



À lire sur [Slate.fr](http://Slate.fr)

# Démocratie: les villes au participe futur?

par **Emmanuel Daniel**  
le mardi 30 octobre 2012

## Tags:

[FRANCE](#) [démocratie](#) [démocratie participative](#) [citoyens](#) [proximité](#) [villes](#) [quartiers](#) [quartiers populaires](#) [municipalités](#) [Porto Alegre](#) [budget](#)



**D**onner aux habitants le pouvoir d'agir est chose fréquente aux Etats-Unis. Depuis des décennies, les communautés ont pris l'habitude de faire pression sur les pouvoirs publics pour faire valoir leurs droits. L'«empowerment» (littéralement prise de pouvoir) est chez eux un pilier du pacte qui lie citoyens et dirigeants.

En France, l'idée n'est pas non plus nouvelle. Dès 1983, le rapport Dubedout, considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, déclarait déjà que *«rien ne se ferait sans la participation active des habitants»*.

Depuis, l'idée d'impliquer la population dans le processus de décision, aussi appelée démocratie participative, revient régulièrement. La [loi relative à la démocratie de proximité](#) en 2002, le [Programme national de rénovation urbaine](#) en 2003, ou le [plan Espoir Banlieue](#) en

2008, allaient tous dans le sens d'une participation plus grande des habitants. L'idée est à la mode. Le docteur en science politique Loïc Blondiaux perçoit même cette forme de citoyenneté comme «le nouvel esprit de la démocratie».

Mais malgré les bonnes volontés apparentes, dans les faits, la place réservée aux citoyens dans le processus de décision n'a pas beaucoup évolué depuis trente ans.

Dans un rapport datant de 2011, le Conseil national des villes fait remarquer que certaines politiques menées relèvent nettement du registre de la «*manipulation*» car les habitants sont considérés «*comme incapables d'avoir un point de vue argumenté et réfléchi sur les sujets des politiques publiques. Des démarches infantilisantes ou plus peuvent être observées*».

En effet, jusqu'ici, les élus et les techniciens ont souvent considéré la participation des habitants «*comme un moyen au service de l'acceptation d'une décision, [...mais] pratiquement jamais comme un moyen d'accroître le pouvoir des habitants sur l'action publique*», souligne le Conseil d'analyse stratégique (CAS) organisme affilié au Premier ministre, dans une note publiée début septembre.

Malgré les innombrables dispositifs de concertations mis en place, notamment dans le cadre de projets d'aménagement urbains, les habitants sont restés cantonnés à un rôle consultatif.

Pourtant, au vu des expériences étrangères, les arguments à mettre au crédit de la démocratie participative à l'échelle d'une ville ou d'un quartier ne manquent pas. Comme le souligne le CAS, l'implication des habitants dans le processus de décision comporte de nombreux avantages.

*«Ce mode d'action publique favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitants et les acteurs locaux, et entraîne, en parallèle, des effets positifs sur la santé mentale, le sentiment d'insécurité et la satisfaction d'habiter le quartier.»*

En louant ainsi les vertus de la participation populaire, le CAS emboîte le pas au Conseil d'Etat, au Conseil national des villes ainsi qu'au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui ont eux aussi publié des rapports allant dans le même sens en 2011.

## **Démocratie participative, mode d'emploi**

Si un consensus semble se dégager autour de la nécessité d'impliquer la population, il reste à savoir comment.

Le CAS recommande notamment l'instauration de budgets participatifs. Le principe est simple: allouer un budget à un comité composé d'habitants et de d'associations impliquées dans la vie collective. Ensemble, ils pourront décider de la façon dont la somme doit être investie.

Nés en 1989 à Porto Alegre au Brésil, les budgets participatifs ont depuis fait des petits. Les progrès enregistrés par la ville sur les plans économique et social ont poussé de nombreuses municipalités à se lancer dans l'aventure. Aujourd'hui, on dénombre plus de 1.000 expérimentations de ce type à travers le monde, notamment en Amérique Latine et en Asie.

La particularité des budgets participatifs est de mêler démocratie directe et démocratie représentative. En effet, les citoyens réunis en comités ou conseils de quartiers délibèrent et votent le budget.

