Université Européenne de Bretagne
Rennes 2
UFR ALC

MASTER 2 COMMUNICATION
MICO

Vote, et tais-toi ?
-
Rennes Métropole à l'épreuve de la démocratie locale : état des pratiques, discours et représentations des acteurs en matière de participation citoyenne.

Arnaud Génois
sous la direction de
Didier Chauvin

Septembre 2014

« Par rapport à la notion de conflit, est démocratique un état qui ne se propose pas d'éliminer les conflits, mais d'inventer les procédures leur permettant de s'exprimer et de rester négociables. […] Quant à la définition de la démocratie par rapport au pouvoir, je dirai que la démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. »

Paul RICOEUR,
« par rapport à la notion de conflit »,
in *Du texte à l'action*, 1998.

Remerciements

Un travail de mémoire se nourrit d'échanges, plus ou moins formels, avec des personnes aux profils divers et aux avis contradictoires. Mes interlocuteurs ont été nombreux, et ont accepté avec bienveillance de répondre à mes questions, de me guider vers d'autres perspectives. En partageant leur expérience de professionnels et/ou de citoyens, ils ont apporté un éclairage considérable à mon travail. Qu'ils en soient tous ici remerciés chaleureusement.

Mes remerciements vont également à Didier Chauvin ; durant ces cinq années passées à l'Université Rennes 2, par ses qualités d'orateur et la variété des thématiques abordées pendant ses cours, il a involontairement fait germer ce projet de mémoire dans mon esprit. Son accompagnement dans ce travail a été rare, mais ses conseils toujours précieux : la confiance et la grande autonomie accordées à l'étudiant lui confèrent une liberté d'action épanouissante, mais aussi un plus grand sens des responsabilités. J'aimerais lui rendre par l'intermédiaire de ce travail, si possible, un témoignage sincère de ma gratitude.

Avertissement

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'université Rennes 2 n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur.

Sommaire

INTRODUCTION.....15

1. Question de départ.....15
2. Explication et délimitation de l'objet de recherche et du terrain d'étude.....18
3. Formulation de la problématique et premières hypothèses.....20
4. Posture de recherche et méthodologie générale.....20
5. Annonce du plan.....22

PARTIE 1 : Exploration du cadre théorique de la participation citoyenne : des concepts à manier avec prudence.....25

Chapitre 1 : Repenser la place du citoyen dans le système démocratique.....25

1.1 L'élection ne suffit plus ! De quelques alternatives au système représentatif.....25
1.2 Avènement du concept flou de « démocratie participative » 27
1.3 Typologie des formes de la participation.....28

Chapitre 2 : Potentialités et difficultés de la participation citoyenne : le "débat sur le débat".....30

2.1 Vers une revalorisation de la démocratie représentative ?. 30
2.2 La participation citoyenne sous conditions.....32
- Risques de perversion.....32
- Les questions de la confiance et du conflit.....33
- Comprendre les attitudes des citoyens.....33

Chapitre 3 : Comment organiser la participation citoyenne ?.....35

3.1 Le choix des échelles de la participation.....35
3.2 Quelle méthode et quels moyens ?.....37
3.4 L'importance du cadre juridique.....40

PARTIE 2 : État des discours et des pratiques d'organisation de la participation citoyenne dans Rennes Métropole.....43

Chapitre 4 : Rennes Métropole, nouvelle échelle de pouvoir, nouvelle échelle démocratique ?.....43

4.1 Le renforcement du pouvoir de l'intercommunalité.....43
4.2 Débats sur la gouvernance de Rennes Métropole.....44

Chapitre 5 : La participation citoyenne, une question d'actualité ? 47

5.1 L'enquête de l'Audiar.....47
5.2 Le projet de territoire de Rennes Métropole.....48
5.3 La participation citoyenne au cœur des Municipales 2014 : l'exemple rennais.....49
5.4 Vers une organisation pérenne de la participation citoyenne ? 50

Chapitre 6 : De quelques expérimentations et de leurs leçons.....51

6.1 Dispositifs intercommunaux.....51
- L'élaboration du projet de territoire.....51
- Le métro des Longs Champs.....54
- L'écocité Viasilva.....55
6.2 Dispositifs communaux.....57
- "L'exemple" bruzois.....57
- L'Atelier urbain du Blosne.....58
- Les conseils de quartier.....59

PARTIE 3 : Municipalités et citoyens : quelles perceptions des acteurs de la participation ? 63

Chapitre 7 : Les représentations des communes 64

7.1 Démarche méthodologique.....64
7.2 Analyse.....66
- Les relations entre citoyens et pouvoirs publics.....66
- Comment nommer la participation des citoyens à l'action - publique ?.....69

- Quel niveau d'investissement et quelle organisation ?.....69
- Dispositifs mis en œuvre et retours d'expériences.....71
- Le "participant-type".....74
- Participation et nouvelles technologies.....75
- L'échelle territoriale de la participation.....76

Chapitre 8 : Les représentations des citoyens 78
8.1 Démarche méthodologique.....78
8.2 Analyse.....79
- Les relations entre citoyens et pouvoirs publics.....79
- Comment nommer la participation des citoyens à l'action publique ? 82
- Quel niveau d'investissement et quelle organisation dans la commune ?.....82
- Niveau d'intérêt et retours d'expérience des dispositifs …83
- Participation et nouvelles technologies.....85
- L'échelle territoriale de la participation.....87

CONCLUSION.....90

BIBLIOGRAPHIE.....95

ANNEXES.....99

Annexe 1 : Récapitulatif de la démarche du travail de mémoire101
Annexe 2 : questionnaire à destination des communes de Rennes Métropole.....103
Annexe 3 : questionnaire à destination de citoyens de Rennes Métropole.....114

INTRODUCTION

1. Question de départ

Démocratie participative, contributive, directe, délibérative, implicative, collaborative, locale, de proximité ; concertation, consultation, co-construction, etc. Ces concepts trouvent un large écho dans l'actualité politique, et viennent fleurir le jargon des technocrates, celui des agences de communication et d'urbanisme reconverties en animatrices du débat public, et bien sûr les discours d'élus soucieux de légitimer leur action – la campagne des Municipales l'a une fois encore démontré. Derrière la variété de ces concepts à la mode se renouvelle une question générale, ancienne, et typiquement démocratique : quelle place faut-il accorder aux citoyens dans les processus de décision publique ? Il s'agit dès lors de s'interroger sur la réactualisation de cette question de la participation citoyenne depuis plusieurs années : **quelles sont les raisons de la montée en puissance de cette thématique dans les discours politiques ?**

Ces raisons sont facilement identifiables, et largement relayées dans les débats médiatiques contemporains. Elles tendraient à affirmer l'existence d'une "crise" de la démocratie représentative et de ses institutions telles qu'elles s'organisent et se donnent à voir aujourd'hui. Elles supposent un contexte de défiance entre les citoyens et les élus qui les représentent, un problème de relation démocratique, qui nécessiterait un besoin urgent de restaurer le dialogue et l'intercompréhension entre décideurs et "décidés". **Le divorce entre les citoyens et leurs élus est-il consommé[1]?**

Au fondement de ce travail de mémoire, nous prenons le parti de le croire, et de reconnaître effectivement cette situation de crise et de remise en cause de la relation que les citoyens entretiennent avec la démocratie représentative, leurs élus, et l'action publique en général. Même si notre travail ne consiste pas à l'analyser en profondeur, plusieurs éléments permettent d'en attester :

1 Nous empruntons ici une question régulièrement formulée, comme au cours d'un débat organisé par l'Aire de Rennes et relaté par *Le Mensuel de Rennes* le 2 février 2012 (article disponible à l'adresse http://www.rennes.lemensuel.com/actualite/article/2012/02/02/laire-de-rennes-le-divorce-entre-les-elus-et-les-citoyens-est-il-consomme-10852.html ; de celui organisé à l'occasion de l'Université d'été du Parti socialiste (23 août 2013, document audio disponible à l'adresse http://www.parti-socialiste.fr/articles/la-politique-et-le-citoyen-le-divorce-est-il-consomme) ; ou encore à l'occasion d'une émission de *France Inter* du 20 janvier 2013 (document audio disponible à l'adresse http://www.franceinter.fr/emission-cause-commune-tu-m-interesses-divorce-entre-le-peuple-et-les-politiques-la-confiance-est-el).

- *La hausse continuelle de l'abstentionnisme, à mesure des échéances électorales*. Lorsque l'on considère que le vote est l'expression la plus directe du pouvoir des citoyens dans le fonctionnement démocratique, ce signe est éminemment inquiétant et tend à rendre de plus en plus ténue la "représentativité" des élus ;

- *La multiplication des scandales politico-financiers, qui ternissent la réputation des élus et entretiennent un climat de méfiance*. S'ils ne sont pas nouveaux, ils ont cependant aujourd'hui de plus en plus de mal à être dissimulés, du fait notamment de l'accroissement de la vitesse de l'information permise par Internet, et la multiplication des "lanceurs d'alerte", qui facilitent la mise en visibilité et la circulation de ces scandales ;

- *L'illisibilité de l'action publique*, diluée dans le mille-feuille territorial, entre jacobinisme et velléités de décentralisation, qui rend difficile la compréhension des rôles, des échelons, des compétences et des responsabilités : Etat, régions, départements, pays, intercommunalités, communes... et invite justement l'Etat à envisager une refonte de cette organisation ;

- *Le carriérisme et la professionnalisation des élus*, qui se manifestent le plus visiblement avec le cumul des mandats ; en passant du mandat au métier et à l'ambition personnelle, la politique favorise la déconnexion des élus avec les préoccupations et la réalité vécue par les citoyens ;

- *Une attente plus exigeante de la société*, mieux informée et mieux éduquée (et là encore, cela est sans doute à lier avec l'émergence d'Internet, avec toute les réserves que ses usages impliquent) ;

- *Un contexte de crise socio-économique* qui engendre une perte de confiance des citoyens dans la capacité des dirigeants politiques à y faire face. On peut aussi y lier la montée des votes extrêmes, votes découragés et de défiance vis-à-vis des partis politiques traditionnellement au pouvoir.

Tous ces éléments contribuent finalement à entretenir un climat de méfiance, voire de défiance généralisée, parfaitement illustré par cette enquête menée par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)[2] :

2 Source : « La défiance des Français envers la politique atteint un nouveau record », article *Le Monde* du 15 janvier 2013.



Dans ce contexte, « l'intérêt général, au nom duquel les pouvoirs publics tranchaient aisément il y a trente ans en France, apparaît comme une croyance de plus en plus fragile[3] » : les projets publics ne peuvent plus se mener dans le mépris de l'expression des citoyens.

Au centre de cette situation préjudiciable à la vie démocratique, la question de la confiance est cruciale, et s'exacerbe en période de crise[4]. Ce déficit de confiance nécessite une réponse urgente, et des formes de démocratie renouvelées et innovantes : il semble alors aujourd'hui admis dans le monde politique, et à toutes les échelles territoriales, que les pouvoirs publics doivent faciliter le développement de la participation active des citoyens à la décision publique. **La "démocratie participative" – puisqu'il s'agit du terme le plus répandu – pourrait agir comme un remède idéologique à une démocratie malade de ses errements**.

Mais peut-on supposer pour autant qu'il s'agisse d'un *besoin social* émanant des citoyens ? Rémy LEFEBVRE, politologue, se permet d'en douter : « un des paradoxes de la démocratie participative est d'ailleurs qu'elle se développe alors qu'on peut mettre en doute l'existence d'une réelle demande sociale de participation, laquelle est le plus souvent construite par les élus pour légitimer leurs dispositifs que véritablement portée par les citoyens[5] ».

3 GAUDIN J.-P. « La démocratie participative », *Informations sociale*s, 2010. n°2, p. 42–48.

4 PASQUIER R., in *Le Mensuel de Rennes*, 2 février 2012.

5 LEFEBVRE R., « La démocratie participative absorbée par le système politique local », article disponible sur le site de Métropolitiques, à l'adresse http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html

De là, nous nous interrogeons fortement sur ce phénomène du développement de la "démocratie participative", et nous posons cette question de départ, très générale : ***Que pensent les citoyens de cette « vogue participationniste[6] » et quels bénéfices en attendent-ils concrètement ?***

Puisque nous avons choisi de consacrer ce travail au vaste sujet de la participation citoyenne à la décision publique, il nous faut maintenant préciser les contours de notre objet d'étude, qui invitent à de nouveaux choix sélectifs.

2. Explication et délimitation de l'objet de recherche et du terrain d'étude

Pourquoi choisir ce sujet ?

Cet intérêt pour la question de la participation citoyenne est d'abord lié à une **conviction intime** : nous croyons sincèrement – mais non naïvement – que le développement de formes de participation innovantes des citoyens à la décision pourraient conduire à une meilleure efficacité des politiques publiques, et à restaurer en partie la confiance mutuelle entre citoyens et élus qui fait actuellement défaut, et pénalise durement la vie démocratique. Cet intérêt se traduit également par un **engagement personnel** dans une activité associative portant sur le projet urbain de l'écocité Viasilva, au cours de laquelle nous avons eu l'occasion d'observer les logiques complexes qui articulent l'élaboration d'un projet public, et les difficultés liées à la mise en œuvre de dispositifs de concertation. Enfin, cet intérêt est aussi né d'une **insatisfaction**, celle d'un citoyen ordinaire, révolté par la mise au jour de situations indignes qui n'honorent pas les principes d'équité et de justice de la démocratie.

Il faut évidemment souligner aussi que dans le cadre d'une formation en communication organisationnelle, il semble naturellement intéressant de se pencher sur les formes et les logiques organisationnelles qui régissent l'action des collectivités.

Explication de l'objet de recherche

Nous nous intéresserons donc, dans le cadre de ce mémoire, au sujet général de la participation citoyenne. D'emblée, nous croyons utile de justifier le choix d'utiliser, tout au long de ce mémoire, le terme de "participation citoyenne", et non ceux de "démocratie participative" et ses déclinaisons, dont on peine à reconnaître qu'ils puissent constituer des concepts d'entendement convaincants. En faisant ce choix,

6 LEFEBVRE, *op.cit.*

nous pouvons ainsi balayer un large spectre, qui englobe divers degrés de participation et d'articulation à la décision.

Nous explorerons "la participation citoyenne" de deux manières. D'abord, nous nous attacherons à la manière dont elle s'organise, comment elle s'inscrit dans les processus décisionnels, quelles en sont ses logiques et ses conditions ; nous chercherons donc, dans une **approche "par le haut"**, à mesurer les efforts des pouvoirs publics en la matière, à savoir comment elles envisagent le passage d'une injonction idéologique à la participation, liée à un contexte de crise, à la structuration concrète d'un dialogue élus/citoyens. D'un autre côté, nous tenterons d'observer, dans une approche cette fois **"par le bas"**, quels rapports entretiennent les citoyens avec la notion de participation, ce qu'ils en pensent et en attendent.

Délimitation du terrain d'étude

L'échelle spatiale retenue pour notre terrain d'étude est l'espace politique de Rennes Métropole, qu'il faut entendre comme les 43 communes autonomes qui composent ce territoire, mais également dans son ensemble structuré, à savoir l'intercommunalité. Ce choix n'est pas anodin, et se justifie – au-delà de l'évidente proximité du terrain – par des formes d'opportunisme liées au contexte de ce mémoire :

- L'intercommunalité de Rennes Métropole est un espace qui s'étend géographiquement, et se renforce politiquement, dans un contexte national de décentralisation et de transfert des compétences des collectivités. Ainsi, Rennes Métropole a intégré 6 nouvelles communes au 1er janvier 2014, et va acquérir le statut de métropole de droit commun le 1er janvier 2015. C'est donc une organisation en recomposition, aux compétences élargies, confrontée à des enjeux majeurs de gouvernance, et où la démocratie locale reste à inventer.

- Le renouvellement des mandats municipaux, dans le cadre des élections de mars 2014, qui intègrent notamment l'élection des conseillers communautaires de Rennes Métropole au suffrage universel. Nous ne doutons pas, par ailleurs, que la campagne électorale mette en avant la thématique de la participation citoyenne, et alimente notre travail.

Par ailleurs, est-il utile de le préciser, puisque nous avons prétention à dresser un état des lieux, notre travail se situera nécessairement dans le contexte le plus actuel possible, même si nous livrerons bien sûr des informations plus anciennes pour favoriser la compréhension de l'actualité.

3. Formulation de la problématique et premières hypothèses

Après avoir mieux précisé les contours de notre objet de recherche, nous pouvons désormais formuler la problématique qui articulera notre travail de mémoire :

Les attentes exprimées par les pouvoirs publics et les citoyens de Rennes Métropole en matière de démocratie locale témoignent-elles d'une vision partagée du développement de la participation citoyenne ?

De cette problématique centrale, d'autres questionnements constitueront le fil rouge de notre travail, notamment celui des échelles de la participation, et de la possibilité ou non d'imaginer l'organisation de démarches participatives à l'échelle intercommunale, ou la création d'un modèle partagé par les communes. Mais nous pouvons déjà émettre plusieurs hypothèses, qu'il nous appartiendra de vérifier :

- Selon nous, le renforcement politique de l'intercommunalité, la mise en place de grands chantiers, associés à un essor démographique important (+ 200 000 habitants annoncés à l'horizon 2040) rend indispensable de nouvelles manières d'associer les citoyens à la prise de décision pour des projets qui les concernent directement ; les pouvoirs publics comme les citoyens en seraient parfaitement conscients (les premiers pour prévenir la contestation, les seconds parce que leur lieu de vie va considérablement évoluer) ;
- Mais il pourrait régner une forte incompréhension entre les citoyens et les pouvoirs publics en matière de participation, qui freinerait son développement ;
- Cette incompréhension pourrait aussi exister entre l'instance intercommunale et les communes qui la composent.

4. Posture de recherche et méthodologie générale

Posture de recherche

De toute évidence, notre travail ne prétend pas défricher un nouveau thème de recherche. Nous constatons à cet égard que les recherches portées sur la question de la participation citoyenne se sont considérablement développées ces dernières années, à mesure que le concept de démocratie participative s'impose dans le monde politique. Nous aurons donc recours, tout au long de ce mémoire à l'appui incontournable d'un certain nombre d'auteurs, issus principalement des sciences politiques, des sciences de l'information et de la communication, de la sociologie[7].

7 Il appartient donc au lecteur de se référer à la bibliographie générale de ce mémoire, ainsi qu'aux notes de bas de page.

D'emblée, et puisqu'il s'agit pour nous d'observer et de comprendre les perceptions des acteurs quant à la question de la participation, nous refusons une vision déterministe de la société, mais reconnaissons, dans une **posture interactionniste**, l'existence d'acteurs-sujets, en interaction constante avec leur environnement, et qui agissent et interprètent les discours délivrés par les institutions en fonction de ces interactions, sans que le sens ne soit donné. De la même manière, nous postulons une **approche constructiviste** du monde social, c'est-à-dire dépendant des acteurs qui le composent, et dont les systèmes de significations ne sont pas figés, mais en évolution constante. En conséquence, nous accorderons une grande importance au recueil des perceptions d'acteurs différents, dans une **approche compréhensive** qui vise à appréhender leurs logiques d'action et de pensée, issues de leurs expériences personnelles et collectives.

Nous avons par ailleurs souligné notre intérêt prononcé pour le sujet de la participation citoyenne. S'il témoigne donc d'un choix librement consenti, et conditionne le niveau d'investissement dans ce travail de mémoire, il oblige aussi à faire preuve d'une grande prudence, une trop forte implication personnelle pouvant conduire à un travail trop "orienté", trop "militant" : investi de mon rôle de citoyen actif, mon jugement ne court-il pas le risque d'être biaisé ? Les exigences de la recherche peuvent-elles s'accommoder des tensions liées cette double posture ? De fait, **notre travail exige un recul et une réflexivité de chaque instant : « connaître, c'est d'abord se connaître[8] »**.

Enfin, notre travail ne vise pas à établir une liste de bons et de mauvais élèves en matière de démocratie et de participation citoyenne, ce qui n'aurait pas grand intérêt pour la recherche. Ainsi, nous attacherons une importance toute particulière à ne pas "incriminer" des personnes ou des communes en particulier, et particulièrement au cours de nos enquêtes de terrain. Cela ne nous dispense pas pour autant d'une critique constructive qui pourrait dénoncer d'éventuelles dérives.

