



**CONCOURS EXTERNE  
DE REDACTEUR TERRITORIAL – 2004  
Spécialité : «Administration générale»**

**Epreuves écrites d'admissibilité du 15 septembre 2004**

**Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur des notions générales relatives  
aux missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales**

**Durée : 3 H**

**Coefficient : 3**

**Rédacteur territorial au service vie locale et population de la commune de XXX  
(21 000 habitants), vous êtes chargé(e) de rédiger une note sur la possibilité de renforcer la  
démocratie participative dans votre commune.  
Vous en présenterez les enjeux, les conditions d'efficacité ainsi que les dispositifs existants.**

**DOCUMENT 1**

*«Démocratie participative : Ecouter ou entendre ?»  
La Lettre du Cadre Territorial n° 219, 1° octobre 2001*

**7 pages**

**DOCUMENT 2**

*«Démocratie participative locale : des outils de consultation non décisionnaires»  
La Gazette des Communes n° 1680, 10 février 2003*

**4 pages**

**DOCUMENT 3**

*«La démocratie participative dans tous ses états»  
La Lettre du Cadre Territorial n° 253, 1° mai 2003*

**3 pages**

*.../...*

#### **DOCUMENT 4**

«Cinq défis de la démocratie participative»  
*Territoires* n° 434, janvier 2003

**2 pages**

#### **DOCUMENT 5**

«La loi du 27 février 2002 et la participation du public»  
*JCP-La semaine juridique administration et collectivités territoriales* n° 4-5,  
4-11 novembre 2002

**5 pages**

#### **DOCUMENT 6**

«Comment dynamiser les conseils de quartiers ?»  
*La Gazette des Communes* n° 1696  
2 juin 2003

**3 pages**

#### **DOCUMENT 7**

«Démocratie. Mode d'emploi»  
*Comme la ville* n° 4, avril-mai 2001

**2 pages**

Ce sujet comporte 28 pages (dont 2 pages d'énoncé et 26 pages de documentation)

« Démocratie participative : Ecouter ou entendre ? »  
*La Lettre du Cadre Territorial* n°219, 1<sup>er</sup> octobre 2001



**A**u départ expression d'un choix idéologique, les dispositifs de participation des citoyens sont en passe de devenir aujourd'hui des obligations juridiques. De la commission extra-municipale d'hier à l'institutionnalisation des conseils de quartier de demain, en passant par les consultations électroniques interactives, c'est une nouvelle forme de démocratie participative qui s'inscrit progressivement au sein du paysage local. Qu'on ne s'y trompe pas, le législateur ne fera cet automne qu'entériner une initiative qui relève d'abord des élus locaux. Car, plus encore qu'en 1995, le dernier scrutin municipal a été construit autour des engagements des candidats à promouvoir de nouvelles formes de démocratie participative. À l'heure où les collectivités en sont à balbutier leurs dispositifs de participation, il est difficile de faire l'économie d'une réflexion sur leurs finalités, leurs méthodes et leurs paradoxes.

## Quelle autonomie démocratique locale ?

Au centre de cette généralisation des processus de démocratie directe, la croyance dans la dimension locale comme symbole de la rénovation radicale de la politique. « *Le local se prête volontiers au jeu de la production d'utopies démocratiques parce qu'il évoque la proximité, c'est-à-dire l'immédiateté de la communication interpersonnelle ainsi que la petitesse et l'autonomie d'une enceinte idéalement close* », avance le chercheur Éric Maigret. Mais cette autonomie du local ne serait-elle pas largement factice ? Le récent référendum organisé par quatre communes de la vallée chamoniarde et immédiatement dénoncé par le juge administratif montre les limites d'une démocratie qui se conçoit en champ clos tandis que les territoires s'interpénètrent.

## Ne pas définir l'action publique en fonction des seules attentes des citoyens...

### Et si la démocratie participative refondait la démocratie représentative ?

Prenez une zone rurale de montagne, un habitat dispersé, des hameaux isolés. Ajoutez-y une population hétérogène mêlant gens du pays, nouveaux arrivants et saisonniers pour cause d'activité touristique. Essayez d'éviter la tarte à la crème habituelle de la démagogie électorale préconisant la concertation et vous aurez alors réuni quelques-uns des ingrédients villardiens du soufflé participatif. Le maître mot : la cohérence.

Cohérence d'un projet proposé aux suffrages des citoyens et correspondant à une réelle attente car construit avec eux au fil des rencontres des deux années précédant les municipales. Cohérence d'une mise en œuvre confiée à l'élu concepteur chargé par ailleurs du suivi et de la coordination des 5 structures adaptées aux réalités locales :

- les commissions extra municipales,
- le comité des délégués de hameaux et de quartiers, pour se préoccuper autant du trou à boucher à 5 km du centre du bourg que de la définition d'une politique de développement économique,
- l'atelier d'identité architectural,
- le conseil consultatif des habitants,
- la commission consultative des services publics locaux.

Le résultat ? 10 % des votants se sont portés candidats à ces différentes structures trois jours après le premier conseil municipal. Parce que le projet municipal intégrait cette participation, les élus sont aujourd'hui devenus pleinement représentatifs.

Albine Villegier,  
 adjointe au maire de Villard-de-Lans.

La dimension municipale demeure-t-elle dès lors le lieu pertinent des initiatives démocratiques tandis que d'une part les intercommunalités affirment de nouveaux territoires et que d'autre part les habitants font montre d'une mobilité résidentielle croissante ?

### Dé-légitimation ou re-légitimation des élus municipaux ?

Second paradoxe : confier aux acteurs de la démocratie représentative le soin de mettre en place des dispositifs de démocratie participative risque in fine de imiter leur pouvoir. Le discours gouvernemental est naturellement particulièrement prudent à cet égard.

Pour le ministre délégué à la Ville, « *la participation des habitants ne doit pas être perçue comme une fragilisation de notre système de démocratie représentative. Les élus locaux doivent être les moteurs de cette évolution et de l'amélioration de la démocratie locale.* » Or, même si le décalage est quelquefois no-

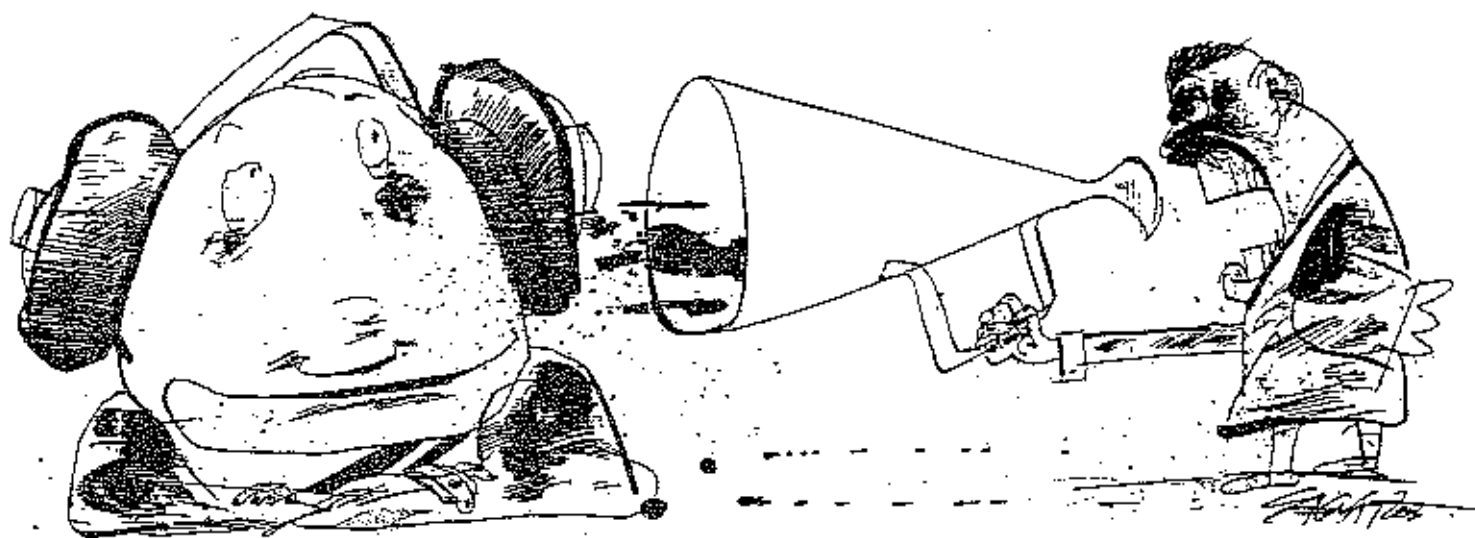


table entre le volontarisme du discours de campagne et le moindre empressement à le traduire dans les faits, la démocratie participative, parce qu'elle procède d'une démarche descendante au sein de laquelle l'habitant est le bénéficiaire du dispositif, peut au contraire participer d'une relégitimation du pouvoir municipal. Le maire devient l'initiateur d'une démocratie renouée qui peut aussi, au fil des forums, des conseils de sages ou de quartiers, devenir le lieu d'un repli communautaire, où se construit, à coups d'incantations locales, le refus désespéré des évolutions de la société.

## La ville concertée ?

Parmi les différentes traductions légales, la ville est aujourd'hui appelée à introduire des mécanismes policés de « participation des habitants » à l'élaboration des politiques qui la concerne.

L'incantation d'hier s'est muée en injonction légale : les services de l'État sont particulièrement vigilants quant à l'insertion de dispositifs de développement de la citoyenneté au sein de la dernière génération de contrat de ville 2000-2006. Une double difficulté est toutefois rencontrée. D'abord, une arti-

culatation délicate entre les échelles de territoire : les dispositifs de participation fonctionnent au niveau de micro-territoires où s'exprime de la part des habitants une certaine maîtrise d'usage, tandis que la maîtrise d'œuvre demeure principalement municipale et que la maîtrise d'ouvrage, à travers les contrats de ville d'agglomération, tend à devenir intercommunale.

Ensuite, les profils des populations reléguées dans les quartiers les plus sensibles, leur souhait également d'une mobilité géographique, en font précisément un public difficilement captif pour de telles opérations.

juin 1999 a ainsi imposé, comme pièce maîtresse de la constitution des pays, la création d'un conseil de développement « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ». Avec cette instance participative, il s'agissait de « former un contrepoids salutaire aux élus qui seraient tentés de se servir du pays pour renforcer leur pouvoir. » Or, un récent rapport parlementaire dénonce « la captation quasi exclusive par les élus des conseils de développement » et déplore une démarche vidée de son sens et de son contenu. Au-delà des stratégies d'acteurs, la démocratie participative pose aussi la question d'une introuvable

## La démocratie participative peut très vite se transformer en défense d'intérêts corporatistes

### Une participation « durable »

Associer la durabilité à la démocratie participative constitue d'ailleurs une caractéristique récurrente des dernières orientations législatives. La LOA007 de

demande sociale de participation. En secteur urbain, la LOADDT prend également la forme de la mise en place d'agendas 21 locaux.

Dans le Nord - Pas-de-Calais mais aussi en Rhône-Alpes, des communes comme Échirolles ou Annemasse en sont ainsi à constituer leur forum 21, instance de réflexion associant élus, services et habitants autour d'une projection de la ville à moyen terme.

Toute la difficulté est, en dépit des mécanismes de télémarketing mis en œuvre pour susciter la participation des habitants, de dépasser les préoccupations environnementales immédiates pour mobiliser autour d'enjeux de « développement durable » de moyen ou long terme.

### Faire coexister démocratie représentative et participative

Véritable consécration d'une démocratie de participation, le projet de loi sur la démocratie de proximité a été adopté le 25 juin dernier en première lecture à l'Assemblée nationale.

En se proposant d'imposer aux communes de 50 000 habitants et plus la constitution de conseils de quartier, le texte traduit la volonté gouvernementale d'affirmer une nécessaire coexistence entre démocratie représentative et démocratie participative.

Mais cette future loi sur la démocratie participative manifeste surtout une certaine rupture avec les formes de démocratie directe qui, du référendum à la consultation par sondage, ont souvent jusqu'à présent alimenté les dérives plébiscitaires, populistes ou démagogiques de la concertation locale.

En pérennisant des instances de quartier, la législation invite, comme le souhaitait Pierre Rosenvallon, « à ne

*pas se limiter à une catique décisionniste de la démocratie mais à la concevoir dans une perspective délibérative, cognitive. Car la démocratie n'est pas seulement le pouvoir du dernier mot mais l'invention sociale du vivre ensemble, la construction collective des enjeux ».*

### Des expériences encore peu évaluées

À côté des injonctions légales, le champ de l'expérimentation offre naturellement un terrain riche et diversifié aux

## Le pouvoir se partage mais ne se dilue pas à l'infini...



collectivités en mal de modèles participatifs. Reste qu'au-delà des effets d'annonce, l'évaluation a encore peu porté sur les dispositifs démocratiques.

**De la médiation...**

Très souvent, c'est la médiation, et par conséquent la recherche d'une recréation du lien social, qui motive certains dispositifs, modestes, de participation. C'est le cas des observateurs de quartier de Rilleux-la-Papa. Principal objectif de leur mission : favoriser les conditions du débat avec la population, notamment par des enquêtes au porte-à-porte permettant de tester des projets municipaux (pratique du roller-skate, accessibilité des personnes handicapées aux services publics, etc.).

À l'opposé de ces démarches principalement qualitatives, les consultations quantitatives, avec des questionnaires administrés par voie postale, téléphonique ou en face-à-face, font désormais partie de la nécessaire panoplie d'écoute sociale et s'orientent davantage vers un volet prospectif (« que faire ? ») plutôt que purement rétrospectif (« êtes-vous satisfait de ce que nous faisons ? »). Signe de leur banalisation, le passage d'une maîtrise par les seuls cabinets ou directions générales au profit des politiques sectorielles (aménagement, environnement, développement économique, culture, etc.).

**... À la projection**

Certaines de ces démarches, en se calquant sur des politiques publiques pluriannuelles, invitent à tenter le difficile pari d'une projection dans le temps. Ainsi la région Rhône-Alpes a lancé l'opération « Imaginons Rhône-Alpes 2020 », dans l'objectif d'élaborer son schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, sous la forme de la diffusion à l'ensemble de ses habitants d'un questionnaire de 10 questions, complété par l'invitation à participer aux forums organisés dans 11 villes de la région.

Projection vers l'avenir et élaboration collective des enjeux encore, pour certaines structures intercommunales qui

**Accepter le décalage temporel**

Certes, il est indispensable d'informer les citoyens et de les consulter en amont des projets, mais défendre l'idée d'une démocratie participative, c'est reconnaître de façon explicite que le suffrage universel ne donne plus aux élus la légitimité leur permettant de mettre en œuvre le projet sur lequel ils ont été élus. Les élus ne doivent pas oublier qu'en acceptant leur mandat, ils ont fait le choix de se placer dans une asymétrie temporelle par rapport aux citoyens.

En effet, ces derniers sont dans l'immédiateté (« tout de suite et tout près de chez moi »), alors que les élus doivent penser à moyen et long terme et raisonner sur des territoires pertinents. J'ajoute que la démocratie participative peut très vite se transformer en une sorte de défense d'intérêts communautaires ou corporatistes, condamnant ainsi le concept même d'intérêt général, ouvrant la voie au désordre et à la précipitation.

Joseph Carles,  
universitaire et conseiller municipal

**La mauvaise décision collective**

La première des participations, c'est le vote, et si nos élus sont élus démocratiquement, ils sont représentatifs. C'est bien parce qu'il y a une crise de légitimité dans la représentation nationale, une crise de gouvernance, que l'on cherche d'autres voies. La compétence limitée des parlementaires, peu de moyens de contrôle et d'évaluation, leur mode de désignation par les partis, leur faible disponibilité (cumul des mandats) et leur faible contrôle de l'exécutif ne justifient pas le recours à une démocratie des débats publics où la parole revient d'abord aux groupes de pression les mieux organisés (et pas nécessairement les plus responsables et les mieux informés).

J'ai pu le vérifier dans la commission Ducsal sur le troisième aéroport, le débat est bien organisé comme une fin en soi, mais ceux qui parlent défendent des groupes d'intérêts et ne sont pas assez informés. Le débat public n'empêche pas la mauvaise décision collective, et en l'occurrence il permet aux élus de se défausser.

