celle d'un citoyen éclairé, nécessitant ainsi une sélection des plus à même de gouverner. À l'origine, la représentation a d'ailleurs été imaginé contre la démocratie. Si le tirage au sort incarne la souveraineté populaire, la représentation est pensée comme une barrière aristocratique à cette dernière. Selon Edmund Burke, accorder son vote à quelqu'un signifie que cette personne est la plus à même de prendre part au débat politique grâce à sa compétence et à son intelligence. Ces personnes, élues sur leur compétence et leur intelligence forme le « gouvernement des meilleurs ». En France, Sieyès est la personnalité la plus emblématique qui incarne cette vision. Il affirme que le transfert de la souveraineté du roi vers le peuple -au moment de la Révolution française- doit passer par une délégation du pouvoir aux citoyens « les plus capables », c'est-à-dire les plus formés, les plus compétents. L'État français s'est construit sur un mode d'organisation centralisé, minimisant pendant longtemps la participation des citoyens. Le régime politique de la France étant une démocratie représentative, il a souvent été question de nier une quelque conque place du citoyen dans les affaires publiques, perpétuant la vision dominante des siècles précédents. L'évolution sociale, culturelle et politique de nos sociétés industrielles va permettre l'affirmation de nouvelles valeurs post-matérialistes

dépassant les seules ressources économiques, et davantage centrées sur le développement de l'expression individuelle, dans le même temps qu'émergent de nouveaux enjeux tels que la défense de l'environnement et la rénovation urbaine. L'impact de la crise culturelle de mai 68 et la fin des Trente Glorieuses signent un nouveau tournant dans notre démocratie. Les mouvements sociaux, luttes urbaines et le mouvement ouvrier vont contribuer au développement d'un esprit participatif et sont les prémisses de l'intégration des citoyens aux affaires publiques, cette période étant parfois qualifiée de « tournant participatif ». Aujourd'hui, la participation des citoyens aux affaires publiques, notamment locales est ancrée dans le fonctionnement politique local. On parle de l'« impératif participatif ». Les élus, qu'ils soient de gauche ou de droite mettent en œuvre des politiques visant à favoriser la participation des habitants. Pourtant, les effets des politiques de démocratie participative sont contrastés. Si la participation s'est constituée en véritable champ professionnel, il n'en reste pas moins que les agents chargés de concevoir et de mettre en œuvre les politiques de démocratie participative font face à une entreprise complexe dans un domaine d'action où rien n'est figé, et où les questions ne trouvent pas nécessairement de réponses.

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un stage de 13 semaines effectué en tant que chargée de mission au sein du service « Démocratie participative » de la Ville de Besançon. Notre ambition a été de problématiser les missions de ce stage afin de l'inscrire dans une réflexion plus globale relative aux politiques de démocratie participative, leurs enjeux et leurs limites. Aujourd'hui, la participation citoyenne à Besançon s'exerce essentiellement au travers de ses instances participatives, alors même que l'on questionne la logique d'instance qui n'apparaîtrait pas -ou plus- comme la plus pertinente en matière de démocratie participative. Le service en charge de la démocratie participative souhaite faire évoluer l'offre de participation existante à Besançon.

Nous avons choisi de problématiser les missions de notre stage à la lueur de cette ambition : *comment renouveler et moderniser la participation citoyenne* ? Il s'agira tout d'abord de comprendre le cadre dans lequel s'inscrit cette ambition de modernisation. Nous reviendrons ensuite sur la genèse de la participation citoyenne en France ainsi que sur son développement institutionnel. Nous préciserons également les enjeux attachés à la démocratie participative, ainsi que ces outils. Ensuite, nous établirons le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques de démocratie participative à Besançon, service et agents dédiés, évolutions et nouvelles ambitions. Puis, nous développerons les principales missions du stage qui s'inscrivent dans la perspective récente de l'utilisation accrue du numérique pour la participation citoyenne. Pour finir, nous nous interrogerons sur les limites de l'ambition modernisatrice de la participation citoyenne.





# **Partie 1**

## **Cadre théorique de la participation citoyenne en France**

Nous allons établir le cadre théorique dans lequel s'inscrit la problématisation de nos missions de stage. Avant de revenir sur la genèse de la démocratie participative en France, son émergence et sa progressive institutionnalisation, nous évoquerons brièvement le cadre dans lequel les politiques de démocratie participative se développent, à savoir l'affaiblissement de la confiance des citoyens pour leurs représentants et la critique de l'inefficacité du service public. Partant de ce constat, il s'agira ensuite de définir et de préciser les objectifs que l'on attribue aux politiques de démocratie participative. Puis, nous établirons une liste non exhaustive des outils de la démocratie participative, tout en interrogeant la nouvelle tendance de cette dernière à être de plus en plus numérisée.

# I. Les politiques de démocratie participative : raisons d'être et enjeux

## *a) Le désenchantement de la démocratie représentative et la mise à mal du service public*

S'intéresser aux différentes façons de renouveler et de moderniser la participation citoyenne implique de s'attarder sur les raisons qui sous-tendent cette volonté de modernisation et de renouvellement des démarches participatives. Pour Alice Mazeaud (2009), la participation des citoyens est souhaitable d'un point de vue démocratique, mais également d'un point de vue gestionnaire. En effet, les politiques de démocratie participative s'inscrivent dans un contexte de défiance envers les institutions représentatives, mais également dans une période où l'État recherche la modernisation de son administration, les critiques envers le service public étant nombreuses. Ce sont deux enjeux essentiels que nous allons développer ci-dessous. La participation des citoyens aux affaires publiques ne va pas de soi. La théorie minimaliste de la démocratie trouve son fondement dans l'idée qu'il existerait un désintérêt et une incompétence de la plupart des citoyens concernant la chose publique. La démocratie doit se limiter à un processus de sélection des gouvernants par le vote (Schumpeter, 1942). Ce régime démocratique repose ainsi exclusivement sur le principe représentatif et l'élection. Dans cette conception, le peuple est souverain en ce qu'il exerce son pouvoir par l'intermédiaire de ses représentants, qu'il a élu au terme d'un processus électoral pluraliste et concurrentiel. Dans cette conception, la participation minimale des citoyens est regardée comme étant un élément positif (Talpin, 2010). Or, cette démocratie minimaliste ne semble pas fonctionner. Depuis la fin des années 1970, on observe une transformation profonde des

théories démocratiques et des pratiques politiques (Talpin, p. 94, 2010). Une théorie maximaliste de la démocratie émerge, en même temps que les débats sur la nécessité d'accorder une place plus importante aux citoyens dans les affaires publiques. Désormais, une société où l'apathie politique est la norme est considérée comme une société malade démocratiquement (Pateman, 1970). Remettant en cause la théorie élitiste de la démocratie, cette dernière ne pourrait se réduire à l'élection et au pluralisme politique. Elle doit dépendre de la participation active des citoyens (Pateman, 1970). Barber (1984) parle quant à lui de *strong democracy* lorsqu'il estime que la participation des citoyens doit être la plus large possible. La participation est considérée comme « le nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008).

Afin de comprendre pourquoi les politiques de démocratie participative sont aujourd'hui si appréciées, il faut revenir sur les critiques adressées au régime démocratique représentatif. Cohen et Fung (2003) mettent en avant deux éléments essentiels. Le premier, le fait que les régimes représentatifs n'arrivent plus à mobiliser les individus. Le Conseil d'État a consacré son enquête annuelle 2018 à la citoyenneté, qu'il définit comme « le droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique ». En voulant démontrer que la citoyenneté française n'est pas en crise, il revient sur les raisons principales de la crise de confiance des citoyens français vis-à-vis de notre système représentatif. Factuellement, ce déficit de confiance s'illustre par la banalisation de l'abstention. L'abstention en elle-même n'est pas un phénomène politique nouveau, puisqu'en 1959, le taux d'abstention aux élections municipales avoisinait les 25%. Cependant, elle est aujourd'hui en constante progression, et ce quelle que soit l'élection. Il y a un véritable retrait de la décision électorale de la part des citoyens (Muxel, 2007). Pourtant, l'élection des représentants est au fondement même du régime représentatif. Les fondements de ce dernier ne sont pas remis en cause (Conseil d'État, 2018), mais les représentants élus et les partis politiques sont largement critiqués pour leur distanciation avec le peuple. Arrond a

mis en avant la tendance oligarchique des régimes démocratiques reposant sur la représentation. Les gouvernants prendraient goût au pouvoir. Progressivement, ils se constituent en classe au sens marxiste du terme, c'est-à-dire une classe politique qui défend ses propres intérêts (Mosca, 1896). Cette dernière s'éloignerait du reste de la société et de son rôle essentiel de représentation du peuple. Le deuxième élément mis en avant par Cohen et Fung (2003) est le fait que les démocraties représentatives n'arrivent pas à gérer efficacement les problèmes publics, notamment les inégalités de situations «entre générations, entre hommes et femmes, entre catégories socio-professionnelles, entre habitants des différents territoires de la République» (Conseil d'État, 2018, p. 14). Ces éléments ont pu amener à la conclusion que la citoyenneté est en crise (Michaud, 2018). Si les citoyens s'éloignent de la politique en s'abstenant, ils ne sont pas pour autant hors du jeu politique (Muxel, 2007). De plus en plus éduqués, et ayant un accès facilité à l'information, notamment grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, ils aspirent à intervenir dans les décisions politiques autrement. En effet, les citoyens convoitent une citoyenneté plus active que la seule participation aux élections, basée sur l'engagement et la solidarité (Conseil d'État, 2018). En 2016, les Français envisageaient de signer des pétitions (70%), de manifester dans la rue (56%) et de participer à des consultations publiques au niveau local (63%)<sup>1</sup>. Ces nouveaux modes d'expression prendraient sens dans l'engagement associatif, l'expression numérique et les modes de contribution à la décision publique.

La participation accrue des habitants serait ainsi bénéfique pour la démocratie. La modernisation de cette participation s'inscrit quant à elle dans le mouvement national de modernisation de l'administration française, notamment par le biais de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée sous la présidence de

---

<sup>1</sup> « Le business de la démocratie participative », *La Gazette des communes*. Étude annuelle du Conseil d'État.

Nicolas Sarkozy en 2007, puis avec la modernisation de l'action publique (MAP) en 2012 sous celle de François Hollande. Parmi les objectifs généraux de la RGPP, il y a celui de la modernisation de l'administration. Il faut adapter cette dernière aux besoins des usagers afin d'améliorer le service public. Cela répond aux critiques adressées au service public, mais également à l'administration, souvent qualifiée de machine technocratique et bureaucratique trop éloignée des citoyens et de leurs besoins. La participation des citoyens constituerait ainsi un instrument de modernisation des services publics (Mazeaud, 2009), mais également de légitimation de ces derniers. Le renouvellement et la modernisation de la participation citoyenne s'inscrit dans un double objectif, celui d'améliorer la démocratie, en rapprochant et en réconciliant les citoyens de la politique, des élus, et des institutions et également celui d'améliorer le service public, notamment local en termes d'efficacité et de pertinence. Pour cela, le dialogue avec les habitants apparaît comme un détour obligé.

### ***b) Éléments de définition de la démocratie participative***

Après avoir présenté le contexte dans lequel évoluent les politiques de démocratie participative, il convient d'apporter quelques éléments de définition à cette notion ambiguë afin de mieux cerner les objectifs qui s'y attachent. Les dispositifs de démocratie participative sont présentés comme des dispositifs complémentaires à la démocratie représentative, afin de l'enrichir et de la renouveler, sans pour autant la remplacer. Dans *Les quatre principes du gouvernement représentatif* (1995), Bernard Manin défend la thèse selon laquelle le gouvernement représentatif doit obéir à quatre grands principes. La première constitue la base du régime représentatif à savoir l'élection des

gouvernants à intervalle régulier. Les autres dimensions sont « l'indépendance des gouvernants par rapport aux gouvernés dans la prise de décision », « l'autonomie de l'opinion publique par rapport aux gouvernants » et le fait que les décisions politiques doivent être soumises à « l'épreuve de la discussion », c'est-à-dire qu'elles doivent être mises en débat et discutées collectivement pour être légitimes. L'espace public serait le cœur de la société politique.

La démocratie participative est un objet de recherche dont de nombreux chercheurs se sont emparés ces dernières années. Guillaume Gourgues (2013) en donne une définition complète en la décrivant comme « l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques à toutes les échelles dans le but d'associer tout ou parti d'un public à un échange de la meilleure qualité possible afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique » (Gourgues, 2013, p. 13). Bacqué, Rey et Sintomer (2005) attribuent trois grands objectifs à la démocratie participative.

1° Un objectif managérial. La démocratie participative permet une décision publique plus efficace notamment en termes d'information, de pertinence et donc d'exécution, c'est-à-dire l'amélioration des politiques publiques, notamment grâce au savoir d'usage des citoyens. Prenant l'exemple de la gestion urbaine, les auteurs expliquent l'intérêt de faire participer les habitants, en ce que les décisions finales seraient plus adaptées aux spécificités des territoires et des populations concernées. Cela permettrait également la modernisation de l'administration.

2° Un objectif politique. Dans un contexte de défiance à l'égard du politique et d'attaque à l'égard du service public, la démocratie participative pourrait légitimer les décisions publiques. La participation est envisagée comme une réponse ou un moyen d'améliorer les critiques adressées à la représentation.

3° Un objectif social. Une politique de démocratie participative permet l'ouverture de nouveaux espaces d'échange et de rencontre. En cela, elle offre la possibilité renforcer le lien social, affaibli jusqu'ici par les crises économiques, la mondialisation et le néolibéralisme qui tendent à renforcer l'individualisme et à diminuer les solidarités.

Nous pouvons aussi évoquer un objectif « civique » de la démocratie participative en ce qu'elle améliorerait les compétences des citoyens. Les dispositifs participatifs sont censés jouer le rôle « d'école de la démocratie » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005, p. 31), par « l'apprentissage de la citoyenneté et la formation d'acteurs ayant les capacités de s'organiser ». Blondiaux (2007) évoque quant à lui plusieurs raisons de prendre au sérieux la démocratie participative. Il considère la démocratie participative comme un « opérateur de reconnaissance politique » en permettant l'expression d'une diversité de point de vue, et donc la possibilité d'exprimer la contestation. Il lui attribue également une visée sociale. Les dispositifs de démocratie participative permettraient à des publics exclus de l'action publique d'y prendre part. L'inclusion des citoyens dans l'action publique apparaît désormais comme un détour obligé (Blondiaux, 2008, p. 6). Si les éléments de définition de la démocratie participative sont généraux et peuvent concernés de nombreux dispositifs à l'international, le contexte dans lequel se développent les politiques de démocratie participative peut être sensiblement différent d'un pays à l'autre. Afin de poser un cadre à notre question de recherche, nous allons revenir sur l'histoire de la participation en France.

## II. Retour sur la genèse de la participation citoyenne en France

### *a) Les débuts de la participation en France*

Comprendre la place occupée par les politiques publiques de démocratie participative en France aujourd'hui implique de revenir sur l'histoire française de la participation. L'État français s'est construit sur la centralisation, les tâches administratives étant confiées aux seuls organes centraux qui vont disposer de tous les moyens d'actions et d'exécution. Ce mode d'organisation permet « un fonctionnement rationnel des services publics sur l'ensemble des territoires ». Dans ce modèle centralisé, les décisions ayant un intérêt local sont également prises par les administrations centrales. En cela, la centralisation est critiquée pour son caractère peu démocratique. Il est difficilement concevable que les administrations centrales puissent tenir compte des spécificités locales. La centralisation a été progressivement aménagée, permettant notamment de placer des représentants de l'État à la tête de circonscriptions locales pour assurer une gestion plus efficace des problèmes publics. Un décret relatif à la déconcentration énonçait à ce propos « considéré que l'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près ». La verticalité de l'administration française et ses travers vont jouer un rôle important dans la demande de reconnaissance de la participation des citoyens dans les affaires publiques au niveau local, au moment où la France est marquée par les luttes sociales et ouvrières. Des chercheurs estiment d'ailleurs que la cause participative serait née à la fin des années 1960 (Mazeaud, Nonjon, 2018) en étant *le nom d'un combat*, celui des luttes sociales et ouvrières (Gourgues, 2013). Les luttes urbaines dont l'objectif principal était la rénovation des quartiers vétustes insistaient sur la nécessité de faire participer les



habitants des quartiers. Quant au mouvement ouvrier, il plaçait au cœur de son idéal « la participation directe et égalitaire de tous aux décisions collectives » (Gourgues, 2013, p. 43). Les conflits sociaux, urbains et environnementaux de cette période ont été l'occasion de revendiquer une démocratisation de la vie locale (Mazeaud, Nonjon, 2018) en mettant au cœur de leurs principes « l'indépendance et l'autogestion, la gestion directe, et l'organisation collective » (Gourgues, 2013, p. 44). Cette aspiration à la reconnaissance plus importante de l'échelle locale rencontre à l'époque les ambitions du nouveau président socialiste élu, François Mitterrand et de son gouvernement. Dans son discours en juillet 1981, ce dernier dira « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». Cette ambition est concrétisée dans l'acte I de la décentralisation, et notamment par la loi Defferre du 2 mars 1982 qui constitue la première loi importante en la matière. On assiste à un transfert de compétences en direction des collectivités territoriales. L'échelle locale va permettre de rapprocher les décisions des citoyens.

Les expériences participatives continuent de se développer au niveau local, dans ce tout autre contexte où les collectivités disposent maintenant de compétences propres pour agir à leur échelle. Dans les années 1970, les expériences participatives sont impulsées par les habitants. Elles sont largement caractérisées par un mouvement *bottom-up*. Les choses vont évoluer à partir des années 1970, les expériences participatives laissant place à la participation publique impulsée par les institutions publiques.

### ***b) L'institutionnalisation de la participation des citoyens***

Cette participation *top-down* est favorisée par un mouvement d'institutionnalisation de la participation. Le contexte législatif

devient favorable à la démocratisation de l'action publique locale (Blondiaux, 2005). On assiste à une reconnaissance juridique de certains dispositifs (Gourgues, 2013). L'institutionnalisation de la participation peut être analysée en deux phases distinctes (Blondiaux, 2005). La première phase instaure des principes relatifs à la participation des citoyens aux affaires publiques locales. La loi d'orientation sur la ville (1991) pose l'obligation de la concertation préalable pour les projets de la politique de la ville. La loi relative à l'administration territoriale de la République (1992) instaure un droit nouveau pour les habitants, celui d'être informé et d'être consulté. La loi Barnier (1995) invente quant à elle « le débat public à la française », en rendant obligatoire la concertation pour les projets d'aménagement ayant des impacts sur l'environnement. Un des enjeux est de permettre la participation du public dès la phase d'élaboration du projet afin que celui-ci puisse exercer une influence sur la décision (Mazeaud, Nonjon, 2018). La Commission nationale du débat public chargée d'organiser le débat public en affirmera les principes qui sont « la transparence de l'information, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges ». La procédure du débat public constitue à sa création une « innovation majeure » (Mazeaud, Nonjon, 2018, p. 61). Cette première phase est régulièrement critiquée par les chercheurs. Les principes ne sont pas coercitifs, et les lois établies ne permettent pas de leur donner un véritable contenu. Pour Blondiaux (2005, p. 120), « le contenu réel de ce droit à la participation et à l'information reste indéniablement obscur ». Ils seront tout de même affirmés au niveau international à travers la conférence de Rio de 1992 et dans la convention d'Aarhus de 1998. Ces principes ont été complétés par des mesures plus contraignantes dès la fin des années 1990, notamment avec l'obligation légale d'instaurer certaines instances consultatives au niveau local. La loi Voynet (1999) instaure les conseils de développement au niveau des intercommunalités et la loi Vaillant (2002) rend obligatoire les conseils de quartier pour toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Également, elle octroie le statut d'autorité administrative indépendante à la Commission nationale du débat public, tout en élargissant ses compétences aux projets d'intérêt

national élaborés par des personnes privées. La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (2000) rend quant à elle la consultation obligatoire dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. Pour Gourgues (2013), ces mesures restent assez timides. Les parlementaires préfèrent d'ailleurs choisir le terme démocratie de proximité au lieu de démocratie participative pour la loi Vaillant, mettant en exergue la volonté de cantonner la participation à l'échelle micro-locale et dans une dynamique purement consultative (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005, p. 12).