Méthodologie générale

Nos ambitions de recherche, qui visent à établir un état des lieux général sur la question de la participation citoyenne à Rennes Métropole, impliquent inévitablement un vaste travail d'investigation. Il s'agira d'abord, grâce aux lectures entreprises, de décrypter ce qui entoure la notion de participation, ses enjeux, ses conditions et ses difficultés ; puis d'analyser les discours institutionnels qui circulent dans Rennes Métropole, ainsi que les dispositifs participatifs existants, notamment grâce à l'épluchage de la presse locale, l'observation directe, ou avec l'appui des entretiens réalisés ; et enfin d'interroger les perceptions des acteurs, à

8 VAN CAMPENHOUDT L., QUIVRY R., *Manuel de recherches en sciences sociales*, 2011[4], Dunod, Paris.

l'occasion d'enquêtes dont nous expliquerons au préalable la méthodologie précise, et qui s'attacheront à respecter les postures de recherche annoncées, dans la perspective d'apporter des réponses, sinon des pistes, à la résolution de notre problématique.

5. Annonce du plan

Notre travail de mémoire se structure en trois étapes. Au cours d'une première partie fondatrice, nous poserons nécessairement le cadre théorique de ce travail, en explorant différents concepts liés à la démocratie, et à la place des citoyens dans les processus décisionnels ; nous en profiterons pour dresser une typologie des formes de la participation, qui nous permettra de mieux appréhender les termes utilisés dans les discours politiques, et de comprendre les niveaux d'articulation de la participation avec la décision. Puis nous expliquerons pourquoi il est indispensable d'opérer un "débat sur le débat" afin d'éviter toute dérive ou perversion d'une démarche participative, en démontrant les potentialités, mais surtout les difficultés et les conditions de la participation, parmi lesquelles la gestion du conflit et la question de la confiance. Enfin, nous nous attacherons aux modalités d'organisation de la participation, qui nécessitent une seconde réflexion plus pratique sur les échelles territoriales et la notion de proximité, sur la méthode et les moyens des collectivités, mais aussi sur la législation qui encadre la participation citoyenne à l'action publique.

Dans la seconde partie de notre travail, nous procéderons à un recentrage sur notre terrain d'étude, en dressant un état général des discours qui circulent et des pratiques effectives en matière de participation citoyenne dans Rennes Métropole. Nous reviendrons d'abord sur le mode de fonctionnement de l'intercommunalité, et sur les enjeux de gouvernance que pose son renforcement institutionnel. Puis nous verrons en quoi la question de la démocratie locale est-elle d'actualité à Rennes Métropole, en constatant l'existence d'une enquête d'ampleur menée sur le sujet en 2011, ainsi que l'inscription de l'impératif participatif dans le Projet de territoire validé en 2013 ; nous nous appuierons également sur l'exemple de la ville de Rennes, dont les élections Municipales ont mis en avant la thématique de la participation, jusqu'à envisager la tenue d' « Assises de la démocratie locale » fin 2014. Nous détaillerons enfin quelques démarches participatives marquantes du territoire, initiées à l'échelle intercommunale ou communale, afin de mesurer leurs réussites et leurs difficultés, au regard des arguments développés au cours de notre première partie.

Notre troisième partie sera consacrée à un travail dit "de terrain", qui s'articulera en deux actes, et au cours duquel nous essaierons de confronter nos hypothèses et nos premières réflexions aux représentations des acteurs de la participation, à savoir les

municipalités et les citoyens, afin de comprendre leurs attentes, et ainsi tenter d'apporter des réponses à notre problématique. Cette dernière partie relatera donc largement notre méthodologie – et les difficultés que nous avons pu rencontrer – ainsi que nos deux analyses détaillées.

PARTIE 1 : Exploration du cadre théorique de la participation citoyenne : des concepts à manier avec prudence

La thématique de la participation citoyenne, nous l'avons souligné en introduction, bien qu'elle trouve aujourd'hui un écho considérable dans l'actualité politique, n'est pas une question nouvelle, mais fonde la réflexion sur la démocratie depuis ses origines. Quelle place faut-il donner au citoyen dans le système démocratique ? Si par essence, la démocratie est "le pouvoir par le peuple, pour le peuple", ce pouvoir peut s'exprimer à des degrés différents, selon les manières de la concevoir. Il convient donc, à l'occasion de cette première partie, d'explorer les concepts qui entourent la notion de participation citoyenne à la décision publique, de définir ses potentialités et ses difficultés, et de réfléchir aux conditions de sa mise en œuvre.

Chapitre 1 : Repenser la place du citoyen dans le système démocratique

1.1 L'élection ne suffit plus ! De quelques alternatives au système représentatif

Le système démocratique "moderne" dans lequel nous évoluons aujourd'hui est issu du XVIII[ème] siècle, en grande partie inspiré du système parlementaire britannique, puis des révolutions américaine et française. Depuis, et comme le soulignent BRAILLON et TADDEI[9], ce système s'est imposé et a finalement peu évolué dans ses principes fondamentaux : « contre les tenants de la démocratie directe (mythe athénien ou utopie révolutionnaire) il institue une démocratie représentative et seulement représentative, que l'on peut qualifier de **"démocratie de pure délégation"** : les citoyens ont un droit éminent qu'ils expriment symboliquement et pratiquement par le bulletin de vote, mais celui-ci déposé dans l'urne, ce droit est en quelque sorte suspendu, délégué au vainqueur de la compétition électorale pour toute la durée du mandat de ce dernier, jusqu'au scrutin suivant ».

Cette représentation/délégation s'est inévitablement imposée, du fait

9 BRAILLON C. et TADDEI D., « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, 2002/4 n°23, p.89-96.

principalement des distances géographiques (au rythme où les nouvelles circulaient, on conçoit mal l'absence de représentants locaux du pouvoir), et du fossé culturel profond qui séparait la masse des citoyens de l'élite au pouvoir (l'alphabétisation est somme toute récente), jugée plus à même de prendre les bonnes décisions pour l'intérêt général. Or aujourd'hui, la situation a changé : avec l'abolition des distances liée à l'essor des transports et des moyens de communication, et l'augmentation du niveau moyen de connaissances – si bien que l'on reconnaît parfois au citoyen un statut d' "expert" – pour BRAILLON et TADDEI « **c'est le contrat de délégation, qui instituait la démocratie traditionnelle qui est obsolète** et donne naissance à une relation nécessairement d'un type nouveau entre citoyens et élus ». En outre, comme le souligne Pierre ROSANVALLON, **les citoyens « deviennent des témoins actifs qui contraignent le pouvoir à justifier son action »** :

> *« Il ne suffit plus d'être élu pour avoir la confiance des citoyens. Au contraire, se met en place une "démocratie de la défiance" : via les sondages, via la presse, mais aussi par le biais de nouvelles activités associatives et citoyennes, les gouvernants, à peine élus, se voient surveillés, défiés, rappelés au fait qu'ils n'incarnent pas la volonté générale mais seulement une majorité temporaire[10]».*

Avec cet essoufflement de la relation traditionnelle entre citoyens et représentants élus, il n'est donc pas étonnant de voir ressurgir d'autres manières d'envisager la démocratie et le pouvoir de décision des citoyens. Souvent qualifiées d'utopies, plusieurs théories de la démocratie ont été explorées, envisageant des manières alternatives d'organiser le rôle des citoyens dans les processus de décision.

Les partisans de la ***démocratie directe*** envisagent un exercice direct du pouvoir par les citoyens, sans représentants. C'était d'ailleurs ce principe qui régissait la démocratie originelle athénienne, où les citoyens se réunissaient à l'Agora pour discuter et délibérer directement, sans passer par des représentants élus. Le principe du **tirage au sort** avait alors été considéré comme le moyen le plus démocratique de répartir les charges du pouvoir entre les citoyens – avec toutes les réserves que la définition même de citoyen soulevait alors. Plus récemment en France, en 1871, la Commune de Paris avait tenté d'instaurer la démocratie directe contre l'Assemblée nationale.

Dans les années 1970, on voit émerger en France et à l'étranger diverses revendications, aussi bien dans le monde de l'entreprise qu'au niveau territorial

10 Interview de *Philosophie magazine* pour l'ouvrage *La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité, proximité*, 2008, Seuil, article disponible à l'adresse http://ht.ly/uKK21

(groupes d'action municipale) : ces mouvements, portés principalement par les classes moyennes, se revendiquent pour certains de la démocratie directe, et veulent notamment s'essayer au **principe d'auto-gestion** (BRAILLON, TADDEI). Dans le même temps, on expérimente, en Allemagne et aux États-Unis, des "jurys de citoyens", sur le mode athénien du tirage au sort, respectivement pour réformer la planification urbaine, et pour l'expertise des programmes des candidats américains (BLANC[11]). La démocratie directe a aussi existé jusque récemment en Suisse, avec la *Landsgemeinde*, et s'exprime sporadiquement dans plusieurs pays qui reconnaissent le droit d'initiative populaire ou le référendum local (GAUDIN[12]).

Plusieurs penseurs se sont fait les chantres de la démocratie directe : ROUSSEAU[13], ARENDT, ou encore CASTORIADIS qui situe ce principe au cœur du « projet d'autonomie » individuelle et collective qu'il défend. La démocratie directe postule une **égalité effective des citoyens, une prise de décision véritablement collective, et la révocabilité des mandats**.

Au milieu des années 80, dans la lignée des théoriciens comme HABERMAS ou RAWLS, le concept de ***démocratie délibérative*** s'est progressivement développé pour s'imposer dans la philosophie politique anglo-saxonne (BLONDIAUX[14]), comme « un idéal de gouvernement dans lequel la légitimité d'une décision repose, au-delà de l'élection, sur l'existence d'une discussion préalable, à laquelle devraient pouvoir participer tous ceux que la décision concerne ». C'est donc bien la **discussion – fondée sur le consensus et l'absence de contraintes –** entre des citoyens égaux qui seule peut fonder la légitimité d'une décision politique.

1.2 Avènement du concept flou de « démocratie participative »

Né dans les années 60 dans le monde anglo-saxon, sous la plume de plusieurs auteurs, comme PATEMAN ou MAC PHERSON, le concept de ***démocratie participative***, supplanté un temps par celui de démocratie délibérative, **s'est finalement imposé en France depuis plusieurs années**. C'est principalement en 2007, lors de la campagne présidentielle, que le concept a retrouvé une vigueur considérable, mis en avant par la candidate Ségolène ROYAL, influencée par la stratégie de campagne du candidat américain OBAMA, et par l'expérience menée en Poitou-Charentes sur les budgets participatifs des lycées.

---

11 BLANC M. « Démocratie participative et classes moyennes », *Espaces et sociétés*, 1 avril 2012. Vol. n° 148-149, n°1, p. 219-232.

12 GAUDIN J.-P. « La démocratie participative », *Informations sociale*s, 2010. n°2, p. 42–48.

13 *Du contrat social*, 1762

14 BLONDIAUX L. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout », *Mouvements* 5 juin 2007, Vol. n° 50, n°2, p. 118-129

Selon BLONDIAUX, cette expression est « absurde » et « relève du pléonasme[15] », **puisque la notion même de démocratie implique celle de participation[16]**. D'ailleurs, lorsque pour la première fois, dans les années 70, les concepts de "participation" et de "concertation" se traduisent par des dispositifs de type forums de discussion, « la préoccupation première est surtout d'organiser des contrepoids emblématiques par rapport aux décisions officielles et au pouvoir des élites[17] » pour apaiser un climat social tendu, mais sans aucune réflexion sur les méthodes à employer. Dans les années 90, sous le couvert de participation, les pouvoirs publics recourent massivement à des techniques standardisées, instrumentalisées, de sondages-enquêtes visant davantage à renforcer le pouvoir en place qu'à susciter le débat démocratique, selon AKRAB[18].

La rhétorique de la démocratie participative fait l'objet de nombreuses critiques, parmi lesquelles on considère que les discours ne seraient que rarement suivis d'actes concrets. Mais si ses partisans et ses détracteurs font valoir chacun leurs arguments, et si la participation citoyenne tarde à se développer concrètement, il semble pour le moins aujourd'hui acquis, dans le monde politique, universitaire, et parmi les citoyens, qu'il y a urgence à envisager de nouveaux modes de relation entre pouvoirs publics et citoyens. Selon BLONDIAUX, nous avons véritablement basculé vers « l'impératif participatif » dans les processus de l'action publique :

> *« L'idée selon laquelle les décisions doivent être prises au plus près de ceux qu'elles touchent est reconnue désormais comme une catégorie générale de l'entendement politique. Les politiques sont invités "à faire proche", dans la posture sinon dans l'action. Dans ce nouvel environnement idéologique, la "démocratie de proximité" s'impose comme une solution naturelle[19] »*

1.3 Typologie des formes de la participation

Sous le concept "fourre-tout" de démocratie participative, plusieurs notions émergent, avec des degrés divers d'articulation de la participation à la décision. Nous nous proposons d'en dresser ici quelques exemples de typologie, fondées sur

15 *Ibid*

16 C'est d'ailleurs en accord total avec cette idée que nous justifions notre choix de préférer, tout au long de ce travail, le terme plus générique de "participation citoyenne".

17 GAUDIN, *op.cit.*

18 AKRAB H. « L'intégration des dispositifs délibératifs dans les pratiques intercommunales », *Communication & Organisation*.,2013. n°1, p. 51–61

19 BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, pp. 67-68 (cité par AKRAB, *op.cit*.)

les remarques de plusieurs auteurs[20].

ARSTEIN décrit 3 niveaux de participation, de façon simplifiée :

- Un nul ;
- Un symbolique qui recouvre les notions d'information, de consultation et de concertation ;
- Un réel qui associe les notions de partenariat, de délégation et de pouvoir citoyen.

Pour GAUDIN[21], il existe également 3 niveaux de participation :

- Participer à une consultation ;
- Participer à un débat public (confrontation des points de vue, discussion, expression de toutes les opinions) ;
- Participer aux choix eux-mêmes (coproduction).

METTAN quant à lui identifie 4 niveaux de participation :

- *Information* : il n'y a pas d'échange entre les interlocuteurs et les décideurs ; la communication se fait de manière unilatérale. On met au courant le « grand public » d'intentions et de faits, mais mais cela n'a pas vocation à modifier la décision, l'information intervenant au stade ultime des projets. La participation est alors réduite à une opération de communication visant à promouvoir les projets[22].
- *Consultation* : il y a bien un échange à double sens, tendant à prendre en considération les intérêts et les suggestions des participants, mais sans garantie des suites données et de leur importance sur la décision.
- *Concertation*: le dialogue est destiné à développer une vision commune ; il doit permettre au public de s'informer et de s'exprimer à un stade où la décision n'est pas irréversible, et que des corrections peuvent être apportées. La concertation va donc plus loin que la consultation, en ce qu'elle tente d'ajuster les décisions en fonction des intérêts de chacun.
- *Négociation* : elle implique plutôt un nombre restreints d'acteurs, en situation d'interdépendance, qui ont des divergences et engagent un dialogue pour rechercher les solutions les plus acceptables pour leurs intérêts. On est davantage dans une logique de "co-décision".

20 Et notamment à l'aide du chapitre « Cadre théorique de la concertation » qui recense avec pertinence les réflexions d'auteurs sur les niveaux de participation, in « GECOBAIE Phase 1 – Acteurs, concertation et territoires », rapport intermédiaire du Pôle d'enseignement supérieur et de recherche agronomique de Rennes, Mars 2003 (page 36).

21 GAUDIN, *op.cit.*

22 On peut toutefois considérer qu'informer est déjà donner du pouvoir aux citoyens, en leur donnant les clefs de compréhension des projets et en facilitant leur *empowerment*.

Catherine ATGER souligne que la notion même de concertation, qui a pris un sens très générique dans les discours liés à la démocratie participative, est plutôt vague : si "concerter" signifie effectivement agir de concert, voire se mettre d'accord, la "concertation" ne va souvent pas plus loin que de demander l'avis avant d'agir.

La notion de participation est donc bien à lier au concept de pouvoir. Les manières de nommer la participation et d'envisager son articulation avec la décision dépendent en premier lieu des motivations des décideurs à accorder aux citoyens un relatif pouvoir de décision[23] : à un niveau faible d'articulation avec la décision, elle ne vise qu'à répondre à une obligation légale, ou améliorer son image (réunions publiques d'information, enquêtes publiques, sondages) ; à un niveau élevé, elle cherche à développer en commun les projets, ou à encourager l'activité associative (ateliers thématiques, forums ouverts, certaines plateformes d'échange sur Internet). Néanmoins, les avis sont partagés sur la question d'associer participation et partage du pouvoir décisionnel, qui reste la prérogative ultime des élus. Mais si la question n'est pas tranchée, elle permet toutefois de mieux comprendre les enjeux qu'implique l'utilisation des divers termes de la participation dans les discours politiques.

Chapitre 2 : Potentialités et difficultés de la participation citoyenne : le "débat sur le débat"

2.1 Vers une revalorisation de la démocratie représentative ?

On conçoit alors assez facilement les arguments des partisans du développement de la participation citoyenne dans la vie démocratique :

- *Restauration de la confiance* : en premier lieu, ce développement pourrait renforcer la transparence, et contribuer à restaurer la confiance des citoyens en leurs élus et la démocratie en général, tout en réaffirmant leur rôle majeur d'acteurs politiques. Cela pourrait conduire progressivement à améliorer l'image des élus et enrayer la montée de l'abstentionnisme.

- *Réduction des injustices sociales* : en favorisant l'expression de la diversité des points de vue, les dispositifs de participation citoyenne pourraient révéler et **permettre la reconnaissance politique des**

23 Et cette motivation dépend pour beaucoup de la manière des élus de considérer les **différentes figures de l'habitant** : usager, consommateur de services publics, citoyen.

opinions minoritaires et des individus d'ordinaire isolés du débat public. De là, en "politisant" les publics les plus éloignés de la sphère politique, en accroissant les efforts en matière de représentativité, les dispositifs participatifs pourraient permettre d'**éviter la reproduction des rapports de force classiques, et conduire à la réduction des injustices sociales** (BLONDIAUX[24]).

- *Emancipation et empowerment des individus* : la participation citoyenne, organisée en débats, permettrait de dépasser la distinction entre le "savant" et le "profane" : « spécialistes et citoyens gagneraient à apprendre les uns des autres » (GAUDIN, *op.cit.*). Ce croisement des expertises, ainsi que l'apprentissage mutuel de la "chose publique", du "vivre ensemble", permettrait l'émancipation et l'*empowerment* des individus et des groupes.

- *Meilleure efficacité de l'action publique* : la distinction savant/profane étant dissipée, les expertises d'usage mobilisées pourraient **enrichir la qualité de la décision** et conduire à une meilleure efficacité des politiques publiques.

- *Développement du sentiment d'appartenance* : avec la possibilité de faire ensemble les projets, le lien social peut être renforcé ; les individus se soudent en une communauté d'appartenance, une identité territoriale peut émerger.

- *Meilleure acceptation sociale des projets* : en faisant la pédagogie de la décision et en intégrant la parole des citoyens en amont, les projets sont plus facilement acceptés ; les situations de crise peuvent être apaisées.

Au contraire de la démocratie directe, **la démocratie participative ne va donc pas à l'encontre de la démocratie représentative, et ne saurait s'y substituer : les deux modèles doivent coexister**, la première devant revaloriser la seconde, en réinterrogeant ses modes de fonctionnement traditionnels.

24 BLONDIAUX L. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout », *Mouvements* 5 juin 2007, Vol. n° 50, n°2, p. 118-129.

2.2 La participation citoyenne sous conditions

Risques de perversion

Face aux arguments idéaux invoqués pour le développement de la participation citoyenne, il est indispensable de faire preuve de prudence, en présentant ses limites, ses risques et ses principaux freins. Nous prenons le parti de nous approprier la réflexion de Loïc BLONDIAUX[25], qui livre quelques clés de compréhension quant aux risques de perversion qu'encourent une mauvaise conception préalable de la participation citoyenne. Ses arguments tiennent en cinq points :

- *L'argument du consensus* : les organisateurs de la participation doivent avoir une vision claire de la place qu'ils souhaitent accorder au conflit. Doivent-ils privilégier l'unification des points de vue – et donc empêcher l'émergence du conflit – ou laisser s'exprimer les opinions contradictoires, parfois irréductibles ?

- *L'argument de l'asymétrie* : la démocratie participative, telle qu'elle se donne le plus souvent à voir, peut contribuer à **renforcer les inégalités sociales et l'exclusion politique**, lorsque sa rhétorique, ses dispositifs, ne reproduisent finalement que les dispositifs de représentation classique, où certains groupes sociaux n'ont pas accès à la parole publique.

- *L'argument de l'apolitisme* : la démocratie participative voudrait consacrer **une figure nouvelle, le « citoyen ordinaire », contre la lutte organisée** (associations, partis, syndicats) ce qui est en fait une fiction politique puisque tout citoyen intégré dans un dispositif participatif est en fait déjà plus ou moins engagé, informé. Par ailleurs, on peut observer que ce sont souvent des citoyens bien informés et organisés en groupes qui interviennent dans le débat public.