Michel Godet, professeur au Conservatoire national des arts et métiers

**Le débat public n'empêche pas la mauvaise décision collective**

innovent en dépassant le désormais classique conseil économique et social intercommunal. Tel est le cas de la démarche engagée par la communauté d'agglomération de Grenoble qui, sur la base de la sollicitation de plus de 2 000 habitants par appel téléphonique, a constitué un échantillon de 300 citoyens représentatifs de la population des communes, régulièrement invités à venir définir, en atelier, la forme de leur agglomération à une échéance pluri-décennale. Leurs expressions, même fantasmagiques (par exemple autour de la



place de l'eau dans l'espace public urbain d'agglomération), alimentent ainsi la réflexion des élus communautaires.

### Une démocratie électronique balbutiante

En revanche, la démocratie électronique semble en être aux balbutiements dans la pratique des collectivités, et son apport à la démocratie participative reste encore à démontrer. Sans doute, la généralisation progressive de l'équipement des ménages a conduit les collectivités à développer des sites plus conviviaux et interactifs.

Reste que l'interactivité, de Parthenay à Boulogne-Billancourt ou Amiens, est davantage conçue comme la prolongation d'outils classiques – interpellation des élus ou services, courriers des lecteurs au sein de la presse territoriale – que comme une révolution télé-démocratique.

Au demeurant, en dépit des efforts pour tenter de placer le Net au cœur d'une information préalable à la décision, comme à Milan où sont téléchargeables les projets de délibération, les tentatives d'usages référendaires du vote électronique ont été abandonnées, comme à Biogno, du fait d'une insuffisante représentativité. Les internautes demeurent en effet massivement des hommes, jeunes, à revenus élevés et de niveau de formation supérieure.

Le conseil municipal interactif d'Issy-les-Moulineaux expérimente depuis 1997 un autre système original. Le principe consiste dans une retransmission télévisée des séances du conseil municipal avec une possibilité pour les habitants/téléspectateurs d'interpeller les élus par médiation électronique (téléphone, minitel ou Internet). Bien évidemment, l'objectif est d'abord de crédibiliser la forme institutionnelle représentative de la démocratie locale.

Il s'agit davantage de transparence que de participation. Reste que si le maire constitue ainsi la figure centrale du show médiatique, l'opposition municipale y est également valorisée. « Ça ne démocratise pas, ça notabilise » concède ainsi un élu de l'opposition lors de l'évaluation du dispositif par le CNRS. La fonction pédagogique de cette télévision interactive n'en est pas moins au cœur de la réconciliation entre participation et représentation.

### Rompre avec les professionnels de la concertation

Car tel est bien le sens des futurs conseils de quartier. Il ne s'agira pas, comme dans les ateliers publics d'urbanisme, qui foisonnent dans de nombreuses collectivités avec des réussites très inégales, de « limiter » la participation habitante à l'élaboration d'un projet de quartier. Les conseils de quartier seront, selon les termes du projet de loi, « associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier, notamment celles menées au titre de la politique de la ville ».

L'expérience des sept conseils de quartier créés depuis quelques années dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris peut alors être utile, notamment par le mode de désignation des représentants, puisque la loi en laisse l'initiative aux collectivités. À Paris, c'est le choix d'un tirage au sort des membres du collège habitant qui a été retenu, un des objectifs de ces espaces d'interpellation étant de « rompre avec le dialogue codé entre les professionnels de la politique et les professionnels du mouvement associatif ».

## Gouverner, c'est aussi faire admettre l'indispensable, même impopulaire

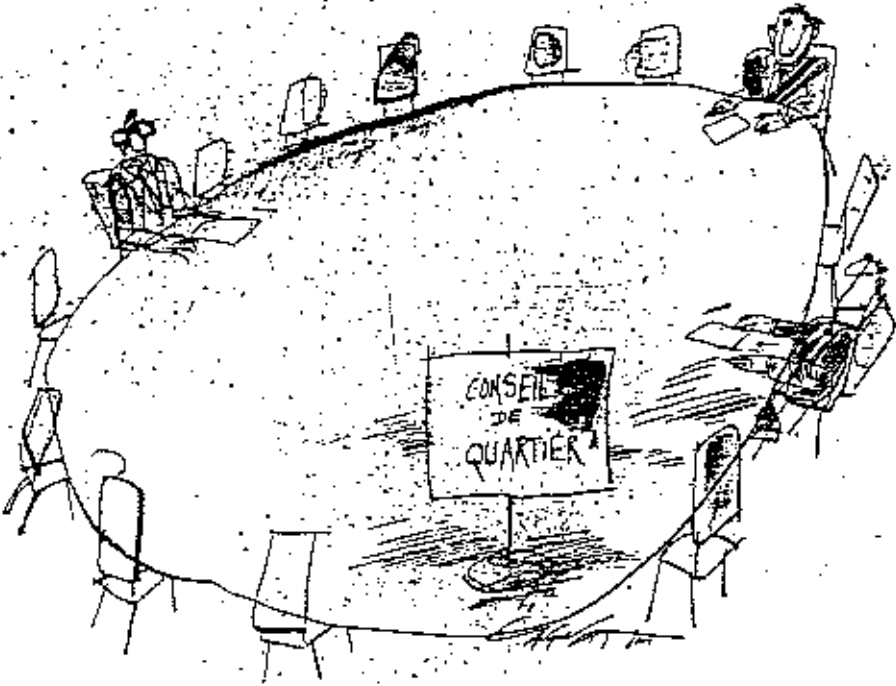
### Démocratie électronique ou démagogie populiste ?

Première expérience de type référendaire sur ce sujet en France, Le Plessis-Robinson a entamé la consultation de tous les habitants de la commune à propos d'un sujet sensible : la sécurité et la création éventuelle d'une police municipale. Face à la montée de la délinquance dans la commune (+ 33 % depuis janvier 2001) le maire a pris cette initiative. Un questionnaire a d'abord été proposé dans le journal municipal : il a reçu plus de 500 réponses écrites.

Seconde étape : une enquête réalisée par téléphone durant trois jours, auprès de tous les Robinsonnais. Placée sous le contrôle de la CNIL, la consultation respecte toutes les exigences de confidentialité et de liberté, y compris la liberté de ne pas répondre. L'enquête consiste en une dizaine de questions, posées par un automate d'appel, auxquelles les habitants répondent par l'intermédiaire des touches de leur téléphone.

Cette technique de démocratie électronique, déjà testée au Plessis-Robinson en 1999, allie rapidité et souplesse à l'efficacité. Les robinsonnais ont été près de 40 % à répondre et 79 % d'entre eux se sont dits favorables à la création d'une police municipale. Devant l'ampleur du résultat, le maire a décidé de la proposer lors du conseil municipal.

Contact : Laurence Wittner, service communication du Plessis-Robinson  
Tél : 01 46 01 43 09



De cette forme de sélection des participants découle en effet la tonalité des séances : « les conseils de quartier [du xx<sup>e</sup>] offrent aujourd'hui le spectacle réglé d'un rite démocratique prévisible, souvent grave au point d'en devenir ennuyeux, mais d'où à tout moment peut jaillir l'étincelle : violence d'une prise à partie, détresse d'un témoignage, qualité d'un échange » (Loïc Blondiaux).

**Une fonction redistributive**

Une attention particulière doit enfin être apportée à la question de la dimension redistributive des instances de participation. L'exemple, largement popularisé, du budget participatif de Porto Alegre au Brésil est en passe de faire des émules. En France, La Roche-sur-Yon a d'ailleurs inspiré nombre de collectivités avec ses « enveloppes de quartier ».

Car le constat est bien que le moteur de la participation ne peut se limiter à des incantations à l'engagement citoyen mais doit, pour le moins, se doubler

d'une incitation d'ordre économique traduisant la capacité des participants à agir sur la réalité de leurs conditions de vie.

Cette redistribution économique et sociale s'opère à Porto Alegre par une réorientation des équipements en partie proportionnelle à la capacité du plus grand nombre d'habitants de chaque quartier à s'engager dans le processus de participation. Résultat : 8 % des habitants, soit plusieurs dizaines de milliers de personnes, et notamment ceux disposant d'un niveau de revenus modeste, ont déjà participé au dispositif. Plus modestement, en France, les fonds de participation habitants, étendus aujourd'hui à une centaine de sites, ont vocation à permettre aux citoyens eux-mêmes, réunis dans une structure souple, de délibérer sur le financement de micro-projets (fêtes de quartiers, voyages, formations, concerts, etc.).

**Management et démocratie participative : un faux débat**

L'écoute en amont, la consultation, l'évaluation en aval, oui. Mais imaginer un seul instant que dans une entreprise ou un pays, l'ensemble des citoyens ou une majorité d'entre eux puissent effectivement participer aux choix, aux décisions majeures... c'est se moquer du monde !

Les minorités agissantes en sont les plus chauds partisans car elles sont, elles, en réalité expertes en manipulations... La problématique essentielle n'est-elle pas de permettre aux citoyens de disposer d'une véritable information pour se forger une opinion fiable et pertinente ? C'est un préalable qui reste très largement à mettre en œuvre. Le pouvoir se partage mais ne se dilue pas à l'infini.

Clauée Mahler, administrateur territorial

**Renforcer la cohésion**

Aujourd'hui, les élus ont intérêt à croire que les citoyens d'une commune se contentent de vivre un quotidien dans l'urne tous les quatre ans. Ils veulent être entendus, et pour certains d'entre eux participera la prise de décision.

En tant que maire de Saint-Gaultier, j'ai créé le conseil des élus pour lutter contre l'exclusion de nos concitoyens qui seraient volontairement et profiter de leurs compétences pour faire vivre la démocratie communautaire.

Il faut que les citoyens aient le sentiment que leurs avis sont pris en compte et que des solutions adaptées aux réalités sont apportées à leurs problèmes de vie.

La création de ce conseil des élus peut être que l'accompagnement des habitants, même si possible, pour leur permettre de participer à la prise de décision.

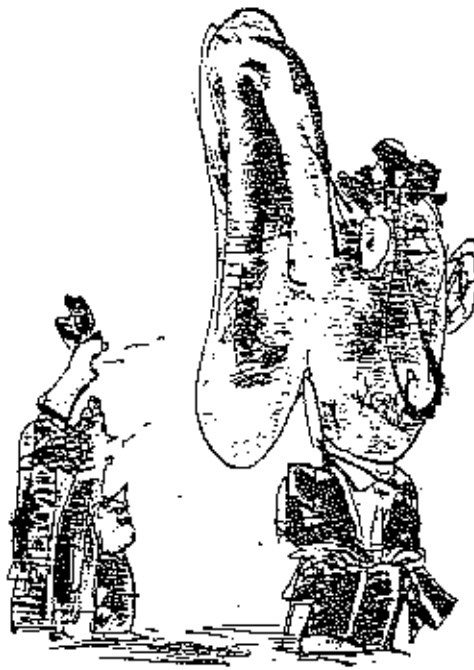
LA LETTRE

## Une question de nuances

Ce sont toujours les mêmes questions qui reviennent : quelle légitimité donner à ces instances non représentatives de la population ? Quels rapports instaurer entre élus et habitants ? À quel moment la présence des uns annihile l'indépendance des autres ? Comment développer l'expertise citoyenne ?

Seule l'expérience permettra de répondre à toutes ces questions et d'améliorer les dispositifs, l'important étant qu'habitants et élus se mettent d'accord sur un mode de fonctionnement et s'y tiennent. Le respect de l'équilibre entre les forces en présence est fondamental.

Anne Dhoquois,  
rédactrice en chef du site Internet  
« Place publique »



La ville de Roubaix, consciente de l'insuffisante articulation entre le financement des initiatives locales et les démarches de démocratie locale, travaille aujourd'hui à l'élaboration d'un parcours citoyen permettant de passer par étape à l'accès à la formation puis à la participation aux ateliers d'urbanisme.

L'adoption d'une charte de fonctionnement définissant le positionnement respectif des acteurs (élus, médiateur/animateur, services, experts...), les modalités de gestion des interactions, la maîtrise des outils méthodologiques et surtout la compétence décisionnelle ou exclusivement consultative de l'instance, est essentielle.

La capacité du dispositif à produire des aménagements effectifs du cadre de vie des participants, à générer des effets de redistribution sociale ou encore à peser sur la prise de décision municipale est une condition. Si la participation ne pèse pas sur le réel, elle risque non seulement de se déliter mais également de susciter des frustrations.

Les différentes instances de participation locale doivent bénéficier d'une coordination au sein de la collectivité. Le défaut de cohérence se traduit par une absence de lisibilité qui peut perturber tant les citoyens que les services et les élus.

Par ailleurs, une articulation des instances de participation avec l'organisation des services de la collectivité doit impérativement être recherchée.

Au final, à condition de renoncer au leurre d'une participation idéale, les nouvelles formes de participation peuvent pour le moins jouer des effets de prise de conscience comme de prise de parole, qui, tout en participant d'une relégitimation de la démocratie représentative, ne sont pas exempts d'apprentissage de la citoyenneté et de ses vertus les plus « archaïques » : la reconnaissance de l'altérité, la notion de l'intérêt général... Le défouloir peut ainsi devenir lieu de savoir, donc, à terme, de pouvoir. ■

## Démocratie participative... on se calme !

Au moment où se mettent progressivement en place pays, communautés de communes et d'agglomération, stratégie convergente contre l'émiettement exceptionnel du territoire, comment peut-on envisager un niveau supplémentaire de responsabilité publique ? Le mille-feuille structurel de l'administration française est suffisamment lourd au contribuable, illisible aux usagers et entreprises (attractivité dans la mondialisation), paralysant pour l'initiative et la réactivité !

Est-il en outre nécessaire de marquer officiellement une défiance de plus à l'endroit des élus légitimes, en allant dans le sens d'une société molle, à la recherche de complaisance, d'assistance et de défense de ses intérêts (ou privilèges) ! À tous les niveaux, gouverner n'est pas répondre seulement à l'attente des électeurs, c'est faire admettre et accepter le nécessaire, l'indispensable, même impopulaire.

Bernard Gérard,  
préfet de région

## Quels enseignements ?

Au plan méthodologique, de ces expériences de démocratie participative se dégagent quelques enseignements.

D'abord, et notamment lorsque la participation repose sur l'engagement volontaire, ne pas surinvestir ces dispositifs démocratiques d'une vocation d'expression de l'intérêt général alors qu'ils peuvent masquer des corporatismes ou marginaliser ceux qui restent en lisière : les jeunes et les étrangers y sont parlés plus qu'ils ne parlent tandis que les classes moyennes, salariées et de gauche y sont surreprésentées.

Ensuite, former les participants avant de les inviter à la réflexion. La réduction des inégalités intellectuelles, y compris dans la maîtrise de l'argumentation, la tentative d'homogénéisation des discours, y compris le caractère abscons ou jargonieux des experts, sont autant de préatables.

## Sites à consulter

[budget-participatif.org](http://budget-participatif.org)  
[adels.org](http://adels.org)  
[place-publique.fr](http://place-publique.fr)  
[jgc-asso.org](http://jgc-asso.org)  
[ville.gouv.fr](http://ville.gouv.fr)

« Démocratie participative locale : des outils de consultation non décisionnaires »  
*La Gazette des communes* n°1680, 10 février 2003

De nombreux dispositifs sont prévus par la loi (référendum local, enquêtes publiques) pour permettre à une collectivité locale de connaître l'avis des citoyens.

La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 a tenté de donner une autre dimension à la démocratie participative, par la création des commissions consultatives des services publics locaux, des conseils de quartiers (obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants), et en renforçant la procédure de débat public.

Malgré l'inflation législative décrite ci-dessus, et en dépit d'une évolution croissante de la tendance des autorités locales à impliquer le public dans le processus de décision, l'efficacité et l'efficacités de cette participation demeurent insuffisantes.

Au-delà du verrou que constitue l'article 72 de la Constitution et qui tend à conférer, dans l'état actuel de cette disposition, un monopole décisionnaire aux collectivités territoriales, l'absence de crédibilité de la démocratie participative se constate à la fois dans les modes de création, la composition et les modalités de fonctionnement de certains de ces dispositifs.

Depuis les années 80, les processus participatifs ont été créés et renforcés afin de permettre aux autorités locales d'impliquer le citoyen dans la décision publique : lois de décentralisation, loi ATR (administration territoriale de la République) de 1992.

La pratique prouve que, malgré la multitude des instruments dont ils disposent, les décideurs publics n'impulsent pas une émergence effective du pouvoir participatif local. L'attitude des politiques vis-à-vis de la démocratie participative est marquée par un scepticisme vigilant. La réappropriation du pouvoir décisionnel par la population est vue d'un mauvais œil par les élus qui la conçoivent comme une remise en cause de leur légitimité issue du suffrage universel, et de leur qualité de garants de la sauvegarde de l'intérêt général face aux intérêts particuliers.