Mais cela n'est possible qu'à l'échelle d'un quartier ou d'une petite ville. Quand il s'agit de décider comment seront alloués les budgets à l'échelle d'une agglomération, des conseillers sont élus ou tirés au sort parmi les habitants pour participer à des comités de pilotage. Le CAS souligne:

*«Il s'agit pour les représentants des habitants, non seulement d'être associés à des réunions administratives traitant des questions budgétaires, mais aussi de prendre effectivement part à la décision, aux différents niveaux de conception et de mise en œuvre.»*

Au Royaume-Uni par exemple, 39 communes d'environ 10.000 habitants se sont vues allouer des budgets de 75 millions d'euros sur 10 ans dans le cadre du New deal for communities. Les budgets étaient gérés par des comités où les habitants étaient représentés à hauteur de 40%.

En Allemagne, le programme «ville sociale» a permis aux habitants de 500 quartiers, répartis dans 320 villes, de décider de l'allocation de 2 milliards d'euros entre 1999 et 2007.

Julien Talpin, chercheur en science politique à l'université de Lille 2, qui a étudié les expériences de démocratie participative dans 3 villes européennes, fait valoir les vertus éducatives de tels procédés:

*«De nombreux participants, à condition qu'ils aient été suffisamment investis dans le processus, sont devenus plus informés à la suite de leur expérience de participation, acquérant des savoirs techniques, politiques et pratiques qu'ils ne possédaient pas auparavant.»*

Bien que les modalités varient selon les villes et les quartiers, la participation des citoyens implique une délibération et une formation sur des sujets qui leur étaient jusque-là étrangers, comme la gestion d'un budget ou l'aménagement urbain.

Néanmoins, pour que ces expériences aient un impact sur réel, il est essentiel que le budget alloué soit significatif et que les habitants possèdent un pouvoir de décision et une autonomie réelle.

Ainsi, Morsang-sur-Orge en région parisienne, une des rares villes françaises recourant au budget participatif, est un exemple typique des biais qui peuvent parasiter l'*empowerment* de la population. Certes, les habitants peuvent se prononcer sur 100% du budget de la ville lors de réunions thématiques, mais les élus participent à toutes les réunions. Comme le remarque Julien Talpin, ces derniers «*dominent souvent très largement les débats, en dépit des bonnes intentions qui les animent*».

Afin que la parole ne soit pas monopolisée par les orateurs les plus habiles ou les personnes les mieux dotées en capital culturel, il est donc préférable de faire appel à un professionnel neutre pour animer les débats et distribuer la parole.

Le CAS suggère également l'usage du tirage au sort *«qui aurait pour avantage de faire participer ceux qui ne le feraient pas spontanément, de faire émerger des points de vue, d'assurer une certaine impartialité à la décision et de stimuler la délibération démocratique»*.

Une fois la qualité délibérative et le réel pouvoir de décision des habitants assuré, le budget participatif se révèle être un formidable outil de prise de pouvoir citoyen ainsi qu'un levier intéressant pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers. Pourtant, les expériences françaises de démocratie participative restent timides et marginales.

Cela s'explique d'abord par le fait que *«la France fait reposer l'organisation de la société sur le consentement des institutions»*, comme le note Jacques Donzelot. Habités aux politiques descendantes (top down) légitimées par l'élection de représentants, les Français peinent à réaliser que leur rôle de citoyen peut dépasser le cadre d'un bulletin glissé dans l'urne tous les cinq ans.

Néanmoins, *«quand on propose aux gens de participer, même dans les quartiers pauvres, ils viennent en courant»*, assure Marion Carrel, maître de conférences en sociologie à l'université de Lille 3 et co-rédactrice de la note du CAS.

## **La démocratie participative fait peur aux élus**

Sauf que les élus se sentent menacés par la montée en puissance possible de la démocratie participative. *«Ils sont très attachés à leurs prérogatives et voient d'un mauvais œil toute atteinte à leur pouvoir. Ils ont l'impression qu'ils sont détenteurs de l'intérêt général de façon innée»*, estime Marion Carrel. Ils ont donc tendance à freiner le processus.