### ***c) L'avènement d'un « impératif participatif »***

De nombreux dispositifs à travers le monde vont inspirer chercheurs et militants qui vont tenter de les exporter en France afin de dépasser le modèle technocratique sur lequel se fonde l'administration française à la fin des années 1990. Cette circulation est accélérée par la constitution d'un champ académique dédié à la participation (Mazeaud, Nonjon, 2018). La conférence des citoyens de 1998 consacrée aux OGM démontre cette circulation, puisqu'elle s'inspire du modèle danois des conférences de consensus. L'État se retrouve contraint d'imaginer des solutions participatives afin de permettre la discussion et le débat autour des conflits, ce que certains chercheurs appellent des « concessions procédurales » (Blondiaux, 2005 ; Gourgues, 2013). En effet, depuis la fin des années 1980, les conflits relatifs à l'aménagement et à l'environnement sont de plus en plus nombreux (Jobert, 1998). L'aménagement, d'obédience néolibérale est pensé pour le développement économique au détriment de la qualité de vie des habitants. Elle résulte de l'association des pouvoirs publics et du secteur privé et forme ainsi « une coalition de croissance publique-privé » (Fernandez Garcia, 2019). Au début des années 2000, la thématique participative est essentiellement le fait des élus communistes. Ils expérimentent le budget participatif en

revendiquant une conception politique de la démocratie participative (Mazeaud, Nonjon, 2018) en la distinguant de la démocratie de proximité, de par le pouvoir réel de décision octroyé aux citoyens (Sintomer, 2006). À partir des années 2003-2004, de plus en plus d'élus s'emparent de la thématique participative. Ségolène Royal place cette thématique au cœur de ses discours politiques, et expérimente un budget participatif des lycées dans la région où elle est élue. À Nantes, Jean-Marc Ayrault impulse la création d'une charte afin de poser les principes d'un dialogue avec les citoyens.

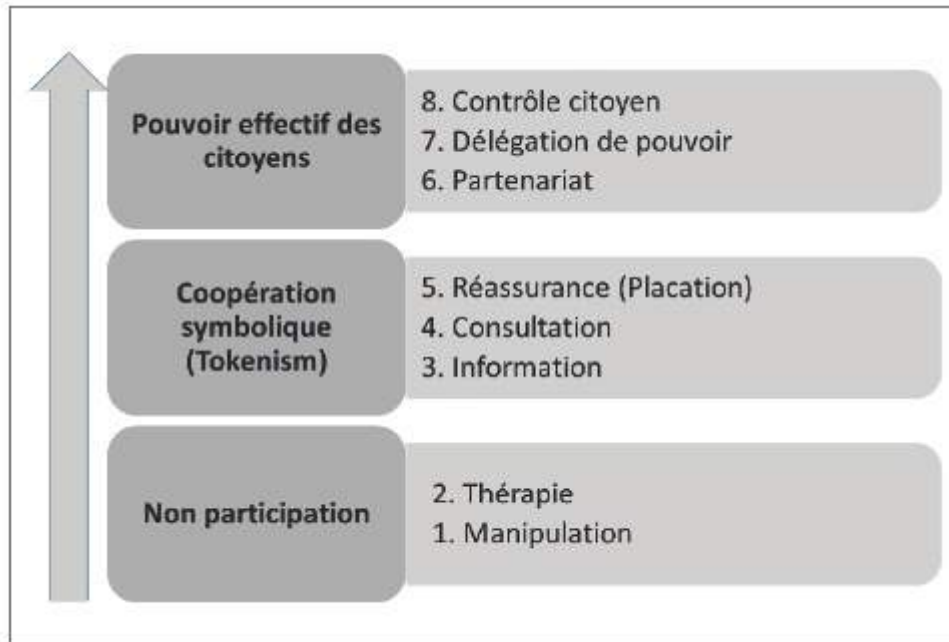
On assiste à une véritable effervescence des dispositifs participatifs. À côté des instances participatives comme les conseils de quartier, les conseils de sage ou d'enfants, on voit apparaître des expériences d'ateliers citoyens et de jurys citoyens. Plus tard, ce sont les outils numériques et les budgets participatifs qui vont se banaliser et être utilisés par de plus en plus de collectivités. Cette effervescence s'explique notamment par une professionnalisation du champ de la participation, et par une hausse du recours aux consultants privés spécialisés dans la participation citoyenne. À la fin des années 2000, la participation et la délibération sont envisagées comme les « impératifs » des politiques publiques, en témoigne l'augmentation de l'offre de participation en direction des habitants. Certains chercheurs adoptent un point de vue critique face à cet engouement pour les dispositifs participatifs. L'effervescence participative serait le résultat d'un « jeu d'imitation et de distinction » (Mazeaud, Nonjon, 2018, p. 82) engendré par la concurrence toujours plus importante entre les territoires et la professionnalisation des acteurs qui cherchent à diffuser les outils participatifs et les bonnes pratiques associées. Cette offre de participation va même se moderniser, avec l'utilisation de plus en plus importante du numérique pour offrir aux habitants des outils participatifs toujours plus innovants. Ci-dessous, nous allons revenir de manière non exhaustive sur une partie de ces outils, tout en esquissant un début de réflexion sur l'utilisation du numérique dans le cadre de la participation citoyenne, réflexion qui sera largement

évoquée lors de la présentation des missions effectuées lors de notre stage.

### **III. Les outils de la démocratie participative**

#### ***a) Panorama des expériences participatives en France et dans le monde***

Les démarches participatives existent à toutes les échelles de gouvernement, bien que l'échelon municipal soit celui où les expériences participatives se développent le plus. De nombreux dispositifs existent, allant parfois de la simple information des habitants à leur intégration dans la construction des politiques publiques. Chercheurs et consultants ont cherché à définir différents niveaux de participation en fonction de la place accordée aux citoyens dans les projets publics. La consultante américaine Sherry R. Arnstein a développé dès 1969 une « échelle de la participation », qui a par la suite inspiré d'autres typologies. Elle permet de rendre compte des différents degrés d'association des citoyens aux politiques publiques.



*Figure 1 - L'échelle de la participation (Arnstein, 1969)*

Dans son ouvrage intitulé « La démocratie participative : promesses et ambiguïtés » (2003), Michel Falise revient sur l'intensité des différentes pratiques de démocratie participative, et rejoint la typologie développée par Arnstein. Il met en avant 4 stades de participation :

1° L'information. C'est un procédé unilatéral. Les élus transmettent de l'information aux citoyens. Il l'envisage sous l'angle de la participation, dans la mesure où l'information permet l'appropriation des enjeux et des sujets par le citoyen, préalable essentiel à sa contribution effective dans la prise de décision.

2° La consultation. Elle permet d'interroger les citoyens, de leur demander une opinion sur un projet politique précis. Cependant, les élus ne sont pas liés par cet avis et peuvent ne pas en tenir compte lors de la décision finale qui reste entre leur main.

3° La concertation. Elle est plus exigeante en matière de participation que la consultation. Les citoyens sont associés plus largement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques locales. C'est le cas en France avec les conseils citoyens qui participent « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville », en participant notamment à toutes les instances de pilotage du contrat de ville (art. 7 de la loi Lamy).

4° La participation au pouvoir. Elle implique « la participation du citoyen à l'ensemble des étapes de la prise de décision » (Chiron, 2016).

Sans entrer davantage dans les nombreuses classifications et typologies existantes relatives aux politiques de démocratie participative, attachons-nous à donner à voir la diversité des dispositifs de participation.

Les conférences de consensus sont un dispositif danois qui a émergé dans les années 1990. Dans un contexte de multiplication des débats sur les technologies et leurs conséquences, ce dispositif a été pensé pour permettre l'expression et le débat de citoyens sur des questions spécifiques, sélectionnés par la méthode du panel. Pour la fondation Nicolas Hulot, « l'enjeu est de produire une opinion publique éclairée grâce aux « changes d'expériences, aux débats avec les experts et aux confrontations de points de vue contradictoires » (p. 22). Une période longue est prévue afin de transmettre aux citoyens ordinaires l'ensemble des enjeux et des informations nécessaires à la formation de leur avis. Ensuite, pendant plusieurs jours, les citoyens rencontrent des experts et produisent un avis et des recommandations sur un sujet complexe, suscitant des controverses. Les jurys citoyens d'origine allemande, ont été développés dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel, l'objectif étant la mise en œuvre d'un dispositif

permettant aux habitants de prendre part à la rénovation des quartiers urbains.

Il serait regrettable d'évoquer de manière purement théorique le type d'assemblée constituée à travers les conférences de consensus et les jurys citoyens sans s'attarder sur la récente expérience française inédite : la Convention citoyenne pour le climat. 150 citoyens ont été tirés au sort afin de proposer une série de mesures répondant à un objectif : « comment réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 dans un esprit de justice sociale ? ». Ce tirage au sort a été réalisé afin de permettre une représentation de la société française. L'assemblée s'est réunie lors de 7 sessions de 3 jours dans les locaux du Conseil économique social et environnemental (CESE). L'ensemble de ces sessions ont permis aux citoyens tirés au sort d'explorer la thématique générale du changement climatique et de ses conséquences, les enjeux, controverses et leviers d'actions qui s'y attachent. Entreprises, ONG, *think tank*, administrations, universitaires, institutions, syndicats, collectivités territoriales, pouvoir exécutif, élus et journalistes ont été auditionnés afin de permettre aux citoyens d'obtenir une formation avant d'élaborer leurs solutions. Cela ne représente pas moins de 140 experts. Au terme de ces 7 sessions, ce sont 150 propositions qui ont été transmises au Président de la République. Cette expérience a fait l'objet de multiples observations de la part des chercheurs compte tenu le caractère inédit de la démarche. Le tirage au sort n'est pas inédit, mais il s'expérimente essentiellement au niveau local où les enjeux sont moins politiques (Sintomer, 2014). Pour Hélène Landmore, l'expérience de la convention citoyenne pour le climat est une réussite. Elle a permis de montrer que l'implication des citoyens ordinaires sur des enjeux politiques complexes au niveau national est possible et permettent de « mettre en évidence les compétences des citoyens qu'on n'entend pas d'habitude ».<sup>2</sup> D'après les conclusions du chercheur américain Scott E. Page, du fait de la diversité cognitive qu'elle

---

<sup>2</sup> Propos recueillis par Claire Legros.



recouvre, une assemblée tirée au sort parviendrait à produire des décisions plus justes et plus intelligentes qu'une assemblée élue. Pour Thierry Pech, cette expérience gagnerait à être étendue au niveau local, notamment pour les questions écologistes pour lesquelles les collectivités territoriales disposent de compétences propres. La Convention citoyenne pour le climat a montré l'accroissement des compétences des citoyens alors que leur connaissance des enjeux relatifs au réchauffement climatique était faible à l'origine : « les citoyens se sont passionnés pour le sujet et sont devenus, pour certains, presque des experts eux-mêmes »<sup>3</sup>.

Le sondage délibératif a été inventé par James Fishkin, chercheur en science politique. Son ambition était de créer un dispositif qui réponde aux principes de base de la démocratie : « un système égalitaire, représentatif et délibératif ». Un tirage au sort est effectué afin de constituer un échantillon diversifié, regroupant des citoyens de sexe, de générations, et de milieux géographiques et sociaux variés afin de les faire débattre sur une question politique précise. Pour cela, il voit comme une nécessité le fait de placer les participants en situation égale, et ce malgré leurs différences individuelles de parcours en leur permettant d'avoir le même niveau d'information. Sans entrer dans le débat qui existe à propos de cette question, nous précisons que les participants sont rémunérés, de manière à compenser les frais de déplacement et les contraintes matérielles. Si sa méthode n'a pas été expérimentée en France, elle l'a été plus de 70 fois dans 26 pays du monde depuis 1994. Pour imaginer l'avenir d'un stade de foot en Pologne ou lorsque le Danemark envisageait de rejoindre la zone euro. Afin de débattre sur des enjeux relatifs à l'Union européenne à la suite du rejet du traité constitutionnel par référendum, un sondage délibératif européen a été créé, réunissant 362 citoyens européens.

---

<sup>3</sup> Propos recueillis par Rémi Barroux et Audrey Garric.

À l'échelle locale, au-delà des traditionnelles réunions publiques, des techniques participatives permettent de faire vivre la participation citoyenne.

Le « world café » est une méthode importée des États-Unis. C'est une méthode d'organisation des échanges qui peut être utilisée dans de nombreux cas. Elle entend favoriser l'expression de tous et faciliter l'expression collective. Elle permet également de faire émerger des idées, mais aussi de confronter et de faire dialoguer des représentations. Elle peut être utilisée dans le cadre d'un projet afin de réaliser un diagnostic des usages, ou bien d'identifier les freins et leviers du projet. Un ou plusieurs animateurs sont chargés de faire vivre la discussion. La discussion s'organise généralement en sous-groupes, chacun d'entre eux produisant des éléments de propositions sur la thématique de l'atelier. La balade urbaine est un outil intéressant, qui permet « d'observer la ville sans filtre : sa continuité, ses richesses, ses déficiences ». Faire participer les habitants directement sur le terrain permet de mieux cerner les enjeux d'un projet, les objectifs. La consultation ou concertation in situ peut également favoriser l'expression et la participation des citoyens. Ces méthodes constituent des cadres moins formels que la réunion publique et peuvent permettre ainsi l'expression de citoyens qui ne s'expriment pas dans les dispositifs traditionnels -réunions publiques ou même instances participatives-. Le budget participatif, les instances participatives et la plateforme numérique seront évoquées dans la deuxième partie de ce rapport puisqu'elles ont été largement découvertes lors de notre stage.

### ***b) Le numérique, nouvel esprit de la démocratie participative ?***

On observe aujourd'hui une montée en puissance de la parole citoyenne dans l'espace public, qui peut notamment s'expliquer par la diminution des coûts matériels et symboliques de la participation (Blondiaux, 2008). Les institutions se sont saisies des possibilités offertes par le web pour élargir et moderniser leurs dispositifs de participation, mais également dans l'espoir de « mettre à jour » la démocratie (Mabi, 2017). Internet permet l'avènement de nouvelles formes d'expression publique (Cardon, 2010). C'est un lieu propice au débat où les internautes « surveillent, commentent, discutent et critiquent mille sujets » (Cardon, 2010, p. 70). L'apparition d'Internet est souvent racontée en évoquant les origines militaires de ce dispositif, Internet étant l'aboutissement d'un premier réseau, ARPANET. C'est en entrant dans les réseaux universitaires que ce réseau deviendra Internet (Cardon, 2010). Pour Castells (2001), le réseau Internet est la résultante d'une rencontre entre « la contre-culture américaine et l'esprit méritocratique du monde de la recherche » qui poursuivent la même ambition, celle de « reconstruire la société par le bas en renforçant l'autonomie des individus » (Cardon, p.13, 2010). Internet a été bâti à l'époque sur un certain nombre de valeurs telles que « l'autonomie, la liberté de parole, la gratuité, le consensus, la tolérance » (Cardon, 2010, p. 13). Le web se caractérise par « la culture de l'expression publique » (Mabi, 2017).

Depuis quelques années, le numérique est un enjeu essentiel, en témoigne « Parlement & Citoyens », la plateforme numérique créée en 2013 « afin de permettre aux parlementaires volontaires et aux citoyens de rechercher ensemble des solutions aux problèmes du pays ». Cette plateforme a notamment permis la consultation « République Numérique » initiée par Axelle Lemaire, à l'époque secrétaire d'État au numérique dans le cadre du projet de loi pour une république numérique. C'est une expérience inédite puisqu'un texte

de loi a été proposé pour la première fois au débat public avant son passage en Conseil des ministres (Lemaire, 2015). La consultation a regroupé plus de 8 500 contributions permettant l'intégration de 4 nouveaux articles et 90 modifications d'articles du projet de loi. D'après l'enquête de satisfaction menée à l'issue de cette consultation en direction des participants, 97% d'entre eux affirment vouloir renouveler l'exercice. Progressivement, les acteurs se sont emparés des nouveaux outils qu'offraient Internet -les Civic tech-, et ce à toutes les échelles de gouvernement. Les Civic Tech sont « l'ensemble des outils -technologies numériques, applications, sites- dont l'objet est de renouveler les formes de démocratie participative (Mazeaud, Nonjon, 2018, p. 88). Dans le baromètre de la démocratie locale numérique (2016), 80% ont déclaré que les outils numériques permettent un renforcement de la participation citoyenne au niveau local. Le baromètre de la démocratie locale numérique développé par le *think tank* Décider Ensemble à travers l'Observatoire des Civic Tech et de la démocratie numérique permet le recensement des outils de démocratie participative utilisés par les collectivités territoriales. Les dispositifs les plus déployés restent les dispositifs ponctuels sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire comme la consultation, les ateliers et les balades urbaines (utilisés par 70% des collectivités recensées). Néanmoins, les outils numériques occupent une place importante dans les dispositifs utilisés par les collectivités. L'outil numérique le plus utilisé est la plateforme de consultation (58% des répondants). Les collectivités utilisent également les applications de signalement (42%) et l'ouverture des données publiques (33%). Le budget participatif et la cartographie participative sont plus faiblement utilisés, respectivement à 30% et 20% (éd. 2018). Aujourd'hui, de plus en plus de collectivités territoriales développent leur plateforme numérique de participation afin de centraliser leurs dispositifs de participation existants, et d'en créer de nouveaux. Les enjeux associés sont volontairement peu détaillés dans cette partie, puisqu'ils constitueront un développement à part entière dans l'étude de cas relative à la Ville de Besançon. Néanmoins, on peut donner à

voir de manière non exhaustive les différents outils que le numérique permet de développer.

La plupart des collectivités affirment se faire accompagner pour la mise en place de leurs dispositifs de participation numérique, notamment par des start-ups du numérique ou des Civic Tech spécialisées dans l'intelligence collective et la participation citoyenne. C'est la réponse la plus citée dans le baromètre de la démocratie locale (édition 2018). Ces prestataires externes proposent généralement la même gamme d'outils numériques. Le numérique offre des possibilités nouvelles en termes de consultation et de concertation, en complémentarité avec les démarches en présentiel, et également par le biais de questionnaires. Le numérique est un support incontournable pour la mise en place d'un budget participatif. De nombreuses collectivités centralisent l'ensemble de la démarche sur une plateforme afin de faciliter la visibilité des différentes étapes du dispositif. La plupart des prestataires offrent la possibilité de créer un espace de pétition afin que les habitants puissent interpeller les pouvoirs locaux sur des questions spécifiques. Certaines entreprises proposent des solutions plus innovantes, tels qu'*Open Source Politics* à travers le logiciel Libre Decidim qui permet de créer des « tables rondes numériques ». Des outils de cartographie participative se développent également comme Carticipe qui permet de mettre en œuvre un processus de consultation ou de concertation relatif à l'aménagement d'un territoire avec un support cartographique. Le signalement participatif permet également aux citoyens de géolocaliser les problèmes qu'ils rencontrent sur la voie publique.