- *L'argument de l'artificialité* : les dispositifs de participation sont bien souvent anticipés, scénarisés, et ne laissent que **peu de place à l'initiative ou à la résistance des participants**. **Or c'est l'inattendu, l'inhabituel qui doit garantir la qualité du débat.**

- *L'argument du simulacre* : la question de **l'articulation de la participation sur la décision est fondamentale**. En effet, il s'agit avant tout de savoir si la participation peut effectivement faire infléchir la décision, ou si la décision finale reste le monopole des représentants.

25 BLONDIAUX, *op.cit.*

Les questions de la confiance et du conflit

La question de la participation citoyenne cristallise un grand nombre de craintes, du côté des organisateurs comme des participants : « ces peurs réciproques sont de différentes natures : pour les habitants, peur d'être récupérés, mal compris ou manipulés ; pour les élus peur que se créent des contre-pouvoirs, peur de se heurter à la défense d'intérêts particuliers ; pour les services publics, les techniciens, peur d'être remis en question, débordés par l'expression des besoins. » (BRAILLON, TADDEI, *op.cit*). Afin de faire face à ces craintes, les pouvoirs publics doivent donc réfléchir à ce qu'ils souhaitent mettre en place. Deux questions nous semblent essentielles à la conception d'un dispositif de participation citoyenne :

- ***La question de la confiance***. Afin d'éviter « l'artificialité » ou le « simulacre » décrits par BLONDIAUX, une relation de confiance préalable doit être établie ; pour cela, les organisateurs doivent **poser clairement toutes les conditions de la participation** : « il s'agit de définir clairement les objectifs, la place de la participation des habitants dans le processus de décision, le rôle des différents acteurs » (BRAILLON, TADDEI, *id.*). **L'information** doit être à la base d'un dispositif participatif : en faisant œuvre de transparence, l'organisateur s'offre les moyens de restaurer la confiance, préalable essentiel à la mobilisation des citoyens.
- ***La question du conflit***. Le conflit a-t-il un rôle structurant, la participation est-elle nécessairement conflictuelle ? Faut-il le faire advenir ou l'empêcher ? Le conflit cristallise les principales appréhensions des élus, et les manières de l'envisager, de l'intégrer à un dispositif participatif doivent être pensées au préalable. La meilleure manière de le laisser se développer sans qu'il parvienne à être constructif serait encore de nier sa possibilité.

Comprendre les attitudes des citoyens

Il s'agit aussi, et surtout, d'apprendre à comprendre et anticiper les attitudes des citoyens face à l'opportunité qui leur est donnée de participer à l'action publique. **L'erreur serait d'abord de considérer qu'un dispositif va naturellement occasionner un élan citoyen massif**. D'abord, il faut savoir admettre que les individus peuvent tout simplement ne pas être intéressés par les questions liées à l'action publique ; cet argument est d'ailleurs trop souvent avancé par les élus pour justifier l'échec ou l'absence de dispositif participatif. A titre d'exemples, deux attitudes répandues du comportement citoyen méritent qu'on s'y attarde :

- ***L'atttitude NIMBY (''Not In My Back Yard''[26] ?*** : « La grande difficulté, qui paraît bien souvent insurmontable, est de passer de la défense d'intérêts particuliers à la notion d'intérêt général[27] ». En effet, les dispositifs participatifs se heurtent trop souvent à l'attitude NIMBY des participants, directement impactés par un projet public (c'est particulièrement le cas pour les projets urbains, lorsqu'ils viennent modifier un paysage, grignoter un terrain privé, ou conduisent à l'expropriation). Cette attitude, parfaitement résumée par MITTERRAND (« tout le monde veut le train, mais personne les rails ») est fondamentalement légitime : exprimer son désaccord en public est un droit ; mais elle traduit bien toute la difficulté, pour les participants comme les organisateurs, de dépasser le stade des intérêts privés pour glisser vers un débat collectif constructif, au plus près de "l'intérêt général".
- ***Le paradoxe de l'action collective*** : théorisé par Mancur OLSON[28], le paradoxe réside dans le fait que les individus auraient tendance à se comporter comme des « passagers clandestins » : conscients qu'ils bénéficieront quoi qu'il arrive des avantages de l'action collective, ils préfèrent s'abstenir, car la participation a un coût en termes de temps et d'argent. OLSON soutient que plus le groupe concerné est grand, plus sa théorie se vérifie.

Avant même de l'organiser concrètement dans un dispositif particulier, les pouvoirs publics doivent donc penser les avantages et les difficultés de la participation citoyenne, en posant clairement les enjeux, les termes et les objectifs, et en appréhendant les comportements possibles des citoyens. Sans quoi les organisateurs encourent le **risque de renforcer irrémédiablement l'incompréhension et le sentiment de frustration entre élus et citoyens**.

26 En Français, "pas dans mon arrière cour".
27 BRAILLON, TADDEI, *op.cit.*
28 *Logique de l'action collective*, 1965

Chapitre 3 : Comment organiser la participation citoyenne ?

3.1 Le choix des échelles de la participation

L'idée que la commune et le quartier seraient les échelons les plus adaptés à l'émergence de dispositifs de participation citoyenne est largement répandue parmi les penseurs de la démocratie locale et les pouvoirs publics. Le principal argument avancé est celui de la *proximité* (nous le verrons un peu plus loin, ce n'est pas un hasard si la loi de 2002 accole les termes de « démocratie et proximité »). La proximité étant érigée comme condition de l'efficacité de l'action publique, on comprend aisément que « le quartier est présenté de façon consensuelle comme le lieu d'une sociabilité idéalisée, celle du "village dans la ville", où il fait bon vivre ensemble » (LAMOURE). Le quartier est donc vu comme un échelon politique tout à fait pertinent, qui rapproche les concitoyens, et les citoyens de leurs élus, et où les débats peuvent être les plus constructifs. L'institutionnalisation des Conseils de quartier en est la traduction la plus visible.

Irait-on jusqu'à dire, alors, que la participation citoyenne serait conditionnée à une sorte de "loi de proximité" ? Si l'on peut supposer en effet que des problèmes micro-locaux mobilisent plus naturellement que des problèmes éloignés géographiquement, la notion de proximité est toutefois à interroger. L'association systématique, dans les discours politiques, de la proximité spatiale et du lien social tient en partie du mythe, selon lequel la commune ou le quartier fonctionneraient encore comme des villages d'autrefois, ou prévalaient une forte solidarité et une culture commune entre les habitants. Or, postuler cela revient à renier les profonds bouleversements qui ont modifié le visage des villes et les rapports entretenus par leurs populations. Et notamment en ce qui concerne les mobilités : de plus en plus de citoyens se déplacent de ville en ville au cours de leur vie. Et même, toute l'existence d'un individu n'est pas figée dans un même lieu : il vit, travaille, consomme parfois dans autant de lieux différents. **En conséquence, on ne peut supposer avec certitude l'existence d'un lien social fort entre les habitants d'une même commune, d'un même quartier, sous prétexte qu'ils sont spatialement proches**. Il convient donc, selon nous, de considérer l'argument de la proximité avec prudence.

La participation citoyenne est-elle exclusivement concevable à l'échelle de la commune ? Si l'expérience démontre qu'il s'agit de l'échelon le plus pertinent, quelques tentatives laissent cependant envisager la possibilité de dispositifs participatifs à une plus grande échelle : les budgets participatifs des lycées de la

Région Poitou-Charentes, initiative sur laquelle s'est appuyé Ségolène ROYAL pour défendre son idée de démocratie participative, en sont l'exemple le plus couramment cité. Plus près de notre terrain d'étude, on peut noter le dispositif « On se connaît ?[29] », ou la création du « droit d'interpellation[30] », impulsés par le Conseil général d'Ille-et-Vilaine, destinés à améliorer sa relation avec les "Bretilliens"[31]. A l'échelle du Conseil régional, une vaste démarche participative, Bretagne 2030[32], « la communauté de concertation », a également été organisée en 2013.

La participation citoyenne fait donc bel et bien partie des préoccupations des élus aux échelles supra-communales, toujours en invoquant la nécessité de la proximité. Néanmoins, les expérimentations citées en exemple ne sont pas fondées sur la même conception de la participation citoyenne, et n'ont pas non plus les mêmes objectifs. Les budgets participatifs des lycées, dispositifs qui se rapprochent le plus de la co-construction de la décision, s'il sont initiés par la Région, réclament un nécessaire relais dans les lycées, donc renvoient finalement à une participation micro-locale. Les dispositifs du Conseil général d'Ille-et-Vilaine relèvent davantage d'une volonté de transparence et d'information du public que de débats sur un projet précis. Quant à la démarche Bretagne 2030, elle relève avant tout de l'exercice prospectif, qui consiste plus à imaginer que proposer, et encore moins décider.

Au même titre qu'il existe un problème d'échelle spatiale de la participation, on peut également soulever ici celui de l'échelle temporelle, tout aussi important. En effet, les différents acteurs n'entretiennent pas le même rapport au temps : il y a d'abord le temps des habitants-usagers-consommateurs de services publics, celui des contraintes du quotidien, qui exigeraient des réponses immédiates à des problèmes urgents ; puis le temps des élus, lui aussi restreint, celui d'un mandat et des enjeux d'une réélection. Or **ces temps courts, dans une**

29 En octobre 2012, 5 000 contributions à l'enquête « On se connaît ? » étaient revenues au Conseil général ; s'en étaient suivis des cafés citoyens en mars 2013, afin de recueillir les attentes des habitants du département (source : *Nous, vous, Ille*, juillet-août-septembre 2013, page 6)

30 « Le droit d'interpellation permet aux habitants du département d'interpeller les élus sur un sujet qui les préoccupe et qui fait partie des compétences du Conseil général » ; toutes les personnes majeures et résidant dans le département peuvent y recourir, et l'interpellation est jugée recevable à partir de 5 000 signatures issues de 10 cantons différents (source : *Nous, vous, Ille*, juillet-août-septembre 2013, page 12). Site web du dispositif : http://interpellation.ille-et-vilaine.fr/ ; jusqu'ici, seules trois interpellations ont été initiées... la plus importante ne recueillant que 413 signatures.

31 Sur la question du gentilé, les efforts du Conseil général en matière de participation citoyenne sont plus critiquables : s'il avait été promis une large consultation des habitants pour le choix de leur nouveau gentilé, la décision a finalement été prise sans prise en compte de leur avis. Voir à ce sujet le travail de Patrick JEHANNIN, « être ou ne pas être bretillien » : http://etreounepasetrebretillien.wordpress.com/

32 Le site web du dispositif régional : http://bretagne2030.jenparle.net/

société contemporaine qui revendique l'immédiateté, s'opposent au temps long de l'action publique et de la ville, qui nécessite des réflexions à long terme et une succession d'étapes complexes dans la mise en œuvre de ses projets. On comprend alors la difficulté de mobiliser élus et citoyens à dialoguer sur des projets qui se dessinent dans des perspectives à dix ou vingt ans. Parmi les arguments des sceptiques de la démocratie participative, ce problème de l'échelle temporelle est régulièrement soulevé : les démarches de participation, longues (et coûteuses), associées aux lenteurs de l'administration, ralentiraient de fait les projets d'action publique.

Il semble donc important, pour les décideurs, d'admettre que ce temps du dialogue est indispensable, et de faire comprendre aux citoyens les raisons pour lesquelles il serait impossible – voire dangereux – d'agir et de décider des projets publics dans l'urgence et l'immédiateté :

> *« Proposer aux habitants de voir leur ville pour mieux la vivre nécessite de les sensibiliser à la durée, et par ailleurs il y a de bonnes raisons politiques pour cela. Le présent permanent « rapatrie le futur dans le présent » (Zaki LAÏDI, Le sacre du présent, 2000) et crée l'impatience, l'avenir devient exigible immédiatement. Quand tout est ramené à la vie présente, le vécu est la seule réalité, l'espérance se délie de l'avenir et devient une demande sociale sans réponse possible. Il ne peut y avoir de satisfaction immédiate, il faut du temps pour construire un avenir meilleur. L'urgence évince la perspective et avec elle la possibilité même de comprendre la politique.[33] »*

Pour cela, un premier pas consisterait déjà, comme certaines collectivités le pratiquent déjà, à **définir et rendre public de manière lisible les calendriers des projets, qui établissent et justifient clairement l'articulation des temps impartis à la participation aux étapes réservées à la décision**.

3.2 Quelle méthode et quels moyens ?

La question peut sembler évidente, mais de nombreux décideurs se posent la question de la méthode et des moyens *a posteriori* de leurs initiatives de démocratie participative, lorsqu'ils ont fait le constat de leur insuccès parmi la population, ou de la pauvreté des débats qui se sont tenus. Trop souvent cantonnés à la classique réunion publique qui, au mieux, préserve une quinzaine de minutes de questions de l'assistance, **les élus reconnaissent leur impuissance dès qu'il s'agit de mettre en œuvre des formes de discussion innovantes**. Or, « la

33 DE LEGGE J., *Les propagandes nécessaires – éloge critique de la communication locale*, 2014, Le Cherche Midi, Paris, 215 pages.

participation, tout comme la démocratie parlementaire, a besoin de scènes structurées de délibération, des règles de débat et d'évaluation des effets[34] » ; et il convient de l'organiser de manière méthodique, afin qu'elle puisse servir avec efficacité le débat public et, partant, la prise de décision.

Soyons d'emblée lucides, **il semble tout à fait difficile d'imaginer un modèle sûr, figé, transposable** à toutes les situations, à toutes les questions soumises au débat, à tous les territoires et les acteurs en présence. Néanmoins, quelques recommandations générales peuvent être formulées. Si l'on en croit par exemple Marion CARREL[35], il serait notamment nécessaire, pour toute démarche participative, de :

- Confier l'organisation des débats à un tiers neutre ;
- Adosser les publics les plus éloignés de la parole publique à des groupes et collectifs, pour une meilleur visibilité ;
- Imaginer des supports de débat créatifs et innovants ;
- Expliciter le langage technique ;
- Former d'abord les élus et professionnels « à l'écoute, à la démarche ascendante, à la construction du conflit démocratique et à la coproduction d'expertise ».

Au regard de ces propositions, une autre question se profile donc : **les collectivités ont-elles les moyens financiers et humains, et les savoirs techniques nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs participatifs ?**

Si l'on considère qu'il est préférable de « confier l'organisation des dispositifs participatifs à un tiers neutre », pour assurer la qualité des débats et une meilleure gestion du conflit, cela sous-entend le recours à un prestataire extérieur. Il se trouve justement que ces prestataires ne manquent pas : depuis plusieurs années, les entreprises spécialisées en animation du débat public ont essaimé partout en France. Agences d'urbanisme ou de communication, elles ont fait du dialogue élus/citoyens leur cœur de métier, ayant compris qu'un véritable **"marché de la participation"** se mettait progressivement en place à mesure que se développait le concept de démocratie participative, face auquel les collectivités semblent démunies. Car dans la majorité des cas, les collectivités qui recourent aux professionnels de la participation ne le font pas par souci de neutralité, mais tout simplement parce qu'elles ne disposent que rarement des moyens humains et des savoirs techniques requis pour « imaginer des supports de débat créatifs et innovants ». Les professionnels de la participation leur apportent alors leur

34 GAUDIN J.-P. « La démocratie participative », *Informations sociale*s, 2010. n°2, p. 42–48.

35 CARREL M. « La gouvernance est-elle démocratique? Les enjeux de la participation citoyenne », *Informations sociales,* 2013. n°5, p. 144–151.

méthodologie (ateliers thématiques, enquêtes, forums, etc.), qui s'enrichit au fur et à mesure des expériences, ainsi que leurs outils innovants : design graphique, plateformes numériques, cartographie, visualisation 3D, etc. **Progressivement, les collectivités apprennent et s'approprient les méthodes de leurs prestataires** extérieurs, qui ont développé toute une offre de formation ciblée à destination des services et des élus. On peut donc penser qu'avec le temps, ce fossé de compétences qui sépare les collectivités et les agences spécialisées va se combler, et que les collectivités seront un jour autonomes en matière d'animation du débat public. Mais en attendant, cette externalisation de l'animation ou de la formation a un coût ! Or, **dans un contexte généralisé de restriction budgétaire, ce coût de la participation peut constituer un frein à son développement**, bien d'autres postes de dépense étant prioritaires pour les collectivités.

Mais, si nous disons que le recours à un tiers se fait davantage par nécessité que par volonté, reste que les autres exemples de recommandations avancées par CARREL peuvent tout à fait être mis en œuvre par les collectivités. Ainsi, il leur appartient « d'expliciter le langage technique » souvent hermétique des procédures qui entourent l'action publique. Cette "traduction" du vocabulaire technique doit faire partie intégrante de toute méthode liée à la participation ; en effet, **nombreux sont les citoyens qui, ne s'étant pas saisis des termes d'un débat, peuvent éprouver un sentiment d'incompétence qui empêche l'expression de leurs avis et idées**, voire leur envie de participer. Il peut donc être intéressant « d'adosser ces publics les plus éloignés de la parole publique à des groupes et collectifs », afin qu'ils y puissent trouver leur propre moyen de s'exprimer, en échangeant et s'appuyant sur d'autres personnes-relais. Pour cela, les organisateurs des dispositifs participatifs peuvent par exemple s'appuyer sur les réseaux associatifs locaux, en favorisant ce type d'initiative, qui favorise dans le même temps le passage des intérêts particuliers à la réflexion générale.

Par ailleurs, si la question de la méthode doit se poser pour l'animation des débats, elle concerne tout autant les suites qui lui sont données : **les organisateurs doivent également se donner les moyens de capter et de rendre compte de toutes les traces de la parole des citoyens, sans manipulation ni omission des opinions contradictoires et contestataires**. Ils doivent donc envisager des formats de restitution adaptés, et l'évaluation des dispositifs mis en place.

En définitive, l'efficacité de la participation dépend de l'ingénierie dont on veut bien l'entourer. Cette ingénierie se développe grâce aux moyens financiers et humains qu'on y consacre, et aux savoirs techniques issus de l'expérience progressive. **Tout ceci nécessite, au-delà d'une volonté politique sincère et de l'acquisition de savoirs-faire techniques, de réinterroger les logiques**

organisationnelles et les pratiques des collectivités, dans leur rapport aux populations. Dès lors que cette ingénierie se développe, les méthodes peuvent se consolider, sans qu'elles deviennent trop procédurales : il faut en effet sans cesse **les adapter et laisser place aux innovations ascendantes qui peuvent naître des citoyens eux-mêmes**.

3.4 L'importance du cadre juridique

Face à cette injonction idéologique à la participation, le législateur français a entrepris toute une série de mesures visant à la renforcer et l'organiser.

- *Loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi BOUCHARDEAU)* : elle renforce les **enquêtes publiques** préalables à tout projet d'aménagement dès lors qu'il est susceptible d'affecter l'environnement, en imposant d'informer le public et de recueillir ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions ;
- *Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi BARNIER)* : cette loi vient encore renforcer les modalités de participation des habitants fixés par la loi de démocratisation des enquêtes publiques, en incluant la possibilité de réunions publiques d'information et d'échange. Une **Commission nationale du débat public** est créée. La loi vise aussi à responsabiliser les citoyens : « il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement » ;
- *Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU ou loi GAYSSOT)* : outre son impact important sur la législation de l'urbanisme et du logement, elle rend obligatoire la **concertation lors de l'élaboration des documents de planification** (ScoT, PLU), sans toutefois créer de nouveaux outils de participation ;
- *Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*[36] *(loi VAILLANT)* : elle impose la **création de Conseils de quartiers** dans les villes de plus de 80 000 habitants, la composition, le fonctionnement et les compétences de ces instances étant fixées par les Conseils municipaux. Il n'a pas de pouvoir décisionnel, mais peut soumettre des propositions à la municipalité. La loi renforce aussi la Commission nationale du débat public en lui donnant le statut d'autorité administrative indépendante ;

36 Un amendement de cette loi avait été rejeté au prétexte qu'il comportait le terme de « démocratie participative » : c'est dire le caractère obsessionnel qui entoure la notion de proximité.

- *La révision constitutionnelle du 28 mars 2003* : elle instaure la possibilité de **référendums** pour toutes les collectivités territoriales, jusqu'ici réservés aux seules communes ; le résultat des ces référendums tient valeur de décision, quand ils n'étaient auparavant que consultatifs ;

- *Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (loi LAMY)* : pour la première fois, la loi introduit le terme de **« co-construction »** de l'action publique avec les habitants. Elle instaure, à titre expérimental, la **création de Conseils citoyens** dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, compose d'habitants tirés au sort, de représentants associatifs et d'acteurs locaux, qui peuvent éventuellement se substituer aux Conseils de quartier. La loi préconise également une « évaluation des progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville ».