La nécessité d'assurer un équilibre entre les deux exigences que sont la participation effective des citoyens et la maîtrise de la décision finale par le politique, est garante de la crédibilité de la participation.

C'est à cet enjeu que les élus sont confrontés, depuis une dizaine d'années, et encore pour quelque temps, car malgré un foisonnement d'outils participatifs dans le paysage institutionnel local, le constat d'une démocratie participative « essouffée » est inévitable.

### 1 / Le foisonnement d'outils participatifs dans le paysage institutionnel local

Depuis le début des années 80, de nombreux instruments ont été créés dans le but d'une participation du « citoyen-administré » à la décision publique. Mais, face à l'utilisation peu fréquente de ces procédés, le législateur a tenté, en 2002, de relancer la démocratie participative.

#### A. De nombreuses procédures consultatives déjà existantes mais peu utilisées.

L'« arsenal » qui est à la disposition des décideurs publics devrait permettre à la population de se prononcer sur l'ensemble des domaines d'intervention des collectivités.

Le mode de consultation, actuellement à l'ordre du jour de la réforme constitutionnelle, qui a, théoriquement, le champ d'application le plus étendu est le « référendum local » : « Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune » (article L.2142-2 du Code général des collectivités territoriales CGCT).

Il est essentiellement utilisé dans le cadre d'opérations d'aménagement mais n'est pas souvent mis en œuvre, compte tenu de la lourdeur de la procédure. Seuls les projets les plus importants et stratégiques, notamment ceux qui suscitent un désaccord entre l'Etat et la collectivité, sont soumis à consultation (tracé d'une autoroute, réouverture à la circulation d'un tunnel).

Cependant, l'influence des résultats de cette consultation sur la décision finale reste limitée car les autorités ne sont pas liées par l'avis du public, contrairement à l'Allemagne ou au Portugal, où les résultats des référendums locaux s'imposent aux collectivités locales.

Des instruments permanents et ponctuels de participation à l'élaboration des politiques territoriales existent également.

Les permanents : les conseils économiques et sociaux régionaux, créés par la loi du 5 juillet 1972 ; les conseils de développement, qui sont des organes consultatifs permanents, consultés ou associés à plusieurs phases de l'élaboration des chartes de pays ou des projets d'agglomération, mis en place par la loi Voynet de 1999 ; les conseils de quartier et les commissions locales d'information et de surveillance, créés par la loi du 13 juillet 1992, et le décret du 29 novembre 1993, dont le but de faciliter l'information du public sur les problèmes posés en matière d'environnement et de santé par la gestion des déchets.

Les ponctuels sont plus nombreux et plus variés car plus spécialisés. En effet, les habitants peuvent être invités à se prononcer à divers stades de l'élaboration de projets locaux.

Les enquêtes publiques, dont le régime a été harmonisé par la loi du 18 juillet 1985, sont l'exemple le plus répandu et le plus usité de la participation des citoyens.

Ces enquêtes doivent permettre une optimisation de la décision publique, en informant les administrés de l'état d'avancement d'un projet et en recueillant leurs opinions et attentes dans le cadre de sa réalisation.

Les habitants se prononcent sur la base d'un dossier, élaboré par le maître d'ouvrage, qui doit être accessible et compréhensible par tous. Cette vulgarisation des documents de présentation des projets est une garantie de l'effectivité des processus participatifs. Le juge souligne fréquemment la forte technicité des documents soumis à la consultation.

L'utilisation de ces enquêtes publiques s'est fortement développée et concerne l'ensemble des domaines d'intervention des collectivités locales : opérations affectant l'environnement, travaux relatifs aux transports, ou encore documents d'urbanisme.

A la différence de l'enquête publique, qui n'intervient qu'une fois dans l'élaboration d'un projet, la concertation, dont le régime de

droit commun a été fixé par la loi du 18 juillet 1985, doit durer tout au long de la procédure et doit débiter très en amont du projet.

La caractéristique de ce dispositif réside dans le pouvoir de proposition donné à la population qui doit se prononcer sur un projet non finalisé. La concertation doit être organisée au stade de l'intention arrêtée de l'ouvrage et non après la définition des données du programme (TA Bordeaux, 29 avril 1992, Association aquitaine alternative).

C'est l'organe délibérant qui fixe les modalités pratiques de cette concertation, en général constituée de réunions publiques au cours desquelles le maître d'ouvrage expose à la population les grandes lignes du projet envisagé et recueille ses avis et opinions. La durée de la concertation est fonction de l'ampleur de l'opération envisagée.

Cet instrument est laissé largement à l'initiative du maître d'ouvrage qui dispose d'une grande liberté dans sa mise en œuvre. Mais cette liberté a un prix : l'insécurité juridique. C'est, en effet, la jurisprudence qui interprète et évalue si les modalités de la concertation mises en place satisfont au principe de la « concertation suffisante ». A été jugée suffisante, la concertation consistant en une réunion du conseil municipal, une publicité par voie de presse et l'information sur les résultats de l'enquête (TA Nice, 20 juillet 1988, Association pour la sauvegarde du site de Gassin). En général, l'insuffisance de la concertation est sanctionnée par le juge dans les cas où ses modalités de mise en œuvre entraînent une violation manifeste de l'esprit de la loi.

## B. La relance de la démocratie participative par la loi du 27 février 2002

Cette loi marque une nouvelle avancée de la décentralisation. Son principal objet est de permettre aux habitants d'être mieux associés à la vie locale. Face à l'utilisation peu concluante de certains procédés participatifs, la loi de 2002 a tenté de relancer le processus participatif en créant de nouveaux instruments ou en renforçant ceux existant : la commission consultative des services publics locaux, les conseils de quartier et la procédure de débat public.

### 1. La commission consultative des services publics locaux

L'article L.1413-1 du CGCT, issu de la loi relative à la démocratie de proximité, prévoit que « les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, doivent créer une commission consultative des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière ».

Cette instance n'est pas une véritable innovation de la loi du 27 février. En introduisant l'obligation de créer ces commissions, la loi ne fait, en réalité, que relancer les commissions consultatives des usagers, prévues par l'article L.2143-4 du CGCT, obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants mais jamais ou, pratiquement jamais, mises en place, compte tenu du flou qui entourait leur création, leur composition et leurs fonctions.

Afin de pallier à l'inaction des collectivités en la matière (une centaine de commissions ont été créées sur les 2 670 communes concernées), la création des commissions consultatives des services publics locaux est assortie de moyens coercitifs : les documents adoptés ou les décisions prises sans l'avis obligatoire de la commission seront entachés d'illegalité. Elle doit se prononcer

sur l'ensemble des documents relatifs à l'exploitation des services publics en gestion déléguée (rapports des délégataires, bilans d'activité) et sur les projets de délégation.

La composition de cette commission a pour ambition d'impliquer fortement les usagers dans la gestion des services publics locaux délégués : elle réunit des membres de l'assemblée délibérante, ainsi que des représentants des associations locales.

Cependant, aucune précision quant à la composition exacte de ces instances n'est apportée par la loi, ce qui laisse une grande latitude aux collectivités dans leur création. C'est en effet à l'assemblée délibérante de nommer les représentants des associations siégeant au sein de ces commissions. Ce pouvoir de nomination confère à l'administration une emprise complète sur cet instrument, ce qui, dans certaines collectivités, peut être préjudiciable à l'expression effective du « citoyen-usager ».

### 2. Les conseils de quartier

Parallèlement à la création des commissions consultatives et dans son objectif affirmé (notamment dans les motifs du projet de loi) d'associer de manière plus étroite les citoyens à l'évaluation des décisions locales, la loi du 27 février 2002 rend obligatoire la création des conseils de quartiers dans les communes de plus de 80 000 habitants.

L'organe délibérant de la commune dispose, là aussi, d'une totale emprise sur cet instrument dont seule la création lui est imposée. C'est au conseil municipal de fixer le périmètre de chacun des quartiers de la commune, qui doivent ensuite être dotés d'un conseil, de déterminer la « dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement » de ces conseils (article L.2143-1 du CGCT).

Le législateur leur a donné un champ d'intervention étendu car « ils peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier, celles menées au titre de la politique de la ville ».

A l'instar de la commission consultative des services publics locaux, la création de ces conseils n'est pas une innovation. L'article L.2143-2 du CGCT mentionnait déjà, depuis la loi du 6 février 1992, la possibilité, pour les conseils municipaux, de créer des comités consultatifs « sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune ».

Ces comités consultatifs et ces conseils de quartier semblent présenter de multiples similitudes et on peut se demander si leur coexistence ne risque pas de constituer un frein à la « réussite » de la démocratie participative.

Cette superposition des procédures est une des raisons de la désaffection des administrés pour la consultation. En effet, pourquoi faire l'effort de se déplacer plusieurs fois au sujet d'un projet qui ne vous concerne que de loin, pour, en plus, que votre avis ne soit pas pris en compte ?

### 3. La procédure du débat public

La loi relative de 2002 renforce également la procédure du débat public, introduit dans le paysage participatif par la loi Barnier de 1995, en y apportant des transformations fondamentales.

Le législateur lui confère une autorité supérieure à celle qu'elle avait sous la loi Barnier qui était restée muette sur son statut juridique en l'élevant en autorité administrative indépendante.

La Commission nationale du débat public est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipements d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts importants sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

A la différence des instruments évoqués ci-dessus, la Commission nationale du débat public n'est pas une instance participative au sein de laquelle siègent des représentants d'administrés, mais un instrument de contrôle du respect de la participation du public à l'élaboration de certains types de projets.

Elle est composée d'élus locaux, de parlementaires, de magistrats, de représentants des consommateurs, d'associations de protection de l'environnement et de personnes qualifiées.

La loi du 27 février 2002 élargit les modalités de saisine de cette commission : l'une est obligatoire pour tous les projets répondant aux critères fixés par décret, et l'autre est facultative pour les projets de moindre importance.

La procédure du débat public peut être mise en œuvre par le maître d'ouvrage du projet concerné, sur recommandation de la commission ou par la commission elle-même, par l'intermédiaire d'une commission particulière constituée à cet effet.

Cependant, malgré ce rôle important dans la détermination des modalités de mise en œuvre du débat public, la commission ne dispose pas de pouvoir d'injonction, ce qui représente une limite importante à l'étendue de son action pourtant renforcée.

La loi du 27 février 2002 respecte, dans le texte, son objectif d'approfondissement de la démocratie participative locale. Cependant, la multiplication des procédés restera inefficace tant que les modes de dialogue entre l'administration et les citoyens ne seront pas adaptés.

#### II / Le constat inévitable d'une démocratie participative locale « essouffée »

Malgré l'inflation législative décrite ci-dessus, et en dépit d'une évolution croissante de la tendance des autorités locales à impliquer le public dans le processus de décision, l'effectivité et l'efficacité de cette participation demeurent insuffisantes.

L'absence de crédibilité de la démocratie participative se constate à la fois dans les modes de création, la composition et les modalités de fonctionnement de certains de ces dispositifs, mais aussi dans l'utilisation qui est faite de ces instruments et de la prise en compte de leurs résultats qui sont parfois détournés de leur finalité première.

#### A. Une mise en œuvre totalement maîtrisée par les autorités locales

L'institution et la mise en œuvre de la plupart des procédés de participation vus ci-dessus sont désormais imposées aux collectivités.

Ce phénomène est révélateur de l'état d'esprit dans lequel ces instances sont créées. Les autorités locales, dans leur grande majorité, lorsqu'elles n'y sont pas contraintes, ne mettent pas en œuvre les dispositifs de participation du public à leur disposition (exemple des commissions consultatives des usagers).

Quelles sont les raisons de cette méfiance des élus face à la participation des citoyens à la décision publique ?

La lenteur de l'action publique est souvent évoquée, notamment au niveau administratif, à laquelle il est souvent jugé inutile de rajouter des délais plus ou moins longs, nécessaires à la consultation du public.

Le désintérêt des administrés est également un facteur de cette réticence. En effet, l'implication du public est différente selon les sujets traités : une consultation locale sur la réouverture d'un tunnel fermé pour des raisons de sécurité va mobiliser plus de personnes qu'une procédure de concertation mise en place dans le cadre de l'article L.5211-6 du CGCT, relatif à la réalisation d'infrastructures de télécommunication par les collectivités territoriales. De même, les questions portant sur un quartier vont mobiliser plus de monde car les administrés se sentent plus concernés.

Enfin, et c'est sans doute l'une des raisons principales, les élus ne veulent pas voir remis en cause des projets souvent très coûteux et à l'étude depuis longtemps, par des administrés soucieux de sauvegarder leurs intérêts particuliers.

C'est l'état d'esprit dans lequel est appréhendée la participation du public : souvent comme une confrontation plutôt que comme un échange de points de vue destiné à enrichir la décision qui détermine l'effectivité de la participation.

Si la création et l'utilisation de certains outils participatifs sont devenues une obligation, leurs modalités de fonctionnement et d'application sont laissées à la discrétion des décideurs locaux. Cette souplesse est nécessaire car il y a autant de méthodes de consultation que de territoires, les adaptations locales étant indispensables pour que la consultation soit efficace.

Les dispositions de la loi du 27 février 2002 restent muettes sur la composition exacte des commissions consultatives : le nombre de membres, leur qualité, la représentativité des membres de l'assemblée délibérante et ceux des associations locales. Tous ces éléments doivent être définis par l'autorité publique à qui revient le pouvoir discrétionnaire de nommer les représentants des associations locales siégeant au sein de ces instances. Ce pouvoir de nomination est une arme pour la collectivité car la composition de la commission va déterminer l'effectivité de l'implication citoyenne.

Il est à craindre que la majorité des commissions soit créée dans le seul but de respecter la loi et nullement par souci d'instaurer un véritable lieu d'échange sur les modes de gestion déléguée des services publics locaux. La pratique nous montrera rapidement si les élus sont décidés à jouer le jeu de la participation en nommant des associations représentatives et impliquées.

Il en est de même en ce qui concerne les conseils de quartier. Le périmètre de leur champ d'action, leur dénomination, leur composition et les modalités de leur fonctionnement sont déterminés par le conseil municipal. Contrairement aux commissions consultatives qui doivent être obligatoirement saisies pour avis par les décideurs publics, les interventions des conseils de quartier sont, elles, soumises au bon vouloir des maires qui demeurent maîtres des questions à leur soumettre.

Sans vouloir préjuger de la bonne volonté des organes décisionnels des collectivités, il est à craindre que ces conseils ne soient pas interrogés de manière régulière et systématique sur l'ensemble des projets ou opérations les concernant. En effet, l'inflation des instances consultatives obligatoires risque de constituer un frein à la

mise en place des processus participatifs non contraignants. Pourquoi mettre en marche un processus supplémentaire ralentira la réalisation d'une opération alors que rien n'y oblige ?

La mise en oeuvre de l'ensemble des processus participatifs, masquée par le « libre arbitre » des décideurs locaux est révélatrice de leur volonté de rendre cette participation effective.

En effet, selon les modes de communication employés et les modalités de présentation des projets choisis, l'administration va permettre ou non aux citoyens de s'exprimer efficacement sur l'opération.

L'utilisation du langage adéquat pour présenter le projet est essentielle pour permettre aux administrés de se prononcer en connaissance de cause. Le problème du langage, révélateur des différences de culture existant entre l'administration et les particuliers, et les administrations entre elles, est un frein à l'effectivité de la participation. Les techniciens ont tendance à oublier que les personnes auxquelles ils s'adressent ne sont pas familiarisées avec leur vocabulaire : les taux relatifs à l'infiltration des

soils, aux insoustractions, à la pollution des sols et rivières, les résultats des tests chimiques relatifs à l'incinération des déchets, le biogaz des décharges... sont autant de données qui ne seront d'aucune utilité à l'administré lambda si elles lui sont fournies à l'état brut. La traduction des projets en « langage courant » est fondamentale pour la réussite d'une consultation.

Outre cette nécessaire compréhension linguistique, une bonne information et une campagne de communication « intelligente » sont les clés de la réussite d'une consultation. A cet effet, divers modes de communication tels que les sites internet, les réunions publiques ou les questionnaires sont à la disposition des organisateurs.

Ici encore, ce ne sont pas les moyens qui manquent à l'administration pour faire des processus participatifs de véritables outils d'aide à la décision, mais leur utilisation souvent inadaptée.