Pour Mazeaud et Nonjon (2018), la démocratie numérique est à envisager avec vigilance puisqu'elle peut engendrer un « potentiel de recyclage des dispositifs, de renouvellement et d'appropriation à moindre coût du discours participatif ». Qu'elle soit en présenteielle ou numérique, la participation citoyenne fait souvent face à la problématique de la représentativité. D'une part, il y a peu de personnes qui participent et d'autre part, ceux qui participent sont

toujours les mêmes. Pour Blondiaux, cette faible participation ne permettra pas de faire évoluer nos institutions. Vedel (2020) défend l'idée que le problème de la représentativité découlerait d'un problème d'inclusion. L'objectif d'inclusion doit être quantitatif, mais aussi et surtout qualitatif. Vedel résume ainsi son idée : « le défi serait d'impliquer le plus grand nombre de citoyens possible en ciblant la majorité inactive ». Cela démontre bien le rôle actif que doivent jouer les collectivités territoriales dans la diffusion d'un nouvel outil numérique. Elles ne peuvent pas se contenter de le déployer en restant passives. Elles doivent engager des actions afin de permettre l'inclusion. Cela a notamment été souligné par la chargée de mission de la Ville d'Angers : « l'humain et le numérique pour aller vers l'humain ». Il y a une véritable nécessité d'aller vers, en allant sur le terrain pour capter les citoyens potentiellement intéressés. Le baromètre CNIL sur les pratiques numériques et la maîtrise des données personnelles met en avant les raisons de non-participation aux consultations en ligne. La raison la plus évoquée est celle de la non-connaissance de la possibilité de participer à une consultation en ligne à 21%, dont 41% de citoyens âgés de plus de 65 ans.

Les politiques publiques de démocratie participative font aujourd'hui l'objet de nombreuses controverses. Les dispositifs traditionnels tels que les instances participatives notamment les conseils de quartier sont parfois perçus comme dépassés. Les innovations récentes telles que les plateformes numériques de participation font aussi l'objet de nombreuses critiques, en ce qu'elles ne feraient que reproduire les mêmes inégalités que l'on retrouve dans les instances participatives traditionnelles, à savoir un public âgé, appartenant à des catégories socioprofessionnelles supérieures et avec un fort niveau de diplôme. Pourtant, à l'heure actuelle, les politiques de démocratie participative n'ont jamais été aussi présentes (Mazeaud, 2020), tant au niveau national que local. L'expérience du Grand Débat, la novatrice Convention citoyenne pour le climat, ou encore la multiplication des budgets participatifs à toutes les échelles de gouvernement témoignent de l'effervescence des dispositifs

participatifs. L'ambition de cette première partie était d'établir un état des lieux sur la participation citoyenne en France. L'objectif était de revenir sur la genèse de cette participation, tout en mettant en avant de manière plus concrète les différents outils de démocratie participative utilisés aujourd'hui par les institutions publiques. Les nombreuses lectures effectuées dans le cadre de ce rapport ont également permis de soulever les limites qui s'attachent aux dispositifs participatifs traditionnels. Les développements qui vont suivre font l'objet d'une étude de cas de la participation citoyenne dans la Ville de Besançon. L'objectif de cette deuxième est de problématiser les missions du stage, tout en l'inscrivant dans une réflexion générale sur les enjeux de la participation citoyenne, et notamment le renouvellement et la modernisation de la participation citoyenne. Cet angle de travail a été choisi en raison du contexte local et des ambitions du service relatives à la démocratie participative au sein de la collectivité. Il s'inscrit également dans le contexte plus général de l'effervescence du thème participatif au niveau municipal, comme en témoigne l'augmentation des listes citoyennes ou listes « participatives » et la mise en avant du thème participatif durant la campagne des élections municipales 2020. Désormais, il n'est plus possible d'élaborer les politiques locales sans réfléchir à la manière dont les citoyens peuvent y participer. Pourtant, et nous l'avons vu, la participation citoyenne n'est pas forcément aisée et présentent des limites. À Besançon, la thématique participative n'est pas nouvelle, mais elle s'incarne majoritairement dans les différentes instances participatives de la Ville. Alors, comment renouveler et moderniser la participation citoyenne ? C'est en répondant à cette question que nous allons présenter les différentes missions effectuées lors de ce stage. Ces dernières s'inscrivent dans l'ambition du service Démocratie participative de la Ville, qui est celle d'un dépassement de la logique d'instances pour aller vers la création de nouveaux espaces de participation. Il conviendra d'abord d'expliquer la façon dont s'est construite la démocratie participative à Besançon, en revenant notamment sur l'évolution du service qui s'occupe de mettre en œuvre les politiques de participation citoyenne ainsi que sur les différents

espaces de participation existants. Nous développerons ensuite deux grandes missions du stage qui permettent d'envisager le renouvellement et la modernisation de la participation citoyenne à Besançon.



## **Partie 2**

# **Renouveler et moderniser la participation citoyenne.**

## **Étude de cas sur la Ville de Besançon**

### **I. La démocratie participative à Besançon : évolutions, et dispositifs participatifs existants**

#### *a) L'ambition participative à Besançon, service dédié et évolutions*

La Ville de Besançon n'est pas étrangère aux thématiques de la participation démocratique et de l'organisation collective. Elle a été le lieu de nombreuses observations partout dans le monde lors de « l'affaire LIP » au début des années 1970, expérimentation démocratique et de lutte politique originale. En 1973, le patron démissionne, et les 1300 salariés apprennent l'existence d'un document : « les 480 à dégager » selon l'intitulé exact. Suite à l'annonce de ce plan de licenciement en 1973, les ouvriers s'engagent dans une grève inédite jusqu'à lors puisqu'elle se base sur l'autogestion. Les ouvriers se mettent à occuper leur usine. Lors d'une assemblée générale qui a eu lieu le 18 juin 1973, ils ont pris la décision

de se remettre à produire en organisant des « paies ouvrières ». Leur slogan étant « on fabrique, on vend, on se paie ». Une organisation collective va se mettre en place sur la base d'un principe d'égalité entre tous les salariés : quel que soit leur position hiérarchique dans l'entreprise, ils vont se répartir en commissions : gardiennage, production, restauration... L'autogestion est organisée sur un mode collectif et un principe d'égalité entre tous. L'usine va également constituer un « lieu ouvert, de culture et d'éducation populaire » (Gourgues, 2020).

À Besançon, les espaces de participation ouverts aux habitants sont gérés par un service dédié, le service Démocratie participative. Ce dernier a connu des évolutions, en fonction des orientations politiques et de l'évolution du cadre légal et réglementaire se rapportant à la participation des habitants dans les politiques publiques. Le concept de démocratie participative a été clarifié dans le cadre des politiques locales. Le service a ainsi pour mission « l'organisation d'un dialogue avec les citoyens ». Deux grands objectifs sont attribués à la participation citoyenne. Il y a tout d'abord la volonté d'améliorer le service public local. L'intérêt est d'éviter une administration trop bureaucratique qui est éloigné du citoyen. L'autre objectif consiste à rapprocher et à réconcilier les citoyens de la politique, des élus et des institutions. La participation est une médiation entre les techniciens, les élus et les citoyens.

Au début des années 2000, il y a eu une volonté politique affichée de développer la démocratie locale et la participation afin que les bisontins puissent s'engager dans la vie de leur ville. L'objectif était aussi de renforcer et de sécuriser les instances participatives, très riches à Besançon. En effet la Ville dispose de conseils de quartier, d'un Conseil des Sages et d'un conseil bisontin des jeunes. Les conseils de quartier existent à Besançon, et ce depuis 1989, bien avant la loi du 27 janvier 2002 relative à la démocratie locale, dite « loi Vaillant » les rendant obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants. Au début des années 2000, l'équipe municipale en place a

souhaité développer une politique intergénérationnelle, « basée sur le respect et l'exercice de la citoyenneté de chacun » (Vincent, 2007, p. 221) qui a conduit à la création du « conseil des Sages » en avril 2003, instance consultative réservée aux aînés pour qu'ils puissent mettre leur expérience et leur savoir-faire au service de la collectivité (Vincent, 2007). Il existe également le « conseil bisontin des jeunes » qui permet à des élèves volontaires en classe de cinquième de participer à des ateliers. Jusqu'en 2006, le service -Citoyenneté à l'époque- a pour mission d'accompagner les 13 conseils de quartier ainsi que le conseil bisontin des jeunes.

En 2006, la fusion du service Citoyenneté et de la mission inter âge du C.C.A.S intègre la gestion du conseil des Sages dans les missions du service, devenant « service Développement de la Démocratie Locale et de la Participation ». Les agents se répartissent ainsi l'animation des différentes instances participatives et la mobilisation des bisontins sur des temps de débats tels que l'organisation de colloques ou de conférences. Bien que la mission inter âge du C.C.A.S a été rattaché à la Coordination Jeunesse, le conseil des Sages reste à la charge du service Développement de la démocratie locale et de la participation puisqu'il est considéré comme une véritable instance de participation. Suite à l'élection d'une nouvelle équipe municipale en 2008, l'engagement n°49 de cette dernière entend « renouveler la démocratie participative » tandis que la politique publique n°10 entend « favoriser la citoyenneté et développer l'échange et le lien social ». Ce mandat politique est marqué par des changements. Les 13 conseils de quartier deviennent des « conseils consultatifs d'habitants », une charte et un règlement intérieur y sont désormais attachés. Des permanences d'adjoints de quartier sont créées dans les quartiers prioritaires. Le service change de nom pour devenir le service « Démocratie participative ». En 2019, un nouveau projet de service vient enrichir les missions du service Démocratie participative, et de nouvelles missions lui sont attribués.

Compte tenu de la diffusion de plus en plus importante des expériences participatives sur le territoire français et l'émergence d'une ingénierie participative, un nouveau projet de service a été construit. L'idée centrale est de permettre à la Ville d'entrer dans une expérience plus professionnalisante de la concertation pour que la démocratie participative fasse partie intégrante des projets menés. Pour cela, le service s'est doté d'une nouvelle mission : l'accompagnement des autres directions dans leurs projets de concertation. L'objectif est qu'il soit perçu comme un service « ressource » ou « support » par les autres directions. Disposant de compétences fines en méthodologie de la participation et concernant les techniques d'animation, il apporte son expertise et facilite les actions des autres directions lorsque celles-ci souhaitent obtenir l'avis des habitants sur un de leur projet. Afin de réaliser un accompagnement satisfaisant, le service Démocratie participative s'est doté d'une « méthodologie type ». La fiche « mandat de participation » qui retrace la commande du service demandeur en reprenant les éléments essentiels de la démarche tels que l'objet et la finalité de la participation, les contraintes qui s'attache au projet, le périmètre géographique, les différentes parties prenantes et le livrable attendu de l'action menée par le service DP. L'élaboration et la discussion de cette fiche entre le service DP et la direction qui mandate ce dernier permet notamment de s'assurer que la commande a bien été comprise par le service DP. De même, une fiche « plan d'action participation » est élaborée, explicitant la méthodologie que compte suivre le service DP dans sa démarche de consultation. Cette fiche, établie à la suite des discussions entre le service DP et la direction qui le mandate est une source d'information essentielle qui permet à la direction de comprendre la méthodologie suivie. Elle contient le programme de discussion, c'est-à-dire les différentes étapes de consultation et le calendrier, l'animation du processus de consultation, c'est-à-dire les règles et les méthodes de discussion ainsi que la manière dont seront restitués les résultats de la démarche et les éléments qui permettront d'évaluer le processus de concertation.

Ci-dessous, un exemple d'une direction ayant sollicité les compétences du service Démocratie participative pour la construction d'une méthode de participation. C'est dans le cadre d'un diagnostic technique que la direction Biodiversité et Espaces verts (BEV) a fait le constat que 5 aires de jeux étaient vétustes sur le territoire bisontin. Avant d'envisager une remise en état de chacune de ces aires, la direction BEV se pose un certain nombre de questions auxquelles elle souhaite répondre en consultant les riverains et usagers des aires de jeux concernés. Faut-il conserver ces aires de jeux au regard de leur attractivité ? Si oui, faut-il les faire évoluer ? Les adapter ?

**Mission :** élaborer une méthodologie type de la démarche de consultation à mettre en œuvre pour recueillir l'avis des usagers et entreprendre la réalisation de la consultation.

Méthode de travail :

1° Effectuer un benchmark afin de prendre connaissance des méthodes de consultation des autres collectivités territoriales dans le cadre de projets relatifs à des aires de jeux.

2° Construction de la méthodologie de consultation en suivant la méthodologie type élaborée par le service, à savoir la fiche mandat de participation et la fiche plan d'action participation.

Une première étape a été pensée afin de vérifier la fréquentation, les usages et la perception de l'aire de jeux. Si l'étape 1 permet d'acter le maintien de l'aire de jeux, des animations pourront être pensées afin de recueillir les aspirations des habitants pour le nouvel aménagement de l'aire de jeux. La première étape est constituée de plusieurs éléments :

- Phases d'observation sur le terrain afin d'étudier le cadre et l'environnement de l'aire de jeux, ainsi que les usages et comportements des utilisateurs

- Passation de questionnaires en direction des usagers de l'aire de jeux afin de préciser leurs usages et d'accéder à leur perception
- Échanges avec les acteurs du quartier notamment l'association *Vivre ensemble aux Tilleroyes*, l'équipe éducative de l'école Boichard et périscolaires.

3° Réalisation de la démarche et synthèse prenant la forme d'une note.

Cette mission nous a permis de nous rendre compte de la forme que prend l'accompagnement du service Démocratie participative dans les projets des autres directions. Les agents du service se doivent d'avoir des compétences en ingénierie de la concertation, en méthodes d'animation et également en gestion de projet pour mener à bien le travail commun. Il s'agit aussi pour eux, par le biais des réunions d'échanger avec le service « demandeur de la participation » afin de comprendre le fond de sa requête pour proposer la démarche de concertation qui convient le mieux à ses besoins, qui se doivent d'être bien définis en amont au travers des échanges avec le service Démocratie participative.

On peut conclure que le choix du service Démocratie participative de se doter d'une véritable méthodologie reflète sa volonté d'être perçu comme un véritable service ressource auprès des autres directions. Il s'apparente ainsi à un véritable assistant à la maîtrise d'ouvrage sur le même modèle que les professionnels du bâtiment, en ce qu'il « aide le maître d'ouvrage à définir, piloter et exploiter le projet » tout en ayant un rôle « de conseil et de proposition », même si in fine, la direction qui l'a sollicité au départ reste maître de la décision finale. L'objectif est aussi de montrer à l'administration l'intérêt d'intégrer les habitants aux politiques publiques et aux décisions de la Ville. Cela nécessite une véritable acculturation. La diffusion de la culture participative apparaît ainsi comme un défi de taille pour le service Démocratie participative. Ce dernier souhaite se doter d'une

arborescence type permettant de mettre en avant les principaux objectifs et les outils de la démocratie participative. Une première version a été élaborée, présentée ci-après.

4 enjeux relatifs à la participation citoyenne sont mis en avant :

- Permettre l'interpellation des élus par les citoyens
- Améliorer les politiques publiques et les rendre plus pertinentes et plus efficaces
- Favoriser les initiatives citoyennes
- Faire société



Figure 2 - Les objectifs et les outils de la démocratie participative à Besançon



### ***b) Les agents du service Démocratie participative***

Après avoir présenté le service Démocratie participative en lui-même, ses évolutions et ses missions aujourd'hui, il convient de s'attarder sur les agents du service, ceux qui mettent en œuvre les politiques de démocratie participative. Les effectifs dédiés à la démocratie participative à Besançon ont évolué, on compte actuellement 7 agents en charge de la démocratie participative.

L'animation, le suivi et l'accompagnement des instances participatives est répartie entre plusieurs agents puisqu'elle constitue le cœur de la démocratie participative à Besançon, notamment les conseils consultatifs d'habitants et les conseils citoyens. Les agents en charge de cette grande mission doivent notamment suivre les demandes et les interpellations des instances, être un appui à la gestion des projets citoyens en proposant des outils et une méthodologie de travail, être un soutien logistique notamment pour la rédaction de compte-rendu, la réservation de salle ou de matériel, participer aux réunions concernant les instances et à l'organisation des grands événements les impliquant, valoriser leurs travaux dans les supports de communication municipaux et également assurer un rôle d'interface entre l' élu de quartier, les élus thématiques et les services.

Les agents se répartissent également les missions relatives au Conseil des sages et au Conseil bisontin des jeunes. Nous avons précédemment montré l'importance de diffuser la culture participative dans l'administration et auprès des élus. Chaque agent doit y contribuer, notamment en effectuant des veilles informationnelles sur la participation citoyenne. Cette dernière restant une thématique en constante évolution, pour laquelle il est toujours possible de s'enrichir de nouvelles informations. Chaque agent contribue également à la

réalisation de missions transversales, concernant des projets transversaux et la production de documents utiles au fonctionnement du service (analyse des besoins, note de synthèse, tableaux de suivi, etc.).

L'ensemble de ces missions font ressortir les qualités essentielles des agents du service démocratie participative, notamment leur capacité d'analyse et d'esprit de synthèse.

Qualités relationnelles, sens des relations humaines

Connaissances des techniques d'animation, de participation et de com

Esprit d'initiative

Esprit d'équipe

Capacité d'adaptation et diplomatie

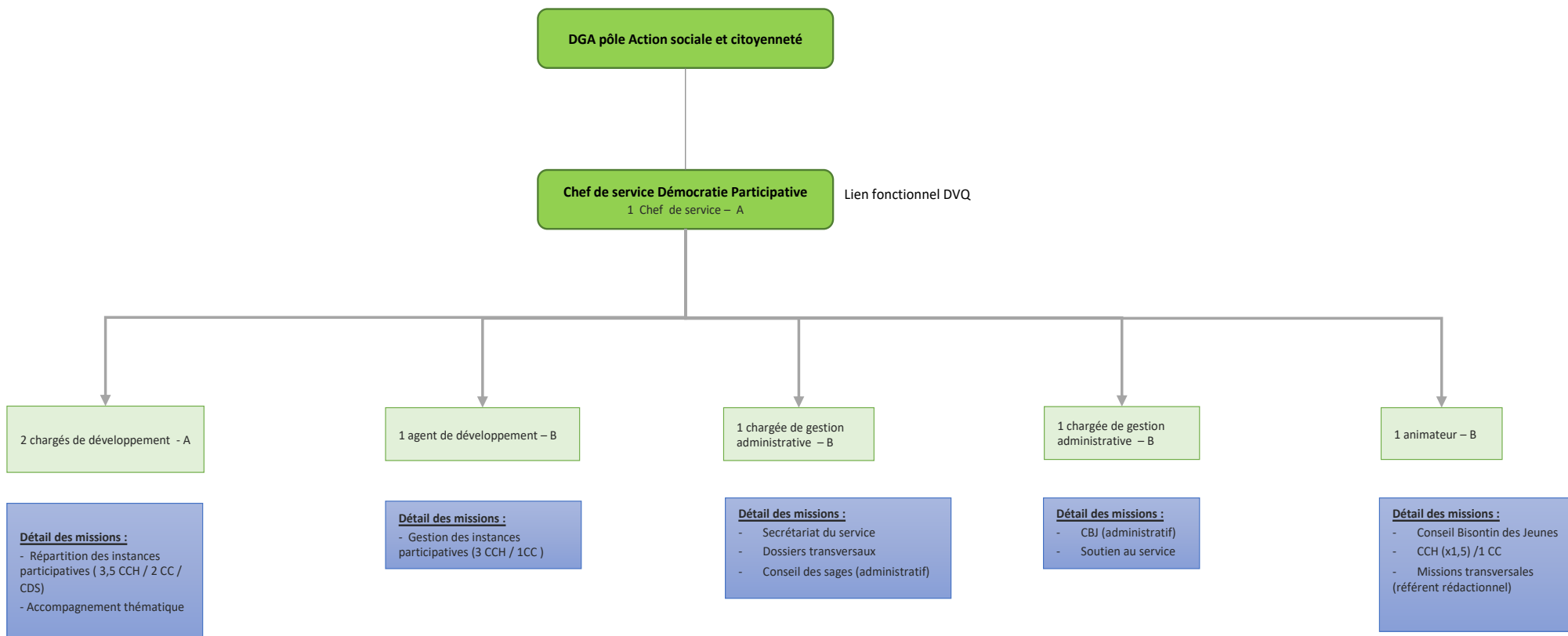


Figure 3 - Organigramme du service depuis 2019

### ***c) La prédominance des instances participatives et leurs limites***

Comme nous venons le voir à travers l'énoncé des missions des agents du service, les instances participatives sont le moyen privilégié de dialogue avec les habitants à Besançon, elles constituent une des formes les plus traditionnelles de la démocratie locale (Blondiaux, 2005). La Ville compte une diversité d'instances. Certaines sont obligatoires comme les conseils de quartier et les conseils citoyens, créés par la loi du 21 février 2014 dite « loi Lamy ». D'autres sont facultatives et sont donc l'initiative des élus locaux ; c'est le cas du conseil des Sages et du conseil bisontin des Jeunes.