D'autres lois intègrent également la notion de participation, ainsi celle de 2010 dite Grenelle II. D'autres encore, si elles ne n'ont pas spécifiquement trait à la participation citoyenne, s'attachent à garantir l'accès à l'information, préalable essentiel au débat, comme par exemple :

- *Loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* : elle reconnaît le droit des citoyens à la communication des documents administratifs, et institue la **Commission d'accès aux documents administratifs** (CADA) ; renforcée par la *loi du 12 avril 2000 ;*

- *Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite ATR)* : elle impose le libre accès aux documents budgétaires et aux délibérations du Conseil municipal. **« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent… est un principe de la démocratie locale »**.

L'existence d'un tel cadre législatif est nécessaire au développement de la participation citoyenne, et l'encourage fortement. Mais le comportement des élus à son égard varie : certains s'en accommodent bon gré mal gré, se contentant du strict minimum ; d'autres encore, dès lors qu'ils mettent en place un dispositif un peu plus participatif que l'enquête ou la réunion publique, font passer une obligation

légale pour une innovation démocratique. **Par ailleurs, tout comme la complexité des méthodes et des moyens, celle des contraintes réglementaires peut aussi parfois freiner le développement de la participation**.

L'efficacité réelle des démarches participatives est conditionnée à tout un ensemble de difficultés qu'il faut penser et résoudre avant même de les initier ; or les conditions de cette efficacité sont rarement réunies. Conscients que la démocratie participative n'en est qu'à ses balbutiements, nous demeurons donc prudents : dans les faits, et les exemples sont légion, les dispositifs participatifs relèvent souvent du simulacre, la participation des citoyens n'intervenant qu'à un stade avancé des projets, quand la décision est déjà partiellement, voire totalement engagée. Loïc BLONDIAUX le constate avec sévérité et lucidité : « Il faudrait être singulièrement naïf pour confondre avec de véritables tentatives de rénovation politique les opérations menées par les élus ou les candidats qui, sous prétexte d'écouter ou de faire participer les citoyens, ne sont en réalité que la continuation du marketing politique par d'autres moyens[37]*». Mais l'importance croissante de la thématique de la participation citoyenne dans l'actualité politique, considérée comme une solution-clé face à l'urgence d'un déficit de confiance des citoyens dans leurs élus, suivie par le renforcement d'un cadre législatif, offrent tout de même des raisons d'espérer un essor de la participation citoyenne, son enrichissement par essais/erreurs, et le renouvellement de la démocratie représentative par de nouvelles manières d'envisager la façon de concevoir, de "co-construire" les projets publics.*

37 BLONDIAUX L. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout », *Mouvements* 5 juin 2007, Vol. n° 50, n°2, p. 118-129.

PARTIE 2 : État des discours et des pratiques d'organisation de la participation citoyenne dans Rennes Métropole

Après avoir posé les jalons d'une réflexion générale sur la participation citoyenne en France, nous nous proposons, dans cette seconde partie, de nous focaliser sur notre terrain d'étude, Rennes Métropole. Nous décrirons d'abord brièvement les modes d'organisation de la décision et les enjeux de gouvernance du territoire, dans le contexte particulier d'un renforcement annoncé du rôle des intercommunalités. Puis, à la lumière des arguments développés dans notre première partie, nous tenterons de prendre une mesure générale de l'état actuel des réflexions menées sur la question de la participation citoyenne, en nous appuyant sur les discours qui circulent à son propos, sur les promesses engagées dans les programmes électoraux, ainsi que sur les dispositifs déjà mis en œuvre ou en gestation, qu'ils soient d'ordre réglementaires ou expérimentaux.

Chapitre 4 : Rennes Métropole, nouvelle échelle de pouvoir, nouvelle échelle démocratique ?

4.1 Le renforcement du pouvoir de l'intercommunalité

Si l'intercommunalité n'est pas reconnue constitutionnellement comme une collectivité territoriale, elle est une organisation avec des compétences propres et une relative autonomie financière. Dans le cas de Rennes Métropole, l'intercommunalité dispose d'une fiscalité propre, et assume des compétences obligatoires (développement économique, aménagement territorial – dont les transports – équilibre social de l'habitat, politique de la ville) ; optionnelles (notamment la gestion des déchets) ; et facultatives (culture, enseignement supérieur, aménagement numérique du territoire). **Au 1er janvier 2015, la communauté d'agglomération de Rennes Métropole va acquérir le statut de métropole de droit commun**, d'après les termes de la loi MAPTAM[38] : son champ de compétences va alors se renforcer, s'étendant par exemple à la gestion des milieux aquatiques, de la police du stationnement, de la transition énergétique. Au travers de cette loi, l'objectif est bien de **faire de l'intercommunalité le moteur du développement et de l'attractivité territoriale**. Si ce transfert de compétences

38 Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, promulguée le 27 janvier 2014 dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation.

s'opère de manière descendante, de l'État vers l'intercommunalité, **certaines prérogatives communales vont elle aussi échoir à Rennes Métropole**, ce qui fait craindre à certains édiles une perte de leur autonomie, qu'Emmanuel COUËT, nouveau président de Rennes Métropole, tient à empêcher : « […] mais une métropole qui ne vient pas disputer aux maires des prérogatives de proximité, qui doivent rester de leurs compétences[39] ».

4.2 Débats sur la gouvernance de Rennes Métropole

L'intercommunalité est bien une instance de décision, par le biais de son assemblée délibérante, le **Conseil communautaire**, composé de 122 conseillers désignés au sein des Conseils municipaux de chaque commune, qui se réunissent une fois par mois en séance publique.

En amont des décisions du Conseil communautaire, les projets sont mis en débat au sein de **commissions** spécialisées, qui se réunissent en principe une fois par mois.

Élu par le Conseil, le **Bureau** (président, vice-présidents et conseillers délégués) prépare les réunions du Conseil, émet un avis sur les projets présentés, et peut prendre des décisions lorsque le Conseil lui a délégué ce pouvoir. Il se réunit également une fois par mois.

Le Conseil communautaire prend également appui sur des **instances-relais** : la Convention des élus, la Convention des maires, le Codespar[40], qui émettent des préconisations et favorisent la concertation entre les acteurs du territoire sur les enjeux présents et à venir.

Schéma simplifié du processus décisionnel classique de Rennes Métropole[41] :

39 Première allocution du Président de Rennes Métropole lors de l'installation du Conseil communautaire le 24 avril 2014.

40 Conseil de développement économique et social du pays et de l'agglomération de Rennes.

41 « Rennes Métropole – Des décisions prises dans la concertation » , décembre 2013 : guide édité par Rennes Métropole, disponible à l'adresse http://metropole.rennes.fr/politiques-publiques/elus-institution-citoyennete/institutions-et-competences/les-competences-de-rennes-metropole/?no_cache=1&cid=2951&did=9755&sechash=21e41e5d : nous relevons au passage **le sens donné au terme "concertation" dans le titre de ce document, entendu ici non pas dans un rapport décideurs-citoyens, mais intercommunalité-communes.**



Si Rennes Métropole adopte le fonctionnement traditionnel d'une collectivité, **sa légitimité et son organisation font cependant débat**. C'est d'abord la force des débats qui s'y jouent et le nombre de ses conseillers communautaires qui sont directement remis en cause, notamment par Gilles NICOLAS, maire de Chevaigné :

*« Le conseil municipal de Chevaigné, saisi d'une demande d'accord entre communes de Rennes Métropole pour la répartition des sièges, vient de refuser la proposition de création de 122 sièges de délégués, dont 48 pour la seule ville de Rennes, au motif qu'**une assemblée aussi pléthorique ne dispose en fait d'aucun autre pouvoir que de valider les décisions prises à un autre niveau**. Le conseil propose de ramener ce nombre dans un premier temps à 65 dont 20 pour la ville de Rennes en attendant un nouveau mode de scrutin. [42]»*

« Un grand nombre d'entre eux ne prend quasiment jamais la parole et se contente de voter conformément aux opinions de sa couleur politique. Ce mode de fonctionnement coûte de l'argent : en 2012, Rennes Métropole avait dépensé plus d'un million d'euros en indemnités d'élus. [43]»

L'assemblée intercommunale est en effet souvent décriée pour **« l'esprit de consensus qui y règne, estompe les clivages politiques et permet la confiscation du débat au profit d'une technicisation de l'action publique**[44] ». Cette recherche du compromis favoriserait la standardisation des projets.

Est également décrié parfois **"l'absolutisme" de Rennes, la ville-centre**, représentée par 48 conseillers communautaires sur les 122 que compte l'assemblée, ce qui conduit certains à considérer que l'action intercommunale serait en réalité trop souvent tournée vers des perspectives "renno-rennaises" éloignées des préoccupations des communes les plus reculées.

Enfin, c'est **l'opacité démocratique du Conseil communautaire** qui est parfois critiquée, les conseillers étant désignés par les Conseils municipaux, et non directement par les citoyens. Cependant, cette légitimité est en partie reconquise depuis les élections Municipales de mars 2014, qui ont institué l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, par fléchage.

Tous ces débats suggèrent que **la démocratie intercommunale reste donc à inventer.**

---

42 « Gilles Nicolas, maire de Chevaigné : "les structures continuent à s'empiler" », article *Ouest-France* du 8 août 2013, disponible à l'adresse http://www.ouest-france.fr/gilles-nicolas-maire-de-chevaigne-les-structures-continuent-sempiler-705527

43 « Une cure d'amaigrissement pour le Conseil de Rennes Métropole ? », article *Le Mensuel de Rennes* du 8 août 2013, disponible à l'adresse http://www.rennes.lemensuel.com/actualite/article/2013/08/08/une-cure-damaigrissement-pour-le-conseil-de-rennes-metropole-14818.html

44 « Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale », Fabien DESAGE et David GUERANGER, article *Le Monde diplomatique*, janvier 2014, disponible à l'adresse http://www.monde-diplomatique.fr/2014/01/DESAGE/49988

Chapitre 5 : La participation citoyenne, une question d'actualité ?

Outre son rôle d'électeur, comment le citoyen s'intègre-t-il dans les processus décisionnels du territoire intercommunal ? A défaut d'apporter des éléments de réponse suffisamment précis, nos recherches nous ont permis de constater que la problématique de la participation citoyenne est une préoccupation actuelle de Rennes Métropole, ce qui suggère donc d'emblée un constat d'insuffisance et un besoin. Plusieurs éléments peuvent en attester.

5.1 L'enquête de l'Audiar

En 2010, une ***enquête menée par l'institut TNS*** sur commande de la mairie de Rennes, soulignait que 51% des sondés estimaient que l'action communale en matière de participation des habitants aux décisions qui les concernent était « plutôt négative », même si seulement 17% considéraient qu'il s'agit d'une question à traiter en priorité[45]. En janvier 2011 paraissait une ***seconde enquête, commandée par Rennes Métropole et menée par l'Audiar***[46], qui visait à dresser un état des lieux des dispositifs de participation menés sur le territoire de Rennes Métropole, sur la base d'une enquête auprès des communes, et d'entretiens qualitatifs auprès d'élus. Elle a d'abord conclu à un climat général encourageant : « on peut incontestablement parler d'un **large consensus concernant la participation des habitants. En revanche, au niveau des pratiques et de la façon d'appréhender les questions, c'est au contraire la diversité qui prévaut** ». Selon l'Audiar, cette diversité trouve ses causes à plusieurs niveaux, en premier lieu dans le sens que les décideurs choisissent de donner à la notion de participation, et dans le clivage au sein des équipes municipales sur la question (notamment entre anciens et nouveaux élus, qui n'ont pas nécessairement la même culture politique). Prenant appui sur les commentaires des répondants, l'enquête explore et livre des clés d'analyse précieuses quant aux nombreuses difficultés liées à la mise en œuvre de la participation – et que nous avons déjà eu l'occasion d'expliquer : définition d'objectifs clairs, appréhension du conflit et de la contestation, réticence des élus, suspicion des citoyens, publics éloignés de la parole publique, immédiateté des problèmes contre temps long d'un projet, échelle territoriale, articulation de la participation à la décision, etc.

45 Relaté par *Le Mensuel de Rennes* du mois de mars 2014 : « Démocratie participative – La fièvre cogestionnaire ».

46 « Désirs d'habitants ? Désirs d'élus ? - Analyse des initiatives et des dispositifs existants en matière de participation des habitants à Rennes Métropole », Janvier 2011, Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (créée, financée et dirigée en partie par Rennes Métropole), 44 pages, document disponible à l'adresse http://www.audiar.org/sites/default/files/etudes/societe/participation_analyse.pdf

Cette étude nous apparaît comme un cadre d'approche solide, en ce qu'elle peut constituer une **grille d'interrogations tout à fait utiles aux expériences participatives futures dans Rennes Métropole[47]. Même si l'on peut regretter que l'Audiar ne se soit penchée que sur les avis des organisateurs de la participation, et non sur ceux des premiers concernés, à savoir les citoyens[48].**

5.2 Le projet de territoire de Rennes Métropole

Comme un écho, peut-être, à l'étude de l'Audiar, l'intérêt porté à la question de la participation citoyenne rejaillit dans le ***Projet de territoire***, adopté le 20 juin 2013[49], dont l'édito précise qu'il a lui-même fait l'objet d'une « démarche à laquelle les habitants du territoire ont été largement associés », « dans une **approche pédagogique et participative favorisant l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté métropolitaine** ». Dans l'orientation n°5 du projet métropolitain, il est préconisé de permettre aux citoyens « de **participer aux décisions qui les concernent** et d'être ainsi acteurs du développement et de l'avenir de leur territoire » ; l'orientation n°6 liée à la jeunesse se fixe également pour objectif de favoriser l'engagement et la participation des jeunes à la vie locale. Pour mener à bien ces ambitions, les rédacteurs du projet sont confiants, considérant élogieusement que les acteurs locaux peuvent s'appuyer sur « une **pratique particulièrement soutenue de débats**, de conférences, de diffusion des savoirs et des connaissances, d'échanges d'idées qui touchent tous les champs de la vie en société, elle offre aussi des capacités d'implication et d'expression accrues qui enrichissent l'intelligence collective sur tout le territoire ». Mais pourtant, et au contraire des autres orientations stratégiques annoncées, **aucune mesure de mise en œuvre concrète de la participation citoyenne n'est suggérée, si ce n'est l'appui incertain des nouvelles technologies, ou la création éventuelle d'un « Atelier métropolitain […] reposant sur la participation citoyenne » et visant à faire avancer le projet de territoire dans une démarche itérative et collective.**

47 Selon les dires de certains de nos interlocuteurs, l'étude de l'Audiar aurait conduit à la création d'une commission intercommunale sur le sujet ; nous n'avons hélas pas pu en apprendre plus sur les résultats de ses travaux, mais nous savons qu'elle n'existe plus aujourd'hui.

48 Ce qui motivera en partie notre initiative d'interroger également les représentations des citoyens, lors de notre travail de terrain.

49 Le Projet de territoire, qui doit fixer les grandes orientations stratégiques en matière de développement communautaire, est consultable à l'adresse http://metropole.rennes.fr/politiques-publiques/elus-institution-citoyennete/le-projet-de-territoire/

5.3 La participation citoyenne au cœur des Municipales 2014 : l'exemple rennais[50]

Notre travail s'est enrichi des discours et des promesses affichées par les candidats aux élections Municipales concernant la question de la participation citoyenne, **la thématique ayant traversé les débats tout au long de la campagne, et principalement à Rennes**. C'est Bruno CHAVANAT, candidat à la mairie de Rennes, qui le premier a choisi de faire de la participation citoyenne l'un des axes majeurs de son programme – même si chaque candidat s'accorde cette primauté. C'est en effet sur la base de 3 500 réponses à un questionnaire adressé aux Rennais que le programme de la liste « Osons Rennes » a été conçu, avec un leitmotiv on ne peut plus clair : « Redonnons la parole aux Rennais ». Dans la synthèse de ce questionnaire, la critique formulée à l'égard de la municipalité sortante en matière de participation citoyenne est aiguisée :

> *« Qu'il s'agisse de la fermeture d'un groupe scolaire, comme à Villejean, ou de bibliothèques de quartier, de l'aménagement des prairies des Matélouères ou de Saint-Martin, des jardins familiaux de la plaine de Baud, des projets d'urbanisme, des questions de stationnement, des horaires des piscines, ou de l'aménagement des rythmes scolaires, aucun projet sur lequel la concertation était nécessaire n'a bénéficié de la mise en scène ni des financements dont ont bénéficié les "Caravanes de quartier" et autres "Viva-Cités"*[51]*»*

Afin de remédier à ce qu'elle considère comme « un semblant de démocratie participative », la liste « Osons Rennes » propose plusieurs mesures concrètes, parmi lesquelles la rénovation des Conseils de quartier, et la nomination d'une adjointe à la concertation et à la participation citoyenne. Les hostilités lancées, **la plupart des candidats se sont emparés du problème et ont rivalisé de propositions** : Europe Ecologie les Verts/Front de Gauche propose l'élaboration d'une charte de la démocratie locale, des référendums d'initiative populaire, l'autonomie des Conseils de quartier ; Rennes Alternative souhaite une transparence active, et permettre aux habitants de voter une partie des budgets des quartiers ainsi que se prononcer par référendum sur les grands équipements ; le Front national propose également des référendums sur les dossiers municipaux importants.

Du côté du Parti socialiste sortant, et de sa candidate Nathalie APPERE, la

50 Si nous n'évoquons pas le cas des autres communes de Rennes Métropole, la consultation de plusieurs programmes électoraux nous a démontré que le sujet de la participation citoyenne y a tout autant pesé dans les débats. Il nous semblait ici nécessaire d'approfondir seulement l'exemple de Rennes, qui représente, rappelons-le, la moitié des habitants de l'agglomération.

51 *Osons Rennes – Paroles de Rennais pour le changement*, Bruno CHAVANAT, automne 2013, pp.85-86.

problématique de la participation citoyenne tient aussi bonne place dans le programme : il faut **« partager le pouvoir d'agir »**, car « la démocratie locale est sans cesse à ré-inventer ». Les propositions sont concrètes : créer une application mobile de remontée des informations émanant des citoyens, développer les ateliers urbains, intégrer les usagers au « Conseil des mobilités », etc. Suite aux négociations et à la fusion des listes Europe Ecologie/Front de Gauche et PS dans l'entre-deux tours, la thématique de la démocratie locale se renforce encore, apparaissant en premier point de l'accord programmatique[52] , et intégrant de nouvelles propositions : co-présidence des Conseils de quartier par un habitant élu et un adjoint au maire, création d'un poste de médiateur de la Ville de Rennes, amélioration de l'accès aux documents, retransmission des séances du Conseil municipal.

On le voit, la thématique de la participation citoyenne a donc été très présente au cours de la campagne des Municipales, comme cela avait déjà été le cas en 2008, dans la lignée de la « démocratie participative » portée par Ségolène ROYAL lors des Présidentielles de 2007. Toutefois, il faut évidemment **faire preuve de prudence face aux promesses, qui peuvent parfois s'apparenter à des stratégies de séduction de l'électorat qui, dans la réalité d'un mandat, ne se traduisent pas toujours en actes**.

5.4 Vers une organisation pérenne de la participation citoyenne ?

Mais on peut penser *a priori* que les promesses de campagne ne seront pas sans suite. Dans un entretien réalisé pour *Les Rennais*[53], le magazine municipal, la nouvelle maire Nathalie APPERE a souhaité réaffirmer son engagement : « en matière de démocratie participative, je plaide pour le droit à l'expérimentation » ; **« nous avons une obligation d'agir et de nous donner les moyens de favoriser l'expression citoyenne »**.

Pour transformer les propos en actes, la nouvelle équipe municipale a d'abord intégré un **adjoint délégué à la démocratie locale**, Jean-Marie GOATER. Mais surtout, elle a engagé un vaste projet – qui figurait initialement dans le programme EELV-Front de Gauche et a constitué un point d'accord entre les deux listes – de réflexion sur la question de la démocratie locale. A l'automne 2014, des ***« Assises de la démocratie locale »*** seront organisées, à l'issue desquelles sont déjà annoncées la **réorganisation des Conseils de quartier**, ainsi que **l'élaboration d'une charte de la participation**, posant durablement les termes et les modalités de concertation et de participation des habitants à Rennes.

52 Document disponible à l'adresse http://www.changezlaville.fr/wp-content/uploads/accord.pdf

53 *Les Rennais* n°18, mai-juin 2014, pp.18-19.