### B. Une utilisation parfois détournée de ces instruments

La multiplication des dispositifs permettant l'implication du citoyen dans la gestion de la cité ne suffit pas pour déclarer le retour en force de la démocratie participative locale.

En effet, outre le constat qui vient d'être fait de la mainmise des autorités locales sur la création et la mise en oeuvre de ces outils, il faut souligner les manœuvres, tant de l'administration que du citoyen pour détourner ces instruments de leur finalité première.

La procédure de consultation des électeurs sur les affaires communales est parfois utilisée par les décideurs locaux comme une arme politique à l'encontre de certaines décisions du pouvoir central. La question : « Considérez-vous que le transit international des poids lourds de la vallée de Chamonix, via le tunnel du Mont-Blanc, soit compatible avec les équilibres naturels et écologiques du Massif du Mont Blanc, la santé et la sécurité de ses habitants et de ses visiteurs ? » a été jugée par le tribunal administratif de Grenoble comme dépourvue de fondement légal, car l'objet du référendum ne relevait pas de la compétence des autorités communales (TA Grenoble, 15 août 2001, préfet de la Haute-Savoie). Cette consultation avait en réalité pour objet d'assurer aux communes le soutien de la population locale à l'opposition de la reprise du trafic de marchandises transfrontalier.

De même la consultation portant sur la question : « Considérez-vous que la politique d'urbanisme, d'environnement, et de qualité de la vie, conduite par les municipalités successives, est compatible avec le passage d'une autoroute urbaine sur le territoire d'Avrillé ? » permet, en réalité, au conseil municipal de demander à la population de se prononcer sur l'opportunité d'un tracé d'autoroute (CE 16 décembre 1994, commune d'Avrillé).

L'utilisation abusive du référendum local permet ainsi aux politiques locaux de s'appuyer sur l'avis de la population afin de compromettre des projets ou opérations d'initiative étatique.

Ces détournements de procédure se constatent également dans les outils tels que les enquêtes publiques ou la concertation, où les questions posées sont souvent orientées et ne laissent guère le choix de réponse au public. De même, le droit d'expression de certaines personnes dans les réunions publiques est parfois restreint par les organisateurs qui ne souhaitent pas voir participer à la discussion des « gêneurs » ou des personnes dont les intérêts vont à l'encontre de l'intérêt général.

Mais le citoyen a également sa part de responsabilité dans cette tendance au détournement des procédures. En effet, les réunions publiques organisées dans le cadre de procédures de concertation ou d'enquête publique sont souvent le théâtre de revendications personnelles, de plaintes, de règlements de comptes, voire d'affrontements politiques.

Il n'est pas rare, lors de réunions publiques relatives à un projet de plan de déplacements urbains ou à une opération d'aménagement d'une base de loisirs, d'entendre les administrés se plaindre de l'insécurité, de la saleté des rues de la ville, des crotes de chiens, des problèmes de voisinage.

Mais, outre ces récriminations quotidiennes, et plus ou moins justifiées, du fait que ces réunions sont souvent le seul lieu d'expression des administrés, le détournement des processus participatifs est souvent le fait des associations.

En effet, les associations qui se « professionnalisent » utilisent souvent les instances participatives pour défendre leur cause, parfois au détriment de l'avancée du débat (les associations de défense de l'environnement ou de défense de quartiers).

Des groupes de pressions se constituent également contre des projets, pourtant utiles au plus grand nombre, pour défendre des intérêts particuliers ou, souvent, pour s'opposer à la municipalité en place.

### Conclusion

Les autorités locales se décideront-elles à utiliser, de façon plus pertinente, l'ensemble des moyens mis à leur disposition, afin de permettre à la démocratie locale d'accomplir sa mission ?

La consécration constitutionnelle du référendum local, telle qu'exprimée à l'article 6 du projet de réforme constitutionnelle : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité » donne à espérer que la démocratie participative locale devienne, dans des temps proches, une réalité.

*Une analyse de Morgane LETANOUX, Jurista à la Communauté d'Agglomération Pau-Pyrénées, Membre de l'Association des juristes de collectivités territoriales (AJCT)*

# La démocratie participative dans tous ses états

Une vraie volonté politique,  
des pouvoirs et des moyens,  
accepter d'être contredit...

Difficile, la démocratie participative !

Les équipes municipales parviendront-elles à combler le fossé d'incompréhension qui les sépare du corps électoral ? Nombre de villes, encouragées par la loi du 28 février 2002 sur les conseils de quartier, se lancent dans la démocratie participative, avec plus ou moins de bonheur. Les initiatives actuelles sont-elles de réels laboratoires de démocratie ou de nouveaux rouages de la machine municipale ? Début d'inventaire.

En matière de démocratie participative, des initiatives ambiguës ou peu réfléchies tournent au psychodrame et des cadres s'usent. Que faire ? Comment mieux gérer la démocratie participative ?

## Des réunions difficiles à vivre

Vaste est, aujourd'hui, l'empire des inquiétudes collectives. Et celles-ci s'expriment souvent dans des réunions participatives turbulentes. Signe des temps : quand la précarité détourne le citoyen de l'action civique, le réflexe individualiste s'étend. Notre pays détient aujourd'hui la lanterne rouge de la sociabilité : seuls 21 % des Français se déclarent prêts à faire confiance à autrui contre 64 % des Suédois (« Les valeurs des Européens », *Futuribles* n° 277).

Dans ce contexte, nombre de réunions participatives dégènerent : « C'est violent » déplore Jeanine R., responsable des réunions de quartier dans une ville moyenne du Nord de la France : « Les interpellations et les agressions verbales sont monnaie courante ; les réunions tournent court ; des élus ont déjà été obligés de quitter la salle en claquant la porte ». Faut-il s'y résoudre ? « Si vous n'êtes pas capable de supporter l'invective », répond Hugues Mallard, directeur de la vie des quartiers à La Roche-sur-Yon, « ne vous lancez surtout pas dans les conseils de quartier ! »

Prises de pouvoir par des minorités organisées, méfiances opaques et partis pris querelleurs, paranoïa, petits meurtres symboliques, manque d'attention au point de vue d'autrui, absence d'arbitrages, rapports de forces et interpellations : tel est l'inventaire des risques ; peu préparés, les élus et les cadres sont mal à l'aise et le débat public souffre d'un déficit de réflexion.

Les habitants présents le confirment, évoquant tantôt « des coquilles vides » ou « l'absence de débat de fond sur les véritables enjeux », voire « des chambres d'enregistrement de décisions prises en amont par la municipalité ».

### La Roche-sur-Yon, rac citoyen

À La Roche-sur-Yon, hors des gonds où la citoyenneté se vit comme une utopie créatrice : actions d'éducation civique auprès des jeunes, commissions municipales publiques, organisation de barbecues citoyens pour et avec les jeunes SDF de la ville, l'action citoyenne devient crédible aux yeux de tous en s'attaquant au noyau dur de la crise : relégation des jeunes et exclusion ; avec succès : les seuls barbecues citoyens attirent bon an mal an plus de 2 000 participants !  
Tél. : 02 51 47 45 70.

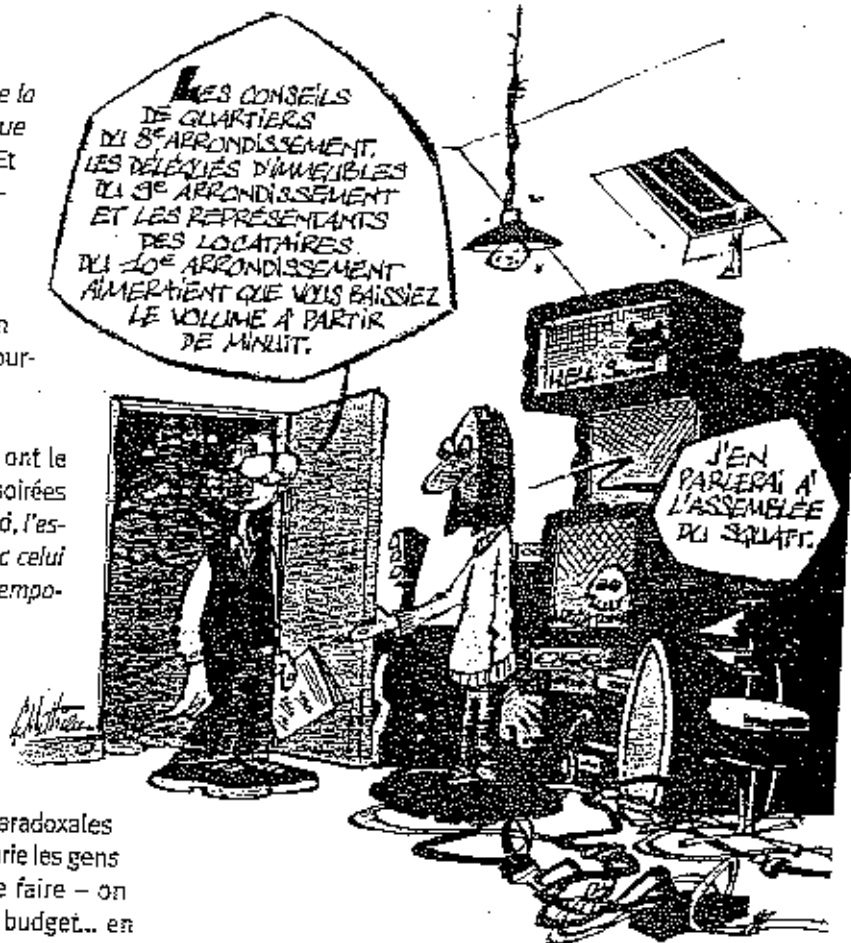
## La démocratie participative n'est pas un cataplasme sur les blessures de la démocratie représentative

### Pourquoi ça tourne mal ?

« La violence, selon François Furet, n'est que la suite logique de l'inadéquation de l'utopique au réel » (*La Révolution française*, p. 212). Et si la violence des habitants était une contre-violence ? Ici ou là, les meneurs de jeu ne prennent pas toujours le soin de rassurer les participants en brisant l'anonymat, en fixant quelques limites ou en portant un brin d'utopie. Des assemblées peu construites nourrissent pagaille et suspicion.

Les réunions font la part belle à ceux qui ont le temps, aux associatifs, aux militants... et les soirées n'en finissent pas : « Or, pense Hugués Mallaró, l'espace temps des habitants n'a rien à voir avec celui des services publics... : il faut fixer des limites temporelles ».

Souvent, la hargne répond à la déficience de symboles issus de l'Ancien régime (à quoi bon les procès-verbaux, les chartes et autres références au caractère sacré et établi du pouvoir local ?) Pire, des injonctions paradoxales mettent de l'huile sur le feu : c'est ainsi qu'on prie les gens de s'exprimer alors que nul n'a appris à le faire – on demande à chacun d'apporter un avis sur le budget... en expliquant « qu'il faut faire des économies » – bref, et comme le résume Jeanine R. : « Dans ces grands-messes, on demande tout et rien au public : on a même fait travailler les gens sur des projets qui n'étaient pas budgétisés ! ». « Le pire, ajoute André Hartereau, directeur de cabinet à Lanester 56), c'est quand il y a instrumentalisation du service public



de proximité par rapport aux enjeux politiques ; c'est dramatique ! Les gens s'en rendent compte tout de suite. » Point de vue partagé par Jeanine R. qui dénonce le comportement boutique des élus : « Je me refuse à utiliser les membres des conseils de quartier comme des militants ! ».

.../...

Dans les instances de quartier, le niveau de participation reste d'autant plus élevé que les individus sont mieux intégrés à la vie sociale. On ne touche donc qu'un public restreint et peu mixé : les jeunes et les exclus restent à l'écart ; « pour que ça marche, précise Alexis Deck, chargé de mission à l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, le public doit être représentatif : il faut aller chercher les jeunes, les étrangers et s'ouvrir sur un public non militant ; il ne doit pas y avoir que des retraités ».

## Je me refuse à utiliser les membres des conseils de quartier comme des militants

### Que faire ?

La communication doit sortir des sentiers battus pour devenir créative : à Morsang-sur-Orge (91), les procès-verbaux ont cédé la place aux lettres du quartier destinées à améliorer l'information. À Creil (60), les chartes ont été abolies car elles « ficelaient les citoyens dans des normes stériles ».

Selon A. Hartereau, « certains territoires ont une longueur d'avance parce qu'ils ont une culture sociale et des habitudes collectives bien enracinées, comme dans l'Ouest, le Nord ou les anciennes cités ouvrières ». La Roche-sur-Yon, par exemple, a mis en place une stratégie globale et inscrite dans la durée. Les villes pionnières ont en commun d'avoir su s'entourer de professionnels de l'animation : elles ont

### Saint-Priest : un atelier pour faciliter la concertation

Informier et échanger sur les grands projets : tel est l'objet de l'atelier de concertation mis en place à Saint-Priest. La mission de l'atelier est claire : exposer les projets et recueillir les opinions des Saint-Priests. Ce lieu permet aux habitants de consulter documents, maquettes et expositions et ainsi d'avoir accès aux informations nécessaires à une prise de position citoyenne et pertinente. Le nombre de visiteurs est compris entre dix et vingt par permanence d'une demi-journée. Pour l'écoute, pas de livre d'or ni de questionnaire, mais des personnes ayant déjà l'expérience de ce type d'action.

Contact : atelier de concertation, Tél. : 04 37 25 54 02.

### Bagnolet : une charte pour les conseils de quartier

Un document disponible sur le site de la ville et destiné à définir le rôle, les compétences, la constitution, le fonctionnement et les moyens des conseils de quartier. Un bon outil pour éviter les incompréhensions et poser clairement les bases de la participation des habitants et du lancement de cette dynamique.

Contact : mairie de Bagnolet, Tél. : 01 49 93 60 00, [www.ville-bagnolet.fr](http://www.ville-bagnolet.fr)

misé sur l'éducatif, ce qui a permis, au fil des mois, de stimuler et de diversifier la politique de quartier.

D'autres villes, enfin, intègrent la démocratie participative dans leur gestion en utilisant des dispositifs qui renouvellent la vie sociale comme les contrats temps libres ou les contrats enfance. Morsang-sur-Orge a confié sa maison de l'enfance à un comité de parents. À Villejuif (94), le contrat temps libres forme les jeunes à la rédaction des journaux de quartier et les parents gèrent directement l'animation dans le cadre des comités de quartier.

Malheureusement, la plupart des politiques actuelles périclitent parce qu'inc complètes, artificielles ou utilitaires. Comme le pense A. Hartereau, « la démocratie participative n'est pas un cataplasme sur les blessures de la démocratie représentative ; elle est un cercle vertueux qui se crée entre toutes les formes de démocratie dites de proximité ».

1. Cité par G. Poquet, *Démocratie de proximité et participation*, Cahier du CREDOC n° 156.

JEAN-PIERRE GAYERIE

### Contacts

Hugues Mallard, La Roche-sur-Yon, Tél. : 02 51 47 49 60  
André Hartereau, Lanester, Tél. : 02 97 76 81 45  
Alexis Deck, ADELS, Tél. : 01 43 55 40 05

### Pour en savoir plus

- *Communication publique territoriale et démocratie participative*, A. Hartereau, Dossier d'experts, réf. 382.
- *Le bon usage de la parole, guide pratique*, par J.-P. Gayerie, Tél. : 01 69 04 03 63.
- *Les contrats enfance et Le contrat temps libres*, réf. 219 & 368; Dossiers d'experts.
- *Conseils de quartier, mode d'emploi*, ADELS, Tél. : 01 43 55 40 05.

« Cinq défis de la démocratie participative »  
Territoires n°434 - janvier 2003

Cinq défis de la démocratie participative par Yves Sintomer (1), sociologue, chercheur détaché à l'Université Marc Bloch de Berlin (2)

Qu'elle s'appuie sur un type de dispositif ou sur un autre, ou encore sur une combinaison mixte, la démocratie participative est confrontée à une série de défis qu'Yves Sintomer analyse ici : les défis de l'efficacité, de la participation, de l'instrumentalisation, de la délibération et de l'échelle.

Le premier défi de la démocratie participative, évoqué dans la charte de la participation du Grand Lyon (lire page 20), est celui de l'efficacité. Il est commun d'opposer démocratie et efficacité, et la critique est encore plus dure contre la démocratie participative. Ne vise-t-elle pas à donner la voix aux citoyens ordinaires, nécessairement moins compétents que les techniciens ? Ne constitue-t-elle pas un coûteux investissement en temps et en énergie ?