Les conseils consultatifs d'habitants sont les conseils de quartier de la Ville. Ce sont des instances dans lesquelles les habitants peuvent débattre et échanger, construire collectivement des projets afin d'améliorer leur quartier. Inscrits dans la durée, les conseils de quartier se font les « porte-voix des habitants » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005), ce sont véritablement des instances de proximité. Ils sont la traduction institutionnelle des comités de quartier, qui se sont multipliés dans les années 1960. L'enjeu était d'assurer une forme de participation des citoyens les plus ordinaires à la discussion (Blondiaux, 2005, p. 124). Les conseils de quartier sont obligatoires, puisque la Ville de Besançon compte plus de 80 000 habitants. Cependant, elle est libre de les administrer comme elle le souhaite en fonction de ses objectifs. À Besançon, les conseillers de quartier sont élus pour la même durée que celle du conseil municipal afin de permettre la réalisation de projets de moyen et long terme. La ville a été découpée en 8 secteurs distincts, chaque secteur disposant de son conseil consultatif d'habitant.

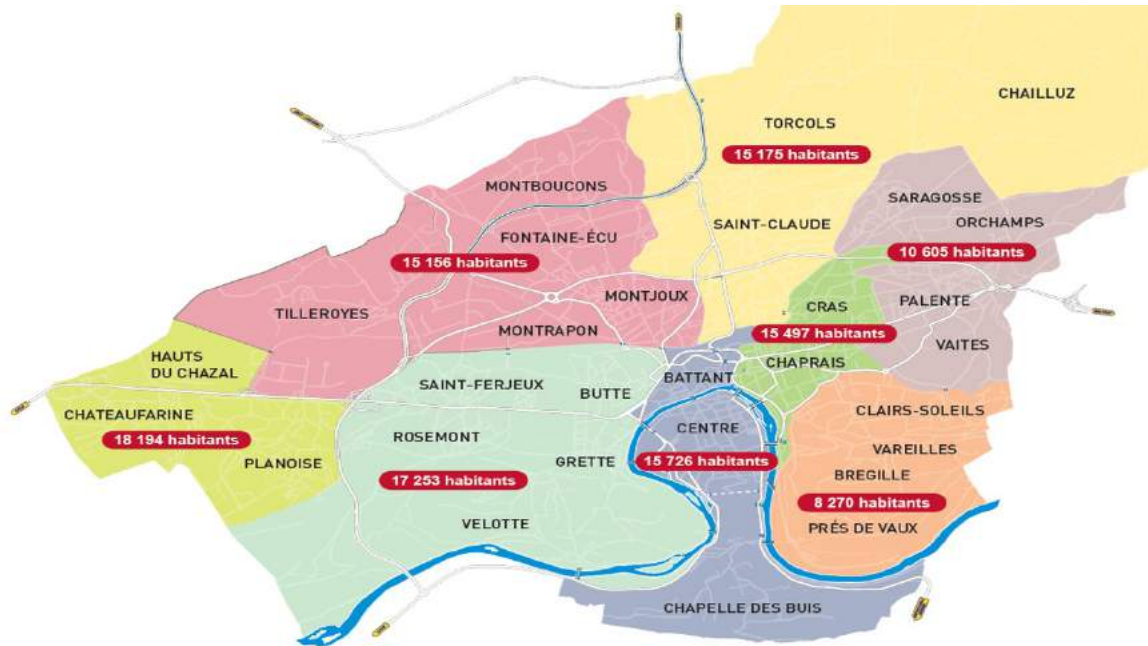


Figure 4 - Plan des quartiers de la Ville de Besançon - répartition CCH et CC

5 conseils citoyens se superposent à cette organisation dans les quartiers prioritaires du contrat de ville. Composés d'un collège habitants et d'un collège association et acteurs locaux, l'ambition était d'associer ces derniers à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Les conseils citoyens sont une innovation dans le fait qu'ils ne sont pas seulement des instances de consultation. Il s'agit « d'un acteur du contrat de ville, qui participe à son élaboration et à son application ». Le conseil citoyen est un partenaire à part entière au même titre que les acteurs institutionnels. Il se démarque de cette manière de toutes les instances participatives existantes. De même, l'indépendance et l'autonomie sont deux principes qui distinguent les conseils citoyens des autres dispositifs existants. Six ans après le texte législatif créant

les conseils citoyens, des évaluations ont été réalisées afin d'identifier ce qui a fonctionné, et ce qui est à améliorer. Il en ressort une concordance quant aux faiblesses principales. Ces dernières influent sur la démobilisation, notamment des conseillers citoyens.

Le conseil bisontin des jeunes est l'instance participative la plus ancienne de la Ville de Besançon. Elle a été créée en 1985 par la Ville, en accord avec l'Inspection académique afin de proposer aux jeunes « une forme concrète d'éducation civique »<sup>4</sup>. C'est une instance avec un public ciblé puisqu'elle est ouverte à tous les élèves des classes de 5<sup>e</sup>. Les élèves sont répartis sous la forme de commissions qu'ils choisissent eux-mêmes lors d'une séance plénière au début de leur mandat. L'objectif est de faire fonctionner cette instance sur le même modèle que le conseil municipal, à savoir des séances plénières et des séances de travail en commission. Pour le mandat 2017–2018, les élèves étaient répartis en quatre commissions : éducation aux médias, environnement et animaux, handicap et les jeunes dans la ville. La visée pédagogique de cette instance permet à des jeunes volontaires d'acquérir une expérience citoyenne et participative au service de l'intérêt général. C'est un véritable engagement citoyen qui leur permet d'appréhender les thématiques de la citoyenneté, du vivre-ensemble et de la participation en s'impliquant dans la création et la réalisation de projet tout en étant utile à la collectivité. Les thématiques choisies pour le travail en commission permettent à ces jeunes de discuter et d'échanger sur le sujet, de confronter leur point de vue. Ils sont ainsi sensibilisés à des enjeux et sujets essentiels de notre société, notamment la solidarité et le développement durable. Elle permet également de développer leur sens de l'initiative, tout en favorisant un lien social nouveau entre ces jeunes.

La Ville s'est également dotée d'un Conseil des sages. Ouverte aux personnes âgées de plus de 60 ans, c'est une instance de réflexion que les élus peuvent solliciter pour obtenir des avis sur des questions

---

<sup>4</sup> *La Gazette du Conseil Bison des Jeunes*, 2017–2018.

générales. À l'heure où le service Démocratie participative entreprend des réflexions sur l'avenir de la participation à Besançon, il est apparu nécessaire d'interroger le sens et les objectifs de chacune des instances en prenant en considération leurs limites. Le Conseil des sages a été l'objet d'une réflexion spécifique dans la mesure où ses missions rencontrent celles du Conseil de développement participatif (CDP), instance consultative de l'intercommunalité Grand Besançon Métropole.

**Mission :** élaborer une méthode d'évaluation permettant de recueillir les représentations et perceptions des membres de l'instance, comprendre leur regard sur l'organisation et le fonctionnement général de l'instance et faire ressortir les éléments de satisfaction et les éventuelles déceptions.

**Méthode de travail :** réalisation d'une enquête quantitative afin d'interroger les membres de l'instance, notamment pour connaître les ressorts de leur engagement. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire, la méthode de passation retenue a été un questionnaire numérique, transmis à l'ensemble des membres du Conseil, y compris aux sages démissionnaires. Il a été ouvert du 08/06/2020 au 26/06/2020, et a permis de recueillir 36 réponses.

L'analyse des résultats s'est traduite par une synthèse PowerPoint, l'objectif était d'éclairer les nouveaux élus et de les faire réfléchir sur cette instance participative. Une restitution sera aussi effectuée en direction des membres de l'instance afin de leur donner à voir le résultat de leur mobilisation. Cette étape de la restitution est une étape importante pour les participants qui ont donné de leur temps. Cela permet de leur donner de la visibilité sur ce qui est fait de leur participation. L'enquête a permis de relever des éléments importants qui permettront au service Démocratie participative et aux élus de nourrir leur réflexion sur le devenir des instances.

1° L'homogénéité des membres souvent mise en avant dans les travaux de recherche se vérifie pour le conseil des Sages également. Ils sont en majorité issus de catégories socioprofessionnelles supérieures. En effet, 55,6% d'entre eux sont de la catégorie cadres et professions intellectuelles supérieures, alors que les employés représentent 13,9% et les ouvriers 0%. Ils ont un niveau de diplôme élevé, 25% d'entre eux ont un diplôme égal ou supérieur à bac +5, tandis que 36,1% ont un diplôme compris entre le bac +3 et le bac +4. Ce sont des personnes pour qui l'engagement citoyen n'est pas une nouveauté. En effet, 30 personnes sur 36 ont indiqué faire partie ou avoir fait partie d'une association.

2° Les sages perçoivent leur engagement au sein du Conseil des sages comme un engagement bénévole, leur permettant d'apporter quelque chose à la ville (l'envie de s'engager bénévolement pour la Ville 33 répondants sur 36, l'envie de s'investir dans la vie de leur ville 32 répondants sur 36). Les sages perçoivent également les réunions de l'instance comme un moyen de maintenir le lien social et de rencontrer de nouvelles personnes (29/36). Ce sont des habitants qui ont envie de se sentir utile ce qui correspond à leur profil initial, investi dans la citoyenneté. Les verbatim qu'ils ont associé à leurs réponses reflètent leurs ambitions, notamment l'envie de s'investir pour la Ville et de se sentir utile : « apporter quelque chose à ma ville », « donner de mon temps », « apporter des réponses constructives pour aider la ville », « découvrir l'instance », « éclairer la municipalité », « rencontrer de nouvelles personnes », « participer à l'évolution de notre cité ».

3° Le sens et les valeurs de l'instance sont très appréciés par les membres, notamment « le concept intéressant », « le travail de réflexion », mais surtout l'apolitisme et l'indépendance de l'instance qui ont été soulignés plusieurs fois.

4° Les objectifs semblent être compris mais demeurent parfois flous au regard des finalités de leurs travaux. Les différents verbatim utilisés rejoignent les objectifs inscrits dans la charte du conseil des





Cela permet au conseil des Sages de fournir une aide concrète en accord avec l'agenda politique. Les pistes de travail sont plus claires et les livrables plus utiles. La réflexion et le travail effectué par les Sages sont légitimés. Pourtant, 38,9% demeurent insatisfaits des retours effectués concernant l'utilisation de leurs travaux en commission par les élus.

7° Presque un sage sur deux (44%) a été déçu par quelque chose lors de son expérience au conseil des sages. Ce sentiment de déception ne provient pas de l'organisation de l'instance en elle-même. Ils sont nombreux à déplorer l'ambiance de travail. Il leur a été demandé leur avis concernant un ensemble de valeurs considérées comme essentielles pour le bon déroulement des commissions et le travail collectif. Le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des notes en dessous de 5 pour chaque valeur évoquée. L'écoute et la tolérance sont déplorées par presque la moitié des membres, tandis que pour les autres valeurs, un tiers ou plus n'en sont pas satisfaits.

<b>Valeurs du CdS</b>	<b>Nombre de notes en dessous de 5</b>	
<i>Ecoute et tolérance</i>	15	<b>42%</b>
<i>Egalité</i>	12	<b>36%</b>
<i>Confiance</i>	10	<b>32%</b>
<i>Respect des uns et des autres</i>	10	<b>32%</b>
<i>Convivialité</i>	9	<b>30%</b>
<i>Entente</i>	8	<b>28%</b>

*Tableau 1 - Les valeurs du Conseil des Sages selon les membres*

Ce travail a fait transparaître les difficultés qui s'attachent à l'évaluation d'une instance participative. Si certaines tendances transparaissent, il apparaît néanmoins complexe de régler la problématique des relations entre les membres. Le principe d'une instance réservée à une tranche d'âge particulière est-elle pertinente alors même qu'il existe une instance -toutes catégories d'âge confondues- au niveau de l'intercommunalité ?

Cela fait partie des enjeux de ce nouveau mandat, que de trouver une articulation avec les autres instances participatives. D'autant plus que le programme de la nouvelle équipe municipale prévoit la création d'une assemblée citoyenne permanente qui fonctionnerait à l'image d'un conseil économique, social et environnemental.

Si aucune enquête globale n'a été menée durant notre stage en direction de l'ensemble des instances participatives à Besançon, on peut toutefois évoquer leurs limites de manière générale, celles-ci étant fortement documentées dans la littérature. De nombreux chercheurs s'y sont intéressés. Plusieurs « sortes » de limites sont constatées, invitant aujourd'hui les collectivités territoriales à vouloir imaginer d'autres espaces de participation, avec un mode de fonctionnement souvent différent comme c'est le cas du budget participatif ou par l'intermédiaire d'un espace participatif numérique. Évoquer ces limites nous permet d'avancer dans notre réflexion, en montrant en quoi certains dispositifs s'éloignant de la logique -instance présenteielle- peuvent élargir et moderniser la participation citoyenne. Revenons d'abord sur les limites souvent évoquées concernant les instances de participation traditionnelles.

Blondiaux (2007) explique que la démocratie participative renforce les inégalités sociales observées traditionnellement dans les mécanismes de démocratie représentative. Les nombreuses études sur le sujet concluent à une faible participation des jeunes et des catégories populaires notamment. Les actifs sont souvent absents de ces dispositifs, la contrainte temporelle pesant réellement sur l'engagement. Le cens caché mis en avant par Gaxie (1978) serait

également effectif dans les instances participatives. On observe une logique d'autodisqualification des classes populaires. Ce type d'espace participatif demande des compétences telles que la capacité à s'exprimer en public qui excluent nécessairement les publics moins à l'aise avec la prise de parole en public, perpétuant ainsi les barrières symboliques de la non-légitimité à participer. Ainsi, les dispositifs de démocratie participative ne seraient pas plus efficaces que les mécanismes de représentation classique. La représentativité n'est pas plus effective, et elle pose question. La composition des instances ne correspond pas à la réalité des quartiers. La démocratie participative repose sur le mythe du citoyen « ordinaire » qui serait en capacité de se prononcer sur un ensemble de questions politiques. Loïc Blondiaux parle de « fiction politique », en ce que les personnes présentes dans les instances participatives sont en majorité des personnes qui ont d'autres engagements, et qui possèdent déjà une certaine connaissance civique et politique. Ce sont régulièrement ces personnes, déjà intéressées et informées qui s'expriment dans les dispositifs participatifs.

On observe également une limite politique aux instances participatives. Leur caractère consultatif empêche les membres d'avoir une influence sur la décision. La plupart du temps, les instances participatives ne sont là que pour émettre un avis, les élus locaux restent maître de la décision. En suivant les préconisations du rapport Bacqué-Mechmache (2013), de nouvelles instances présentes auraient pu être imaginées, avec une logique différente. Or, le résultat institutionnel inspiré de ce rapport n'a pas permis la création d'une instance réellement novatrice. Les conseils citoyens reproduisent les mêmes limites que les conseils de quartier, et contribuent à un millefeuille participatif local qui rend illisible les démarches de participation locales, leur sens et leurs objectifs. Le rapport Bacqué-Mechmache (2013) préconisait l'instauration de tables de quartier, non obligatoires qui auraient été créées à l'initiative des habitants, pour constituer « une forme de pouvoir à l'échelle du quartier, lieu à la fois d'interpellation, de contestation, de proposition,

de co-construction » (Demoulin, Bacqué, 2019, p. 8). L'ambition était « d'appuyer les dynamiques citoyennes et de les reconnaître », en rendant les conseils citoyens obligatoires, la loi Lamy l'impose comme un nouveau dispositif institutionnalisé, toujours dans une logique top-down et descendante. Les premières évaluations du dispositif font ressortir ses faiblesses : la faible mobilisation des éloignés alors que c'était un enjeu de taille pour un dispositif des quartiers prioritaires. Demoulin et Bacqué (2015) mettent en cause l'absence de suivi et d'adaptation des formats traditionnels alors même que les principes de la délibération sont inconnus pour ces publics. De même, la formation se concentre rarement sur les enjeux politiques et contextuels indispensables à la bonne compréhension de projets complexes. Le conseil national des villes estime quant à lui que la technicité et le caractère chronophage des conseils citoyens sont des facteurs de démobilisation. Les conseils citoyens souffrent ainsi des mêmes maux que les conseils de quartier.

Les citoyens ordinaires ne participent jamais de manière permanente Plusieurs chercheurs ont démontré la nécessité de cibler des enjeux précis et limités dans le temps afin de pouvoir convaincre les habitants de s'investir dans les affaires publiques (Bacqué, 2015 synthétisant les recherches d'Owen, Smith, 2018 ; Courant, Sintomer, 2019). Or, les instances participatives ne sont que très rarement dans cette logique. Le budget participatif est davantage dans cette logique, d'autant plus que la mobilisation des habitants débouche sur des résultats visibles. De manière générale, les limites observées depuis quelques années conduisent certains chercheurs à affirmer que les instances traditionnelles de participation sont confrontées à une crise, à la fois de pertinence et d'efficacité (Casillo, 2020). Au niveau local, les instances s'apparentent à un « millefeuille participatif » (Casillo, 2020), ce qui réduit la lisibilité des démarches de participation locales, leur sens et leurs objectifs. Les conseils de quartier et les conseils citoyens ont des objectifs et un sens différent, pourtant les habitants ne semblent pas les saisir.

La cohérence et l'articulation des instances participatives au niveau local est une vraie question dont les réponses semblent être partielles et flous. Le *think tank* Démocratie Ouverte a publié une série de « bonnes pratiques » à l'approche des municipales 2020. Dans un de ses billets, il fait le point et invite les collectivités territoriales à « donner un nouveau souffle aux instances locales de participation ». Il associe la remobilisation à la condition sine qua non de donner une finalité claire aux instances de participation, « un espace d'interpellation citoyenne » pour les conseils citoyens » et « une porte vers l'engagement citoyen » pour les conseils de quartier. Les collectivités sont également contraintes légalement par la tenue de certains dispositifs comme les conseils de quartier et les conseils citoyens, mais également le conseil de développement de l'intercommunalité. Le projet de loi 3D (décentralisation, déconcentration, différenciation) pourrait constituer une opportunité pour les collectivités désireuses d'améliorer l'articulation de leurs instances participatives locales en expérimentant une organisation nouvelle qui pourrait s'adapter plus aisément au contexte local. Le rapport du Sénat pour le plein exercice des libertés locales paru le 2 juillet va notamment dans le sens d'une plus grande proximité et d'une plus grande autonomie des collectivités territoriales. Il souhaite notamment « amplifier la différenciation afin d'adapter l'action publique aux spécificités locales ». Si celle-ci est délicate, car elle peut complexifier et élargir la fracture territoriale, elle pourrait néanmoins s'avérer utile pour certaines politiques, notamment celles relatives à la démocratie participative.