Nous nous sommes procuré le cahier des charges de l'étude devant conduire à ce large débat collectif, déjà considéré comme un « événement fondateur »[54] . Celui-ci devrait s'articuler en plusieurs temps :

- *« Des temps de collecte de la parole des habitants, des collectifs, des associations, qui pourraient s'inscrire sur plusieurs semaines (octobre-novembre) ;*
- *Un temps fort de restitution, au mois de décembre, permettant de valoriser ces différents apports et de présenter l'ambition rennaise pour ce mandat, sur la question de la démocratie participative ».*

Le cahier des charges stipule que l'événement devra permettre « la participation du plus grand nombre de personnes, et plus spécifiquement de celles qui sont éloignées des instances de concertation actuelles ». **Avec cette initiative, Rennes se voudrait-elle devenir la ville modèle et moteur de la participation à l'échelle de l'intercommunalité ?**

Chapitre 6 : De quelques expérimentations et de leurs leçons

Les communes de Rennes Métropole, de manière autonome et localisée ou dans le cadre d'actions touchant l'ensemble du territoire, ont déjà engagé un certain nombre de dispositifs de participation citoyenne, principalement pour ce qui a trait à l'urbanisme. Il s'agit avant tout de dispositifs classiques, d'ordre réglementaire : réunions d'information, enquêtes publiques. Mais il existe aussi d'autres formes d'expérimentations, et nous nous proposons ici de revenir sur certaines d'entre elles, afin de les confronter aux observations que nous avons pu déjà formuler, et d'en interpréter les éventuelles faiblesses.

6.1 Dispositifs intercommunaux

L'élaboration du projet de territoire

Les efforts entrepris en matière de participation citoyenne à l'échelle intercommunale se sont principalement manifestés à l'occasion de l'élaboration du Projet de territoire de Rennes Métropole, de 2011 à 2013, avec pour point d'orgue l'événement Viva-Cités, du 29 septembre au 7 octobre 2013[55]. La démarche, « participative et pédagogique », a pris des formes diverses :

54 *Cahier des charges de l'étude en vue d'un accompagnement dans la définition des modes de fonctionnement renouvelés en termes de démocratie locale et de participation des habitants*, Direction générale Proximité Cohésion sociale (DGPCS), Mai 2014.

55 Le site web de l'événement: http://vivacites.rennes.fr/

Dispositif	Public touché	Objet du dispositif
6 ballades-échanges	Environ 35 personnes par ballade (habitants, entrepreneurs, élus)	Quelles étaient les préoccupations et les envies des citoyens hier et quelles sont les nôtres aujourd'hui ? Quels sont les facteurs qui vont le plus influencer le développement de l'agglomération ces dix prochaines années ?
4 enquêtes (causes-communes.fr + Rennes Métropole Magazine)	3 000 répondants + 160 contributions libres sur le site web	Perspective 2020 : accueil des nouveaux habitants ; développement durable ; solidarité ; emploi)
« Boîtes à sons » dans 14 communes + bus métropolitain	700 paroles de jeunes recueillies	« Citoyen en 2030, pour être entendu j'utiliserai... » ; « En 2030, le truc de fou qui changera la vie de ma commune sera... » ...
Enquête	Échantillon représentatif de 500 habitants	?
Le « Bus métropolitain »	Étapes dans 25 communes et 9 quartiers de Rennes	Sensibilisation des habitants au projet communautaire ; récolte des points de vue sur l'avenir du territoire
Plateaux télévision TV Rennes 35	Débats télévisés dans 6 communes	L'avenir de la métropole
Viva-cités « Rennes Métropole demain ? Parlons-en »	54 ateliers, 57 conférences, 14 spectacles, 13 débats : 62 000 visiteurs[56]	Se rencontrer, échanger et débattre sur les projets en cours et à venir, et les enjeux du territoire

56 Le chiffre a fait débat, puisque certains ont constaté une faible présence des citoyens à certains rendez-vous ; d'autres s'interrogent également sur le comptage : s'agissait-il d'entrées uniques ou cumulées ?

Si les organisateurs de l'événement Viva-Cités se sont félicités du succès de l'événement, d'autres voix se sont élevées pour dénoncer une "parodie" de démocratie participative :

> *« […] que reste-t-il, quelques mois après, de ce coûteux "exercice participatif" (Viva-Cités) ? A peu près rien. Un petit livre rouge luxueusement édité en juin 2013 (le Projet de territoire), censé fêter la participation des habitants au "projet communautaire" […]* ***Rien n'indique que ces attentes aient été recueillies ni, a fortiori, qu'il en ait été tenu compte.***[57]*»*

> *« […] Pour 1,2M€, pas moins, ce pouvoir tente d'enfermer l'électorat ciblé sur le mode ludique, la consommation de services et de spectacles édifiants. Pour le faire rêver, il lui décrit une offre politicienne ... de projets décidés. Il convoque des experts pour plaider sa cause. Il veut faire croire au « partage de la réflexion avec les habitants ». Il instrumentalise.. Il imagine faire croire aux naïfs qu'ils participent puisqu'ils écrivent dans un site de R-M, que les décisions sont prises avec eux, par et pour eux […]*[58]*»*

Alors, Viva-Cités et le Projet de territoire, grand coup de com' ou véritable démarche participative ? On peut, il est vrai, légitimement **s'interroger sur le mode de captation et de restitution des traces de cette participation citoyenne** : hormis quelques phrases projetées çà et là sur les écrans de Viva-Cités, nous n'avons recensé aucun document établissant le bilan des contributions citoyennes. En fait, pour Rennes Métropole, cette restitution de la participation ne serait ni plus ni moins que le projet de territoire lui-même, traduction des besoins et attentes exprimées par les citoyens.

Mais **où s'articule cette participation avec la décision ?** Le Projet de territoire est une démarche prospective. Et Jean DE LEGGE, ancien directeur de la communication de Rennes/Rennes Métropole, nous apporte à cet égard un regard lucide sur ce type de démarche :

> *« Les textes issus de ces démarches sont consensuels. On y rappelle les valeurs de démocratie locale, la nécessité des solidarités territoriales et sociales, les atouts qui permettront de gagner une place enviée parmi les villes attractives, la volonté d'être un modèle de développement durable et de citoyenneté. Cette prospective est faite pour qu'on la relate, elle est un*

57 *Osons Rennes – Paroles de Rennais pour le changement*, Bruno CHAVANAT, automne 2013, p.84.

58 Contribution d'un lecteur à un article du *Mensuel* sur le bilan de Viva-Cités, visible à l'adresse http://www.rennes.lemensuel.com/actualite/article/2012/10/08/quel-veritable-bilan-pour-vivacites-12912.html

message de vision et de confiance. La communication fera son travail, elle racontera la démarche de mobilisation exemplaire et expliquera que cette mobilisation témoigne de l'énergie, de l'intelligence et de la bonne entente collective des acteurs qui comptent. La prospective, dans les faits, est moins un exercice littéraire "de poétique de l'avenir", selon la belle expression de Georges AMAR (Aimer le futur), qu'un ***exercice de mise au jour des valeurs et représentations du moment, mise au jour nécessaire pour justifier de grands projets ou de grandes orientations. Au final, il s'agit de prendre tout le monde dans un discours unique de références territoriales, discours qui met en rapport la nécessité des décisions à prendre avec les nécessités de l'avenir***[59] *»*

En se revendiquant d'une démarche prospective fondée sur la participation des habitants, le Projet de territoire se donne une légitimité. Mais on voit bien le danger que peut présenter ce discours : **puisque le Projet de territoire se veut la traduction d'un "accord de principe" délivré par les habitants, il clôt par là même le débat, acte des décisions, se prémunit des contestations futures** ; qui, en effet, irait à l'encontre d'un projet communautaire porté par "tous" ? Il semble qu'on soit en réalité davantage dans une logique de consultation que de participation concrète à l'action publique et de co-construction ; de là à affirmer qu'il s'agit d'une « mise en scène participative » (CHAVANAT), il n'y a qu'un pas... que nous ne franchirons pas : la démarche de Rennes Métropole présente au moins **l'intérêt essentiel de contribuer à l'information et l'empowerment des citoyens**.

Le métro des Longs Champs

Le tracé de la ligne B du métro a fait l'objet d'une vive contestation de la part des riverains des Longs Champs. Ce cas traduit bien les difficultés liées à une mauvaise manière d'appréhender le dialogue avec les habitants : en effet, **la décision du tracé ayant été annoncée sans réelle discussion préalable (2007), elle a favorisé le conflit** et conduit les riverains (association MUSE) à se tourner vers la justice pour obtenir gain de cause. L'information et la concertation classiques n'ayant pu satisfaire le collectif d'habitants opposées à la partie aérienne du métro, les décideurs leur ont alors donné l'occasion d'imaginer des hypothèses de tracé alternatif, avec l'appui d'experts. Néanmoins, à ce jour, même si le dialogue a été apaisé, le projet initial n'a pas été modifié. Afin de ne pas entrer dans les détails de ce dispositif de participation et des nombreuses difficultés qu'il a pu soulever, nous renvoyons ici au travail de mémoire de Charlotte ZUCKMEYER, qui a précisément étudié les logiques d'acteur au cœur de ce projet[60].

59 DE LEGGE J., *Les propagandes nécessaires – éloge critique de la communication locale*, 2014, Le Cherche Midi, Paris, page 121.

L'écocité Viasilva

Viasilva est un projet d'urbanisation massive du dernier secteur intra-rocade de l'agglomération rennaise, devant accueillir 40 000 habitants à l'horizon 2040. Situé à cheval sur les communes de Rennes, Cesson-Sévigné et Thorigné-Fouillard, ce projet d'écocité a été confié à Rennes Métropole, par l'intermédiaire de la SPLA[61] Viasilva.

En tant que zone d'aménagement concerté (ZAC), la concertation est obligatoire. Les décideurs ont donc initié, depuis 2011, plusieurs dispositifs de participation : ballades-échanges à vélo sur le site, expositions, registre de concertation, cafés citoyens, forum. Nous avons eu l'occasion de nous investir dans ces dispositifs, par le biais du Collectif Echo-Cité 2040, qui vise modestement à suivre les avancées du projet Viasilva et plus particulièrement la concertation qui l'entoure, et à relayer l'information[62]. De fait, nous avons pu repérer les problèmes liés à la discussion sur ce type de projet.

Le format des "Cafés-Viasilva" est a priori intéressant : portant sur des thématiques précises, ils sont animés par des professionnels qui laissent une large place à l'expression des opinions et des idées des participants[63]. Mais les débats se projettent trop souvent dans un futur lointain, alors que le projet se concrétise (l'extension de la technopôle Atalante dans la ZAC des Champs Blancs est bien avancée, la phase de logements de la ZAC des Pierrins s'amorce), comme a pu en témoigner le Café-Viasilva « Travailler à Viasilva » :

> *« […] les personnes qui se sont déplacées ce soir, représentants d'entreprises, d'associations, ou habitants, étaient aussi (d'abord ?) venues chercher des réponses à des questions très pragmatiques, concernant l'état actuel du projet. D'ailleurs, est-il encore de bon ton de parler seulement de "projet" sous une forme lointaine, utopique ? Car à mesure que le chantier avance, il se fait réalité concrète, matérielle, quotidienne. Et il apporte déjà son lot de problèmes, de craintes et de revendications. Il n'est désormais plus possible de se cacher derrière un projet dont « tout reste à imaginer ». […] Tout au long de la soirée, l'animateur du débat, tout comme les acteurs et élus présents, n'ont pas souhaité, ou n'ont pas été en mesure de répondre aux questions*

60 ZUCKMEYER C., *L'institutionnalisation de la participation : un enjeu de communication pour les collectivités territoriales – Exemple de la concertation mise en place autour du tracé de la deuxième ligne de métro aux Longs Champs, à Rennes, en 2008*, 2010, mémoire de Master 2 Communication – MICO (dir. Catherine LONEUX), 87 pages.

61 Société publique locale d'aménagement.

62 Le site du Collectif : http://viasilva2040.info/

63 Il est bon de noter toutefois que les premiers Cafés-Viasilva se sont tenus en cercle restreint, sur invitation, ce qui laisse croire que les élus ont cherché à proprement éviter l'émergence du conflit.

soulevées : « je ne peux pas vous donner de réponses ce soir » a hélas résonné trop de fois, comme un manque de vision précise du projet, ou comme un mépris sourd des problèmes évoqués. La « souplesse de l'aménagement » ne peut pas éternellement servir d'argument, renvoyant la résolution des problèmes urgents aux calendes grecques.[64]*»*

Les débats sur Viasilva se situent là encore dans une démarche prospective ; or il importe de déplacer cette posture qui consiste à rêver vaguement la « ville de demain[65] **» vers une réflexion constructive sur les projets qui se mettent aujourd'hui en œuvre**, et dont on parle finalement peu au cours de ces temps d'échange. Si l'argumentaire des décideurs du projet consiste à dire que Viasilva est une ville où tout est à inventer, **dans les faits, il semble qu'une bonne partie du projet soit déjà ficelée**, si l'on en croit les riverains du projet et les travailleurs de la ZAC des Champs Blancs.

Par ailleurs, si le projet Viasilva revêt une dimension métropolitaine, l'intérêt des citoyens de Rennes Métropole semble loin d'être acquis. Si des Cessonnais ont contribué au registre de concertation disponible à la maire de Cesson-Sévigné (20 contributions en juillet 2013) celui de l'Hôtel de Rennes Métropole reste désespérément vide. Cette faible implication des citoyens peut sans doute s'expliquer par la complexité du projet et la difficulté de se le représenter dans un horizon temporel si lointain, mais **il faut également reconnaître que l'intérêt dépend aussi fortement de la "loi de proximité" (avec les précautions qu'elle implique)** : on conçoit facilement, même si Viasilva est un projet pharaonique à l'échelle de l'ensemble du territoire, qu'il n'intéresse en premier chef que ceux qui sont géographiquement impactés par le projet (riverains, travailleurs).

Ces trois exemples nous permettent de constater la grande difficulté liée à la mise en œuvre de la participation citoyenne à l'échelle intercommunale. **Elle paraît possible pour des débats prospectifs ayant trait à une vision d'avenir de l'ensemble du territoire**, comme l'expérience de l'élaboration participative du Projet de territoire peut le laisser penser – avec toutes les réserves que nous avons évoquées – ou encore à des questions générales qui concernent potentiellement l'ensemble des citoyens (c'est tout l'objectif poursuivi par le site causescommunes.fr). **Toutefois, dès qu'il s'agit de quitter le champ des grandes**

64 Margaux DUBOIS et Arnaud GENOIS, « Des idées à foison... mais toujours pas de réponses », article du Collectif Echo-Cité 2040 concernant le Café-Viasilva « Travailler à Viasilva » du 15 octobre 2013, document disponible à l'adresse http://viasilva2040.info/idees-foison-toujours-pas-reponses/

65 La restitution des Cafés-Viasilva le 25 juin 2013 est tout à fait significative de cette posture de "rêverie" qui entoure la concertation sur le projet : une carte paradisiaque de l'écocité, et un film compilant les idées les plus utopiques des intervenants, en prenant soin d'oublier les échanges conflictuels ou les questions dérangeantes.

thématiques et orientations stratégiques pour se concentrer sur des projets précis, situés (particulièrement liés à l'urbanisme) il semble que l'intercommunalité ne puisse mobiliser les citoyens que localement, parce qu'ils sont géographiquement concernés : on quitte alors la dimension intercommunale de la participation pour en revenir à l'échelle de la commune, du quartier. C'est naturellement compréhensible, on imagine difficilement, en effet, un habitant de Bécherel venir s'exprimer sur le tracé aérien du métro aux Longs Champs. **Mais l'animation du débat, dès lors qu'il est mené par Rennes Métropole sur un projet localisé, peut poser problème et susciter des craintes chez les participants et les élus communaux : interlocuteurs moins bien identifiés, sentiment d'ingérence et d'autoritarisme** de Rennes Métropole sur le territoire communal, d'un éloignement du centre de décision et d'un lien de proximité rompu[66].

6.2 Dispositifs communaux

Certaines communes ont choisi d'accorder une place importante à la question de la participation citoyenne au cours du dernier mandat municipal (2008-2014). Plusieurs dispositifs, sporadiques ou pérennes, sur des sujets divers, pour des publics variés, ont été expérimentés[67]:

"L'exemple" bruzois

D'emblée, dès le début de nos recherches, il nous a semblé que les efforts entrepris par la ville de Bruz pouvaient permettre de penser qu'il s'agissait de la commune la plus expérimentée en matière de participation citoyenne. **La municipalité a effectivement fait de la démocratie locale et de la participation citoyenne l'un des axes structurants de son mandat, son slogan étant sans ambages : « Bruz, ville citoyenne ». Pour cela, elle a développé une véritable ingénierie de la participation, et normalisé ses processus**.

Pour faciliter ce travail, la ville dispose d'un conseiller municipal et d'une chargée de mission spécifiquement dédiés à la citoyenneté et la participation[68]. Elle a,

66 A ce titre, rappelons que 59% des sondés considèrent que « l'intercommunalité tend à éloigner les élus des citoyens » (« Les Français et l'intercommunalité », enquête IFOP/ACDF, 2013).

67 Il ne s'agit évidemment ici que de quelques exemples de dispositifs, dont nous avons eu connaissance par le biais de nos entretiens, ou auxquels nous avons assisté (atelier sur le square de Nimègue au Blosne), voire participé (Cafés-Viasilva). Nous n'en avons volontairement retenu que trois, qui nous semblaient les plus riches d'enseignement ; il ne faut cependant pas oublier toutes les autres expériences, sans doute plus classiques : comités consultatifs locaux, séances publiques des Conseils, réunions publiques, etc.

68 Entretien avec Marie-Laure BOURGOUIN, chargée de projets "proximité, vie sociale, citoyenneté", et Jean-François DURAND, conseiller municipal chargé de mission à la citoyenneté,

depuis 2008, déployé une batterie de dispositifs participatifs : comités consultatifs, réunions publiques, rendez-vous de proximité, comités d'usagers, ateliers thématiques. Jusqu'ici, rien d'extraordinaire, mais c'est dans l'organisation que la ville se démarque, en établissant des plans d'action annuels détaillés sur les dispositifs, les objectifs, le calendrier et les publics visés. Par ailleurs, Bruz a organisé, dès 2009, un « forum de la démocratie locale », devenu ensuite « forum citoyen » : à cette occasion, le bilan annuel de la participation est présenté aux habitants, de nouveaux ateliers sont lancés. En 2012, la démarche s'est encore renforcée d'un « Mode d'emploi de la démocratie locale ».

La ville de Bruz a surtout accordé une importance capitale au suivi et à la restitution des traces de la participation citoyenne, en rendant compte des actions menées et en les évaluant, en annonçant les suites données, notamment par les « réponses de la Ville » aux propositions formulées, tout en ayant une **posture claire concernant les conditions de la participation et son articulation avec la décision** : « Mais n'oubliez jamais que les dispositifs mis en place par la Ville sont au service de tous les Bruzois : il faut savoir respecter l'avis des autres et accepter que la décision prise ne soit pas forcément celle que l'on attendait ».

Mais, en dépit de tous ses efforts pour associer les citoyens à la décision publique, ce laboratoire de la démocratie locale n'aura pas tenu longtemps : les électeurs de Bruz n'ont pas reconduit l'équipe municipale pour le prochain mandat, et les nouveaux élus ne semblent pas décidés à poursuivre les démarches initiées. Pour preuve, toute référence au travail engagé a tout bonnement disparu du site internet de la ville !

L'Atelier urbain du Blosne

Dans le cadre de son approche par quartiers, la ville de Rennes a mis en place, depuis 2009, une importante démarche de concertation dans le cadre du projet de rénovation du quartier du Blosne. L'Atelier urbain est un espace permanent d'information et d'échange à destination des habitants qui souhaitent se mobiliser pour débattre du devenir de leur quartier. Appuyé par l'Audiar, l'IAUR[69] et l'ANRU[70], l'Atelier urbain a engagé **plusieurs dispositifs innovants** en matière de participation, outre son accueil permanent. Au cours d'ateliers thématiques, les habitants ont eu l'occasion de préciser leurs attentes et leurs besoins généraux, mais aussi micro-localisés (aménagement du square de Nimègue, ilôt Banat/Prague/Volga/Balkans, rambla du Blosne par exemple). Des

réalisé le 14 novembre 2013.

69 Institut d'aménagement et d'urbanisme de Rennes, groupement d'intérêt scientifique dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement.

70 Agence nationale pour la rénovation urbaine.

« ambassadeurs-relais » ont également été désignés parmi les habitants ; un blog et une plateforme collaborative pour les services de la ville et les bureaux d'études ont été mis en place ; des forums du projet se tiennent régulièrement ; une lettre d'information mensuelle est envoyée aux habitants ; deux voyages d'étude, intégrant des habitants, ont été réalisés à Berlin et Barcelone.

Pour faire suite à ces démarches participatives innovantes, et comme pour la Ville de Bruz, l'Atelier urbain du Blosne insiste sur la restitution des échanges avec les habitants, en éditant régulièrement des documents de synthèse. L'Atelier a notamment recours à la cartographie et aux maquettes, afin de visualiser facilement les différentes possibilités issues de la concertation.