Face à ces doutes, il est frappant de constater que les dynamiques participatives, loin de nuire à l'efficacité de l'action publique, tendent au contraire à y contribuer, du moins là où les élus et les techniciens jouent le jeu.

Elles constituent d'abord une forte pression à la transparence de l'action des administrations, à commencer par le budget : celui-ci constitue généralement un document illisible et les efforts visant à le présenter de façon intelligible pour un large public profitent indirectement aux conseillers et aux adjoints municipaux. Cette évolution permet une attitude plus réflexive dans la détermination des grandes orientations budgétaires. De plus, l'incorporation du savoir d'usage joue, de ce point de vue, un rôle positif - à condition cependant que le fonctionnement de l'administration se réarticule pour tenir compte de la participation, ce qui implique un changement profond des habitudes de travail et, sans doute, une véritable formation des techniciens dans cette direction. La participation constitue enfin une pression pour moderniser l'action publique en l'orientant vers des principes de transversalité, de fonctionnement par objectifs, de déconcentration des décisions, de contrôle a posteriori, etc. Elle participe, de ce point de vue, de l'invention d'un nouveau management public qui, tout en sachant tirer parti de certaines innovations du secteur privé, a cependant sa propre logique. Contrairement à nombre de préjugés, le défi de l'efficacité est sans doute, dans les démarches participatives, le plus facile à affronter, pour peu que la volonté politique soit bien présente. En passant, il faut d'ailleurs noter que plus les citoyens sont à même de prendre certaines décisions, par exemple au niveau des investissements de proximité, plus cette démocratie participative est économe : lorsqu'elle n'est que consultative, elle redouble les circuits classiques de décision administrative, alors qu'elle les remplace (en partie) de façon avantageuse dans le cas de co-décision ou d'autogestion sous contrôle.

#### Ceux « qui ont trop à dire pour pouvoir le dire »

Le second défi est celui de la participation elle-même, qui ne peut se décréter. L'une des limites les plus fréquemment évoquées des démarches participatives est qu'elles ne suscitent qu'une mobilisation relativement faible quantitativement et très sélective socialement : de fait, ce sont surtout les classes moyennes, ou en tout cas les couches les plus stables du salariat dans les quartiers populaires, qui semblent s'engager le plus dans la participation

institutionnalisée. Il n'est pas de « solution miracle » pour affronter ce défi, mais les diverses expériences menées en France ou ailleurs semblent au moins indiquer des pistes de travail.

La première paraît évidente : renforcer la participation demande des efforts sérieux et suivis, du temps, une véritable politique de communication. Elle est cependant loin d'être empruntée systématiquement, et il suffit de comparer l'énergie et les moyens consacrés à la communication électorale et à la communication « participative » pour comprendre que l'établissement des priorités n'est pas toujours favorable à la seconde... Une deuxième piste réside dans « l'effet de démonstration » : lorsque les démarches participatives sont rapidement suivies d'effets concrets, cela constitue une forte incitation à la participation. À l'inverse, pour peu que les citoyens aient l'impression qu'il ne s'agit que de belles paroles qui ne modifient pas les pratiques, il y a fort à parier qu'ils seront peu nombreux à se ruer aux réunions. Dans la même optique, la dynamique participative ne peut s'enclencher que si elle ne se limite pas à une machinerie institutionnelle : la démocratie participative ne peut être une fin en soi et elle doit aussi constituer un instrument permettant d'obtenir des résultats substantiels. Enfin, la troisième piste est qu'une attention spécifique doit être portée à la participation des outsiders, de celles et ceux qui, dans la société comme dans la politique ordinaire, accèdent peu à la parole parce que, comme le dit le poète Jacques Prévert, ils « ont trop à dire pour pouvoir le dire ». Une véritable « action affirmative » (discrimination positive, ndr) est sur ce plan incontournable. Elle passe, par exemple, par un travail sur d'autres modes d'expression des besoins que la délibération argumentée officielle. À cet égard, il est également probable que les discours trop consensuels et que les problématiques souvent paternalistes sur le « lien social » aient plutôt un effet négatif.

#### Reconnaître l'existence des conflits

Le troisième défi de la démocratie participative est celui de l'instrumentalisation. D'une certaine manière, la dichotomie traditionnelle entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés et qui sont, selon les cas, passifs ou protestataires, fixe chacun des acteurs dans des rôles plus stéréotypés mais plus simples. La démocratie participative, en brouillant cette dichotomie, complexifie les rôles et fait surgir de nouveaux problèmes. La participation peut facilement être instrumentalisée, en particulier si la démarche se réduit à une politique d'image. Il est préférable pour un élu d'avoir les associations en face de lui à une table, quitte à ce que la conversation soit vive, plutôt que dans la rue : pour peu que ces débats ne débouchent pas sur des résultats réels, les associations se retrouvent à « collaborer » à la politique de communication de la mairie, avec comme contrepartie un pouvoir plus illusoire que réel. Une fois de plus, il n'est pas de garantie a priori que ce défi puisse être affronté positivement. Qu'il se passe vraiment des choses dans les démarches participatives et qu'elles ne se réduisent pas à une pure façade est une condition nécessaire mais pas suffisante. Permettre aux individus et aux forces de la « société civile » de collaborer avec l'institution sans être instrumentalisés n'est pas forcément facile. Là encore, une forte volonté politique de part et d'autre, ainsi que des règles du jeu claires sont déterminantes : faire

comme si la chose était simple est encore le meilleur moyen de laisser insidieusement s'instaurer des rapports biaisés. Dans la même idée, il faut reconnaître l'existence des conflits et apprendre à les valoriser plutôt qu'à les refouir : c'est une véritable culture du conflit qu'il s'agit de créer, d'un conflit régulé par des discussions collectives et des lieux de participation institutionnelle, mais d'un conflit tout de même. Et comme rien n'est jamais acquis, l'existence de mécanismes de contrôle indépendants de l'institution, gérés par les citoyens eux-mêmes (par exemple sous la forme d'un observatoire des engagements (3)) ou incluant des observateurs extérieurs (notamment sous la forme d'un observatoire de la démocratie locale) est un recours précieux.

Sur le fond, il s'agit de reconnaître que la démocratie participative, lorsqu'elle est authentique, implique, dans une certaine mesure, l'émergence ou la reconnaissance d'un contre-pouvoir. Cela ne signifie pas forcément une perte pour les pouvoirs en place, et tous les acteurs peuvent au bout du compte se retrouver gagnants. Mais cela implique en tout état de cause un bouleversement des habitudes acquises.

### Une démocratie délibérative

Quatrième défi : favoriser une pluralité de formes expressives ne signifie pas que la démocratie participative puisse se passer de délibération. Au contraire, l'une des caractéristiques majeures des expériences actuelles et des réflexions théoriques menées sur la démocratie participative est que, pour être efficace, elle doit dépasser la dichotomie qui opposait traditionnellement une vision spontanéiste de la participation à une vision technocratique de la gestion. Pour pouvoir se développer et être pleinement efficace, la démocratie participative se doit d'être aussi une démocratie délibérative. Or, cette qualité ne peut être présupposée. Elle est plus facilement atteinte lorsque les discussions peuvent se baser sur le savoir d'usage des habitants, le « bon sens » soutenant assez spontanément des échanges de bon niveau. Encore faut-il que les réunions ne soient pas chaotiques et qu'une procédure adéquate permette un échange réglé entre les participants. C'est d'ailleurs ce que cherchent certaines méthodologies, comme celle des jurys citoyens, qui favorisent le travail en petits groupes et visent à donner les meilleures conditions possibles à la dynamique délibérative.

Il est, en tout état de cause, impératif de pouvoir bénéficier de règles et de procédures claires et explicites, réglant en particulier la régulation des situations de désaccord ou de conflit : c'est en partie sur la qualité des procédures que repose la qualité des délibérations et, du coup, la légitimité de la participation. On peut aujourd'hui affirmer que la démocratie participative sera procédurale ou ne sera pas.

### Le dilemme des échelles

Le dernier défi est celui de l'échelle. Comment les habitants peuvent-ils participer à la prise de décision sur des échelles géographiques aussi différentes que le quartier, la ville, l'agglomération, voire à d'autres niveaux, régional, national ou européen ? La démocratie participative provoque d'abord le risque d'un empiètement institutionnel d'un niveau sur un autre, par exemple si l'agglomération suscite des dynamiques de décision relevant normalement de la commune, ou la commune des mairies d'arrondissement. Y répondre implique de s'appuyer sur des dispositifs variés (ce qui ne veut pas dire qui s'ignorent). Des assemblées à l'échelle du quartier, des comités de délégués à l'échelle d'une ville moyenne, un conseil mixte rassemblant des délégués des « forces vives » de la société civile et des citoyens tirés au sort à l'échelle de l'agglomération ou d'une ville métropole, peuvent, par exemple, représenter des solutions acceptées aux différents niveaux. La combinaison des échelles, notamment au

niveau de l'agglomération, peut se transformer en écueil dès lors que l'on n'entend pas imposer une solution unique. Au stade actuel, encore expérimental, de la démocratie participative, l'agglomération est, par exemple, un cadre privilégié pour favoriser des échanges réguliers, faciles et assez peu coûteux entre différentes démarches de participation locale, ou pour discuter des « meilleures pratiques » en organisant un travail en commun sur les critères d'évaluation de celles-ci. Cependant, la démocratie participative semble se heurter à un dilemme. Si elle reste cantonnée au micro-local, elle risque de n'avoir que peu d'intérêt et susciter l'effet pervers connu aux États-Unis sous le nom de « Nimby », « not in my backyard » (« pas dans mon jardin »). D'un autre côté, la participation ne perd-elle pas en qualité délibérative à mesure qu'elle augmente en échelle ? Le savoir d'usage et le sentiment d'appartenance locale qui soutiennent la participation au niveau du quartier ne perdent-ils pas de leur importance ?

Là encore, il n'est pas de « solution miracle », mais des pistes de travail qui ont été explorées localement. Il ne faut pas nier qu'un esprit de clocher tend souvent à accompagner la participation à l'échelle micro-locale. Plutôt que d'arguer de ce danger pour cantonner l'ampleur de la démocratie participative, n'est-il pas plus prometteur d'éviter l'enfermement sur le local et de faire de la proximité un tremplin plutôt qu'un piège ? Il s'agit d'organiser des discussions et d'introduire les procédures pour que les habitants puissent passer de leur savoir d'usage à une discussion citoyenne, des intérêts particuliers à l'intérêt général, de leur communauté de vie à la communauté civique. Des dispositifs comme les budgets participatifs ou les conférences citoyennes semblent démontrer, dans la pratique, que la montée en généralité peut préserver la qualité de la délibération et la motivation des citoyens à participer. Cela est cependant impossible si n'est pas bousculée la division du travail qui réserve la définition de l'intérêt général aux élus et lie sans recours les simples citoyens à leurs intérêts particuliers. Tel est peut-être le défi le plus fondamental de la démocratie participative.

Y.

S.

(1) Yves Sintomer a d'abord travaillé, il y a cinq ans, sur les conseils de quartier à Saint-Denis et Aubervilliers, avant d'étendre son enquête à Paris 19<sup>e</sup> et Rouen. Depuis deux ans, il mène une enquête comparative sur la gestion participative entre la France, l'Allemagne, les États-Unis et le Brésil (en particulier Porto Alegre). Il est l'auteur, avec Marion Gref, de Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie, éd. La Découverte, 2002.

(2) Extraits d'une intervention au Séminaire « Démocratie locale et intercommunalité », communauté urbaine de Lyon, Villeurbanne, le 9 novembre 2002.

(3) Lire Des observateurs jugent les engagements des élus, par Claire Chognot, Territoires n° 433, cahier 2, page 34.

## 1110 - LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS \*

par Christine FERRARI-BREUR

Bien que distincts dans la loi du 27 février 2002, deux chapitres peuvent être étudiés simultanément : le chapitre I du titre I relatif à la participation des habitants à la vie locale et le chapitre I du titre IV relatif à la concertation avec le public dans le cadre de l'élaboration des grands projets. D'abord parce que le traitement de ces deux questions a été influencé par le droit international ou européen : le système des conseils de quartiers peut être rattaché à la Charte européenne de l'autonomie locale et, en matière de grands projets, plusieurs dispositions du texte sont la transposition de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Ensuite, parce que les mécanismes retenus existent sous des formes similaires dans plusieurs États européens qui ont développé la participation des habitants au niveau du quartier ou du voisinage (comme l'Italie ou le Portugal) ; quant à la Commission nationale du débat public (CNDP), elle se voit reconnaître des possibilités d'intervention qui rappellent celles du Bureau des audiences publiques environnementales du Québec.

Pourtant, on pourrait penser que les différences entre ces deux chapitres l'emportent sur leurs ressemblances. D'abord, les secteurs concernés ne sont pas les mêmes : les quartiers et la ville pour le premier, les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national pour le second. Ensuite, les conditions d'adoption des dispositions ont été différentes : le titre I s'est révélé être très conflictuel, alors que le titre IV l'a beaucoup moins été. Ceci va emporter des conséquences sur le contenu de la loi : le chapitre sur la participation des habitants à la vie locale pourrait être celui de « la disparition », alors que le chapitre consacré à la CNDP pourrait être celui de « la consécration ». Enfin, cela tient peut-être à l'aspect précédent, l'entrée en vigueur des dispositions ne se fera pas de la même façon puisque le titre I a été applicable dès la publication de la loi ou avec un léger différé, alors que le titre IV devait être précisé par des décrets en Conseil d'État (V. *infra*).

Cependant, il existe un point commun entre ces deux domaines : le législateur a privilégié une participation de type indirect. En effet, le texte officialise ou renouvelle des structures qui vont éventuellement permettre au public d'intervenir. Toutefois, même si la qualité de la participation est améliorée, la décision continue d'échapper au public.

### 1 Une participation du public sans le public

À aucun moment le texte ne retient la consultation directe et automatique du public : il prévoit des filtres.

C'est pourquoi, on peut estimer que cette participation répond à une double approche.

#### A. Approche institutionnelle de la participation

##### 1 - Dans le cadre de la vie locale

La participation prévue par la loi ne s'exerce que par l'intermédiaire d'organismes regroupant une partie du public concerné par les actions des collectivités. Pourtant, d'autres types d'intervention ont été envisagés au cours des débats parlementaires comme l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. De même a-t-il été proposé de modifier les modalités des consultations existantes : élargissement du public concerné par les « référendums locaux », extension de cette technique à l'échelle des arrondissements de Paris, Marseille et Lyon.

L'échec de toutes ces tentatives tend bien à démontrer que le législateur de 2002 a délibérément choisi de ne pas développer la participation directe du public. D'ailleurs, le chapitre qui contient les articles inchangés sur les « référendums » s'intitule désormais « Consultation des électeurs sur les affaires communales » alors que le chapitre regroupant les dispositions que nous allons commenter prend le titre de « Participation des habitants à la vie locale ». Dans ce cadre, le législateur est intervenu de deux façons.

Tout d'abord, deux structures créées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (*JO 8 févr. 1992*) sont modifiées.

En premier lieu, le dispositif des commissions consultatives des services publics locaux est inclus dans un nouveau chapitre intitulé « Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics ». Ces commissions seront présidées par l'exécutif local et composées de membres de l'assemblée délibérante ainsi que de représentants d'associations locales nommés par celle-ci. Ces commissions vont donc rester sous le contrôle des élus et n'offrir que peu de place à la participation des habitants. Ces derniers devront se contenter d'une représentation associative, qui pourrait être très limitée (quantitativement, puisque l'assemblée décidera de son importance, et qualitativement, car se posera la question de la représentativité des associations), ou d'une éventuelle invitation à participer aux travaux de la commission.

En second lieu, les comités consultatifs voient leur composition définie non plus chaque année, mais pour une durée choisie par chaque conseil municipal. Là encore, la participation se fait à l'intérieur d'une structure qui, dès l'origine, a été ouverte à des personnes n'ayant pas la qualité d'élus. En particulier, c'est au moyen de cette disposition qu'ont été institués certains comités de quartiers. Or, la loi du 27 février consacre ces derniers : était-

\* Cet article est tiré d'une communication faite au colloque de Lyon du 13 juin 2002 sur la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la

il alors bien utile de conserver les comités consultatifs ? Pour les parlementaires, les deux dispositifs peuvent coexister parce que les comités de 1992 ont vocation à examiner des questions spécifiques (comme en matière d'équipements de proximité) et, surtout, parce que les conseils de 2002 ne sont obligatoires que pour certaines communes.