Elle prend l'exemple du projet de loi sur les conseils de quartiers en 2002 qui était *«très ambitieux»*... avant de passer à l'Assemblée et au Sénat. *«Les élus nationaux ont eu tellement peur, que la montagne a accouché d'une souris»*, regrette-t-elle. En effet, les conseils de quartiers ne sont devenus obligatoires que dans les villes de plus de 80.000 habitants et le pouvoir qui leur est alloué est laissé à la discrétion des municipalités.

En outre, les représentants ont tendance à croire que la participation des habitants ne leur apprendra rien qu'ils ne sachent déjà. Pourtant, une confrontation approfondie avec la population leur fait souvent prendre conscience d'une réalité difficile à appréhender depuis leur bureau.

*«Ça peut paraître difficile à croire, mais certains élus se rendent compte de la façon dont vivent réellement les habitants»*, raconte la chercheuse qui précise que les élus eux aussi apprennent au contact de la population.

*«Quand on est dans une posture de surplomb, on ne voit pas la richesse et les connaissances de l'autre. Pourtant, les gens ont toujours une compétence quelconque. Quelqu'un qui n'a pas de travail aura beaucoup de connaissances sur le système des Assedics, un autre en saura long sur les transports publics parce qu'il les utilise beaucoup. Ces connaissances peuvent être utiles à la société et servir à améliorer ces services.»*

Qu'attendons-nous donc pour insuffler des éléments de démocratie participative au cœur de nos villes? Le cabinet du Premier ministre n'a pour l'instant pas donné d'indications quant aux suites qui seront données au rapport remis par le Conseil d'analyse stratégique, même si on laisse entendre qu'«à titre personnel, Jean-Marc Ayrault se sent très concerné par le sujet».

En effet, dans son fief nantais, plusieurs organes de démocratie participative ont été mis en place. Mais ils restent globalement consultatifs et sans réel pouvoir de décision. Ce qui reflète bien l'attitude globale des élus, globalement favorables pour impliquer davantage les citoyens, mais réfractaires à les laisser peser de façon conséquente sur les orientations futures des politiques publiques.

D'ailleurs, dans la feuille de route gouvernementale concernant la politique de la ville, la participation des habitants n'est pas évoquée. Malgré les nombreux travaux plaidant en faveur d'une plus grande implication citoyenne, il faudra encore du temps pour que la démocratie participative soit acceptée par les élus et leurs administrés.

### ***Emmanuel Daniel***

Lire l'article original sur [Slate.fr](http://www.slate.fr)

#### **Liens:**

- [1] <http://www.facebook.com/SlateFrance>
- [2] <http://www.twitter.com/slatefr>
- [3] <http://www.slate.fr/>
- [4] <http://www.slate.fr/taxonomy/term/7895>
- [5] <http://www.slate.fr/taxonomy/term/1339>
- [6] <http://www.slate.fr/taxonomy/term/4581>
- [7] <http://www.slate.fr/dossier/19185/citoyens>
- [8] <http://www.slate.fr/dossier/22083/proximité>
- [9] <http://www.slate.fr/taxonomy/term/1307>
- [10] <http://www.slate.fr/dossier/27169/quartiers>
- [11] <http://www.slate.fr/dossier/32359/quartiers-populaires>
- [12] <http://www.slate.fr/dossier/17371/municipalites>
- [13] <http://www.slate.fr/dossier/41999/porto-alegre>
- [14] <http://www.slate.fr/taxonomy/term/1875>
- [15] <http://www.slate.fr/printmail/story/64185/villes-democratie-participative>
- [16] <http://www.slate.fr/print/story/64185/villes-democratie-participative>
- [17] <http://www.slate.fr/javascript:>
- [18] <http://www.slate.fr/story/57301/tirage-sort-elus-assemblee>
- [19] <http://www.slate.fr/story/63113/democratie>
- [20] <http://www.slate.fr/story/62981/suisse-meilleure-democratie-europe>
- [21] <http://www.slate.fr/story/61821/turcs-alcool>
- [22] <http://www.slate.fr/story/64427/photos-maison-blanche-photographes>
- [23] <http://www.slate.fr/story/64467/assassins-creed-3>
- [24] <http://www.slate.fr/story/63679/bebe-top-10-pires-cadeaux-naissance>
- [25] <http://twitter.com/share?url=http://www.slate.fr/story/64185/villes-democratie-participative&via=slatefr&lang=fr>