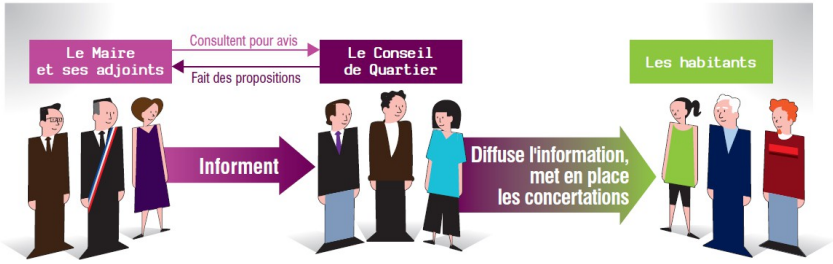
Mais en dépit de tous ces efforts (déplacements chez les habitants, affichage et tractage massif), l'Atelier urbain peine à mobiliser les habitants du Blosne, comme le soulignent les deux animateurs du dispositif, qui peuvent parfois éprouver un sentiment de « découragement »[71]. Lorsque nous avons assisté à un atelier pour le réaménagement du square de Nimègue, le lundi 2 décembre 2013, nous avons été surpris de constater que seuls deux habitants étaient présents, dont un ancien ambassadeur-relais et une ancienne résidente se souvenant s'être déjà retrouvée seule à certaines "réunions". Le reste de l'assemblée : un représentant des services des jardins... et huit étudiants venus observer les débats ! **Le quartier du Blosne est particulier sur le territoire de Rennes (quartier prioritaire, zone prioritaire de sécurité) et l'on peut penser que la population est d'autant plus difficile à mobiliser qu'elle est fragile d'un point de vue socio-économique.**

Les conseils de quartier

La ville de Rennes rappelle régulièrement qu'elle s'est engagée, dès 1983, dans des « démarches quartiers », et qu'elle a installé les premiers Conseils en 1997, bien avant qu'ils ne soient rendus obligatoires par la loi VAILLANT de 2002. **« Lieux d'informations, d'échanges et de débats, de consultation et de concertation**, ils constituent une instance de proposition et un lieu de coordination. Ils sont organisée en commissions, adaptées aux besoins de chaque quartier ». En 2001, Rennes a renforcé sa démarche quartier, arguant que **cette échelle de proximité doit favoriser une meilleure cohérence des politiques publiques, au plus près des attentes et besoins des habitants**. En théorie, le Conseil de quartier, s'il ne peut prendre de décision (qui revient, in fine, au Conseil municipal) peut s'avérer être un espace de débat tout à fait pertinent, et se révéler force de proposition pour la municipalité[72] :

71 Entretien avec Flavie FERCHAUD et Jean-Pascal JOSSELIN, chargés de mission pour l'Audiar à l'Atelier urbain du Blosne, réalisé le 12 novembre 2013.

72 *Guide des Conseils de quartier*, Ville de Rennes, Avril 2013, document disponible à l'adresse



Mais, **pour leurs contempteurs, les Conseils de quartier tels qu'organisés actuellement ne favorisent pas l'expression de la participation citoyenne et des opinions contradictoires, mais au contraire l'entre soi et le huis clos**. Pour la liste Rennes Alternative candidate aux Municipales, il est clair que les Conseils de quartier constituent « un dévoiement du débat démocratique » ; pour CHAVANAT , « présidés par des élus municipaux, les conseils de quartier distillent les décisions qui viennent d'en haut là où les comités de quartier, constitués par les habitants eux-mêmes ont fait naître nombre d'initiatives venues de la base[73] ».

Loin de donner raison à ces critiques sur des dispositifs que nous n'avons hélas pas eu l'occasion d'observer plus précisément, **nous pouvons cependant supposer qu'ils ne remplissent pas aujourd'hui les objectifs démocratiques vertueux qui leur ont été assignés** : **leur recomposition annoncée comme une mesure-phare des « Assises de la démocratie locale » démontrera s'ils peuvent être considérés comme des lieux essentiels de la participation citoyenne.**

file:///C:/Users/user/Downloads/Guide_des_Conseils_de_quartier.pdf

73 *Osons Rennes – Paroles de Rennais pour le changement*, Bruno CHAVANAT, automne 2013, page 87.

De manière générale, et à l'instar de nombreux autres territoires, Rennes Métropole semble s'être pleinement saisie de l'importance de la question de la participation citoyenne à l'action publique. Il paraît en effet incontournable de réfléchir à de nouvelles manières d'associer les citoyens à ces projets d'ampleur qui vont considérablement remodeler le visage du territoire intercommunal dans les prochaines années : ligne B du métro, Couvent des Jacobins, Gare EuroRennes et prolongement de la ligne LGV, écocité Viasilva, aménagement de la Vilaine Aval, urbanisation croissante des communes périphériques de Rennes liée à la forte croissance démographique. Ces efforts sont essentiels, afin de donner vie et consistance au Projet de territoire, afin de permettre l'émergence d'une "identité métropolitaine" dans un territoire en manque de reconnaissance, afin de redonner confiance aux citoyens dans leur capacité d'agir et dans celle de leurs représentants élus.

Nous l'avons observé, au-delà des discours consensuels, la participation intercommunale et communale s'exprime de manière timide, au gré d'initiatives très hétérogènes. Certains dispositifs, souvent réglementaires, peuvent prêter à des critiques de sincérité et d'efficacité ; d'autres expérimentations, sur le mode du volontariat et de l'innovation démocratique, se révèlent riches d'enseignements. Progressivement, la « démocratie participative » (terme communément admis dans les discours) se met en place, adossée le plus souvent à la notion de proximité, dont les frontières deviennent floues à mesure que s'étend le périmètre de la participation, ou le pouvoir de l'instance intercommunale sur des projets localisés.

Nous allons maintenant tenter de confronter nos observations et nos a priori aux perceptions des acteurs de la participation : ceux qui l'organisent, et les citoyens.

PARTIE 3 : Municipalités et citoyens : quelles perceptions des acteurs de la participation ?

Dans le but de confronter la réflexion que nous avons pu développer au cours de nos deux premières parties, il est désormais indispensable de rendre compte du travail de terrain qui a été mené d'octobre 2013 à juillet 2014. Si nous avons salué l'enquête menée par l'Audiar, qui peut constituer une base solide à la réflexion des communes sur l'organisation de la participation citoyenne dans Rennes Métropole, nous avons cependant regretté qu'une seconde enquête ne se soit pas attachée à recueillir les perceptions d'autres acteurs directement concernés, à savoir les citoyens eux-mêmes. Sans revendiquer la qualité du travail de l'Audiar, nous avons donc souhaité réinterroger les municipalités, mais **nous avons également jugé indispensable de recueillir la parole "de l'autre côté", c'est-à-dire celle des citoyens, qui participent, souhaitent participer, ou ne participent pas à la vie publique**, afin de comprendre leurs attentes, leurs espoirs, leurs craintes, leurs désillusions ou leurs motivations. Nous l'avons répété tout au long de notre travail, la possibilité de dispositifs participatifs efficaces passe selon nous par une bonne compréhension des acteurs, organisateurs et participants, des logiques et des conditions de la participation ; ainsi que par une compréhension réciproque des deux parties sur les attentes de chacun des acteurs. **Cette enquête vise donc à observer si les représentations des acteurs sur la thématique de la participation témoignent d'attentes réciproques, ou si elles soulignent au contraire des difficultés d'intercompréhension**. Nous faisons le choix d'analyser ici séparément les deux enquêtes menées, bien que leurs questionnements soient très similaires : dans le cadre de ce mémoire, il nous semble que chacune mérite d'être détaillée au maximum. Il est toutefois évident que ces deux traitements ne sont pas indépendants : la seconde analyse renvoie et répond nécessairement à la première, afin d'en commenter toutes les contradictions. Pour chaque enquête réalisée, nous avons recours au même processus : nous décrivons d'abord la méthodologie employée, et les éventuelles difficultés qui ont pu se poser ; nous indiquons le taux de réponses et le profil des répondants ; puis nous procédons à l'analyse, divisée en grandes thématiques.

Chapitre 7 : Les représentations des communes

7.1 Démarche méthodologique

Nous avons élaboré, à partir de Google Drive[74], un formulaire comprenant 25 questions. L'enquête s'est déroulée en ligne du 17 février au 15 juillet 2014.

Ce questionnaire a été adressé par courriel aux 43 communes de Rennes Métropole. Volontairement, nous avons laissé le choix du profil du répondant ; chaque commune était libre de désigner son représentant, qu'il s'agisse d'un élu ou d'un agent de l'administration, considérant qu'ils portent également la voix de leur commune, même si leurs perceptions peuvent être différentes.

Inspirées en partie par d'autres études, tel que le « Baromètre 2013 de l'opinion des Français sur la concertation locale et la prise de décision publique[75] », les questions posées (semi-ouvertes, ouvertes, à choix multiples) visent d'une part à recueillir une perception générale de la vie démocratique et de la participation citoyenne, et d'autre part un retour d'expériences sur les dispositifs éventuellement mis en place par les communes. Dans le travail d'élaboration de ce questionnaire, les conseils de Charlotte ZUCKMEYER, du cabinet de concertation Res Publica, se sont révélés fort utiles.

A l'origine, cette enquête devait prendre fin avant l'échéance électorale des Municipales. Mais, son début sans doute un peu tardif – la campagne battant alors son plein – le taux de réponses est demeuré faible, sans doute par manque de temps dans les mairies, et aussi du fait du caractère sensible du sujet à l'approche des élections. L'enquête s'est donc finalement déroulée à la croisée de deux mandatures, de multiples relances ayant été nécessaires à la collecte d'un nombre de réponses suffisant. Les élections ayant conduit, pour plusieurs communes, à de nombreux changements organisationnels (élus, cabinets), nous avons d'abord craint que les résultats puissent être biaisés ; mais en définitive, cette façon de procéder s'est avérée enrichissante, dans la mesure où elle a permis d'obtenir des commentaires des nouvelles équipes municipales sur leurs prédécesseurs. Nous n'avons toutefois pas choisi d'inclure à notre analyse ces commentaires sur les différences de perceptions qui peuvent exister entre deux mandatures. Tout comme nous n'avons pas croisé les résultats des questionnaires avec les situations particulières des communes (politiques, socio-économiques), pour des raisons de

74 Le choix d'un tel outil s'est avéré précieux, en ce qu'il facilite grandement le traitement statistique des réponses et leur représentation graphique ; nous avons ainsi pu reproduire tels quels les graphiques issus de l'enquête dans notre document final.

75 Troisième vague de ce travail, réalisé cette année par les cabinets Harris Interactive et Res Publica. La synthèse est disponible à l'adresse suivante : http://www.respublica-conseil.fr/wp-content/uploads/2014/01/Barometre-concertation-2014.pdf

temps et pour ne pas nous éloigner de notre objectif premier, celui de recueillir la parole de la catégorie générale "les communes". Aussi, nous avons analysé les réponses des communes, en partant de leur perception générale sur l'état des relations entre citoyens et élus en France, pour aboutir sur des perceptions et des retours d'expériences particuliers à la commune.

- Taux de réponses

Sur les 43 mairies que compte Rennes Métropole, **25 communes ont répondu** : 10 avant les élections Municipales : Le Rheu ; Laillé ; Chartres-de-Bretagne ; La Chapelle-Chaussée ; Rennes ; Nouvoitou ; Cintré ; Cesson-Sévigné ; Saint-Erblon ; Brécé ; 15 après l'échéance électorale : Saint-Grégoire ; Pont-Péan ; Gévezé ; Chavagne ; Saint-Sulpice ; Orgères ; Vern-sur-Seiche ; Romillé ; Corps-Nuds ; Bourgbarré ; Langan ; Montgermont ; Mordelles ; L'Hermitage ; Vezin-le-Coquet.

En termes de bilan, **nous regrettons donc -malgré des efforts poussés- de n'avoir pu convaincre l'ensemble des communes de participer à l'enquête**[76]. Parmi les non-répondants, certaines communes ont néanmoins justifié leur choix, avec des arguments divers : pour Bécherel, *« ici on est dans la proximité, les gens viennent nous voir quand il y a un problème »* ; à Miniac-sous-Bécherel, *« on vient d'arriver dans Rennes Métropole ; pour le moment, on n'est pas vraiment au fait de ce qu'il se passe "là-bas" »*. Dans le cas de ces deux communes nouvellement intégrées au territoire métropolitain et situées à ses marges, on peut penser que l'argument de la proximité permis par la taille de ces deux entités (respectivement 766 et 732 habitants) semble à lui seul clore le débat de la participation citoyenne, et qu'elles sont encore éloignées des problématiques intercommunales (l'intercommunalité ne fait pas encore sens, il y a bien d'autres choses à régler). Pour la commune de Noyal-Châtillon-sur-Seiche, *« il n'y a plus d'élu en charge de la démocratie participative »* ; argument surprenant, est-ce à dire que la question de la participation citoyenne est close ? En revanche, pour Parthenay-de-Bretagne *« il n'y avait aucun dispositif dans le dernier mandat ; des commissions extra-municipales sont prévues avec le nouveau »*, il semblerait donc que le refus de participer à l'enquête relève davantage d'un manque d'expérience sur le sujet. Pour d'autres communes encore, on peut imaginer qu'elles aient considéré qu'elles avaient déjà suffisamment éclairé notre lanterne lors d'entretiens en présence réalisés avant cette enquête (Acigné, Bruz).

76 De septembre à novembre 2011, dans le cadre de la préparation du Projet de territoire de Rennes Métropole, un questionnaire avait été adressé à l'ensemble des élus de l'agglomération afin de mieux connaître leur perception des enjeux du territoire ; **seuls 32% des élus avaient répondu... On ne sait donc pas très bien si l'on doit se rassurer de l'insuccès de notre enquête étudiante ou s'inquiéter du manque de réactivité (d'intérêt ?) de nos représentants, même face à une enquête "officielle"...**

Le faible taux de réponses interdit donc toute "généralité intercommunale" hâtive, mais les résultats du questionnaire permettent toutefois d'en extraire quelques riches enseignements sur la diversité des perceptions de la participation citoyenne par les communes, et son organisation.

- Profil des répondants

Les répondants ont été en majorité des élus – municipaux et parfois communautaires – (15 répondants), puis des agents de l'administration (9). Parmi eux, **seuls 3 répondants mentionnent avoir un rôle spécifique en matière de participation**, sous des appellations diverses : « démocratie participative », « dialogue citoyen », « participation citoyenne », « citoyenneté/proximité ».

7.2 Analyse

Les relations entre citoyens et pouvoirs publics

Nous avons d'abord demandé aux communes de Rennes Métropole quelles étaient leurs perceptions générales quant aux relations entre les citoyens et les pouvoirs publics. **L'impression générale est sans appel : 74% des répondants considèrent qu'on peut parler d'une véritable crise de confiance entre les citoyens et les élus qui les représentent**. Cette situation préoccupante pour la démocratie s'expliquerait par diverses raisons, que nous avons déjà eu l'occasion d'expliciter :

- ***Le manque de lisibilité de l'action publique*** : « cette crise provient du fait d'une mauvaise mise en œuvre des prérogatives élus/services, et d'une mauvaise adéquation compétences/centre de décision (qui s'occupe de quoi et à la bonne échelle) » ; « une incapacité des élus (niveau national et européen) à donner du sens à l'action publique » ;
- ***Les scandales politiques*** : « scandales divers […] quelques mauvais exemples ternissent l'image des élus et des institutions » ; « l'individualisme, les procès, le comportement individuel de nos élus » ;
- ***La professionnalisation des élus*** : « une politique politicienne soucieuse de gagner les élections, de se reproduire quitte à s'opposer au bien commun (trop d'intérêts individuels, d'avantages financiers des élus nationaux) ».

Toutefois, cette crise de confiance n'aurait pas la même ampleur de l'échelon national à celui local : « […] les élus au niveau national et les élus de quartier sont à mon avis perçus différemment » ; « les institutions provoquent un rejet, sauf à

l'échelon communal » ; « même si plusieurs éléments objectifs du débat public tendent à montrer la méfiance des citoyens à l'égard des décisions prises par leurs élus, la réalité du terrain démontre qu'une majorité de citoyens considèrent encore les élus comme des personnes vers lesquelles se tourner pour trouver des solutions à des problèmes individuels et collectifs et qu'ils font facilement appel à eux pour réguler des situations de conflit [...] ». **En d'autres termes, la proximité permise par l'échelon communal le préserverait de cette crise de confiance**.

Par ailleurs, on relève également un sentiment partagé concernant la perception de certains répondants quant à la défiance des citoyens : cela relèverait d'abord, selon certains, à la fois d'une **méconnaissance de la complexité de l'action publique, et d'une tendance excessive à rejeter la faute sur les élus** : « parce que les problèmes posés sont de plus en plus complexes, or les citoyens attendent souvent des réponses simples qui ne sont par conséquent pas possibles (ou pas bonnes) » ; « beaucoup de citoyens ne comprennent pas le fonctionnement des institutions, ce qui les amène à juger les élus sans connaître les tenants et aboutissants des actions menées. A contrario, les citoyens sont bien informés des erreurs de certains élus, souvent au niveau national, et ont tendance à mettre tous les élus dans le même sac ».

Si cette crise de confiance est quasi unanimement reconnue, les répondants sont plus partagés quant à son importance sur les élections municipales de mars : 54% seulement considèrent que cette question a pu peser sur les choix électoraux. Ceux qui le croient le justifient par le fait que les citoyens ont besoin « d'être entendus, écoutés, compris », « de faire bouger les choses », que « la participation citoyenne renforce la confiance dans les élus ». Mais pour les autres, « d'autres sujets ont plus d'importance », comme « la crise économique, le désespoir, le chômage ». L'échec de l'équipe municipale sortante à Bruz, où nous avions constaté les plus grands efforts en matière de participation, est également avancé par plusieurs communes.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité du dialogue citoyens/élus à l'échelle de leur commune, les répondants estiment qu'elle est globalement satisfaisante (80%, niveaux 3 et 4). En revanche, à l'échelle de Rennes Métropole, elle serait insatisfaisante (69%, niveaux 1 et 2). **Ces résultats viennent en partie confirmer l'idée que c'est à l'échelon communal que serait préservés au mieux les rapports entre élus et citoyens, tandis que l'intercommunalité serait davantage un échelon à part, sans proximité entre élus et citoyens**.

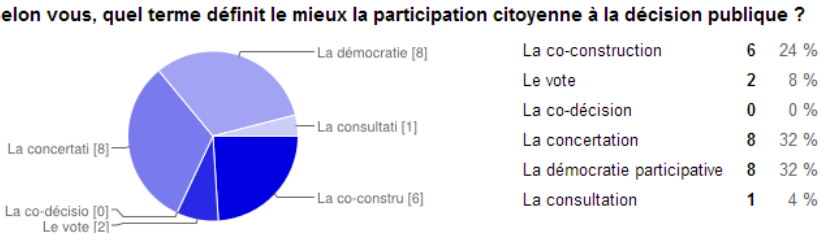
De manière générale, **les communes interrogées (74%) considèrent qu'en France, les citoyens ne sont pas suffisamment associés aux décisions publiques**. Selon elles, les Français devraient être davantage associés aux processus décisionnels dans les domaines suivants :

	"Plutôt d'accord" + "Tout à fait d'accord"
Culture	82,00%
Déplacements	95,00%
Sport	78,00%
Urbanisme	87,00%
Savoir-vivre / Civilité	91,00%
Education	91,00%
Espace public / Parcs et jardins	87,00%
Jeunesse	91,00%
Environnement	91,00%
Budget et dépenses publiques	83,00%
Sécurité	74,00%
Santé	73,00%
Changements institutionnels	77,00%

Quelques constats particuliers peuvent être dressés, au regard de ces réponses : **les questions liées aux déplacements et au savoir-vivre/civilité semblent être les plus prioritaires** ; 59% et 52% des communes sont "tout à fait d'accord" avec l'idée d'y associer davantage les citoyens. **A contrario, les questions liées à la santé et la sécurité sont les moins représentées** : 27% et 26% des communes ne sont "plutôt pas d'accord" d'y associer les citoyens.

*Sans réelle surprise, et à la base de ce questionnaire, il y a donc bien un **constat clair et généralisé d'une "insuffisance démocratique"**, d'un lien rompu entre décideurs et décidés, et d'un besoin d'associer davantage les citoyens à l'action publique.*

Comment nommer la participation des citoyens à l'action publique ?