Ainsi, le texte officialise les conseils de quartiers plus qu'il ne les crée (2). Proposition d'abord formulée par la Commission pour l'avenir de la décentralisation (3), elle va être reprise par le projet de loi. Cependant, cette disposition a été le terrain d'affrontements entre les assemblées : ont été discutés le principe du caractère obligatoire de ces conseils, le seuil pertinent à retenir pour leur création, leur composition, leur fonctionnement et, plus généralement, leurs rapports avec les conseils municipaux. De ce fait, il a fallu attendre la réunion de la commission mixte paritaire pour que le dispositif final soit arrêté.

Les conseils de quartier devront donc obligatoirement être mis en place dans les communes de 80 000 habitants et plus ; ils seront facultatifs à partir de 20 000 habitants. Dans les deux cas, le même régime s'appliquera et une lecture pessimiste de la loi peut laisser à penser que tout a été fait pour que les élus enterrent la réforme, s'ils le souhaitent. En effet, alors que le gouvernement et l'Assemblée nationale précisaient quelque peu la composition et le fonctionnement de ces structures, le Sénat a obtenu la disparition de ces indications afin d'assurer une liberté totale aux élus. Il y a ici un certain paradoxe à, dans le même temps, rendre obligatoire ces structures et laisser une telle latitude aux conseils municipaux.

Ainsi, ce sont ces derniers qui vont fixer le périmètre de chacun des quartiers, mais pour cela aucun critère n'est mentionné (superficie ou nombre d'habitants à retenir), ce qui pose le problème de la représentativité des conseils correspondants. Les conseils municipaux vont également fixer la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de ces structures. Cette liberté peut permettre aux non-élus d'être bien représentés ; elle peut aussi permettre aux élus de réduire la place de ceux-là à une peau de chagrin. De même, se pose la question des modalités de désignation des habitants. Autant d'incertitudes qui sont encore renforcées quand on examine les moyens dont disposeront les conseils de quartiers. Là encore, ce sont les conseils municipaux qui décideront, le texte envisageant la possibilité d'affectation d'un local et d'allocation de crédits de fonctionnement.

Ainsi, alors qu'il aurait été possible d'améliorer les modalités de consultation directe des populations locales pour qu'elles puissent véritablement participer au renforcement de la démocratie de proximité, le législateur fait le choix de rendre obligatoire la création de structures dans lesquelles les habitants ne sont même pas sûrs d'être correctement représentés. Les élus locaux ont donc obtenu satisfaction, d'autant plus que ces dispositions n'ont pas

à être précisées par décret. Cela accélère la mise en œuvre du dispositif, mais cela révèle aussi que les élus n'ont pas souhaité se voir imposer des règles par le pouvoir réglementaire national.

## 2 - Dans le cadre de l'élaboration des grands projets

L'institution prépondérante en la matière est la CNDP, qui a été créée en 1995, installée seulement en 1997 et qui, depuis lors, a connu un bilan assez modeste (4).

Pourtant, en 1999, le Conseil d'État, dans son rapport sur l'utilité publique, va préconiser de renforcer cette institution. Il va être entendu, puisque la loi indique que la CNDP est désormais une autorité administrative indépendante. Cette qualification va emporter des conséquences sur le plan financier et, surtout, en ce qui concerne la composition et les modalités de désignation des membres de l'institution. En effet, c'est désormais la loi qui doit les fixer.

Ainsi le nouveau texte s'en tient pour l'essentiel aux principes de la loi « Barnier », à savoir une représentation équilibrée de trois catégories de personnes (élus, magistrats, « société civile »), même si quelques modifications ont été introduites : légère augmentation du nombre total des membres, retouche des modes de désignation et surtout de la répartition entre les catégories (5). Au total, la composition de la CNDP ne fait qu'une place limitée à la représentation de la société civile, alors que le Sénat a obtenu le renforcement de la place des élus locaux au motif que les projets envisagés ont un impact sur le territoire local. Toutefois, on pourrait se satisfaire de cette représentation si le public était ensuite systématiquement consulté. Or, dans la loi du 27 février 2002 il n'a jamais la maîtrise de l'initiative de la consultation, même si le texte contient des avancées.

## B. Approche conditionnelle de la participation

### 1 - Des élus locaux largement maîtres du jeu

Les commissions consultatives des services publics locaux n'étant pas la meilleure illustration de la participation du public (V. *supra*), nous nous consacrerons aux conseils de quartiers.

Si leur champ d'action est large, leur intervention est essentiellement subordonnée à l'initiative du maire, puisque la loi prévoit que celui-ci « peut » les consulter et qu'il « peut les associer » aux différentes actions. On a donc retenu une vision minimaliste de la consultation. Pour rester en adéquation avec le titre du chapitre, il aurait été préférable que le maire soit obligé de consulter les conseils pour les affaires du quartier.

Mais ces structures peuvent également faire au maire « des propositions ». Si ce mécanisme est susceptible de favoriser l'intérêt des habitants pour la chose publique, la prudence s'impose. D'une part, il faudra examiner les modalités de fonctionnement finalement retenues et les moyens alloués à ces structures par les conseils municipaux. D'autre part, le projet valorisait davantage les propositions qui devaient être examinées par le conseil municipal à la fois au moment du débat sur les orientations générales

(2) Pour un historique de ces structures, V. Hoefel, rapport devant le Sénat, commission des lois, n° 156, 2001-2002, p. 128-129.

(3) Proposition n° 71 du Rapport de la Commission, Doc. Fr. 2000, p. 87 et 161.

(4) V. Rapport du Sénat n° 156 préc., p. 411-412.

(5) Pour la description du résultat, voir Mlle HÉLÈNE et HOSICU, « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », AJDA 2002, p. 293.

du budget et du débat annuel sur les conseils de quartier. Or, les sénateurs ont trouvé ces dispositions inutiles. En définitive, ces structures restent donc très dépendantes du maire et du conseil municipal.

**2 - Une CNDP devenue l'organe incontournable de la participation du public**

Jusque là, le débat devait intervenir en présence d'une grande opération publique d'aménagement d'intérêt national comportant un fort enjeu socio-économique ou un impact significatif sur l'environnement. Désormais, seront aussi concernés les projets d'équipement et ceux qui ont des impacts significatifs sur l'aménagement du territoire. Mais le Sénat a obtenu le rétablissement du caractère national de l'intérêt du projet car, selon lui, il n'était pas souhaitable qu'un débat local relève d'une instance nationale. Quant au maître d'ouvrage, il pourra être une personne privée. Au total, s'il s'agit de gommer le caractère expérimental de la procédure, elle ne devient pas pour autant automatique.

De même, sont exclus de la procédure les documents d'urbanisme qui continuent de relever de la concertation de l'art. L 300-2 du Code de l'urbanisme et les opérations d'aménagement au sens de l'art. L 300-1 du même code. Toutefois, certains projets d'investissement pourront relever de la procédure du débat public ; cela devrait concerner les grandes infrastructures terrestres, d'équipements culturels, industriels, scientifiques.

Enfin, la nouvelle loi permet à la Commission d'exercer une fonction de conseil tout au long de l'élaboration d'un projet. La formulation retenue laisse à penser que cette mission est susceptible de porter sur de petits projets locaux. La participation du public pourrait donc intervenir même si l'opération ne remplissait pas les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Pourtant, là encore, l'initiative échappe au public puisque la loi a prévu que ce conseil interviendrait « à la demande » des autorités compétentes et du maître d'ouvrage.

Ainsi, la loi prévoit principalement deux modalités de saisine de la CNDP. L'innovation principale consiste dans l'introduction d'une saisine obligatoire de la CNDP s'agissant « des projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel... répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État ». Les sénateurs craignaient que des grands projets locaux soient concernés par la procédure, d'où la réintroduction parmi les missions générales de la Commission, de la notion de projets d'intérêt national. Dans ce cadre, c'est au maître d'ouvrage (ou la personne publique responsable du projet) qu'il reviendra d'informer la CNDP en lui adressant un dossier relatif au projet.

Le texte maintient la possibilité d'une saisine facultative qui concernera les projets dont le coût prévisionnel est inférieur au seuil évoqué ci-dessus et qui répondent à certains critères (techniques ou seuils fixés par décret en Conseil d'État pour chaque nature de projet). Il s'agit de

faciliter le recours à la CNDP sans pour autant le banaliser. Dans ce cas, la loi oblige le maître d'ouvrage à procéder à la publicité des projets et l'intervention éventuelle de la CNDP se fera dans les deux mois. Le nombre de personnes pouvant la saisir est augmenté puisque sont visés le maître d'ouvrage, dix parlementaires, un seul conseil général, régional ou municipal ou un EPCI (ayant une compétence en matière d'aménagement) s'ils sont territorialement intéressés. Enfin, les associations nationales agréées de protection de l'environnement conservent la faculté de saisine alors que disparaît la saisine ministérielle dans ce cadre. Le maître d'ouvrage transmet un dossier présentant les mêmes caractéristiques qu'en cas de saisine obligatoire. Dans les deux cas, c'est au vu de ce dossier et sans avoir à solliciter l'avis des ministres intéressés, que la CNDP décidera des modalités de la participation du public.

**2. Une participation du public sans la décision**

Le texte oscille entre nouveauté et tradition car si les modalités de la participation du public révèlent la volonté d'en améliorer la qualité, cette intervention se situe toujours à la périphérie de la décision.

**A. Une participation d'une meilleure qualité**

**1 - En amont de la décision**

Les assemblées délibérantes devront demander aux commissions consultatives des services publics locaux leur avis avant toute délibération tendant à déléguer un service public ou à instituer une régie. Quant aux conseils de quartiers, la loi prévoit qu'ils peuvent faire des propositions et qu'ils peuvent être associés à l'élaboration des actions.

En matière de grands projets, la loi enrichit considérablement le principe de participation en prévoyant que « le public est associé au processus d'élaboration des projets... ». Toutefois, ne sont concernés que ceux ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ; il ne s'agit donc pas d'une règle qui s'appliquerait à l'ensemble des actions publiques. De plus, ce changement s'est réalisé sous le poids de la contrainte : il s'agissait en particulier d'appliquer la convention signée à Aarhus le 25 juin 1998 (6). Désormais « la participation du public est assurée (...) depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique ». Pour reprendre l'article 6 alinéa 4 de la convention, elle interviendra donc « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles ». Cette solution évitera aussi, peut-être, d'engager des dépenses publiques pour un projet finalement irréalisable.

Si la loi n'envisage aucune modalité précise quant à l'intervention des habitants dans les conseils de quartiers (les solutions retenues dépendront de chaque conseil municipal), elle contient des dispositions détaillées en matière de grands projets. Ainsi le titre IV innove en indiquant que la participation ne se réduit pas à l'organisation d'un

(6) Sur cette convention, V. le numéro spécial de la Revue juridique de l'environnement 1999 : à signaler l'adoption en France de la loi n°2002-

débat public. On peut alors avoir une vision optimiste de la loi (cela va multiplier les possibilités d'intervention) ou pessimiste (cela va aboutir à la non participation du public). Dans tous les cas, la décision appartient à la CNDP et le public est tributaire de ses choix.

D'abord, la Commission peut refuser d'organiser un débat public. Certes, le texte précise les éléments sur lesquels la CNDP devra s'appuyer pour décider : intérêt national du projet, son incidence territoriale, ses enjeux socio-économiques, ses impacts sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Mais ces critères sont larges, sans hiérarchie entre eux ; la Commission devrait donc disposer d'une marge d'appréciation non négligeable. L'Assemblée nationale a d'ailleurs débattu de l'intérêt de laisser à la Commission le pouvoir de décider en opportunité de l'organisation d'un tel débat. Mais l'exigence pour certaines opérations d'une grande rapidité, le nouveau statut de la CNDP et ses moyens limités expliquent la solution retenue.

Cependant, si le texte définitif a fait prévaloir l'opportunité, il a imposé à la Commission la motivation de sa décision ainsi qu'un délai pour se prononcer : dans les deux mois suivant sa saisine. L'absence de réponse de la Commission vaut rejet de la demande. Cette règle devrait permettre de remédier aux inconvénients de la solution antérieure qui conduisait souvent la CNDP à déclarer irrecevables des saisines tardives (7). Quoi qu'il en soit, le public pourra, de manière régulière, être privé de débat ; même si, étant en présence d'une décision d'une autorité administrative indépendante, un recours pour excès de pouvoir est possible. De plus, ce refus n'est pas synonyme d'absence de participation du public car désormais la Commission « peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon les modalités qu'elle propose ».

Ceci étant, la modalité principale d'intervention du public reste le débat. La loi, reprenant la convention d'Aarhus, indique qu'il porte désormais sur l'opportunité du projet ainsi que sur ses objectifs et ses caractéristiques principales. La mention de l'opportunité est nouvelle et intéressante car la discussion se focalise souvent sur cet aspect. Deux procédures sont alors prévues : soit la CNDP décide d'organiser elle-même le débat public, soit elle décide d'en confier l'organisation au maître d'ouvrage (ou à la personne publique responsable du projet). La première solution est classique : dans ce cadre, la CNDP va confier l'animation du débat à une commission particulière qu'elle aura constituée à cet effet ; la seconde solution est beaucoup plus originale et suscite des interrogations (8). C'est pour limiter le risque d'avoir un maître d'ouvrage juge et partie que la loi prévoit que la Commission définit alors les modalités d'organisation du débat.

Dans tous les cas, elle doit établir et publier le calendrier du déroulement du débat public qui « ne peut excéder quatre mois », éventuellement prolongé de deux mois par décision motivée. Elle va aussi vérifier que le droit à la contre-expertise est bien mis en œuvre. Enfin, dans les deux mois à compter de la clôture du débat public, le président de la CNDP en publie un « compte-rendu » et « en dresse le bilan ». C'est d'ailleurs à partir de cette date de publication que l'ouverture d'une enquête publique éventuelle pourra être décidée. La loi précise en effet désormais clairement la règle d'antériorité du débat sur l'enquête publique. Cela vise à éviter que des projets ne soient trop modifiés et par là même à respecter l'expression du public intervenue lors de la première phase.

## 2 - En aval de la décision

Les modalités sont beaucoup moins développées par la loi car on retrouve ici la notion classique de participation, à savoir celle liée au droit à l'information. Cependant, le texte recèle quelques innovations.

Ainsi est-il prévu que les commissions consultatives des services publics locaux examinent un certain nombre de rapports ainsi que le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. De même, les conseils de quartier pourront être associés « à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions » entreprises par le maire et le conseil municipal. Il s'agit ici d'officialiser les fonctions qui étaient celles des comités d'avant 2002. D'ailleurs, la loi, en prévoyant la possibilité de créer des postes d'adjoints chargés de quartiers, renforce cette volonté d'information permanente des habitants. Cette consécration reflète une tendance plus générale qui est celle du suivi et de l'évaluation des actions publiques.

Ceci est encore plus flagrant en matière de grands projets puisque « la Commission veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets...jusqu'à la réception des équipements et travaux ». Pour la première fois, une loi dispose que le public doit être informé de la suite des engagements qui ont été pris lors de l'élaboration du projet (9) et des actions locales pourront bénéficier de cette disposition (V. *supra*). De même, le maître d'ouvrage (ou la personne publique responsable du projet) devra rendre public et transmettre à la CNDP la décision de poursuite ou non du projet, les modalités de cette poursuite et les modifications éventuellement apportées au projet. Ainsi, le public va pouvoir comparer sa position aux équipements et travaux finalement réalisés ; il se rendra alors mieux compte de la portée réelle de son intervention.

## B. Une participation réduite à l'influence

Il s'agit « de bien marquer la différence entre le temps de la concertation et le temps de la décision » (10), même

285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de cette convention : JO 1<sup>er</sup> mars 2002, p. 3904.

(7) A contrario, un arrêt récent annule une décision de la CNDP rejetant une demande alors qu'aucun acte fixant les caractéristiques du projet n'avait été rendu public : CE, sect., 17 mai 2002, n° 236202, Association France Nature Environnement ; Juris-Data n° 2002-064183, à paraître dans les tables du Recueil Lebon.

(8) V. Rapport du Sénat n° 156 préc., p. 439.

(9) Jusqu'à présent, seule la charte de la concertation et une circulaire du 15 décembre 1992 envisageaient cette possibilité : V. Rapport du Sénat, n° 156 préc., p. 417.

(10) V. Rapport du Sénat, n° 156 préc., p. 114.

11

si la loi de 2002 est susceptible d'octroyer au public une capacité d'influence renforcée.