## **II. Le numérique, outil modernisateur de la participation citoyenne à Besançon**

Plusieurs éléments entrent en jeu dans la réflexion actuelle du service Démocratie participative concernant les espaces de participation locaux. À la fois, les limites observées des instances participatives qui constituent les principaux espaces de participation des habitants à l'échelle de la ville, mais également l'existence d'autres outils dont ne dispose pas actuellement la Ville pour ses démarches de participation. Ces nouveaux outils reposent essentiellement sur le numérique : une plateforme numérique de participation et un budget participatif. Le contexte national durant lequel a évolué notre stage, à savoir la crise sanitaire et le report du deuxième tour des élections municipales initialement prévu le 22 mars 2020 aura permis au service Démocratie participative de développer ses réflexions sur les nouveaux outils que le service pourrait mettre en œuvre pour moderniser et renouveler la participation citoyenne au niveau local. Il importe avant tout d'expliquer en quoi la crise sanitaire et le report du deuxième tour des élections municipales ont permis de faire avancer la réflexion au sein du service. La démocratie participative est une thématique aujourd'hui inscrite dans les débats publics (Bacqué, 2015). Elle constitue un fort enjeu lors des élections municipales 2020. À Besançon, de nombreuses listes inscrites à l'élection font des propositions concernant la démocratie participative. La campagne des élections municipales et le déroulement de ces dernières ont été perturbés par la crise sanitaire qui traverse la France. Bien que les incertitudes aient longtemps empêché une visibilité sur la tenue d'un second tour à l'été 2020, il n'en restait pas moins que les trois listes présentes au second tour accordaient chacune une place plus ou moins importante aux politiques publiques de démocratie participative. Il

convient de souligner le degré avec laquelle le service a été impacté par la situation sanitaire.

1° Le confinement et l'interdiction des réunions de plus de 10 personnes ont mis à l'arrêt l'ensemble des instances participatives alors même qu'elles constituent le cœur de la participation citoyenne à Besançon.

2° Les élections municipales approchant, certaines démarches participatives étaient déjà dans l'attente de la nouvelle équipe municipale afin de se poursuivre. Le service attendant lui aussi la constitution de cette nouvelle équipe pour démarrer de nouveaux projets. La crise sanitaire a eu pour effet de prolonger cette période creuse.

La crise sanitaire a montré l'utilité d'un outil numérique qui aurait permis de conserver une forme de lien social et de solidarité entre les habitants et les membres des instances participatives. Certains travaux comme ceux du conseil des Sages auraient pu se poursuivre par le biais d'un outil numérique. Certaines villes, disposant d'une plateforme numérique de participation ont su conserver un lien indirect avec leurs habitants par ce biais. L'outil numérique a aussi permis la création d'un réseau de solidarité afin d'aider les personnes particulièrement fragiles dans le cadre de cette crise. La Ville de Mulhouse, via sa plateforme numérique participative a proposé ce type d'initiative. Sur l'onglet spécifiquement dédié au Covid-19, on peut lire « la Ville fédère et organise des initiatives solidaires et ouvre la plateforme Mulhouse C'est Vous aux actions solidaires proposées par les citoyens ». Cette initiative a permis aux plus démunis et aux plus fragiles de demander de l'aide mais aussi de mettre en lumière toutes les personnes volontaires pour les aider. Finalement, la tenue du second tour des élections municipales à l'été a permis d'éclairer sur les nouvelles ambitions politiques en matière de démocratie participative. La liste « Besançon par nature » conduite par Anne Vignot a été majoritaire au second tour avec 43,84% des suffrages exprimés. Cette nouvelle équipe municipale souhaite impliquer



d'avantage les citoyens et citoyennes afin « de faire vivre la démocratie et la participation à toutes les politiques publiques ». Le programme prévoit notamment la mise en place d'une plateforme numérique qui aura pour objectif de centraliser et de simplifier tous les outils de démocratie participative de la collectivité. Il prévoit également la mise en place d'un budget participatif direct et l'instauration d'un droit de pétition citoyenne. Ces différents outils seront la concrétisation de la plus grande implication des citoyens et citoyennes dans les politiques publiques. Ils permettent à la fois d'envisager l'élargissement et la modernisation de la participation citoyenne à Besançon. Nous allons désormais présenter ces différents outils et les réflexions faites en tenant compte du contexte local.

Les réflexions impulsées lors de la crise sanitaire ont fait partie intégrante de nos missions puisque nous avons été chargés de mener les premières prospectives concernant l'utilisation d'un nouvel outil numérique et la mise en place d'un budget participatif. Ces recherches ont pu se poursuivre après le second tour des élections municipales, le programme politique de la nouvelle équipe proposant ces outils.

### *a) Une plateforme numérique comme support de participation*

° **Mission** : développer des premiers éléments de réflexion sur la mise en place d'une plateforme numérique de participation pour la Ville de Besançon.

Le livrable attendu était une note, permettant à la fois d'informer les agents du service sur les différents enjeux et sur la forme que pouvait prendre une plateforme numérique à Besançon. Cette note avait également l'ambition d'être un outil de sensibilisation en direction du directeur général. Pour finir, elle est destinée aux élus afin de leur

donner à voir l'intérêt d'un outil numérique participatif dans le cadre de la politique de démocratie participative de la Ville.

La méthode de travail s'est construite de la manière suivante :

1° Un travail de recherche conséquent a été mené pour mettre en avant l'intérêt d'un outil numérique, à quoi il sert et quels en sont les enjeux. La lecture de la littérature sur le sujet a été essentielle dans le cadre de ce travail.

2° Un benchmarking approfondi a été mené, à la fois pour rendre compte de la diversité des outils qu'offre le numérique mais aussi pour observer les pratiques des autres institutions publiques. Ce benchmarking a été basé essentiellement sur l'analyse des plateformes numériques des autres collectivités territoriales. Une analyse approfondie des sites web des entreprises proposant le déploiement de plateforme a également été menée afin d'éclairer objectivement les prestations proposées.

3° Le benchmarking a été suivi d'une étude des solutions techniques existantes pour la mise en place opérationnelle de la plateforme numérique. Cette étude a été réalisée par le biais de trois visioconférences avec trois entreprises.

4° Des entretiens téléphoniques ont été menés avec des collectivités utilisant les plateformes numériques des prestataires que nous avons sélectionnés dans le cadre des visioconférences. Le choix s'est également fait par rapport à la taille de ces villes, l'objectif étant que cette dernière soit comparable avec la ville de Besançon. L'objectif était de recueillir des informations sur leur expérience, à la fois dans leur relation avec le prestataire externe mais également sur l'organisation interne qu'elles ont mises en place (ressources humaines dédiées, administration de la plateforme...).

Cette mission s'inscrit dans le cadre de réflexion globale que nous nous sommes fixés, à savoir comment moderniser et renouveler l'offre de participation locale. Afin de rendre compte du travail effectué, et

de la manière dont il s'articule avec notre réflexion, nous allons développer les principaux résultats de recherche.

Dans la littérature, le numérique et les Civic Tech sont de plus en plus pensés comme des outils facilitant la participation des citoyens. La Civic Tech, dont de nombreux chercheurs se partagent le sens et l'usage peut être définie de manière simple comme « l'usage de la technologie dans le but de renforcer le lien démocratique et d'ouvrir la voie à de nouveaux rapports entre les citoyens et le gouvernement » (Metais-Wiersch, 2019). Le numérique permettrait également l'élargissement des publics et les formes que prend l'engagement citoyen. En effet, pour l'observatoire de la participation citoyenne (2018), « la technologie apparaît comme une opportunité de taille pour élargir massivement le nombre de participants à la décision publique ». Depuis quelques années, le nombre de villes utilisant le numérique dans leurs démarches de participation augmente. Elles utilisent parfois des solutions développées en interne ou font appel à des entreprises de la Civic Tech spécialisées dans le web et l'intelligence collective. Ces dernières accompagnent les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur plateforme numérique. La Ville de Besançon ne dispose pas d'un outil numérique dédié à la participation citoyenne, mais seulement du blog [participer.besancon.fr](http://participer.besancon.fr) qui retrace l'actualité des instances participatives, montrant ainsi la force avec laquelle la logique d'instances est prégnante à Besançon. Aussi, le site institutionnel [besancon.fr](http://besancon.fr) qui répond à un objectif de communication institutionnelle en informant sur les instances participatives existantes. La participation actuelle s'effectue essentiellement dans le cadre des instances participatives et des réunions publiques, souvent contrainte par des plages horaires en soirée (18–20h) ou de manière éphémère comme avec l'expérience Besançon naturellement forestière.

Les enjeux attachés à la démocratie électronique sont multiples, le web offrant un élargissement des possibilités dans le champ de la participation citoyenne en permettant la création de nouveaux espaces

dans lesquels les citoyens peuvent formuler des propositions, débattre et voter.

1° L'élargissement des publics concertés. C'est un des principaux enjeux du numérique. La suppression des contraintes temporelles et spatiales des démarches traditionnelles telles que les instances participatives et les réunions publiques permet d'attirer d'autres publics notamment le public actif et jeune. Les différentes échelles de participation permettent à tous de participer avec l'intensité qu'ils souhaitent sans crainte de s'engager dans un processus lourd et chronophage. Sur la plateforme numérique, les habitants peuvent voter, déposer un commentaire ou alors s'investir plus intensément dans les démarches, en devenant porteur de projet dans le cadre du budget participatif par exemple. Le numérique permet également de lever les « barrières symboliques » de la participation. Les citoyens ne se sentant pas légitimes ou étant mal à l'aise avec le fait de prendre la parole en public peuvent apporter leur contribution plus facilement avec l'outil numérique qui permet une certaine forme d'anonymat, diminuant la peur du jugement.

2° Le renouvellement de l'offre de participation. Il s'agit d'enrichir et de moderniser les techniques de dialogue avec les citoyens en fonction des ambitions de la nouvelle équipe municipale, à savoir le budget participatif, le droit de pétition ainsi que le développement des consultations et des concertations. Il apparaît de moins en moins pertinent de centrer la démocratie participative sur des dispositifs traditionnels tels que les conseils de quartier.

3° Mettre des outils participatifs supplémentaires à disposition des autres directions. Dans l'objectif d'accompagnement des autres directions et de développement de la culture de la participation au sein de l'administration, l'idée est de proposer une gamme d'outils plus large qu'elle n'existe aujourd'hui avec les ateliers en présentiel et les réunions. De plus, et parce qu'il implique de la préparation, l'outil numérique oblige à structurer les démarches de participation en

amont de leur réalisation. En conséquence, elles sont potentiellement mieux constituées.

4° Le renforcement de la transparence de l'action publique. L'outil numérique donnera à voir toutes les démarches participatives de la Ville. L'offre participative sera plus lisible en étant centralisée sur un site internet spécifiquement dédiée aux démarches de participation de la ville, diminuant ainsi l'impression du millefeuille participatif. L'outil permettra aussi la clarté et le suivi actif des projets, pour les habitants, mais aussi pour les directions et les élus municipaux.

L'étude des pratiques des autres institutions publiques donne à voir la diversité des possibilités novatrices qu'offre le numérique en matière de participation citoyenne. Le numérique est à la fois un espace qui offre de nouvelles démarches de participation, mais également un espace permettant de renouveler et de moderniser des démarches qui existent déjà en présentiel. Sur la base de nos recherches, nous allons présenter ci-dessous la plus-value apportée par le numérique.

° *Un support essentiel du budget participatif* : À l'origine, le budget participatif s'est développé sur un mode présentiel, par le biais des réunions publiques et des assemblées. La complexité d'un tel dispositif rend difficile sa lisibilité et son suivi par le triptyque habitants-élus-techniciens. Dans ce cadre, le numérique est un support essentiel en matière de transparence et de lisibilité de l'information. L'ensemble des informations pratiques et techniques tels que le règlement du budget participatif contenant l'ensemble des règles s'y attachant et le calendrier des étapes sont facilement accessibles avec le numérique. La personne désirant suivre cette démarche peut le faire sans difficulté depuis la plateforme numérique, et ce sans contrainte temporelle. Le numérique révolutionne également le suivi des projets par l'ensemble des acteurs intéressés. En effet, chaque acteur peut savoir si tel ou tel projet a été accepté, refusé, en cours de traitement par les services techniques ou bien en cours de réalisation. Le numérique facilite également le dépôt des idées des habitants. Ces

derniers ne sont plus obligés de se rendre dans un lieu physique et peuvent apporter leur contribution directement depuis chez eux, à l'heure qu'ils le souhaitent tout en ayant la possibilité d'échanger avec les autres acteurs. En effet, un espace de discussion est matérialisé pour permettre aux participants d'échanger, de confronter les points de vue et d'enrichir leurs projets, voire de fusionner les projets communs. La participation des habitants au budget participatif est souvent critiquée, les détracteurs mettant en avant le faible nombre de participants. L'enjeu n'est pas tant la forte participation des habitants, mais plutôt la diversification des publics participants, d'autant que « certains individus sont politiquement plus actifs que d'autres, la majorité ne l'est pas, aucun ne l'est tout le temps » (Almond, Verba, 1963). Sans apporter ici de jugement sur la faiblesse ou non du nombre de participants au regard de la population totale de la ville, il n'en reste pas moins que l'outil numérique permet une participation plus importante que les instances participatives, les coûts matériels et symboliques étant plus faibles. Pour l'édition 2020 du budget participatif de la Ville de Mulhouse, on compte 816 participants, 1823 votes et 99 contributions.

° *Une cartographie participative permanente* : Les habitants peuvent émettre des propositions de projet relatif à l'espace public et signaler des problèmes particuliers d'éclairage ou de stationnement de manière géolocalisée. Si la démarche peut être utilisée ponctuellement dans le cadre de concertation in situ ou lors d'ateliers participatifs présentiels, le numérique lui offre une dimension permanente. La cartographie numérique peut être complétée et enrichie dans le temps, en même temps qu'elle reste consultable par tous les acteurs. Les acteurs peuvent également commenter les projets et échanger autour de ces derniers. Le support cartographique est un véritable atout et permet de visualiser le lieu des projets.

° *Un espace de pétition visible sans contrainte temporelle* : Le Sénat s'est emparé de cet outil. Le numérique permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée. Si plusieurs conditions sont

réunies, une pétition permet de saisir le Sénat sur une demande d'inscription à l'ordre du jour d'un texte législatif. Sur 74 pétitions, aucune n'atteint le seuil de signature requis. La pétition la plus soutenue dispose de 5523 signatures sur 100 000. Dans son programme, la nouvelle équipe municipale propose la création d'un droit d'interpellation.

°*Une modernisation des démarches de consultation et de concertation* : Le numérique permet également de faciliter les démarches de consultation et de concertation des institutions publiques en dépassant le cadre de la réunion publique 18-20h. La suppression de cette contrainte temporelle peut permettre d'attirer des publics plus jeunes et un public actif. Par exemple, la Ville de Courbevoie pratique la consultation numérique pour recueillir l'avis des citoyens à travers des diagnostics de quartier dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme. Pour 4 quartiers, la consultation a mobilisé 142 habitants pour 528 contributions et 1 354 votes sur des idées. Le questionnaire numérique a aussi pour objectif l'élargissement des publics participants tout en permettant une augmentation du nombre de participants. Par exemple, la Ville Hazebrouck a consulté sa population concernant le stationnement de sa « Grande Place ». Sur 17 jours de consultation, 398 personnes ont participé au questionnaire. Le numérique représente également un gain de temps : la synthèse des résultats est automatique, la restitution peut apparaître directement sur la plateforme.

L'ensemble des recherches effectuées et le *benchmarking* réalisé ont permis d'aboutir à une proposition opérationnelle pour une plateforme numérique bisontine. Le contenu de cette dernière s'adaptera au projet de l'équipe municipale et à ce qu'elle souhaite mettre en œuvre en matière de démocratie participative. Cette proposition a été construite en prenant en compte le contexte local et les différents outils participatifs existants. Ci-dessous, la proposition opérationnelle effectuée dans le cadre de notre mission.

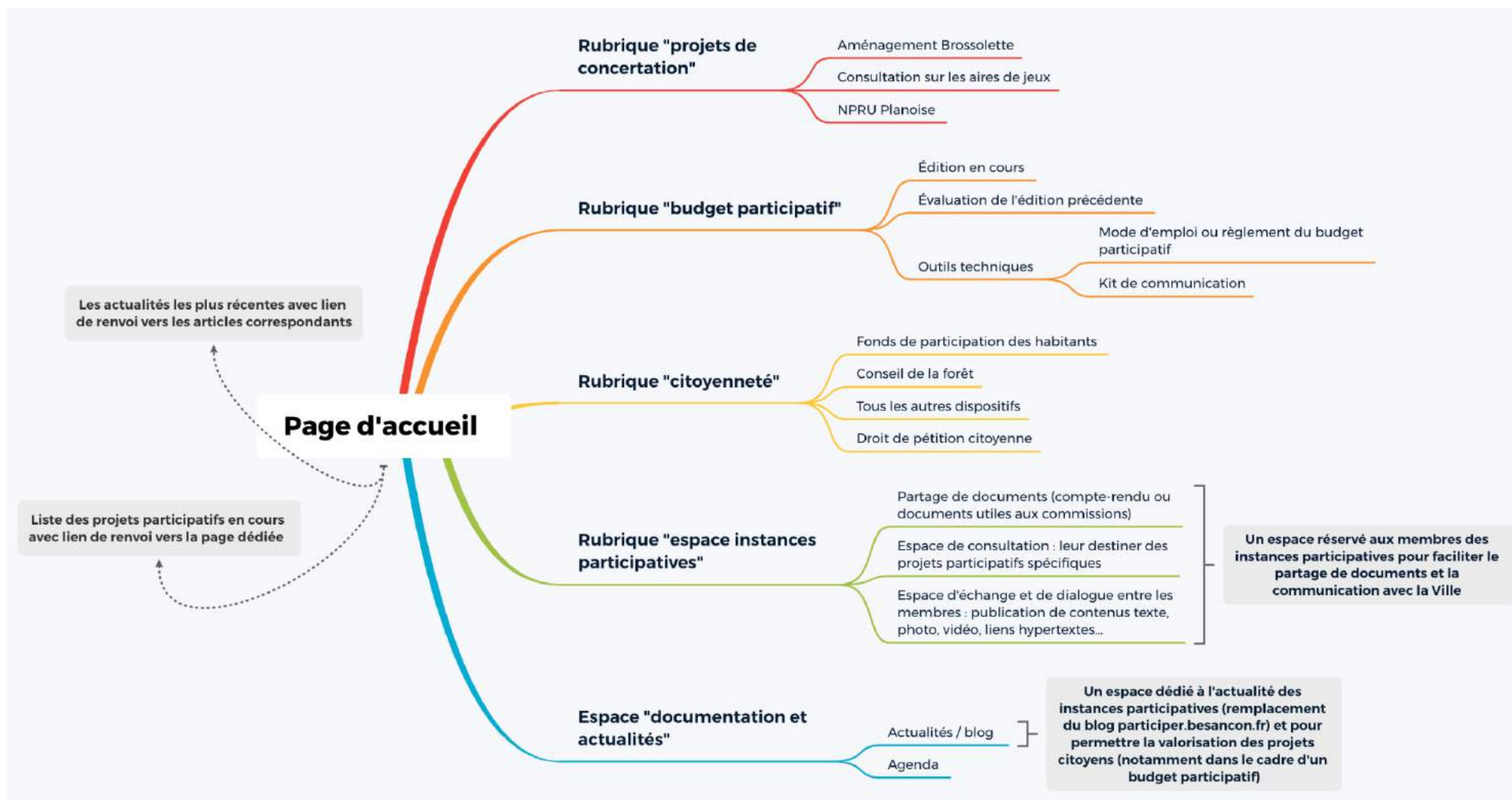


Figure 6 - Proposition opérationnelle pour une plateforme numérique bisontine



## ° Explications des différentes rubriques

1° Projets de concertation. La rubrique regroupera l'ensemble des projets de concertation menés par la Ville. Le numérique va également faciliter les consultations menées par le service Démocratie participative dans le cadre du projet « Aire de jeux » pour lequel la direction Biodiversité et espaces verts l'a sollicité. En complément de la passation des questionnaires effectuée sur le terrain, un questionnaire électronique pourra être diffusé. Dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) qui inclut un volet dédié à la participation citoyenne, l'ensemble des démarches pourront être centralisées et lisibles pour l'ensemble des acteurs, d'autant plus que ce programme a un caractère transversal important, mobilisant une diversité d'acteurs (habitants, acteurs locaux, bailleurs sociaux...) et de directions techniques. En cela, le numérique permettra réellement de diversifier les modalités de participation, mais aussi de donner à voir tous les projets dans lesquels les habitants sont invités à participer.