Nous l'avons évoqué dans les précédentes parties de ce mémoire, la manière de considérer, et de nommer la participation des citoyens à l'action publique, peut revêtir des termes différents. Parmi nos propositions, les répondants l'envisagent en grande majorité comme de la démocratie participative (32%), de la concertation[77] (32%) et de la co-construction (24%), c'est-à-dire **comme une façon de *faire ensemble* les projets publics**. A contrario, pour certaines communes, la participation citoyenne se limite à son expression la plus simple, à savoir le vote (8%) ou la consultation (4%). Enfin, il semblerait qu'il soit très clair pour toutes les communes interrogées que la décision – et les responsabilités – soient du seul ressort des élus. **Construire ensemble, oui, décider ensemble, non**. C'est d'ailleurs l'attitude ordinaire qu'on attend des élus dans une démocratie représentative.

Quel niveau d'investissement et quelle organisation ?

Nous nous proposions ensuite de mesurer le niveau d'investissement des communes en matière de participation, sur une échelle de 1 à 5. **52% des communes s'estiment fortement investies** (niveaux 4 et 5), tandis qu'un tiers se situe dans un niveau moyen d'investissement (niveau 3). Seules 4 communes reconnaissent leur faible niveau d'investissement (niveau 2). Par ailleurs, **60% des communes affirment que les processus participatifs mis en œuvre sont d'ordre volontaire**, tandis que 40% estiment que cela relève davantage de la réglementation (PLU, ZAC, enquêtes publiques).

Afin d'organiser cette participation citoyenne, **56% des communes disposent d'un référent et/ou d'un service dédié**. Il s'agit d'un adjoint ou d'un « chargé de » la démocratie locale, de la démocratie participative, du dialogue citoyen, ou de la

77 L'un des répondants a néanmoins jugé bon de préciser que pour lui, la participation citoyenne était avant tout de la **« compréhension »**.

participation citoyenne. Mais dans la majeure partie des cas, la participation citoyenne est **adossée à une autre fonction** du référent : affaires sociales, solidarités ou, pour 5 communes, à la fonction **communication**. A défaut d'un référent, la question de la participation est traitée par le biais de **commissions extra-municipales**[78] : « commission du bien vivre ensemble », « commission démarche participative et actions citoyennes » ; ou encore par un service chargé de la « relation citoyenne ».

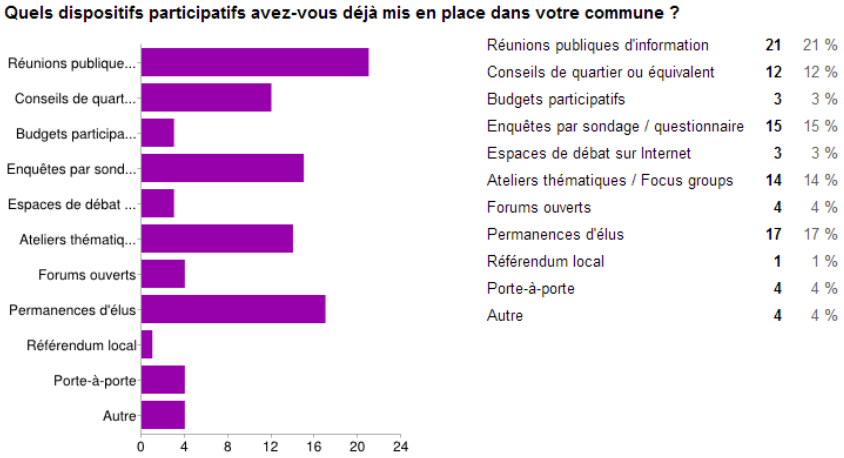
En outre, les communes l'affirment : **57% déclarent disposer des ressources et des compétences suffisantes pour mener à bien un dispositif participatif**, tandis que 43% reconnaissent la nécessité de l'appui d'un prestataire extérieur.

Enfin, **70% des répondants se disent prêts à organiser durablement la participation citoyenne**, en définissant des calendriers et des "chartes de la participation", et/ou en recrutant des personnels dédiés. Parmi les arguments invoqués, celui d'une nécessité évidente : « si la participation ne se décrète pas, elle ne se fait pas spontanément ; il faut une politique volontariste, des moyens et des méthodes car il y a toute une culture de la participation qui est à travailler (nous sommes trop imprégnés de la démocratie représentative) » ; « donner un cadre lisible et des moyens adaptés » ; « unir les efforts afin d'optimiser les résultats » ; « besoin d'établir un cadre d'intervention avec avec les usagers/habitants, donner des outils aux services pilotes ». Ces arguments s'opposent néanmoins à d'autres : « la participation des citoyens sur le long terme peut facilement se heurter à un manque d'engagement des citoyens et peut présenter l'inconvénient de ne fonctionner qu'avec un petit nombre de personnes, toujours les mêmes... » ; « manque de temps et de moyens. »

*Ces premiers résultats le démontrent, la majorité des mairies affichent une **conception résolument volontariste et co-construite de la participation citoyenne**, **et soulignent leur capacité d'organisation**. Cependant, les manières de l'envisager, de la nommer et de la structurer en interne ne sont pas homogènes, et révèlent une absence évidente de dialogue intercommunal au sujet de son organisation. Par ailleurs, le fait que la question de la participation citoyenne soit reconnue par les communes ne signifie nullement qu'elle intervient et s'organise de manière systématique et pérenne dans les processus d'élaboration des politiques publiques. La participation citoyenne apparaît davantage comme une question périphérique, ponctuelle, que comme une habitude ancrée dans les pratiques et les logiques organisationnelles.*

78 D'autres communes choisissent d'organiser la participation sous le contrôle de commissions extra-municipales, mais en l'envisageant de manière moins générale, sur des questions/projets spécifiques : énergie, développement durable.

Dispositifs mis en œuvre et retours d'expériences



Nous avons ensuite souhaité **confronter les ambitions affichées par les communes aux actions concrètes entreprises**. Nous avons demandé aux enquêtés, parmi une liste de propositions, quels étaient les dispositifs participatifs qu'ils avaient eu l'occasion de mettre en place au sein de leur commune.

Toutes les communes affirment avoir déjà mis en œuvre des dispositifs de participation citoyenne, à l'exception de La Chapelle-Chaussée qui reconnaît que « rien n'a encore été mis en place à ce jour ». Les réunions publiques d'information (citées 21 fois), les permanences d'élus (17) et les enquêtes par sondage/questionnaire (15) sont les dispositifs "participatifs" les plus représentés.

Mais dans ces dispositifs, où se situe la participation proprement dite ? Où advient le débat qui doit mener à la co-construction ? Ces résultats, en réalité, ***ne reflètent pas la volonté affichée de co-construire l'action publique avec les citoyens, mais bien la façon classique de concevoir et d'organiser la démocratie et le dialogue entre élus et citoyens****, au mieux sur le mode de la consultation. Ces trois dispositifs ne peuvent en aucun cas être considérés comme étant participatifs, puisqu'ils ne font pas advenir le débat en tant que tels, et laissent peu de place à l'échange ouvert, à l'expression publique des opinions contradictoires.*

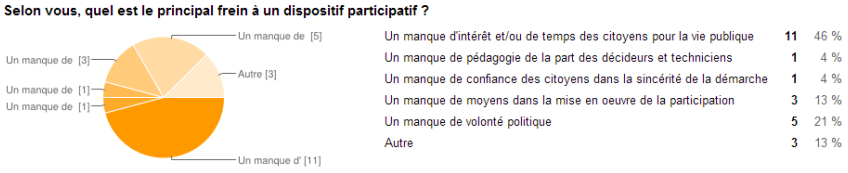
Les ***réunions d'information*** portent bien leur nom : dans une logique descendante, leur rôle est bien d'informer le public, et non de soumettre un projet à la discussion (bien des cas le démontrent) ; à ce stade, la décision est souvent prise, et le citoyen

cantonné à rester non un acteur, mais un récepteur passif, un décidé (on n'est même pas dans la consultation). Concernant les ***permanences d'élus*** (non réglementaire, mais privilège très usité de la proximité permise par l'échelon municipal), elles permettent au citoyen de venir défendre des intérêts ou exprimer des difficultés très personnelles (emploi, logement, places en crèche, papiers), et à l'élu de potentiellement faire remonter des informations et mieux connaître la population ; mais si les permanences sont essentielles aux relations citoyens/élus, les propos échangés sont rarement mis en débat auprès de la population dans un intérêt collectif, et ne contribuent pas directement au processus démocratique, au faire et au vivre ensemble – tout juste peuvent-elles être considérées comme des dispsoitifs de médiation. Quant aux ***enquêtes par sondage/questionnaire***, leur caractère réellement participatif et leur intérêt en termes de co-construction d'un projet public dépendent des motivations initiales, des objectifs poursuivis et des suites qui y sont données : quel est le but de l'enquête : s'agit-il d'une simple mesure de l'opinion, de légitimer une décision déjà prise ? Y aura-t-il restitution des résultats, et sous quelle forme ? Donneront-ils lieu à discussion ? Or généralement, ces enquêtes relèvent davantage de la consultation *a minima*, que du dispositif participatif.

A contrario, les dispositifs les "plus" participatifs sont peu représentés : budgets (Rennes, Laillé, Mordelles) ; espaces de débat sur Internet (3 communes) ; forum ouvert (4) ; référendum local (1), avec une exception toutefois pour les ateliers thématiques/focus groups[79].

Derrière les volontés affichées, la réalité de l'action révélée par ces réponses témoigne bien de débuts timides, et de l'incompréhension qui entoure la notion de participation des citoyens.

Concernant les retours d'expérience des communes, **59% jugent positivement leurs expériences de participation** (niveaux 4 et 5) ; tandis que 33% sont moyennement satisfaites, et que seules deux communes sont insatisfaites.

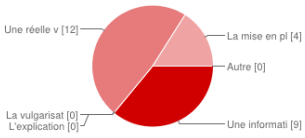


79 Ces dispositifs participatifs se sont multipliés dans les communes, impulsés notamment par l'Agenda 21 dont le volet participation est essentiel.

Derrière ce satisfecit général, les communes reconnaissent et identifient néanmoins ce qui peut constituer un frein à la participation : en premier lieu, il s'agirait d'un **manque d'intérêt et/ou de temps des citoyens pour la vie publique** (45%, pourcentage qui augmente encore par la réponse apportée par une commune : « du temps »). En second lieu, il s'agirait avant tout d'un manque de volonté politique (21%), de moyens (13%), de pédagogie (4%) ou d'un défaut « d'assurer le citoyen d'une co-construction réelle (4%).

Cette façon de concevoir les échecs de la participation citoyenne nous est apparue tout au long de nos entretiens et des divers dispositifs auxquels nous avons participé : ***trop souvent, les décideurs assimilent systématiquement le faible nombre de participants ou la pauvreté des débats à un manque d'intérêt et d'investissement (davantage que de temps) pour la chose publique ; c'est bien aux citoyens que l'on attribue prioritairement l'échec des dispositifs participatifs****. Or cette conclusion est hâtive et facile, et s'avère inquiétante pour le développement de la participation : en présumant obstinément qu'on ne peut rien y changer, le volet participation ne s'approfondira jamais au-delà de son cadre réglementaire ! Soit ce défaitisme arrange les décideurs, soit il révèle qu'ils sont démunis face au problème. Or c'est bien aux pouvoirs publics de susciter l'envie de participer chez les citoyens, en ré-interrogeant leur manière de l'envisager et de l'organiser. Une autre posture, sans doute plus constructive, consisterait donc d'abord à identifier, à mesurer ces raisons qui peuvent permettre de penser que les citoyens ne s'investissent pas suffisamment quand l'occasion leur est donnée, avant d'imaginer des solutions correctives (formats innovants de débat[80], aménagement des temps de la participation, meilleure transparence de ses objectifs et impacts dans les processus de décision, etc).*

A contrario, qu'est-ce qui conditionne prioritairement la réussite d'un dispositif participatif ?



Une information et une communication soutenues	9	36 %
La vulgarisation des dossiers techniques	0	0 %
L'explication du fonctionnement des instances et processus décisionnels	0	0 %
Une réelle volonté politique d'associer les citoyens à la prise de décision	12	48 %
La mise en place d'une véritable ingénierie de la participation	4	16 %
Autre	0	0 %

En résonance avec la question précédente, d'après les répondants, c'est bien une réelle volonté politique d'associer les citoyens à la prise de décision qui rend possible en priorité la réussite d'un dispositif participatif (48%). Mais c'est

80 L'une des communes interrogées justifie les difficultés de la participation par le « peu d'expérimentations d'autres villes sur lesquelles s'appuyer » : **cela peut révéler une certaine frilosité générale en matière d'innovation démocratique de la part des communes, mais cet argument n'est pas rédhibitoire** : des expérimentations innovantes existent bel et bien, y compris sur le territoire intercommunal (Atelier urbain du Blosne, démarche de la Ville de Bruz).

également une information et une communication soutenues (36%)[81], préalable indispensable à l'*empowerment*. La question de l'ingénierie ne vient qu'ensuite (16%).

Le "participant-type"

Nous avons demandé aux communes de Rennes Métropole de livrer leur définition du "participant-type", autour de 6 axes :

- *Homme ou femme ?* Seules 6 communes ont un avis tranché sur la question, et les réponses conduisent à la parité. Il semble donc que ce facteur ne soit pas essentiel pour les communes, et nous **empêche d'émettre des hypothèses sur le caractère "genré" de la participation**.
- *Quel âge ?* Si les réponses sont diverses, plusieurs catégories semblent se démarquer : les citoyens participants se situeraient d'abord dans la tranche d'âge des 30-60 ans (7 réponses), ce qu'on peut grossièrement ramener à un profil d'actif ; puis dans celle des + de 60 ans (4 réponses), avec un profil de retraité. Néanmoins, au sein des 30-60 ans, ce sont bien les quarantenaires qui participeraient le plus souvent. Ces résultats ne sont pas surprenants, et nous avons pu les vérifier à l'occasion de notre participation à des réunions et ateliers ; mais **c'est surtout l'absence de représentation des moins de 30 ans qui nous interpelle** : pas une seule commune ne reconnaît les jeunes en tant que participants !
- *Quelle catégorie socio-professionnelle ?* Les réponses des communes sont ici relativement homogènes : selon elles, le participant-type est **un « cadre » (6 réponses) ou un « retraité » (4).**
- *Quelles motivations ?* Peu de communes semblent identifier les motivations des participants, même si l'on peut distinguer deux grandes motivations : **l'intérêt commun** (« bien commun », « vie communale ») et **l'intérêt particulier** (« projet proche », directement concerné par le sujet abordé »).
- *Quel niveau d'engagement dans la commune ?* La majorité des communes s'accorde à penser que le citoyen qui se déplace aux dispositifs participatifs organisés par la mairie est **déjà investi dans sa commune, et particulièrement dans la vie associative** (9 réponses).

81 Ce qui souligne et justifie que la question de la participation soit souvent rattachée à la fonction communication.

Au regard des réponses données, il nous est apparu que certaines communes avaient peut être interprété notre question de manière détournée, pensant qu'il s'agissait de définir le participant qu'elles souhaiteraient voir, et non celui qu'elles voyaient. De fait, certaines réponses ne livrent aucune caractéristique relative à un "participant-type", mais soulignent au contraire la diversité des profils qu'une municipalité doit rechercher lorsqu'elle met en place un dispositif de participation : « notre objectif est justement d'aller chercher un panel représentatif de la commune dans son ensemble et dans sa diversité » ; « la difficulté est d'arriver à toucher les personnes qui ne participent pas à la vie communale » ; « tout citoyen doit pouvoir s'investir sur sa commune selon le sujet traité » ; « il n'y a pas de participant-type car la participation est plurielle » ; « je n'ai aucun a priori sur le participant-type, la priorité est d'intéresser le plus grand nombre justement pour que cette participation soit au plus près de la population et donc le plus représentatif possible ». Ces réponses presque défensives, liées sans doute à une mauvaise formulation de la question, s'avèrent en fait rassurantes, quant à la volonté de certaines communes d'ouvrir au maximum le débat à l'ensemble de la population.

Participation et nouvelles technologies

Pour 79% des communes enquêtées, les nouvelles technologies peuvent contribuer à dynamiser le débat public. Les répondants pensent spontanément à Internet et aux réseaux sociaux. Lorsqu'il s'agit de savoir quels avantages les NTIC peuvent-elles procurer au débat public, trois grandes pistes se dégagent :

- **Toucher un plus large public**, et notamment les plus isolés, ceux qui sont d'ordinaire « peu représentés dans les espaces de participation traditionnels », comme les jeunes.
- **Améliorer l'accès à l'information** en « mettant à disposition les éléments d'information et de compréhension des sujets traités », afin de « donner une visibilité plus large aux débats » : l'ouverture des données publiques est citée en exemple.
- **Expérimenter des « formats innovants » de participation**, en misant sur l'interactivité permise par Internet : espaces participatifs en ligne, réseaux sociaux, dossiers partagés, sondages, ou encore un « logiciel de Relation citoyenne, pour la remontée de problèmes ».

Néanmoins, plusieurs communes reconnaissent ne pas avoir d'idée précise de ce que pourraient leur apporter les NTIC : certaines réponses succinctes (« page Facebook » ; « Web TV » ; « site de la commune ») présentent des dispositifs simples – voire "pauvres" – qui peuvent avoir des limites en termes d'interaction démocratique ; cela témoigne d'une méconnaissance et d'un manque

d'investissement en matière d'espaces participatifs innovants sur Internet. **Il existe bel et bien un paradoxe entre croyance dans les nouvelles technologies et mise en œuvre – ou idée – concrète**.

On peut grossièrement identifier trois fonctions que peut avoir un site web d'une commune en termes de liens avec ses citoyens :

- ***L'information du citoyen***. A cet égard, 92% des communes interrogées considèrent que leur site web permet au citoyen de s'informer sur les projets en cours, et 76% sur les calendriers et les processus de décision.
- ***L'e-administration***. 88% des communes estiment que leur site web facilite les démarches administratives des citoyens.
- ***La participation et l'échange***. Pour ce troisième aspect, les répondants sont moins positifs, et les réponses pour le moins paradoxales : **75% des communes soulignent que leur site web n'offre pas au citoyen un réel lieu de débat sur les sujets mis en discussion, et 60% affirment qu'il ne permet pas au citoyen de commenter en ligne les informations proposées**, ce qui relève pourtant du dispositif de *feed back* le plus courant et le plus simple. Et pourtant, ces mêmes communes soutiennent que les citoyens peuvent y exprimer leur désaccord ou signaler un problème (59%), contacter ou obtenir les coordonnées d'un élu (68%), ou encore que le site met en avant les initiatives de la mairie en matière de participation citoyenne.

L'échelle territoriale de la participation

Nous avons interrogé ensuite les communes de Rennes-Métropole sur leur perception des échelles territoriales au sein desquelles la participation citoyenne pourrait s'exprimer au mieux.

Selon vous, la participation citoyenne à la décision publique est-elle envisageable aux échelles territoriales suivantes ?

	"Plutôt d'accord" + "Tout à fait d'accord"
Le quartier	100,00%
La commune	100,00%
L'intercommunalité	75,00%
Le département	50,00%
La région	41,00%
Le pays	37,00%

Sans surprise, et comme nous l'avions déjà supposé et constaté chez de nombreux auteurs, **la conviction de la possibilité d'organiser la participation citoyenne décroît à mesure que l'échelle territoriale s'élargit** ; ainsi, le quartier et la commune demeurent les échelons privilégiés de cette expérience.

Concernant l'échelle intercommunale, **77% des communes sondées envisagent la possibilité d'un "modèle"partagé d'organisation de la participation citoyenne dans Rennes Métropole**. Plusieurs raisons motivent cet espoir : la première semble d'ordre plutôt "passive", a trait à la montée en puissance de l'intercommunalité dans les décisions locales, et à son influence inéluctable sur les politiques communales (« les futures décisions seront prises à Rennes Métropole, les citoyens seront directement impactés par ces décisions » ; « l'agglomération est motrice sur ces questions […] et avec les compétences qui vont lui être transférées, si elle engage des démarches participatives son volume d'activités devrait naturellement créer une attente plus forte de la part des citoyens et, donc, une pression en ce sens en direction des communes, les incitant à mettre en œuvre des outils de participation similaires » ; « l'évolution des compétences en particulier pour les métropoles à venir, on peut penser qu'une concertation sera envisagée au niveau du territoire »). Une autre raison relève de la nécessité du partage d'expériences sur la question de la participation : « si nous partageons cette volonté et cette culture, si nous nous donnons les moyens méthodologiques nous pourrons avancer plus facilement » ; « nous avons tous à gagner en échange et beaucoup de personnes changent de communes » ; « intérêt de mutualiser les pratiques pour prendre le meilleur, s'améliorer par partage d'expérience ».