Ni les commissions consultatives des services publics locaux, ni les conseils de quartiers ne vont être à l'origine du dessaisissement du pouvoir de décision des autorités municipales. Cela paraît si évident que le législateur est silencieux sur ce point.

Par conséquent, lorsque le maire prend l'initiative d'une consultation, le conseil municipal demeure l'assemblée compétente pour délibérer sur les affaires de la commune. Les autorités locales ne seront également pas liées par les propositions qui leur seront faites par les conseils de quartiers, même si elles pourront s'en inspirer, ce qui est d'ailleurs certainement le but de leur création. Ainsi, la loi consacre la victoire des tenants d'une démocratie représentative.

Cependant, les travaux des conseils de quartiers ne seront pas forcément dépourvus d'influence politique car les électeurs seront toujours susceptibles de sanctionner par leur vote les conseillers municipaux qui auront ignoré les demandes formulées au sein de ces conseils.

Quant aux grands projets, la volonté de distinguer la concertation de la décision s'est d'abord manifestée au moment du choix de la formulation du principe de participation (11).

Cette approche se retrouve ensuite dans les modalités retenues puisque la volonté du public n'est pas prise en compte en tant que telle. Le texte ne s'intéresse qu'aux mesures de la CNDP, celles-ci ne devant concerner que l'organisation du débat et non le fond des projets. On peut d'ailleurs se demander si cette distinction résistera à la pratique car la Commission sera peut-être amenée à exercer une influence sur le contenu de la décision finale.

Mais la CNDP ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction ni de sanction (dans le texte « veiller à » a donc été préféré à « garantir »), ce qui est de nature à diminuer l'intérêt des mécanismes présentés dans cette étude. Pourtant, ses décisions ne seront pas sans effet. Ainsi, par exemple suite au compte-rendu et au bilan du président de la Commission, le maître d'ouvrage va avoir trois mois pour décider par un acte publié « du principe et des conditions de la poursuite du projet ». En présence d'une décision d'une personne publique, un recours pour excès de pouvoir est possible : si le demandeur est à l'origine d'informations incomplètes ou non sincères lors de l'établissement du dossier ou si l'acte du maître d'ouvrage ne tient absolument pas compte des observations de la Commission, on pourrait considérer que le débat public ne s'est pas déroulé dans de bonnes conditions et obtenir la sanction à ce manquement. L'application de cette disposition sera plus délicate en présence de décisions émanant de personnes privées. Toutefois, un recours contentieux est envisageable si le maître d'ouvrage ne met pas en œuvre la concertation

avec le public que lui a confié la Commission, s'il ne prend pas ou ne publie pas la décision post-débat ou encore si la concertation est réalisée dans des conditions ne respectant pas les principes posés par la Commission et que celle-ci le mentionne dans son bilan.

Les possibilités de contentieux existent donc bien et par ce moyen le public pourrait faire vérifier par le juge la sincérité de la consultation (comme en matière électorale). Mais alors, qu'advient-il de la volonté du gouvernement de proposer un texte visant à désamorcer les conflits ? Car là se situe toute l'ambiguïté de la concertation préalable : si les mécanismes institués ont normalement un rôle de prévention du contentieux, certains vont peut-être le susciter. Conscient de ces risques, le législateur a tenté de réduire les possibilités de recours (attitude paradoxale qui impose des procédures et en limite les effets contentieux !). Ainsi les délais ne sont-ils pas prescrits à peine de forclusion. A contrario, la loi ferme la voie de l'exception d'illégalité puisqu'aucune irrégularité relative à la procédure ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la CNDP a renoncé à organiser le débat est devenu définitif ou lorsque l'acte par lequel le maître d'ouvrage décide de la poursuite du projet est devenu définitif (12).

Au total, même si ce texte recèle des imperfections, il contribue au développement de la culture de la concertation. En témoigne les autres missions attribuées à la CNDP : ainsi pourra-t-elle « émettre des avis et recommandation à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public » ; de même est instituée une saisine ministérielle « en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ». Le Sénat a vu dans cette dernière disposition un risque de dessaisissement du Parlement. Pourtant, ce mécanisme est la transposition de la convention d'Aarhus qui vise à encourager la possibilité pour le public de participer non plus seulement à des projets ponctuels mais à l'élaboration de véritables politiques. Il s'agit donc d'une participation à portée différente, mais tout aussi intéressante.

Cependant, l'absence de partage du pouvoir décisionnel peut être une source d'incompréhension de la part du public, lorsqu'il constate que les autorités ne se rallient pas à sa position et le danger est grand de voir un sentiment de frustration se développer. Pour autant, à l'instar du professeur Hélin, on peut estimer que les procédures participatives ne relèvent pas de « l'art du mouvement immobile ». En réalité le changement résulte dans « une capacité renforcée d'influence organisée par le droit » (13).

Encore faut-il que des moyens soient octroyés afin de permettre une participation efficace et que le public fasse un effort d'information et de formation. La participation ne se décrète pas. Au mieux, elle s'organise. C'est ce que tente de faire, avec plus ou moins de bonheur, la loi du 27 février 2002.

(11) Alors que le projet prévoyait la participation du public « à l'élaboration des décisions », le texte définitif recense la participation « au processus d'élaboration » : quant au terme « projets », il a été préféré à celui de « décisions ».

(12) Toutefois, selon D. Hoffel, « si le maître d'ouvrage est une per-

sonne privée, un recours devant le juge civil reste ouvert si l'acte a causé un dommage à autrui », Rapport du Sénat n° 156, préc., p. 452.

(13) La participation des citoyens aux politiques urbaines d'environnement, Droit et ville 1996, p. 325.

« Comment dynamiser les conseils de quartier ? »  
*La Gazette des Communes* n°1696, 2 juin 2003



Les conseils de quartier sont des outils de consultation, voire de participation des habitants, utilisés en parallèle des grandes consultations publiques. Quoique cette démarche ait été rendue obligatoire pour les villes de plus de 80 000 habitants par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, de nombreuses collectivités, même petites, avaient depuis bien longtemps devancé l'appel. Pour les fonctionnaires et les élus qui se préparent à tenter l'aventure, beaucoup de questions se posent : les conseils de quartier sont-ils des outils efficaces ? Comment fonctionnent-ils ? Qui y siège ? Sont-ils autogérés – ce sont alors des comités – ou contrôlés par les élus ?

La cité citoyenne idéale prendrait les contours de la cité utopique de Thomas More ou de Saint-Simon : une ville autogérée par des habitants responsables, des ampoules de lampadaires aux déjections canines. Les élus et les fonctionnaires qui utilisent pleinement les conseils de quartier et considèrent les habitants comme des partenaires tentent de s'en approcher. Le système fonctionne, à condition d'être organisé et pensé en amont, comme l'indique André Martereau, directeur de cabinet du maire de Lanester (Morbihan) : « La méthode est aussi importante que le résultat obtenu. »

En analysant ces structures de concertation, une différence de nature apparaît entre conseil et comité. Le terme de « conseil de quartier » fait référence à une instance mise en place par la ville, avec souvent à sa tête un ou plusieurs élus. Alors que celui de « comité de quartier » désigne une structure constituée à l'initiative des habitants et présidée par un ou plusieurs d'entre eux. Certains font ainsi une distinction entre une « démocratie octroyée » (par les élus aux habitants) et une « démocratie conquise » (par les habitants auprès des élus). Les comités de quartier sont les structures les plus anciennes : les premiers apparaissent en 1920, à Grenoble et à Marseille, puis, dans les années 50, à Lyon et à Rennes. Il n'existe aujourd'hui aucun recensement des villes ayant mis en place des conseils ou tiré parti du réseau de comités existants.

Le succès des conseils de quartier dépend avant tout de la conviction des élus de l'utilité démocratique du dispositif. Jean-Pierre Dayras, DG de Saint-Denis Plaine commune- et ex-DG de La Roche-sur-Yon (Vendée), ville pionnière dans ce domaine, se souvient de son passage à Montreuil (Seine-Saint-Denis) de 1992 à 1998 : « La politique de la ville, très présente à Montreuil, nous avait déjà confrontés aux problématiques liées à la démocratie locale. Il y avait, à l'époque, des liens sociaux distendus, des conflits quotidiens de voisinage, un repli sur la cellule familiale et une démission par rapport à la vie démocratique. Et c'est par l'abstention que les votes extrêmes s'installent. En 1995, le maire a décidé de mettre en place les premiers conseils de quartier. Nous voulions montrer et assurer la présence de l'action publique. »

#### Réorganiser les services de la mairie pour plus de réactivité

« Pour faire vivre le conseil de quartier, nous avons remis en cause jusqu'à l'organisation interne de la mairie. Surtout pas de structure pyramidale, afin d'améliorer la réactivité des élus et des agents aux suggestions et aux demandes des habitants. Un chef de projet « conseil de quartier » a même été nommé et nous avons impliqué de façon transversale les services techniques, ceux de l'animation et les services fonctionnels », poursuit Jean-Pierre Dayras.

En effet, le système semble irréprochable : chaque comité de quartier est rattaché à son coordinateur de projet dépendant du développement social urbain ; le président est un habitant ; chaque quartier dispose des services d'un contrôleur de travaux, pour mettre immédiatement en œuvre les demandes de réparation ou de modification de voirie, et des emplois jeunes « arpenteurs de la vie quotidienne » surveillent les rues jusque dans les moindres détails : ampoule cassée, dépôt d'ordures intempestif, mobilier urbain détérioré, etc.

Même démarche à Créteil (Val-de-Marne), où « un ingénieur est chargé de suivre les demandes des quartiers, qui relèvent à 70 % du service technique, explique Robert Limois, DGA chargé des services de la démocratie locale et de la proximité. Chaque demande est suivie de façon informatique pour qu'elle soit satisfaite en quantité et en rapidité ».

#### Trouver les personnes ressources qui feront vivre le quartier

Un autre outil permet de donner du ressort à un quartier sans obliger l' élu à jouer les animateurs : s'appuyer sur des personnes ressources. Par exemple, à Saint-Etienne (Loire), dans l'un des vingt et un quartiers dont le découpage s'est fait en mars, une personne a vécu la construction et le développement d'un des nouveaux secteurs du centre de la ville. « Elle est la mémoire du lieu et sa présence est indispensable pour recueillir certains oublis dans l'aménagement de cet endroit », explique Josette Scheriani, l'adjointe chargée de la démocratie locale.

Enfin, on peut également s'appuyer sur le réseau associatif. A Maisons-Alfort (Val-de-Marne), c'est la communauté portugaise, très présente et soudée, qui a servi de relais dans certains des sept quartiers présidés par des habitants.

#### Amiens sacralise l'indépendance de ses quartiers

Les vingt-six comités de quartier d'Amiens (Somme) sont autant d'entités uniques, créées sous le statut associatif. Quand certains concentrent plutôt leurs activités sur l'organisation de fêtes entre habitants, d'autres se sont spécialisés dans la critique affûtée des projets d'urbanisme. La démocratie de proximité est une véritable profession de foi dans la préfecture de la Somme, un choix volontariste de Gilles de Robien lors de son élection en 1989, et prolongé par son successeur, Brigitte Fourré. Outre les comités de quartier, la ville a sectorisé sa propre action en créant des adjoints de secteurs et en décentralisant l'administration municipale : 1 400 agents se répartissent dans six secteurs. La municipalité a aussi créé, en 1996, un conseil des jeunes amiénois (CJA), où siègent cinquante jeunes âgés de 14 à 20 ans.

#### Un guide de la concertation en préparation

Le discours municipal est sans ambiguïté sur l'indépendance des comités. « Les élus n'ont pas à participer aux assemblées générales des comités de quartier, ce qu'ils faisaient parfois. A l'avenir, ils ne pourront le faire qu'en auditeur mais pas comme intervenant », explique Colette Ronxin-Lassalas, adjointe au maire chargée de la démocratie locale. Un guide de la concertation, en cours

d'élaboration, précise les droits et les devoirs de chacun, les élus se voyant soumis à un véritable devoir d'information. « L'un des principes est que l'adjoint de secteur informe les présidents de comités de son secteur au moins une fois par trimestre », explique l'élu. Les quartiers amériens connaissent, en outre, un temps fort tous les deux ans, avec une sorte de marathon de 8 à 10 heures d'affilée permettant aux élus, à commencer par le maire, de visiter le quartier, d'y rencontrer la population, depuis les associations et les chefs d'entreprise jusqu'aux personnes âgées, commerçants et parents d'élèves. La journée s'achève par une réunion publique, qui réunit de 100 à 300 personnes, et dont l'ordre du jour est fixé par le seul comité de quartier.

Pour poursuivre l'effort de transparence et de démocratie locale, Gilles de Robien vient d'y ajouter l'échelon intercommunal. Le 23 mai, il a ainsi inauguré ses premiers Vendredis de la proximité, présentant les grands projets de la communauté d'agglomération qu'il préside à sept présidents de comités. La journée s'est achevée par une grande réunion publique.

### Communiquer pour lutter contre l'inertie des participants

Peu ou pas de présents lors des réunions, projets abandonnés, habitants qui expriment des sentiments d'impuissance ou de lassitude face à des suggestions qui ne sont pas suivies ou que l'on n'écoute pas, constituent les « symptômes » classiques d'une démocratie locale peu dynamique ou à côté de sa cible. Quant aux conseils de quartier les plus récents, il faut un certain temps avant que les participants comprennent qu'ils peuvent avoir un réel pouvoir au sein de la cité. Il s'agit là d'un problème de communication et ce service peut alors se révéler un relais vital pour la poursuite de l'expérience.

A Saint-Etienne (Loire), comme à Rezé (Loire-Atlantique) – où le service démocratie locale est rattaché au service communication –, un journal de quartier a été créé, qui récapitule ce qui a été dit et fait dans le cadre des réunions et « restitue » la parole des habitants. Il en est de même pour Echirrolles (Isère) ou Blanquefort (Gironde). Certaines autres collectivités n'hésitent pas à faire appel à des sociétés de production pour « tourner le film » de la réunion, comme au conseil général du Val-de-Marne. Laisser des traces d'un travail commun, redonner de l'importance aux riverains d'un quartier socialement défavorisé ou quelque peu délaissés lors d'un précédent mandat sont des mesures utiles, mais le fond du problème demeure si l'organisation proprement dite de la mairie ne suit pas.

### Eviter le risque de politisation

L'autre écueil classique à éviter – et le plus redoutable sans doute – est la politisation des conseils de quartier. Il faut que les citoyens sachent que l'élu est disponible à tout moment pour eux, mais un excès de présence politique contribue à éloigner le conseil de quartier de sa tâche principale : la proximité et la force de proposition (lire ci-contre l'exemple de Dunkerque). Le tirage au sort des éventuels candidats dans une liste électorale peut être une garantie de non-politisation, mais est-ce un gage de motivation pour ces « volontaires désignés » ?

Si la ville n'a pas un authentique souhait de consulter les habitants, ceux-ci ressentent le côté factice de la démarche et s'en détournent. Pour résumer, plus on les « responsabilise », mieux ce sera.

C'est toute l'utilité des « enveloppes de quartier », une somme d'argent déléguée à chaque président de conseil pour gérer le quotidien de la structure. Presque toutes les villes ayant une expérience en la matière, comme la Roche-sur-Yon (Vendée), Montreuil (Seine-Saint-Denis) ou Créteil (Val-de-Marne), fonctionnent ainsi. Cela peut être l'intérêt des présidents de comité nommés parmi les habitants et non parmi les élus. Ces derniers venant « en renfort » pour officialiser les projets et rassurer par leur présence.

### Dunkerque veut renforcer la mobilisation dans ses quartiers

Avec cinq « conseils communaux » et une commission consultative depuis 1990, la démocratie de proximité est une pratique ancienne à Dunkerque, bien antérieure à la loi de février 2002. Elle est le fait de la volonté de Michel Delebarre, aux commandes de la cité depuis 1989. Ce découpage de la ville portuaire est lié à son histoire particulière, faite de fusions de communes (Malo-les-Bains, Petite-Synthe, Rosendaël, Dunkerque) et d'une association de communes avec Mardyck. Au fil des ans, ce dispositif s'est étoffé de treize maisons de quartier pour les « îlots de vie » (de 1 000 à 5 000 habitants). Depuis 1996, s'est ajoutée à cette organisation une enveloppe financière délivrée par la ville pour chaque quartier, et à la disposition des conseils communaux. Des moyens non négligeables, qui ont permis aux habitants de lancer des projets très concrets, qu'il s'agisse ici d'un embellissement de square, là de la création d'une aire de jeux.