2° Budget participatif. Cette rubrique a été imaginé à la lumière de ce que mettent en place les autres collectivités, à savoir une rubrique qui reprend l'ensemble de la démarche de l'édition actuelle, les outils techniques mis à disposition des participants pour comprendre le sens du budget participatif et les règles lui sont associées (Règlement) mais aussi un « kit de communication » pour aider les participants dans la construction et la promotion de leur projet.

3° Citoyenneté. La rubrique regroupe l'ensemble des dispositifs participants existants afin de leur donner une visibilité accrue et permanente, notamment le fonds de participation des habitants (FPH) et le conseil de la forêt. Le droit de pétition inscrite dans le programme de la nouvelle équipe municipale pourra également faire partie de cette rubrique.

4° Espace instances participatives. La création d'un espace dédié aux membres des instances participatives est un enjeu important à

Besançon. Cet espace faciliterait le partage de documents (compte-rendu, documents utiles aux commissions...) et la communication de la Ville. Un espace de consultation pourrait être imaginé afin de leur destiner des projets participatifs spécifiques. Cette organisation a de multiples avantages. Concernant les projets de concertation, il y a un élargissement des outils proposés aux directions de la Ville. C'est un support technique essentiel pour le budget participatif. La rubrique citoyenneté permet de donner de la visibilité et de la cohérence aux autres démarches. Et pour finir, l'espace pour les instances participatives favorise le dialogue en dehors des réunions 18-20h et permet la traçabilité des échanges.

Cette démarche de prospection a également permis de faire ressortir des éléments stratégiques importants à la mise en place d'une plateforme numérique de participation. Si le champ des possibles de la participation citoyenne s'élargit avec le numérique et offre des perspectives nouvelles, l'outil numérique comporte toutefois des limites sur lesquelles il convient d'attirer l'attention. Les entretiens réalisés avec les chargés de mission des Villes de Mulhouse et d'Angers ont permis d'éclairer ces limites, de même que la lecture de la littérature qui permet une prise de recul sur le dispositif. Une synthèse a été réalisée afin d'attirer la vigilance des différents acteurs qui concourront à la réussite de la plateforme numérique.

° Précautions retenues pour la mise en place opérationnelle d'une plateforme numérique bisontine :

1° L'outil doit être au cœur d'un projet de service. La plateforme devra être accessible à tous les agents du service Démocratie participative afin qu'ils puissent s'en saisir de manière autonome en fonction de leurs projets, ce qui implique une prise en main par tous. Penser l'organisation du service en amont de la mise en service de ce nouvel outil est essentielle.

2° L'outil numérique ne s'autoalimente pas. Qu'elles soient traditionnelles ou numériques, les démarches participatives font face au même défi : celui de parvenir à trouver des sujets qui intéressent les citoyens, sans quoi la participation peut être faible.

3° L'outil numérique ne dédouane pas de la construction d'une méthodologie en amont de la démarche, notamment pour la définition des objectifs et de la finalité. De même, il ne dispensera jamais de restituer les éléments résultant de la mobilisation des citoyens.

4° Une sensibilisation des directions internes à la Ville devra avoir lieu afin de les informer sur les nouvelles possibilités apportées par le numérique, en termes de nouveaux outils et de plus-value sur les outils déjà existants.

5° L'outil numérique viendra compléter l'offre de participation de la Ville de Besançon, mais il ne pourra pas se substituer aux démarches présentielle de participation. Le numérique sera complémentaire aux démarches présentielle pour répondre aux ambitions de la Ville en termes de participation citoyenne. La fracture numérique est un réel problème et des actions devront être pensées pour y aller : l'outil devra être simple d'utilisation et il sera nécessaire de construire une communication élargie et permanente en direction des parties prenantes.

### ***b) Le budget participatif, une réponse à de nombreux enjeux***

Le programme de la nouvelle équipe municipale prévoit la mise en place d'un budget participatif pour la Ville de Besançon. L'adjoint à la démocratie participative a saisi le service compétent afin d'éclairer la municipalité sur le sujet.

° **Mission** : développer les premiers éléments de réflexion pour la mise en place d'un budget participatif à Besançon, en revenant sur la définition du budget participatif, ses enjeux et les étapes habituelles de la démarche. L'objectif étant de présenter une stratégie de mise en œuvre en mettant en lumière les questions politiques à arbitrer. Le livrable attendu est une note.

### **Méthode de travail :**

1° Un travail de recherche a été mené afin d'obtenir un état des lieux sur les budgets participatifs existants aujourd'hui : comment sont-ils réalisés, comment fonctionnent-ils, qui s'occupe de le gérer en interne...

2° Un benchmarking a été réalisé en ce sens sur les plateformes numériques des collectivités territoriales disposant d'un budget participatif.

3° Une recherche concernant les retours d'expérience a également été réalisé afin de dégager les éléments stratégiques de mise en œuvre.

4° Les entretiens téléphoniques menés dans le cadre des recherches concernant la plateforme numérique sera également utilisé dans le cadre de ce travail, le budget participatif de la Ville ayant été abordé à plusieurs reprises.

Cette mission s'inscrit également dans le cadre de réflexion globale que nous nous sommes fixés. Le budget participatif est un outil innovant permettant notamment d'accroître le pouvoir d'agir des citoyens. Nous allons voir en quoi il permet une modernisation de l'offre de participation à l'échelle locale, puisque sa logique diffère largement de celle de la consultation des instances traditionnelles. En effet, la participation des habitants a un impact direct sur les décisions politiques. De plus en plus de collectivités territoriales mettent en place un budget participatif. En 2014, on comptait 7 démarches en

France. Il en existe aujourd'hui 170 (Bézar, 2020). Il ne s'agit pas d'un dispositif inédit, mais son développement ces dernières années s'appuie sur un nouveau modèle et de nouveaux outils.

Le budget participatif est « un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques » (Sintomer, 2008). Talpin (2010) insiste sur le fait que le dispositif est largement ouvert aux citoyens « ordinaires ». Il a émergé dans la ville de Porto Alegre au Brésil. L'ambition était d'associer les habitants de la ville aux décisions publiques afin de lutter contre le clientélisme, mais aussi et surtout de redistribuer les richesses dans un esprit de justice sociale. Dans les années 1990, les budgets participatifs brésiliens et français fonctionnaient sur un modèle pyramidal. Les habitants ne proposaient pas directement leurs projets. Des assemblées étaient organisées dans les quartiers, au sein desquelles on procédait à l'élection de délégués. Ce sont ces derniers qui négociaient ensuite avec les services administratifs de la collectivité. Aujourd'hui, les budgets participatifs s'appuient sur le numérique qui facilite la participation et le vote de tous les citoyens. La plupart des collectivités mettent à disposition des habitants une partie de leurs dépenses d'investissement. Chaque habitant peut directement proposer un projet. Cela implique de la part de la collectivité une délégation de son pouvoir décisionnel selon le principe régulièrement affilié au budget participatif : « vous décidez, nous réalisons ». Tout comme dans le cadre de notre mission de prospection concernant les plateformes numériques, un des objectifs a été de dégager les enjeux du budget participatif. Il représente un nouvel espace de participation en direction des habitants. Les enjeux qui gravitent autour de ce dispositif sont nombreux.

1° Favoriser la justice sociale. Il permet d'allouer des ressources aux quartiers les plus démunis, notamment par des mécanismes qui

obligent à l'égalité des projets entre quartiers (Rennes), ou en réservant un montant alloué explicitement aux quartiers prioritaires (Paris).

2° La démocratisation de la vie politique locale. Le budget participatif est un dispositif innovant qui permet d'attirer et de faire participer les habitants autrement, et au-delà des instances participatives traditionnelles. D'une part, ce n'est plus seulement un dispositif qui permet aux élus de consulter les citoyens sur les projets, c'est bien les citoyens eux-mêmes qui font leur proposition. D'autre part, la participation des habitants est directement liée au résultat final découlant du dispositif, à savoir la réalisation de leurs projets, lorsque ceux-ci remplissent les critères d'éligibilité préalablement définis par la Ville. De ce fait, le budget participatif peut être un moyen pour améliorer le lien entre les élus et la population. Cependant, le budget participatif n'a pas vocation à se substituer à la démocratie représentative, mais bien à l'enrichir et à la renouveler.

3° Le renforcement du pouvoir d'agir des habitants et le développement d'une citoyenneté active constitue un enjeu majeur de ce dispositif. Certaines collectivités lui attribuent expressément cet objectif de « développer une citoyenneté active et critique » (Talpin, 2010, p. 101). C'est le cas dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome. La participation à des institutions de démocratie participative peut avoir un impact particulier sur la compétence civique des acteurs (Talpin, 2010). En votant sur les grandes orientations budgétaires de leur ville, les habitants peuvent s'investir pleinement dans la vie de leur cité. Le budget participatif peut également être vecteur de lien social, il crée en effet de nouveaux espaces d'échanges et de discussion entre les habitants et les différents acteurs locaux.

4° L'amélioration de l'action publique locale. Il permet une meilleure adéquation des investissements publics aux demandes sociales puisqu'il donne accès aux savoirs d'usage des citoyens. La légitimité des décisions publiques est plus importante et les politiques

publiques plus efficaces et pertinentes puisque ce sont les habitants qui proposent directement leurs projets.

5° La modernisation des services administratifs. Sur un mode de gestion plus horizontal, le BP permet de développer une culture du « travailler ensemble », entre directions, mais aussi avec les élus et les citoyens.

Ce travail a permis de dégager les principales étapes d'un budget participatif. Elles constituent une première base de travail. Bien que chaque budget participatif dispose de ses propres singularités en fonction des objectifs que les collectivités décident de lui attribuer, la temporalité de la démarche reste sensiblement similaire : une édition dure en moyenne un an.

1° Phase d'appel à idées. Les habitants déposent sur la plateforme numérique prévue à cet effet ou grâce à des formulaires papier. Les collectivités autorisent la participation individuelle ou en collectif. Afin de ne pas exclure a priori les citoyens, des dispositifs d'accompagnement peuvent être mis en place par la Ville pour les aider dans leur démarche. À Mulhouse, pendant trois mois, des stands publics éphémères sont mis en place : aide au dépôt ou à la rédaction des projets. Un accueil permanent (2h30/semaine) était prévu par l'Agence de la participation citoyenne en charge du budget participatif.

2° Phase d'instruction. Les services techniques de la Ville analysent la faisabilité technique, juridique et financière des idées soumises. L'objectif est de transformer l'idée en projet. Durant cette phase, certaines villes mettent en place un comité de suivi. C'est une instance de contrôle dans laquelle sont présents les habitants. À Rennes, un comité intervient pour valider la liste des projets recevables. C'est un moment de dialogue et d'interpellation qui permet de répondre aux éventuelles incompréhensions.

3° Phase de campagne pour les porteurs de projet. C'est une étape cruciale puisqu'elle permet la mobilisation autour des projets. La collectivité est libre d'imaginer ses propres temps de rencontre. Rennes organise des « agoras citoyennes » le temps d'une journée dans les quartiers afin que les porteurs de projet puissent faire connaître leur projet. La ville de Grenoble organise pendant une journée « le Forum des idées » à l'issue duquel des projets sont sélectionnés pour accéder à la phase de vote. Les instances participatives peuvent être investies dans cette phase pour organiser des événements dans les quartiers.

4° Phase de vote. Les habitants votent pour leurs projets préférés. Afin de ne pas exclure –involontairement- les habitants des quartiers populaires, certaines villes obligent à l'égalité des projets entre les quartiers. Par exemple, à Rennes, les projets lauréats sont les deux projets qui ont obtenu le plus de voix dans chacun des 12 quartiers. Le reste des projets est sélectionné suivant le montant financier restant et le nombre de votes. À Paris, une partie de l'enveloppe budgétaire de 30 millions est réservée aux projets proposés pour les quartiers populaires. La Ville de Grenoble fait la distinction entre les gros projets (200 000€ et plus) et les petits projets (moins de 200 000€). De plus, la plupart des villes misent sur la complémentarité entre le vote en ligne via la plateforme de participation citoyenne et le vote physique dans des bureaux de vote, toujours pour ne pas exclure les participants potentiels. Nous pouvons également souligner un aspect intéressant développé par la Ville de Paris : faire voter les enfants au sein des écoles et des collèges, et les faire débattre sur les thématiques des projets. Plus de 60 000 enfants ont voté. Ainsi, les enfants vivent ainsi une première expérience de citoyenneté, et apprennent à prendre la parole en public, débattre ensemble et s'écouter.

5° Phase de réalisation des projets. Il faut associer les porteurs de projet à la réalisation de leur projet. À Cascais (Portugal, 210 000 habitants), les porteurs de projet sont parties prenantes de l'équipe projet. Des réunions avec les habitants sont aussi organisées. Le



moment de l'inauguration des projets sera important. Il donne de la visibilité aux projets citoyens.

6° Phase d'évaluation de la démarche. Elle est essentielle pour permettre d'adapter le dispositif pour l'avenir. Il est conseillé d'associer tous les acteurs impliqués dans le dispositif.

L'analyse des différentes étapes et le benchmark réalisé afin d'étudier la diversité dans l'organisation du budget participatif par les collectivités a permis de mettre en avant la complexité du dispositif, et l'organisation massive qu'il nécessitera, à la fois dans sa conception et sa mise en œuvre par les services de la Ville. L'ensemble du travail de recherche a permis de synthétiser les points stratégiques essentiels à définir pour la mise en œuvre du budget participatif. Ci-dessous, la présentation des principaux enjeux.

1° Donner des objectifs et un sens politique au budget participatif. En amont de la réalisation de cet outil, il faudra impérativement réfléchir au sens que l'on souhaite lui donner. Certaines questions devront nécessairement être posées : est-ce pour favoriser une forme de redistribution ou stimuler la citoyenneté ? Est-ce permettre aux habitants d'intervenir sur leur environnement de proximité ? S'agit-il de les inclure dans les arbitrages concernant les grandes politiques publiques ? Faut-il le thématiser sur les grandes préoccupations de la municipalité ? Cette étape de réflexion est absolument indispensable pour éviter de tomber dans des vices tels que la standardisation ou le procéduralisme qui seront évoqués plus tard lors de la discussion. Par exemple, pour donner du sens au dispositif, il peut être intéressant d'imposer des thématiques telles que le développement durable ou l'inclusion. Plusieurs objectifs peuvent être définis par la municipalité : la justice sociale, l'inclusion et la démocratie locale, la participation de publics spécifiques. En fonction de la priorisation de ces objectifs, une organisation particulière du BP en découlera. Les élus devront s'impliquer par un discours significatif et constant afin

de donner de la crédibilité au dispositif, mais surtout pour parvenir à le faire vivre dans le temps.

2° Préparer l'administration à la mise en place d'un outil transversal. Certaines villes françaises mettent en avant le fait que la réussite d'un budget participatif est en grande partie liée à des raisons internes à la collectivité. L'implémentation d'un budget participatif aura des impacts certains sur l'administration et nécessitera un accompagnement au changement. Si le service Démocratie participative doit être coordinateur, les directions techniques seront mobilisées, dont certaines sont mutualisées, d'autres non. Cela implique un travail en transversalité. Il conviendra de s'interroger sur les moyens humains qu'il sera possible de dédier à la gestion de budget participatif. Afin de garantir la bonne tenue du dispositif, avoir une personne doit coordonner le dispositif au sein du service Démocratie participative, aidée en termes de suivi financier et pour les grands évènements annuels de rencontre liés au BP. Les moyens humains à consacrer sont à définir précisément. À minima, un ½ ETP sera dédié au dispositif. Au regard de la complexité du projet, le recrutement d'un chercheur ou d'un consultant spécialisé en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage sera effectué pour accompagner le service Démo part dans la mise en œuvre de la démarche.

3° Communiquer largement auprès des habitants. L'expérience d'autres collectivités nous laisse à penser qu'un plan de communication massif est nécessaire afin de faire connaître l'existence du BP et pour mobiliser les habitants. La communication doit être claire sur le calendrier et les différentes étapes afin de faire vivre le dispositif, assurer la transparence de la démarche et la crédibilité de la collectivité. La transparence est impérative concernant la sélection des projets (motifs de rejets...).

4° Garantir le travail de terrain et rapprocher les publics éloignés. Le budget participatif ne peut être géré uniquement via la plateforme numérique, sauf à exclure les publics les moins familiarisés. Le numérique est un support, mais il faudra toujours aller vers les

participants et faire connaître le BP sur le terrain. Il faut intégrer des démarches présentiellelles au cours de toutes les étapes du BP. Les maisons de quartier et les acteurs associatifs auront un rôle de médiateur, notamment dans les quartiers prioritaires. Il faut également donner aux habitants les moyens de s'investir dans le dispositif : le rendre lisible et clair, et accompagner les porteurs de projet. La Ville de Paris organise des ateliers de co-construction en présentiel tandis que la Ville de Grenoble a développé un guide de la porteuse et du porteur de projet qui constitue un véritable outil pédagogique.

5° Dégager le budget nécessaire. En moyenne, les collectivités réservent 5% de leurs dépenses d'investissement au budget participatif, ce qui représente environ 1 700 000€ pour la Ville de Besançon. D'un point de vue symbolique et pour crédibiliser la démarche, l'enveloppe budgétaire allouée doit être supérieure ou égale à 1 000 000€. En fonction du succès du budget participatif et des besoins créés, le montant pourra être réévalué pendant le mandat. Pradeau (2018) met en avant le phénomène ambivalent auquel sont confrontés les budgets participatifs, les collectivités souhaitent redonner du poids aux citoyens, alors même que les dotations de l'État sont de plus en plus faibles et les contraintes budgétaires de plus en plus élevées.

La réussite du budget participatif reposera sur l'instauration d'une relation de confiance avec les habitants, sans quoi la mobilisation des participants peut s'essouffler (Pradeau, 2018). Cela implique notamment que les projets votés devront impérativement être réalisés. Le budget participatif doit également s'inscrire dans la durée et aura vocation à être répété : il ne peut pas s'agir que d'une seule édition. Pour Pauline Véron, l'élue parisienne chargée de piloter le budget participatif, c'est en cela que le budget participatif renouvelle la démocratie : il permet un lien citoyens-élus plus continu, la démocratie en ressort plus « vivante » (2017). Loïc Blondiaux (2017)

met en garde vis-à-vis du budget participatif : « tout ce qui relève de la démocratie participative est fragile dans un contexte politique et culturel qui y est assez hostile ». Pourtant, il ne faut pas qu'il y ait de renonciation à ce processus.

De par notre stage présenté tout au long de cette deuxième partie, nous avons pu appréhender les politiques de démocratie participative à Besançon au regard des grandes problématiques affiliées à ce domaine de recherche. Nous avons ainsi pu nous rendre compte de la réalité des limites exposées par de nombreux chercheurs à l'égard des instances participatives traditionnelles.

Ce stage a été très enrichissant, en ce qu'il s'est déroulé dans une ville encore largement ancrée dans la logique des instances participatives. Il aura été très formateur dans la mesure où il se déroule dans une réflexion globale de l'ensemble du service consistant à réfléchir au sens global de la démocratie participative, quels sont ses enjeux, quels sont les objectifs que l'on souhaite principalement lui attribuer, la justice sociale ou la visée démocratique par exemple ? Mais aussi, quelle méthodologie, quelles techniques mettent en œuvre pour favoriser la participation citoyenne. Cela passe par un renouvellement et une modernisation de cette dernière, notamment en faisant évoluer la démocratie participative vers une nouvelle logique sous-tendue par le numérique (budget participatif, plateforme numérique) mais également en centrant la participation des habitants sur des projets précis et ponctuels (exemple de la consultation organisée pour la rénovation des aires de jeux). La modernisation et le renouvellement induisent ainsi un éloignement de la logique sous formes d'instances qui a longtemps dominé la démocratie participative locale.