### Jusqu'en 2000, les conseils communaux étaient présidés par un adjoint au maire

Toutefois, ce schéma repose sur une politisation forte des représentants du quartier, un défaut que la ville souhaite désormais infléchir. Jusqu'en 2000, les conseils communaux étaient même présidés par un adjoint au maire. Si cette situation n'est plus de mise, les conditions de désignation des représentants du quartier demeurent structurellement politiques : sur les 35 membres de chaque conseil communal, 7 sont désignés par le maire, 19 par la majorité du conseil municipal et 5 par les groupes minoritaires. Les présidents des maisons de quartier, structures gérées par l'Association dunkerquoise de gestion des équipements sociaux de Dunkerque (Aduges), sont également membres de droit du conseil de quartier.

### Soixante participants pour mille invitations

Le fin maillage de la ville n'aboutit pas pour autant à une forte mobilisation de la population. « Nous faisons tout pour élargir le petit noyau des maisons de quartier et des conseils communaux, mais la population participe peu », regrette Mireille Bruynoghe, coordinatrice des actions de quartier. Ainsi, un vaste projet de destruction-rénovation du Kursaal (salle de congrès et casino) n'a-t-il mobilisé récemment qu'une soixantaine d'habitants lors d'une réunion publique en présence de l'architecte, alors que plus de mille invitations avaient été envoyées et qu'une exposition avait été présentée en mairie de Malo-les-Bains pendant quelques semaines. A Petite-Synthe (quartier ouvrier de 17 000 habitants), la mobilisation est également modeste. « C'est un travail de longue haleine. La faiblesse de l'investissement des habitants est liée à un état d'esprit très individualiste, un désengagement de la vie publique, et peut-être aussi au sentiment que les délégués communaux travaillent avec les politiques, dont la perception est mauvaise », analyse Marie Fabre, adjointe spéciale pour le quartier de Petite-Synthe.

## Conseils de quartier, mode d'emploi

### Pourquoi sont-ils utiles ?

Indépendamment de l'obligation posée par la loi pour les villes de plus de 80 000 habitants, le conseil de quartier est un outil de proximité évident. C'est aussi un mode privilégié de communication avec les habitants. L'élu qui se déplace dans un conseil de quartier a un moyen de connaître l'état d'esprit de ses administrés. C'est aussi, pour certaines villes à problématique sociale « difficile », le moyen de faire de la prévention en parallèle des équipes dont c'est le travail. Le conseil de quartier revêt alors le rôle de « conseil des sages » ou de « conseil des grands frères », par exemple dans les banlieues.

### A quoi servent-ils ?

A consulter les habitants et, plus encore, à les faire participer à la vie locale, voire à leur permettre de gérer eux-mêmes un quartier tout entier. Au-delà, si l'expérience est bien menée, les conseils de quartier peuvent se révéler de véritables enjeux démocratiques et une condition de l'efficacité des politiques publiques.

### Pour quels problèmes ?

Essentiellement des problèmes d'aménagement du quartier : squares, bancs, éclairage, propreté, sécurité routière... Mais aussi, lorsque tout se passe bien, pour des projets de plus grande envergure, comme choisir l'emplacement d'une école, d'un pont, détourner une voie de bus, etc.

### Qui y siège ?

Les habitants du quartier seulement. Certaines villes ouvrent les conseils à tout public, misant sur l'effet « forum » ; d'autres sélectionnent les candidats suivant certains critères.

### Comment sélectionner les membres ?

Les mairies reçoivent directement les candidatures des volontaires et les critères de sélection varient d'une ville à l'autre. Mais la parité et le respect de la typologie socio-démographique de la population s'inscrivent dans une démarche commune, même si celle-ci n'est pas toujours aisée. On tente aussi d'utiliser des personnes ressources qui ont un certain charisme ou une ancienneté dans le quartier.

### Qui les préside ?

Souvent un ou plusieurs élus du conseil municipal. La plupart du temps, l'élu choisi habite le quartier, mais on peut aussi nommer un président issu du groupe des habitants. Le maire peut y participer ponctuellement, surtout lors de la mise en place de grands projets pour la ville (transports, palais des congrès, etc.).

## Jean-Paul Diquero, président du comité de quartier Sainte-Anne

« Nous refusons l'idée de conseil de quartier dirigé par un élu. Une vraie séparation entre la politique et le quartier est préférable, ce qui ne nous empêche nullement d'avoir nos idées ! Cette approche nous permet d'être largement entendus et nos remarques sont prises en compte environ pour moitié. Bien sûr, et c'est normal, nous n'avons pas toujours raison. Mais, récemment, nous avons demandé aux décideurs de présenter devant la population un vaste projet d'urbanisme qui concerne le quartier, avec notamment la création d'un complexe de cinéma et un nouveau plan de circulation. Ce projet a été très mal perçu par les 120 personnes présentes. Les élus ont repris leur travail et interrompu l'enquête d'utilité publique. »

Les jeunes et les femmes encore trop peu représentés. Les responsables de la démocratie locale reconnaissent que la parité n'est pas de mise. Les femmes, surtout lorsqu'elles sont mères de famille, sont souvent absentes aux réunions qui ont lieu le soir. A Créteil (Val-de-Marne), Robert Linois explique le phénomène par le fait que le partage des tâches au foyer reste encore très théorique. C'est aussi l'avis de Mathilde Courrier, responsable de la démocratie locale à Rezé (Loire-Atlantique) : « Nous avons 60 % d'hommes contre 40 % de femmes et l'ensemble des participants atteint une moyenne d'âge de 46 ans, ce qui ne nous permet pas beaucoup de faire participer, idéalement, la jeune mère qui, pourtant, aurait beaucoup de choses à dire. »



Suzanne Joubert  
(5<sup>e</sup> plan) et  
Magdalena  
Polowoy (5<sup>e</sup> plan)  
participent  
aux réunions  
de l'Observatoire  
des engagements.

Reste que l'Observatoire des engagements, du fait de son aspect expérimental, souffre encore de quelques dysfonctionnements. D'une part, la démarche séduit surtout les personnes âgées de quarante ans et plus. D'autre part, beaucoup de Bobyniens ignorent son existence. « Nous nous sommes longtemps cherchés, reconnaît Guy Jeanniard, qui participe à l'Observatoire depuis sa création. On laissait la mairie convoquer les réunions, alors qu'elle a toujours tenu à notre indépendance. »

### Susciter l'implication

Outre la rédaction d'une charte, qui doit favoriser l'implication de nouvelles recrues, l'Observatoire a mis en place des commissions thématiques. Magdalena Polowoy va participer à celle qui réfléchira aux méthodes de travail : « Les informations divulguées ne sont pas assez claires, explique-t-elle. Et il faut établir une procédure d'évaluation avec des critères chiffrables – en temps et argent –, compréhensibles

par tous. » Ces tâtonnements ne doivent pas cacher l'intérêt que les habitants portent à l'initiative. « C'est une façon de réhabiliter le politique, car l'Observatoire n'est pas un lobby, estime Suzanne Joubert, autre participante. Notre intérêt : voir se réaliser ce que l'on nous a promis et qui concerne toute la population. » Deux membres de l'Observatoire ont rejoint le jury chargé de choisir l'une des quatre équipes d'urbanistes qui vont s'atteler à la requalification de la ville. « Les habitants sont les experts du quotidien, commente Benoît Gouyer. Il faut donc les faire travailler avec les experts du haut que sont les urbanistes. »

## Bobigny :

### des élus bien observés

→ À Bobigny, la démarche participative démarre en 1996 quand le maire, Bernard Birsinger, annonce son souhait de co-élaborer le projet de ville avec les habitants. En novembre, les premières assises de la ville (précédées par des rencontres de quartier et six ateliers thématiques) réunissent 800 personnes : chaque atelier y présente des propositions. Les élus prennent alors 136 engagements, à court, moyen et long terme. Parmi ces résolutions, celle qui frappe le plus est la création d'un Observatoire des engagements, composé de volontaires. Son rôle : établir chaque année un bilan de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire au regard des engagements pris par la municipalité. « Nous voulons mettre en place un processus permanent de codécision partagée », explique Benoît Gouyer, chef de la division Citoyenneté/vie des quartiers.

En mars dernier, le premier rapport de l'Observatoire des engagements (qui a réuni plus de 80 personnes, même si le noyau dur n'en comprend que 25) a été rendu public. Il reprend point par point les 136 engagements et, grâce à l'audition d'élus, à des visites sur le terrain et à la collaboration des services municipaux, établit un bilan. Résultat : 80 à 90% des engagements à court terme ont été réalisés ou sont en voie de l'être. Lors des deuxièmes assises de la ville, en décembre dernier, 127 engagements ont à nouveau été retenus. « Entre les deux assises, on note une maturité dans la démarche menée par les habitants », se réjouit Benoît Gouyer.

## Jean-Pierre Gaudin

« Trois défis à surmonter »

« Depuis quelques années, on observe un déplacement des formes de concertation comme les enquêtes publiques, jugées trop formelles et codifiées, vers des dispositifs plus participatifs. Il y a des défis à surmonter pour faire progresser ces nouvelles formes de démocratie locale.

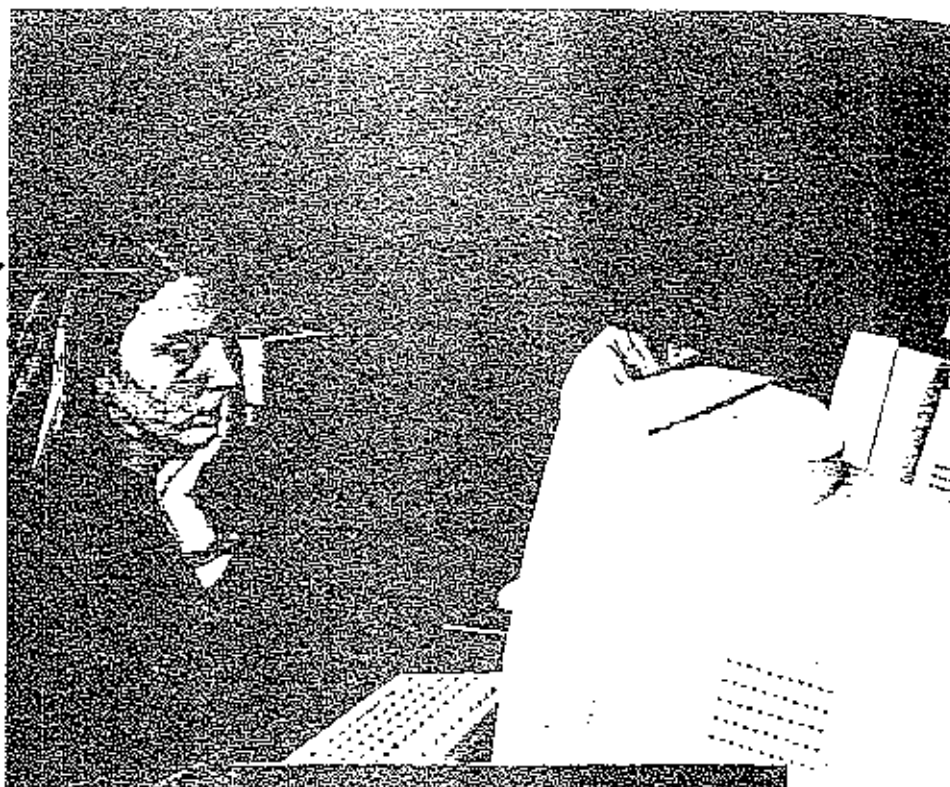
1. Mieux régler les rapports entre démocratie représentative et démocratie participative. Il y a toujours eu tension entre ces deux formes de démocratie. La décentralisation l'a réveillée

en soulignant à la fois le rôle central des maires et la nécessité accrue d'une démocratie de proximité. Mais il faut que les élus locaux acceptent d'être impliqués sans chercher à tout contrôler, et qu'ils privilégient la qualité du débat démocratique sur le souci d'efficacité. Ce sera plus difficile au niveau des agglomérations : on est là dans des mégastuctures, sans élection au suffrage universel. Si l'on accroît la démocratie dans les quartiers

# Parthenay

## ou l'information accessible à tous

→ Située dans une zone rurale des Deux-Sèvres, la cité médiévale de Parthenay utilise Internet comme outil de démocratie participative. Porté depuis 1996 par le district urbain, le projet de "ville numérisée" s'inscrit dans le prolongement de la politique menée par Michel Hervé, maire de 1979 à 2001, en faveur d'une "citoyenneté active". « Chaque citoyen doit être acteur de la cité », explique Stéphane Martayan, responsable des relations extérieures. La mairie sert juste de catalyseur aux initiatives portées par les habitants. » Ici, par exemple, ce sont les habitants qui décident de la programmation culturelle. Avec Internet, la citoyenneté active a pris un nouveau visage.



Le Maire de la commune Parthenay (1979-2001) a initié la mise en place d'Internet comme outil de démocratie participative. Le site www.district-parthenay.fr

### Une ville on line

D'abord, la ville (qui est son propre fournisseur d'accès depuis 1996, un cas unique en France) a mis à disposition des habitants une large palette de services gratuits: abonnements Internet, e-mails... plus des formations dans les 13 espaces numérisés qui permettent le libre accès. « Beaucoup de temps est consacré aux échanges verbaux avec les habitants », assure Marie Guillet, responsable du service Intergénération de la Maison de la Citoyenneté active, l'un

des espaces numérisés. Aujourd'hui, 40% des citoyens sont connectés, l'objectif à terme étant d'atteindre 80% et les 250 associations de la ville sont encouragées à créer leurs propres pages. Ainsi, les Réseaux d'échanges de savoirs expérimentent la mise en ligne de leurs services sur l'*In Town-Net*, « le site des acteurs de la cité, et non le site de la ville », selon l'expression de Jérôme Chaussonneau, guide de la visite de la ville numérisée. Conçu comme un portail fédérateur qui touche tous les aspects de la vie de la cité, ce site compte plus de 100 000 pages, créées par plus de 350 auteurs différents.

Il témoigne aussi d'une volonté d'instaurer de nouvelles relations entre l'administration et les habitants. Une *hot line* permet à l'ensemble des citoyens de s'adresser directement aux agents des services et d'être tenus informés du suivi de leur demande. « La traçabilité des demandes court-circuite les hiérarchies et responsabilise les gens », estime Stéphane Martayan. Un fonctionnement caractéristique du "management décentralisé" impulsé par Michel Hervé à Parthenay, une commune où le poste de secrétaire général n'existe pas! D'ailleurs, l'intranet municipal permet à tous les services et élus, sans distinction hiérarchique, d'avoir accès en permanence au travail des autres, aux plannings, aux comptes-rendus de réunions... Les citoyens, de leur côté, s'expriment surtout sur les forums. Par l'intermédiaire de l'un de ces espaces de libre parole, des habitants et commerçants se sont ainsi opposés à l'installation d'un restaurant McDonald's dans le centre-ville. Reste que Michel Hervé vient d'être défait lors des dernières élections. Et nul ne sait encore précisément quel est l'avenir de la ville "numérisée" dans les projets du nouveau maire, Xavier Argenton. □

\* [www.district-parthenay.fr](http://www.district-parthenay.fr)

Il faudra d'autant plus être les responsables d'agglomérations au suffrage universel direct.

**2. Donner de vrais pouvoirs aux structures de quartier.** L'enjeu essentiel est de favoriser une montée en généralité, afin de passer des problèmes de "crottes de chien" aux questions de la planification urbaine: il faut parler sur le long terme, une dynamique sur trois à cinq ans, pour progresser en ce domaine. Une présence systématique des services municipaux dans les quartiers est nécessaire, afin que les conseils aient un interlocuteur technique territorial. Enfin, les enveloppes financières allouées ne doivent être ni trop rigides ni trop restreintes, il faut laisser place à la dynamique des propositions.

**3. Assurer une mobilisation démocratique durable.**

Les citoyens ne s'investiront durablement que s'ils ont l'impression d'avoir de vrais pouvoirs et une légitimité reconnue. La pérennité dépend donc aussi des modalités de recrutement. Je ne suis pas partisan de l'élection au suffrage universel direct de tous les conseillers (expérimentée en Italie sans beaucoup de succès), mais plutôt d'une formule hybride qui combinerait trois profils dans les conseils: - des leaders associatifs délégués par leurs structures; - des citoyens "engagés" qui s'impliquent spontanément; - des conseillers de quartier élus au suffrage universel, afin d'augmenter la visibilité politique de ces structures. »