Au-delà de l'évolution des dispositifs existants et de la création de nouveaux dispositifs, notre stage nous a permis de découvrir une partie souvent peu visible dans les travaux de recherche : les conflits d'intérêts ou du moins les interactions entre les différents acteurs, élus, techniciens et habitants, triptyque de la démocratie participative. En effet, la réalité est que tous les élus, toutes les directions n'ont pas le même intérêt pour la participation des citoyens. Cet intérêt est très variable, en fonction de leurs intérêts intellectuels et de leur doctrines politique. Certains s'y intéressent peu, et n'ont pas cette conception du pouvoir. D'autres sont intéressés et ouverts à cette opportunité de faire participer les habitants aux projets les concernant, mais ne savent pas comment s'y prendre. La minorité de ceux qui s'y intéressent tentent de sensibiliser les autres à cette question. On peut observer le même schéma concernant les agents de l'administration. Dès que l'on sort du service en charge de mettre en œuvre les démarches participatives, la réceptivité des agents à ce type de démarche est variable. Certains y sont sensibles et recherchent l'accompagnement du service Démocratie participative pour mettre en place des démarches participatives comme ça a été le cas pour la direction BEV. Pour d'autres, la participation des citoyens semble être davantage une contrainte, un détour qui demande beaucoup de temps et d'énergie, sans forcément en comprendre l'intérêt. Cela démontre à quel point la culture de la participation reste sous-développée dans l'administration française. Il y a une sorte de résistance au changement qui justifie d'ailleurs la nécessité d'instaurer une forme d'accompagnement pour sensibiliser à la participation citoyenne. On peut également souligner une certaine forme de réticence à faire évoluer les dispositifs participatifs. Cette dernière peut s'analyser à la lueur de la notion de sentier de dépendance *-path dependence-* développée en sciences sociales par le politiste Paul Pierson qu'il définit de la manière suivante : « une fois les règles établies, les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnel et même les façons de voir le monde politique vont souvent auto-générer des dynamiques auto-renforçantes ». Cette notion met en avant le poids de l'habitude, la préférence pour la continuité à la rupture. Elle

illustre les difficultés auxquelles fait face la modernisation de la participation citoyenne. Bien que sensibles à la thématique participative, les agents engagés depuis longtemps sont d'avantage réticents au changement puisqu'ils sont ancrés dans un sentier de dépendance. Plus généralement, et pour reprendre l'analyse de Pierre Bourdieu, il semblerait que tous -agents ou élus- n'ont pas le même habitus en matière de participation des habitants. En effet, la participation citoyenne semble principalement être sujette à un effet de génération. On observe que les agents et les élus les plus jeunes semblent avoir une sensibilité plus élevée à cette manière de gouverner que les plus anciens pour qui la conception du pouvoir est différente. Les plus jeunes sont également plus sensibles au développement et à la modernisation de cette participation. L'habitus et les propriétés sociologiques des individus influencent leur perception de la participation citoyenne. Comme dans tout secteur de politique publique, s'éloigner du sentier de dépendance existant se fera de manière incrémentale, petit à petit. La volonté politique affichée de la nouvelle équipe municipale de développer davantage les politiques de démocratie participative peut constituer une fenêtre d'opportunité pour faire évoluer cette culture politique et administrative peu sensible à la participation. En effet, la maire récemment élue souhaite qu'une formation soit organisée concernant la thématique participative pour l'ensemble des élus afin notamment de leur présenter les différents enjeux et intérêts des politiques de démocratie participative dans le but de leur fournir un cadre intellectuel de référence, mais aussi de leur montrer ce qui se fait dans les autres collectivités territoriales en matière de participation citoyenne. Cette formation permettra également de les sensibiliser sur les différents outils de démocratie participative qui seront mis en place dans les prochains mois à Besançon, mais également sur la méthodologie de gestion de projets relative à la participation citoyenne. En guise de « partie ouverte » nous avons souhaité questionner la pertinence de l'offre de participation au niveau local et ses limites notamment en évoquant l'avènement d'un marché de la démocratie participative qui peut parfois venir parasiter le sens

premier de la participation citoyenne. Nous avons également souhaité élargir notre réflexion en s'attardant sur le concept du pouvoir d'agir des citoyens en questionnant l'opportunité de favoriser les initiatives citoyennes à l'échelle locale, c'est-à-dire les initiatives bottom-up qui proviennent directement des citoyens, à l'inverse de l'offre de participation top-down qui est impulsée par les institutions publiques.

# **Partie 3**

## **Discussion des résultats.**

### **La prédominance d'une offre de participation doit-elle être remise en cause ?**

« Le succès de la démocratie participative tient moins à la démonstration de ses effets démocratiques qu'à la conviction désormais enracinée qu'il existe une demande sociale de participation » (Mazeaud, 2020). Les élus entendent alors répondre à cette demande sociale par une offre de participation imaginée à partir d'outils standardisés et de la circulation des bonnes pratiques par les institutions. Nos missions de prospection relatives au développement d'une plateforme numérique de participation et d'un budget participatif nous a amené à nous interroger sur des éléments de fonds essentiels. Si le numérique constitue un outil de renouveau et de modernisation certaine pour la participation citoyenne, il ne résoudra pas à lui seul les limites constatées des dispositifs traditionnels. L'effervescence existante autour des budgets participatifs et du numérique nous a amené à développer un regard critique sur ces nouveaux dispositifs et les risques qui s'y affèrent. En effet, la Ville de Besançon souhaite moderniser et renouveler ses méthodes de participation citoyenne en mettant en place deux des outils qui semblent constituer la tendance de ces dernières années, à savoir la mise en place d'une plateforme numérique de participation et le budget participatif. Si les enjeux sont réels, et les bénéfices possibles multiples, il n'en reste pas moins que ce sont des dispositifs qui présentent des limites. Ces dernières ne doivent pas être oubliées lors de la conception de ces outils, au risque de passer à côté des bénéfices espérés. Les travaux de Guillaume Gourgues (2013, 2018, 2020) ainsi



que les recherches effectuées dans le cadre des missions de notre stage ont inspiré notre réflexion.

## **I. Standardisation de l'offre de participation et limites**

### ***a) L'avènement d'un marché de la démocratie participative***

Pour Guillaume Gourgues (2013, 2018), utiliser le concept de participation publique serait plus adéquat que celui de démocratie participative. Nous l'avons déjà évoqué, si les années 1970 étaient un terreau propice à la production d'expériences participatives nouvelles, la participation des citoyens résulte aujourd'hui largement d'une logique d'offre descendante que les institutions proposent aux citoyens Mazeaud (2020) met en avant l'existence d'un processus d'alignement des offres politiques locales qui est notamment renforcé par l'explosion des produits standardisés proposés par les entreprises privées. La plupart de ces produits sont des outils numériques.

L'institutionnalisation des politiques participatives serait la résultante de l'existence d'un marché de la démocratie participative (Mazeaud, 2020). La Gazette des communes (2018) a réservé un dossier spécifique « au business de la démocratie participative », revenant sur les analyses établies quelques mois plus tôt par Nonjon et Mazeaud concluant qu'il existe un marché de la démocratie participative dans leur ouvrage qui en porte le même nom (2018). Reprenant les fondements d'un marché en sciences économiques, le marché de la démocratie participative peut se définir comme un

espace où des acteurs privés, les offreurs, vendent à des acteurs publics, les demandeurs une diversité de prestations de conseils et d'outils pour permettre la participation des citoyens (Menguy, Zignani, 2018). Depuis 2010, il y a une augmentation du nombre d'entreprises, souvent des start-ups spécialisées dans l'intelligence collective et la démocratie numérique qui proposent des prestations de conseils et de déploiement d'outils numérique de participation. L'objectif, étant à la fois de faire participer les personnes traditionnellement exclues de l'action publique mais également d'élargir le nombre de participants (Mazeaud, Nonjon, 2015). Même si cela n'est pas le cas de la totalité des collectivités territoriales, bien souvent, les plateformes numériques sont mises en œuvre par des prestataires externes à la collectivité.

L'association Regards Citoyens parle « d'open washing » pour qualifier la tendance des Civic Tech -qualifié de Civic Business- à proposer des solutions démocratiques sans pour autant qu'elles soient transparentes. Pour Blondiaux (2016), les entreprises engagées dans le mouvement des Civic Tech « n'ont pas toutes le même statut ni la même ambition ». Dans le cadre de notre mission de prospection concernant les plateformes numériques, l'évaluation des possibilités techniques a permis de mettre en lumière ces différences. Déjà, le fait qu'il existe deux grandes solutions proposées en externe : le logiciel propriétaire (Cap Collectif et ConsultVox) et le logiciel libre (Decidim avec *Open Source Politics*). Avec le logiciel propriétaire, les entreprises proposent des solutions « clé en main » avec des modules de participation adaptables au projet de la collectivité. Le logiciel libre a une philosophie différente, et notre réflexion rejoint sur celle de Loïc Blondiaux. Créé par la Ville de Barcelone, le logiciel Decidim peut être modifié et amélioré par la collectivité tout en bénéficiant des améliorations des autres collectivités qui l'utilisent. Interrogée sur les raisons qui ont poussé à sélectionner l'option logiciel libre, l'entretien téléphonique menée avec une chargée de mission de la Ville d'Angers nous a permis de comprendre les valeurs d'un logiciel libre. Le réseau formé autour d'Open Source Politics est une « vraie communauté »,

« émancipatrice en termes de démocratie ». Ce réseau est pensé autour du « partage, de l'utilisation et de l'amélioration entre collectivités », puisque « les avancées en matière de participation profitent à tous ». Les relations établies vont au-delà de l'outil numérique, la méthodologie de la démarche de participation est véritablement pensée. Pour la chargée de mission de la Ville d'Angers, « ils -*Open Source Politics*- ont le sens de la participation », en ce sens, ils pensent la participation avant l'outil. À l'inverse, elle perçoit le logiciel propriétaire comme un « produit » qui « manque de sens », et pour lequel la transparence n'est pas complète, contrairement au logiciel libre. La Ville de Besançon n'a pas encore fait le choix de sa solution technique, bien qu'une solution externe soit préconisée par le service Démocratie participative. En effet, si le développement en interne permettrait à la Ville d'avoir la pleine maîtrise technique de l'outil contrairement aux solutions externalisées, l'internalisation implique une forte mobilisation des services informatiques et se réalisera sur un temps beaucoup plus long, ce qui constitue une contrainte majeure pour le développement de ce nouvel outil. De plus, l'externalisation apparaît comme une solution pertinente, de par la délégation des éléments techniques notamment le déploiement et la configuration de la plateforme. Les prestataires externes ont une expertise, ce qui constitue un atout non négligeable pour la mise en œuvre les premières années. En déléguant la partie « technique », le service Démocratie participative peut se concentrer à mettre en œuvre tous les éléments pour apprivoiser au mieux cette plateforme afin qu'elle soit une réussite sur le long terme, notamment :

°La formation des agents à l'utilisation de ce nouvel outil

°La communication et l'accompagnement du grand public à sa prise en main

°La sensibilisation des différents services de la Ville afin de leur donner à voir la diversité des outils participatifs mobilisables dans le projet

°La construction et acculturation d'une méthodologie de projet concernant le numérique et la complémentarité numérique – physique

La Ville de Besançon n'a pas encore tranché sur l'utilisation d'un logiciel libre ou propriétaire. Malgré les critiques existantes sur la marchandisation du dialogue citoyen et le manque de transparence des logiciels propriétaires. Ces derniers offrent tout de même des garanties indéniables pour les collectivités territoriales et permettent de développer un outil numérique rapidement et représente un gage de sécurité en matière de développement technique pour la collectivité ce qui peut expliquer pourquoi la majorité des collectivités françaises se tournent vers ce type de solution, passant outre la philosophie participative. Cela montre aussi la complexité des choix auxquels doit faire face une collectivité compte tenu des contraintes existantes.

***b) Préconisation : penser le sens de la participation avant l'outil***

Gourgues (2013) met en avant un risque découlant de la standardisation des dispositifs participatifs : celui du « procéduralisme ». Chaque dispositif participatif présente des innovations intéressantes, dont les enjeux permettraient d'améliorer et de moderniser la participation publique. Or, cela conduirait les acteurs à considérer l'outil comme la réponse aux problèmes identifiés avant ses usages. L'outil numérique apparaît comme un réel facilitateur de la participation citoyenne et apparaît innovant pour une collectivité pour qui la démocratie participative est largement cantonnée aux instances participatives. Mazeaud et Nonjon (2018) mettent en avant la prédominance d'une conception managériale de la participation. Loin de penser un réel usage démocratique et politique, la participation serait utilisée par les institutions publiques comme « un outil de gouvernement de l'action publique » ce que témoigne la

tendance grandissante des élus de droite à s'emparer des dispositifs participatifs. Slitine (2015) parle d'un risque de « solutionnisme technologique », c'est-à-dire penser l'outil numérique comme la réponse aux limites de la participation citoyenne traditionnelle. L'OCDE, dans un rapport pourtant relativement ancien (2003) mettait déjà en avant cette idée. Notre expérience nous a permis de mettre en avant l'élément suivant : l'idée d'un « outil numérique facilitateur » ne doit pas prendre le dessus sur toutes les réflexions essentielles qui sous-tendent la réussite de la participation citoyenne. Il faudra également réfléchir à l'articulation globale d'un nouveau dispositif à la politique publique de démocratie participative préexistante. Cyril Lage (2020) admet qu'il faudrait davantage se concentrer sur la méthodologie pour faire participer au mieux les habitants, plutôt que sur l'outil. Mabi (2019) explique qu'il faut envisager les Civic Tech directement en termes « d'activités démocratiques » comme la participation, la mobilisation, l'information et l'interpellation au lieu de se concentrer sur les fonctionnalités techniques de l'outil numérique. Afin d'éviter de tomber dans les travers du solutionnisme technologique, il est ainsi conseillé de suivre une ligne directrice basée sur l'idée qu'il faut penser le sens de la participation avant l'outil technique qui permettra la mise en œuvre de cette participation.

## **II. Soutenir et reconnaître les initiatives citoyennes ? Regard sur une nouvelle piste peu exploitée**

Sous la forme d'une offre de participation, certains chercheurs déplorent le fait que la participation citoyenne soit le fruit des

exécutifs locaux (Mazeaud, Nonjon, 2018, Talpin, 2020) alors même qu'une demande de participation émerge de la part des militants et du secteur associatif à travers la thématique du pouvoir d'agir ou « empowerment », terme anglophone qui n'a pas de traduction française fixe. Certains chercheurs défendent aujourd'hui une participation « bottom-up », c'est-à-dire venant directement des citoyens. Pour cela, il faut favoriser le pouvoir d'agir des citoyens, c'est-à-dire leur permettre de s'organiser collectivement afin que leurs demandes puissent obtenir une traduction politique (Talpin, 2020). C'est un véritable « travail de structuration des citoyens mobilisés afin de monter en puissance et de gagner des combats ensemble » (Knutsen, 2020). Les expériences du *community organizing*, peu présentes en France actuellement constituent des méthodes de mobilisation et d'auto-organisation de la société civile. Pour Knutsen (2020), parvenir à structurer l'intelligence collective serait un moyen de renouveler et la participation citoyenne. En Angleterre, des coalitions inter-associatives (Citizens Alliance) permettent de bâtir des liens de solidarité important, développant ainsi un véritable pouvoir collectif qui permet à ces coalitions d'avoir du poids dans les décisions politiques. Certaines expériences françaises peuvent néanmoins être soulignées comme l'Alliance Citoyenne à Grenoble qui constitue une force d'interpellation des pouvoirs publics. C'est un collectif regroupant des associations et des collectifs informels qui s'est créé en 2010 avec la volonté première de développer les méthodes de l'organisation collective afin d'avoir un impact sur les décisions publiques locales. L'Alliance Citoyenne rend visible les problèmes de ses membres, individuels ou collectifs en menant des campagnes ou en organisant des actions afin d'interpeller les élus locaux. Cela a notamment été le cas à propos des charges locatives, des locaux scolaires et de l'accueil des étudiants étrangers. Les luttes urbaines de l'Alma-Gare sont considérées comme « une des formes les plus avancées d'une démocratie d'interpellation, où la participation émerge d'en bas et de façon autonome des pouvoirs publics » (Cossart, Talpin, p.8, 2015). Les habitants sont d'ailleurs parvenus à imposer un contre-projet de réhabilitation de leur quartier.

Afin de développer notre argumentation, nous allons nous appuyer sur le rapport élaboré par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache intitulé « le pouvoir d’agir, pour une réforme radicale de la politique de la ville. Il propose des pistes de mise en œuvre d’« une politique d’empowerment à la française », (Bacqué, Mehmache, p.20, 2013) en s’appuyant sur les initiatives citoyennes. Si les institutions publiques ne peuvent directement en être à l’origine, elles peuvent cependant encourager l’autonomie de la société civile notamment grâce « à des garanties procédurales, des moyens en favorisant l’existence d’un réseau associatif et de collectifs mobilisés dans une perspective de changement social et d’émancipation » (Bacqué, Mehmache, p.23). Les auteurs placent l’enjeu de l’autonomie au cœur de leur rapport et font des propositions qui permettraient de la développer. Deux d’entre elles retiennent particulièrement notre attention :

1° « Soutenir la création d’espaces citoyens et les reconnaître »

2° « Donner les moyens de l’interpellation citoyenne ».

Le rapport Bacqué-Mehmache suggère la création de nouveaux espaces d’échanges et de participation : les tables locales de concertation. Ils préconisent un soutien direct des institutions publiques dans le cadre des contrats de ville afin que ces nouveaux espaces soient assortis des moyens nécessaires pour les faire fonctionner. Il s’agit de réunir les acteurs locaux présents dans les quartiers notamment les associations et les collectifs citoyens organisés afin de « développer des actions et un projet commun ». Elles participeraient ainsi à la vie démocratique locale. Si cela nous évoque les conseils citoyens créés par la loi Lamy qui s’est inspiré du rapport, il n’en demeure pas loin que ces derniers sont fondamentalement différents de ce qui était préconisé. Les conseils citoyens constituent un nouveau dispositif institutionnalisé proposé par les institutions locales, alors que le rapport préconisait des espaces qui seraient créés

à l'initiative des acteurs du quartier pour être de véritables « dynamiques citoyennes ». Ils préconisent également la reconnaissance d'un droit d'interpellation comme une dimension « à part entière du fonctionnement démocratique de la République ». Cela ne va pas forcément de soi, dans la mesure où l'interpellation peut revêtir un caractère conflictuel qui mettrait à mal « l'idéal démocratique d'un débat pacifié et argumenté » (Mazeaud, 2020). Pourtant, selon Claude Lefort la démocratie repose un principe politique fort : la reconnaissance de la possibilité d'être en désaccord, et c'est pour lui le grand défi des institutions représentatives que d'arriver à faire exister cette possibilité. Les collectivités territoriales y sont réticentes. L'interpellation citoyenne étant un dispositif « bottom-up » alors que la plupart s'appuient aujourd'hui sur des dispositifs top-down institutionnalisés (Talpin, 2020). Pourtant, la multiplication du nombre d'actions collectives ces dernières années, à l'image d'*Occupy Wall Street*, des Indignés, du mouvement des Gilets jaunes -avec leurs revendications en faveur d'un référendum d'initiative citoyenne-, ou Nuit Debout démontrent la capacité et la volonté des citoyens à « surveiller et interpeller ses représentants » (Mazeaud, 2020).

L'interpellation rend visible un problème ou un besoin des citoyens mal pris en compte par les institutions publiques. Pour Talpin (2020), c'est à la fois un outil de co-construction de l'intérêt général et un outil de contrôle de l'action publique. C'est un droit qui n'est pas reconnu par la loi, ou du moins dans des conditions très strictes. Certaines collectivités territoriales ont souhaité expérimenter ce type de dispositif qui s'avère être complexe d'un point de vue juridique. À Grenoble, le maire a souhaité mettre en place un référendum d'initiative populaire en 2014, caractérisé par l'articulation entre un droit de pétition et un dispositif de votation citoyenne. Ainsi, toute pétition qui atteint un seuil de 2000 signatures est soumis par référendum à la population locale. La proposition est adoptée si elle recueille au moins 20 000 voix en sa faveur. Le juge administratif a déclaré illégale la tenue de ce référendum, d'une part, un référendum



ne peut pas être contraignant<sup>5</sup>, d'autre part il n'existe pas de droit de vote pour les mineurs et les résidents étrangers non européens. La question de l'interpellation citoyenne est un enjeu de démocratie participative pour les élections municipales de 2020 comme l'évoque Alice Mazeaud dans son article « démocratie participative : que faut-il attendre de la collection 2020 ? ». Selon elle, les dispositifs d'interpellation qui seront mis en œuvre par les collectivités constitueront « les marqueurs d'une offre participative alternative » et permettront aux collectivités d'affirmer leur volonté d'approfondir la démocratie. Pour autant, elle met en garde sur la portée démocratique effective du dispositif. La nouvelle municipalité élue à Besançon propose la création d'un droit de pétition à destination des citoyens bisontins. Afin de lui garantir une portée démocratique effective, le service Démocratie participative a établi des préconisations, notamment l'ouverture de ce droit à un public large, ce qui correspondrait à l'inclusion des habitants de Besançon âgés d'au moins 16 ans et plus, des personnes étrangères hors Union européenne, mais également aux collectifs et associations basés à Besançon. Pour garantir l'effectivité de ce droit, il faut également déterminer un seuil considéré comme suffisant pour pouvoir stimuler la participation, sinon les habitants seront dissuadés de participer<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Le droit de pétition est inscrit dans la Constitution. S'il permet aux électeurs de demander l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour du Conseil municipal, ce dernier n'est pas lié, et peut ne pas prendre en compte la demande qui émane des citoyens.

<sup>6</sup> Note interne, étude et proposition de mise en œuvre du droit de pétition citoyenne.

## Conclusion

Nous allons maintenant répondre à la question que nous nous étions posés, à savoir « *comment renouveler et moderniser la participation citoyenne ?* ». La participation des citoyens constitue une nouvelle manière de gouverner qui présente des intérêts, à la fois d'un point de vue démocratique et d'un point de vue gestionnaire. Le désenchantement à l'égard de la démocratie représentative traditionnelle, à savoir l'élection, la défiance presque généralisée des citoyens à l'égard de la politique et du politique, les atteintes prononcées à l'égard du service public distant et inadaptés aux besoins des usagers encourage les élus à mettre en place des dispositifs qui favorisent la participation des citoyens. Les politiques de démocratie participative sont une composante de la modernisation de l'État et de l'administration et présentent des enjeux, à la fois managérial, politique et social pour améliorer les politiques publiques, rapprocher les citoyens de la politique et renforcer le lien social. Les politiques de démocratie participative au niveau local se sont progressivement institutionnalisées, et se sont développées autour des instances participatives, notamment les conseils de quartier et plus tardivement les conseils citoyens qui constituent des obligations légales pour les collectivités territoriales. Les instances participatives ont été pendant un temps les principales espaces de participation ouverts aux citoyens au niveau local. Pourtant, au fur et à mesure de leurs années d'existence, les nombreux chercheurs qui les ont observés et analysés ont mis en avant leurs nombreuses limites par rapport aux objectifs attribués à la démocratie participative. Elles ne sont pas parvenues à mobiliser les classes sociales les plus éloignées de la politique et elles n'influencent pas substantiellement les politiques publiques locales. Elles n'ont pas non plus permis de régler les problèmes structurels de la démocratie représentative et de l'abstention, ni améliorer grandement la confiance des citoyens envers leurs institutions. Progressivement se sont développés d'autres outils pour permettre la

participation des citoyens, éloignés de la logique institutionnelle des instances participatives. Certaines collectivités, les plus ambitieuses, ont développé et/ou transposés des dispositifs existants dans d'autres pays, l'exemple le plus emblématique étant le budget participatif. L'ambition se pose alors d'établir de nouveaux dispositifs permettant de renouveler et de moderniser la participation citoyenne. Cette modernisation passe principalement en France par l'utilisation du numérique, notamment avec le développement des plateformes numériques de participation et le budget participatif pour lequel le numérique constitue un support essentiel. C'est ce que nous a également permis d'affirmer notre stage au sein du service Démocratie participative de la Ville de Besançon, dans un contexte de renouvellement de l'équipe municipale.

La Ville de Besançon étant un cas d'étude qui entre dans les réflexions globales concernant la démocratie participative. En effet, encore centrée en 2020 principalement sur les instances participatives, la participation citoyenne peine à être dynamisée. La réflexion sur la modernisation de la participation citoyenne s'est vite située sur le potentiel que le numérique peut offrir, en termes d'élargissement des publics, de renouvellement de l'offre de participation, et de renforcement de la transparence de l'action publique. Si la mise en place de ces nouveaux dispositifs peut répondre à des enjeux de taille, il n'en reste pas moins qu'ils sont confrontés, eux aussi à certaines limites, telles que le procéduralisme, la standardisation et l'oubli du sens de la participation. Notre expérience en tant que stagiaire au sein du service Démocratie participative, notamment en matière de prospection et de recherche sur ces « nouveaux »<sup>7</sup> dispositifs -plateforme numérique et budget participatif- a permis de mettre en avant la multitude d'enjeux et d'éléments à prendre en compte dans la conception de ces dispositifs, mettant en exergue la complexité -à tout niveau- de la mise en place

---

<sup>7</sup> Les dispositifs ne sont pas une nouveauté en soi, mais ils constituent des dispositifs nouveaux pour la Ville de Besançon qui ne les possède pas encore.

de tels dispositifs à l'échelle d'une ville. Cette expérience a également permis de mettre en avant la difficulté avec laquelle les agents d'un service Démocratie participative mettent en œuvre les politiques dédiées. Il n'existe pas de cadre légal qui permet l'accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en place d'un budget participatif ou d'une plateforme numérique. Les agents doivent s'inspirer des expériences des autres collectivités et leurs missions reposent largement sur un travail permanent de documentation. De plus, la démocratie participative évolue dans un cadre budgétaire difficile, la baisse des dotations de l'État est réelle et les contraintes budgétaires pour les collectivités territoriales de plus en plus prégnantes. La démocratie participative évolue et se met en place dans un cadre incertain au niveau local, à l'heure où la réalité est telle que la démocratie participative n'est pas considérée comme un secteur prioritaire de politiques publiques. Le sera-t-elle avec la nouvelle municipalité à Besançon ? Même si les agents sont pleins d'ambitions, ils ont besoin -comme dans toute politique publique- de moyens humains et budgétaires importants et d'une impulsion pour mettre en œuvre ces politiques. C'est une entreprise complexe, nécessitant des arbitrages. Ainsi, il faut que la participation citoyenne soit affirmée politiquement comme une priorité. De plus, les agents qui mettent en œuvre les politiques publiques de démocratie participative sont confrontés à une autre difficulté : la volonté de modernisation de la participation citoyenne n'est pas partagée par tous. Élus et agents n'ont pas tous cette conception du pouvoir consistant à inclure les citoyens dans la prise de décision. L'inscription de la démocratie participative dans un sentier de dépendance -celui de la logique d'instances- complique également la modernisation de la participation citoyenne. Pourtant, nous l'avons vu à travers les différentes missions confiées lors de notre stage, cette modernisation à travers la création d'un budget participatif et d'une plateforme numérique peut apporter des bienfaits. D'une part, pour les politiques publiques en améliorant leur efficacité et en les adaptant aux besoins de la population. D'autre part, pour construire un lien solide entre la nouvelle municipalité élue et les habitants. Il s'agit en effet de leur redonner confiance et de les

rapprocher des décisions qui concernent leur ville, leur quotidien. Également, de renforcer l'inclusion et de « faire société » en créant des espaces d'échanges entre les habitants. Ces nouveaux outils auront aussi un impact certain sur le service, en termes de réorganisation et d'acceptation des nouvelles missions. Cependant, à long terme, ces changements seront bénéfiques, à la fois pour les élus, pour les agents et pour les habitants.

## Bibliographie

ANDRILLON Laure (2017). James Fishkin, architecte de la démocratie pure (en ligne). Disponible sur : <https://www.liberation.fr/debats/2017/02/22/james-fishkin-architecte-de-la-democratie-pure-1550301>

AUTISSIER David, LEBROSSE Denis, LEHMANN Valérie, METAIS-WIERSCH Emily (2019), *Démocratie participative digitale. Angoulême expérimente les projets participatifs digitaux*. Éditions EMS (coll. « Management & Société »), 139 p.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (2004). Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. La Découverte, 320 p.

BARROUX Rémi, GARRIC Audrey (2018), Convention citoyenne pour le climat : le rôle des experts dans la formation de l'opinion. *Le Monde* (en ligne). Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/06/19/convention-citoyenne-pour-le-climat-le-role-des-experts-dans-la-formation-de-l-opinion\\_6043401\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/06/19/convention-citoyenne-pour-le-climat-le-role-des-experts-dans-la-formation-de-l-opinion_6043401_3244.html)

BILLEN Léa. [Synthèse nationale]. Programme de co-évaluation des conseils citoyens dans le cadre des travaux de l'ONPV et avec le soutien du CGET. 39 p.

BLONDIAUX Loïc (2004), *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes* In BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte.

BLONDIAUX Loïc (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. *Mouvements*, n°50, p. 118-129.

BLONDIAUX Loïc (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Actualité de la démocratie participative. Le seuil, 112 p.

BLONDIAUX Loïc (2016). Le mouvement des civic-tech : révolution démocratie ou promesse excessive ? *Libération* (en ligne). Disponible sur : [https://www.liberation.fr/evenements-libe/2016/05/18/le-mouvement-des-civic-tech-revolution-democratique-ou-promesse-excessive\\_1453508](https://www.liberation.fr/evenements-libe/2016/05/18/le-mouvement-des-civic-tech-revolution-democratique-ou-promesse-excessive_1453508)

BÉZARD Antoine, BLONDIAUX Loïc, VÉRON Pauline (2017). Budgets participatifs, une révolution citoyenne ? (Vidéo en ligne). YouTube, Disponible sur : [https://www.youtube.com/watch?v=N7o4WWC8qOs&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=N7o4WWC8qOs&feature=emb_title)

BÉZARD Antoine (2018), Budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique ? Fondation Jean Jaurès (en ligne). Disponible sur : <https://jean-jaures.org/nos-productions/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique>

BÉZARD Antoine (2020). Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens. Fondation Jean Jaurès (en ligne). Disponible sur : <https://jean-jaures.org/nos-productions/budgets-participatifs-donner-du-sens-a-la-participation-des-citoyens>

CARDON Dominique (2010). *La démocratie Internet. Promesses et limites*. Le seuil et la République des idées, 102 p.

CASILLO Ilaria (2020). À quoi servent encore les instances de participation. *Démocratie ouverte* (en ligne). Disponible sur : <https://www.democratieouverte.org/a-quoi-servent-encore-les-instances-de-participation/>

CASILLO Ilaria, ROUSSEAU Daniel (2019). [Rapport] *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*.

CHIRON Pierre-Yves (2016). La jeunesse s'engage avec passion. Participation et décision dans un conseil de jeunes, entre prises et maîtrises (en ligne). Thèse de doctorat, spécialité Sciences de l'éducation : université de Paris Ouest Nanterre la Défense, 353 p. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01425756/document>

ConsultVox. *Livre blanc. Choisir son outil numérique de participation citoyenne [Conseils pour penser son usage]*. Disponible sur : <https://www.consultvox.co/livre-blanc/choisir-son-outil-numerique-de-participation-citoyenne>

ConsultVox : Ville d'Hazebrouck. Ville d'Hazebrouck. Disponible sur : <https://ville-hazebrouck.consultvox.co>

CNIL. [Rapport] Baromètre générique sur les pratiques numériques et la maîtrise des données personnelles. 2019. Disponible sur : [https://linc.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport\\_cnil\\_barometre\\_generique\\_2019.pdf](https://linc.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_cnil_barometre_generique_2019.pdf)

Conseil d'État (2018). *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui* (en ligne). 7 p.

Convention Citoyenne pour le Climat. *Site officiel de la Convention citoyenne pour le climat* (en ligne). Disponible sur : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

DEFASY Aude (2019). [Note de cours] Outils et méthode de l'évaluation.

DEMOULIN Jeanne, BACQUÉ Marie-Hélène (2019). Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, p. 5-25.

[Dossier] Le business de la démocratie participative. *La Gazette des communes*, 2018.

DESCHAMPS Thibault (2019). Comment Rennes exploite les civic techs pour stimuler la participation des habitants. Hubinstitute (en



ligne). Disponible sur :  
<https://hubinstitute.com/2019/SmartCity/casestudy-Rennes-CapCollectif-Fabrique-Citoyenne-civic-tech-budget-participatif>

*Écrivons Angers. Ville d'Angers.* Disponible sur :  
<https://ecrivons.angers.fr/?locale=fr>

Entrevue avec un community organizer : Jean-Michel Knutsen. *iD City* (en ligne). 2020. Disponible sur : <https://www.id-city.fr/2020/06/23/entrevue-avec-un-community-organizer-jean-michel-knutsen/> (Consulté le 22/07/2020)

Entretien avec Axelle Lemaire sur la loi pour une République numérique. *La semaine juridique* (en ligne). 2016, supplément au n°7. Disponible sur : <http://www.tendancedroit.fr/entretien-avec-axelle-lemaire-sur-la-loi-pour-pour-une-republique-numerique/>

Entretien avec Arnaud de Champsavin. « Sans une vraie culture de la participation et de ses outils, le numérique pourrait asservir la démocratie ». *Fluicity* (en ligne). Disponible sur : <https://get.flui.city/blog/culture-de-la-participation-et-outils-numerique-asservir-democratie/>

Entretien avec Gilles Pradeau. Analyse critiques des budgets participatifs. *iD City* (en ligne). 2018. Disponible sur : <https://www.id-city.fr/2018/10/02/article-analyse-budgets-participatifs-gilles-pradeau/>

Entretien avec Clément Mabi. « Les civic tech entretiennent une relation ambiguë aux données personnelles ». *CNIL* (en ligne). 2019. Disponible sur : <https://linc.cnil.fr/fr/clement-mabi-les-civic-tech-entretiennent-une-relation-ambigue-aux-donnees-personnelles>

Fondation Nicolas Hulot. *Démocratie participative : guide des outils pour agir* (en ligne). 2013. Disponible sur : <http://www.fondation-nature-homme.org/democratie-participative-guide-des-outils-pour-agir>

GOURGUES Guillaume (2013). *Les politiques de démocratie participative*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 148p.

GOURGUES Guillaume (2018). Participation : trajectoire d'une dépolitisation. *Projet* (en ligne), p. 21-28.

ID City. Le guide pratique du budget participatif (en ligne). 2020. Disponible sur : <https://www.id-city.fr/le-guide-pratique-du-budget-participatif/>

*Je participe. Ville de Courbevoie*. Disponible sur : <https://jeparticipe.courbevoie.fr>

JOBERT Arthur (1998). L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, n°42, p. 67-92.

*La Fabrique Citoyenne. Ville de Rennes*. Disponible sur : <https://fabriquecitoyenne.rennes.fr>

LEGROS Claire (2020). Tirage au sort, la démocratie du citoyen ordinaire. *Le Monde* (en ligne). Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/06/12/tirage-au-sort-la-democratie-du-citoyen-ordinaire\\_6042571\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/06/12/tirage-au-sort-la-democratie-du-citoyen-ordinaire_6042571_3232.html)

LEGROS Claire (2019). À Barcelone, un modèle original de « commun numérique ». *Le Monde*. (en ligne). Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/06/07/a-barcelone-un-modele-original-de-commun-numerique\\_5473033\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/06/07/a-barcelone-un-modele-original-de-commun-numerique_5473033_3234.html)

MABI Clément (2017). Citoyen hackeur. Enjeux politiques des civic tech. *La vie des idées* (en ligne). Disponible sur : <https://laviedesidees.fr/Citoyen-hackeur.html> (Consulté le 30/07/2020)

MANIN Bernard (2008). *Principes du gouvernement représentatif*. Flammarion.

MAZEAUD, Alice (2009). La modernisation participative vue d'en bas : entre militantisme et malaise identitaire. *Pyramides* :

<https://journals.openedition.org/pyramides/664> (Consulté le 24/08/2020)

MAZEAUD Alice, TALPIN Julien (2010). Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs. *Presses Universitaires de France* (en ligne). p. 357-374.

MAZEAUD Alice, NONJON Magali (2015). De la cause au marché de la démocratie participative. *Agone*, p.135-162.

MAZEAUD Alice (2017), « Paula Cossart, Julien Talpin, Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma Gare. *Quaderni*, p. 107-110.

MAZEAUD Alice, NONJON Magali (2018). *Le marché de la démocratie participative*. Éditions du Croquant. 365 p.

MAZEAUD Alice (2020). Démocratie participative : que faut-il attendre de la collection « municipales 2020 » ? *Mouvements*.

METAIS-WIERSCH Emily (2019). La révolution des Civic Tech In AUTISSIER David, LEBROSSE Denis, LEHMANN Valérie, METAIS-WIERSCH Emily. Démocratie participative digitale. Angoulême expérimente les projets participatifs digitaux. Éditions EMS (Management & Société). 139 p.

MONCADA BERENGUER Joël (2020). [Compte rendu] Les civictechs pour une démocratie plus inclusive (en ligne). Disponible sur : <https://www.deciderensemble.com/articles/51145-compte-rendu-les-civictechs-pour-une-democratie-plus-inclusive>

*Mulhouse c'est Vous. Ville de Mulhouse*. Disponible sur : <https://mulhousecestvous.fr>

Observatoire des Civic Tech et de la démocratie numérique (2018). Baromètre de la démocratie locale numérique (en ligne). Disponible sur : <https://www.deciderensemble.com/articles/37953-barometre-de-la-democratie-locale-numerique-edition-2018>

OCDE (2003). Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne (en ligne). 178 p. Disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/sti/prospective/35401843.pdf>

*Parlement & Citoyens*. Disponible sur : <https://parlement-et-citoyens.fr>

PECH Thierry (2020). La Convention citoyenne pour le climat est déjà un succès. *La Tribune* (en ligne). Disponible sur : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/transitions-ecologiques/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-est-deja-un-succes-thierry-pech-850573.html>

PETERS Roseline. *Les instances de démocratie participative au regard de l'empowerment. Réflexion sur les instances de démocratie locale de la Ville de Strasbourg* (en ligne). Rapport de fin d'étude de Master 2 : université de Grenoble, 2015, 120 p. Disponible sur : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01274247/document>

PRADEAU Gilles (animateur). 3es rencontres nationales des budget participatifs. Montreuil, 8-9 novembre 2018. Retranscription de la conférence du 9 novembre : les expériences des budgets participatifs dans les villes étrangères, un tour du monde des budgets participatifs. Disponible sur : [https://www.montreuil.fr/fileadmin/user\\_upload/02 Vie citoyenne/04 Democratie locale/cr-conf-3e-RNBP-un-tour-du-monde-des-BP.pdf](https://www.montreuil.fr/fileadmin/user_upload/02_Vie_citoyenne/04_Democratie_locale/cr-conf-3e-RNBP-un-tour-du-monde-des-BP.pdf)

Regards citoyens. Civic Tech ou Civic Business ? Le numérique ne pourra pas aider la démocratie sans en adopter les fondements (en ligne). 2016. Disponible sur : <https://www.regardscitoyens.org/civic-tech-ou-civic-business-le-numerique-ne-pourra-pas-aider-la-democratie-sans-en-adopter-les-fondements/>

TALPIN, Julien (2010). Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique. *RFSP*. p. 91-115.

TALPIN, Julien (2020). Se donner les moyens de faire vivre le pouvoir d'agir. *Démocratie ouverte* (en ligne). Disponible sur : <https://www.democratieouverte.org/se-donner-les-moyens-de-faire-vivre-le-pouvoir-dagir/>

VINCENT, Pascale (2007). Le conseil des sages. *Gérontologie et société* (en ligne). p. 221-233.