Toutefois, les communes qui n'envisagent pas un modèle partagé font elles aussi valoir leurs arguments, et expriment leur crainte vis-à-vis de l'échelon intercommunal : « c'est une "grosse machine" avec des décisions prises à un niveau ne prenant pas en compte le terrain » ; « il est trop tôt, et Rennes Métropole est une entité trop éloignée du quotidien des citoyens » ; oui, « sur les méthodes à utiliser, mais pas sur les questions qui restent propres à chaque projet communal » ; « la proximité doit rester l'atout communal. »

Si nous avons auparavant émis des doutes sur la possibilité d'envisager un modèle de participation à l'échelle intercommunale, les communes semblent pourtant le croire. Mais on le voit, si le partage d'expérience et de la mutualisation des méthodes apparaissent comme étant nécessaires, la question de la participation citoyenne se heurte, comme pour beaucoup d'autres, au débat politique sur la métropolisation et ses conséquences : le débat public ne saurait être une prérogative de la métropole et s'imposer aux communes sans concertation préalable.

Chapitre 8 : Les représentations des citoyens

8.1 Démarche méthodologique

Le questionnaire adressé aux citoyens est sensiblement le même que celui adressé aux municipalités, le but de l'exercice étant bien de procéder à une comparaison entre les perceptions des pouvoirs publics d'un côté, et des citoyens de l'autre, afin de relever d'éventuelles contradictions. Nous avons d'emblée exclu de faire circuler ce questionnaire par la voie virale d'Internet. Même si ce moyen pouvait permettre de recueillir davantage de réponses, nous voulions garantir un relatif équilibre des communes représentées, et aussi éviter une sur-représentation de Rennais (bien qu'ils comptent pour la moitié des habitants de l'intercommunalité).

Nous avons donc opéré un choix ciblé, quoique hasardeux, puisque nous avons sélectionné dans l'annuaire téléphonique 10 numéros par commune. A chaque appel, nous présentions notre travail et invitions les personnes à répondre à notre enquête, en leur faisant parvenir par mél le questionnaire. Nous avons pris soin de passer ces appels les samedi et dimanche, afin de ne pas exclure les gens qui travaillent en semaine.

L'enquête s'est déroulée du 17 février au 10 mars 2014.

- Taux de réponses

Nous avons ainsi pu collecter **133 réponses à ce questionnaire** (sur 430 potentiellement). Sans prétendre aucunement à la représentativité, l'échantillon de citoyens a toutefois révélé une grande variété des profils, et un certain équilibre dans la représentation des communes du territoire.

- Profil des répondants

Les répondants se répartissent ainsi dans les communes de Rennes Métropole :

Acigné 6 ; Bécherel 3 ; Betton 3 ; Bourgbarré 6 ; Brécé 4 ; Bruz 3 ; Cesson-Sévigné 5 ; Chantepie 6 ; Chartres-de-Bretagne 3 ; Chavagne 2 ; Chevaigné 5 ; Cintré 2 ; Clayes 1 ; Corps-Nuds 2 ; Gévezé 3 ; Laillé 1 ; La Chapelle-Chaussée 2 ; La Chapelle-des-Fougeretz 3 ; La Chapelle-Thouarault 3 ; Langan 0 ; Le Rheu 4 ; Le Verger 3 ; L'Hermitage 2 ; Miniac-sous-Bécherel 3 ; Montgermont 2 ; Mordelles 2 ; Nouvoitou 3 ; Noyal-Châtillon-sur-Seiche 2 ; Orgères 1 ; Pacé 2 ; Parthenay-de-Bretagne 3 ; Pont-Péan 5 ; Rennes 5 ; Romillé 4 ; Saint-Armel 2 ; Saint-Erblon 2 ;

Saint-Gilles 4 ; Saint-Grégoire 3 ; Saint-Jacques-de-la-Lande 3 ; Saint-Sulpice-la-Forêt 4 ; Thorigné-Fouillard 5 ; Vern-sur-Seiche 2 ; Vezin-le-Coquet 4.

Parmi eux, on compte 78 hommes, et 65 femmes.

Les répondants se répartissent dans les catégories socio-professionnelles suivantes : Agriculteurs 4 ; Artisans 11 ; Commerçants et assimilés 11 ; Chefs d'entreprise 5 ; Professions libérales 9 ; Education nationale 4 ; Employé de la fonction publique 13 ; Profession santé et travail social 12 ; Ingénieur 4 ; Profession administrative et commerciale d'entreprise 17 ; Policier, militaire 5 ; Ouvrier 9 ; Retraité 12 ; Etudiant 5 ; Sans activité 6 ; Non renseigné 6

A l'instar du questionnaire adressé aux communes, nous n'avons pas souhaité approfondir notre analyse en fonction de ces catégories socio-professionnelles ; par faute de temps encore, même si cela aurait pu se révéler enrichissant. Et puis là encore, nous visions à recueillir les réponses de la catégorie générale "les citoyens'. Toutefois, il se trouve qu'une large gamme de profils socio-professionnels soit représentée.

8.2 Analyse

Les relations entre citoyens et pouvoirs publics

A l'instar des communes, nous avons d'abord interrogé les citoyens de Rennes Métropole sur leurs perceptions générales quant aux relations entre les citoyens et les pouvoirs publics. Encore davantage que pour les communes, le constat fondamental est sans équivoque : **89% des répondants considèrent qu'on peut parler d'une véritable crise de confiance entre les citoyens et les élus qui les représentent**. Les raisons principales invoquées sont toujours les mêmes : le manque de lisibilité de l'action publique (« il serait de temps de savoir qui fait quoi, avec quels résultats et avec quel argent ! ») ; les scandales politiques (« toutes ces magouilles, aux plus hauts niveaux de responsabilité, moi ça me sidère ») ; ou le carriérisme des élus (« pour se faire réélire, les politiques d'aujourd'hui savent tirer les ficelles à grands coups de com', mais pour ce qui est de sortir le pays de la crise, là y'a plus personne »).

De manière générale, **les répondants considèrent également que cette crise de confiance concerne plus directement l'échelon national que local** (« c'est au niveau du gouvernement que ça coince. Cf. tous ces ministres ripoux ! » ; « je crois que le lien entre élus et population n'est pas le même selon les échelles. Les responsables nationaux sont totalement déconnectés des réalités quotidiennes des

Français ; c'est moins le cas dans les petites villes, où les élus sont présents, plus proches de leurs administrés »). Néanmoins, **certains citoyens sont moins affirmatifs quant à la garantie de confiance que permettrait la proximité communale** : « les maires ne sont plus aussi accessibles qu'ils ne l'étaient. Beaucoup sont aujourd'hui parachutés dans des endroits qu'ils ne connaissent pas, et sont entièrement tournés vers des ambitions nationales. Les gens ont du mal à croire en la sincérité de leurs projets » ; « Comment avoir confiance en des élus qui cumulent tant de responsabilités et d'indemnités, et en veulent toujours plus ? Les élus locaux sont tellement accrochés à leurs mandats (il n'y a qu'à voir l'omnipotence du système PS à Rennes Métropole!) qu'ils en perdent de vue leur fonction première : représenter les intérêts de tous ! ».

Comme pour les communes, si la reconnaissance d'une situation de crise de confiance entre élus et citoyens s'impose avec évidence, les répondants ne considèrent qu'à **57% que la question de la participation citoyenne a pu peser sur les choix électoraux lors des dernières Municipales[82](54% pour les communes)**. Pour plusieurs citoyens, il s'agit d'une question « importante mais sous-jacente », « non prioritaire », et « bien d'autres priorités existent » comme « le projet général », « les déceptions du précédent mandat », « la crise économique et industrielle », la nécessité de « rendre plus saines les dépenses publiques ».

Lorsqu'il s'agit ensuite d'évaluer la qualité du dialogue citoyens/élus à l'échelle de leur commune, **les répondants estiment qu'elle est moyennement satisfaisante (65%, niveau 3) ; seuls 7% considèrent ce dialogue satisfaisant (niveaux 4 et 5) tandis que 28% pensent qu'il est insatisfaisant (niveaux 1 et 2)**.

Ces réponses des citoyens sont intéressantes, puisqu'elles viennent s'opposer à l'opinion des communes, qui considéraient que la qualité du dialogue était globalement satisfaisante à l'échelle communale (80%, niveaux 3 et 4). Le constat des communes, celui d'un dialogue facilité par la proximité, n'est donc pas partagé par une majeure partie de la population. A l'échelle de Rennes Métropole, la mesure de qualité du dialogue élus/citoyens est encore plus claire : pour la majorité des enquêtés, elle est largement insuffisante (88% pour les niveaux 1 et 2) : l'intercommunalité souffre sans conteste d'un problème de reconnaissance et de proximité entre élus et citoyens.

Plus encore que les communes, **les citoyens interrogés (86%) considèrent qu'en France, les citoyens ne sont pas suffisamment associés aux décisions publiques**. Ils aimeraient d'ailleurs l'être davantage dans les domaines suivants :

82 Le baromètre Harris Interactive / Res Publica indiquait quant à lui que un taux de 74%.

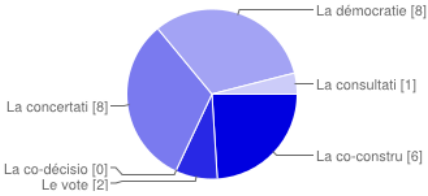
	Premier choix des enquêtés
Culture	3,00%
Déplacements	16,00%
Sport	0,00%
Urbanisme	21,00%
Savoir-vivre / Civilité	2,00%
Education	4,00%
Espace public / Parcs et jardins	3,00%
Jeunesse	2,00%
Environnement	12,00%
Budget et dépenses publiques	31,00%
Sécurité	1,00%
Santé	0,00%
Changements institutionnels	5,00%

Après classement par les enquêtés, trois domaines d'action publique se démarquent nettement : **ils aimeraient prioritairement être associés aux budgets et dépenses publiques (31%)[83], à l'urbanisme (20%) et aux déplacements (16%)**. A l'inverse, les questions liées au sport, à la santé et à la sécurité semblent moins les intéresser.

83 Le Baromètre de la concertation 2014 (page 37) a également révélé une forte montée de cet intérêt pour les dépenses publiques (de 21 à 46% de 2011 à 2013).

Comment nommer la participation des citoyens à l'action publique ?

Selon vous, quel terme définit le mieux la participation citoyenne à la décision publique ?



La co-construction	6	24 %
Le vote	2	8 %
La co-décision	0	0 %
La concertation	8	32 %
La démocratie participative	8	32 %
La consultation	1	4 %

Les façons de nommer la participation à l'action publique chez les citoyens diffère de celles des mairies : en effet, ils sont 38% à l'envisager d'abord comme de la démocratie participative, de la co-construction (22%), puis de la concertation (18%). Si le terme de démocratie participative, largement véhiculé depuis quelques années, figure sans surprise à la première place, il est surprenant de constater que celui de concertation (qui revêt plutôt un caractère réglementaire, et sans doute le plus usité dans le vocable des pouvoirs publics et des agences de communication spécialisées) n'apparaît qu'à la troisième position, talonné de près par la co-décision (15%).

On peut donc légitimement se demander si le terme de concertation ne souffre pas, face au constat d'insuffisance de sa mise en œuvre concrète, d'une forme de rejet des citoyens, alors même qu'ils revendiquent un besoin fort de participer réellement à la décision.

Quel niveau d'investissement et quelle organisation dans la commune ?

Nous avons ensuite demandé aux enquêtés d'évaluer les efforts de leur commune en matière de participation citoyenne. **Les résultats entrent en totale contradiction avec ceux qu'affirment les municipalités** : pour 44% des citoyens, leur commune n'est pas du tout investie (niveau 1), et pour 28% elle est peu investie (niveau 2). 19% considèrent un investissement moyen (niveau 3), tandis que **seuls 9% des citoyens jugent positivement les efforts de leur mairie en matière de participation** (niveaux 4 et 5). Pour rappel, 52% des communes s'estiment fortement investies dans cette question...

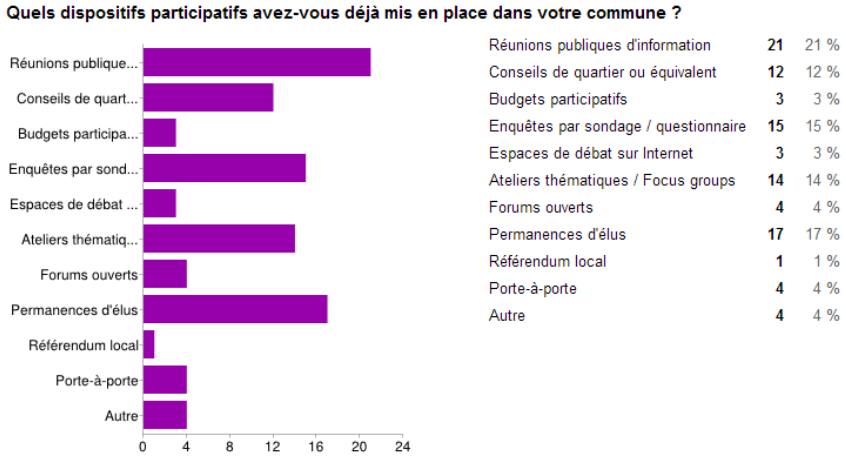
Si 56% des communes déclarent disposer d'un référent ou d'un service dédié à la participation citoyenne, **71% des citoyens ne savent pas s'il en existe un, et 20% pensent qu'il n'en existe pas : c'est dire le manque de lisibilité et de communication sur l'organisation de la participation.**

Afin, peut-être, de clarifier cette organisation de manière durable, **88% des**

citoyens sont favorables à la définition de calendriers et de "chartes de la participation", et/ou au recrutement de personnels dédiés.

Niveau d'intérêt et retours d'expérience des dispositifs

Il nous semblait important de demander aux citoyens de Rennes Métropole quel était leur niveau d'intérêt pour la chose publique. **35% des enquêtés se déclarent moyennement sensibles, 47% plutôt sensibles et 11% très sensibles aux questions liées à l'action publique dans leur commune**, tandis que 7% seulement avouent leur peu d'intérêt. **78% (niveaux 3, 4 et5) des citoyens déclarent une forme de sensibilité à ce qui se passe dans Rennes Métropole**. Plusieurs participants soulignent d'ailleurs dans leurs commentaires que leur intérêt pour l'intercommunalité a crû récemment avec l'amorçage des grands chantiers (métro, Courrouze, Viasilva, Couvent des Jacobins, etc.). **Il y a donc bel et bien un intérêt général pour les politiques publiques, quand bien même certaines communes estimaient le contraire**[84].



Pour approfondir encore le niveau d'intérêt et de participation des citoyens, nous

84 Il est bon de prendre, toutefois, un certain recul sur ces chiffres. En effet, en tant que répondant, il peut sembler difficile de reconnaître son manque d'intérêt pour la vie publique, au risque de passer pour un "mauvais citoyen". **Par ailleurs, comment s'exprime cet *intérêt* ?** S'agit-il d'un intérêt sporadique et passif, lorsque l'information nous est donnée ? Ou bien d'un intérêt actif, aller chercher l'information, voire se mobiliser ?

leur avons demandé à quels dispositifs avaient-ils déjà eu l'occasion de participer sur leur commune, et quel était leur retour d'expérience.

Seuls 5% des enquêtés déclarent n'avoir jamais contribué à un dispositif participatif. La réunion publique d'information est le dispositif le plus cité (22%), suivi des forums ouverts (15%) et du porte-à-porte (11%). Or nous l'avons démontré, les réunions publiques et le porte-à-porte ne peuvent pas être considérés comme des dispositifs pleinement participatifs, dans le sens où leur format ne permet pas de faire advenir le débat. A contrario, et mis à part le forum ouvert (mais les répondants l'ont-ils assimilé à une réunion publique d'information classique, selon le vocabulaire employé par leur commune?) les dispositifs les "plus" participatifs sont peu cités : les budgets et les référendums locaux ne sont cités par aucun des répondants, et les ateliers thématiques sont peu représentés ; or certaines communes affirment recourir à ces types de dispositifs.

Ces réponses, croisées avec celles des communes, peuvent donc nous conduire à plusieurs interprétations : soit les citoyens ne croient pas en l'efficacité, ou n'ont pas fait l'effort de contribuer à certains dispositifs de participation plus évolués ; soit les mairies ne communiquent pas assez à leur propos… soit ils n'existent pas ? Quoiqu'il en soit, il existe bien un décalage entre intérêt pour la chose publique et besoin de participer, et contribution réelle au débat démocratique par le biais de dispositifs participatifs, ainsi qu'une sorte de méconnaissance de ce qu'est réellement un dispositif de participation.

Les retours d'expérience des citoyens interrogés révèlent une insatisfaction très nette. En effet, 11% d'entre eux jugent leur expérience très négative, 42% plutôt négative, tandis que seuls 15% la jugent plutôt positive. Il y a donc une fois de plus une contradiction forte entre le ressenti des communes et celui des citoyens.

L'explication de cette insatisfaction s'explique sans doute par les réponses apportées à la question concernant ce qui peut constituer un frein à un dispositif participatif : **pour 46% des sondés, il s'agirait avant tout d'un manque de volonté politique**, et pour 37%, d'un manque de confiance des citoyens dans la sincérité de la démarche. Suivent le manque de moyens (8%) et le manque de pédagogie (7%). **Seuls 2% des répondants considèrent que c'est le manque d'intérêt et/ou de temps des citoyens pour la vie publique qui susciterait l'échec des dispositifs participatifs**. Pour rappel, 45% des communes considéraient pourtant que c'était le principal frein. **Il y a donc une opposition frontale des opinions à ce sujet : du côté des citoyens, l'échec de la participation est directement attribué à ceux qui l'organisent**.

En résonance, les citoyens identifient les clés de la réussite d'un dispositif participatif du même côté : **46% estiment que cela nécessite avant tout une**

réelle volonté politique d'associer les citoyens à la décision publique, 26% l'explication du fonctionnement des instances et processus décisionnels. La mise en place d'une ingénierie (13%), la communication (9%), la vulgarisation des dossiers techniques (6%) semblent secondaires. **On le comprend, avant même une organisation concrète, les citoyens attendent en premier lieu la clarification des intentions, du sens donné et des objectifs assignés à la participation**.

Cette analyse croisée est très révélatrice de l'incompréhension mutuelle qui peut exister au fondement d'une politique participative, entre les citoyens d'une part, et les décideurs d'autre part. Mais comme nous l'avons déjà dit, il est bien du ressort des pouvoirs publics d'organiser la participation citoyenne en fonction des attentes de la population ; or à ce jour, les communes ne semblent pas reconnaître le déficit de confiance à la base de cette insatisfaction.

Participation et nouvelles technologies

58% des enquêtés considèrent que les nouvelles technologies peuvent contribuer à dynamiser le débat public. Il y a donc majorité à le penser, même si cette espérance n'atteint pas celle des communes (79%). On peut donc considérer qu'il existe du côté des citoyens une plus grande prudence face à cette potentialité numérique. Les enquêtés, en revanche, font preuve de davantage d'imagination que les communes lorsqu'il s'agit de voir en quoi les NTIC pourraient effectivement contribuer à enrichir la participation citoyenne, toujours autour de 3 axes principaux :

- **Toucher un plus large public**. Pour beaucoup, et comme déjà souligné par les communes, les NTIC permettraient de toucher plus facilement les citoyens les plus isolés du débat public : « Internet permet à ceux qui n'osent pas prendre la parole en public de s'exprimer comme tous les autres, au besoin sous couvert d'anonymat » ; « Même si ça ne vaut pas le débat physique, face-à-face, ceux qui n'ont pas le temps ou n'osent pas se déplacer aux réunions classiques peuvent faire partager leur contribution via Internet et les réseaux sociaux ».
- **Améliorer l'accès à l'information**. « Le web 2.0 a rendu l'information accessible à tout le monde, à tous les âges. On peut y trouver facilement l'information qui nous intéresse, bien plus facilement parfois qu'en les réclamant à l'administration ! » ; « J'ai découvert les infographies il y a peu de temps : c'est un outil formidable pour rendre lisible des projets complexes, et faire gagner du temps de compréhension aux citoyens » ; « il faut renforcer l'utilisation du numérique pour se projeter virtuellement dans l'avenir des projets urbains : visualiser un bâtiment, un quartier, c'est

pouvoir mieux le comprendre, et donc pouvoir donner un avis plus clair » ; la question de l'Open Data revient également « l'ouverture des données publiques devrait permettre aux citoyens d'avoir un œil plus vigilant sur les politiques qui sont menées ».

- **Expérimenter des "formats innovants" de participation**. « Il faudrait, sur les sites web des communes, des forums de discussion sur des sujets ponctuels ou permanents. Même si ça n'attire pas toujours les habitants, ou que les mairies de rendent pas compte de ces discussions » ; « le vote électronique pour des sujets importants, ou non : choisir un nom de rue, décider de l'utilité d'une piste cyclable, etc. Pourquoi les élus en ont peur ! » ; « il faut développer les "serious games" pour intéresser les jeunes – et les moins jeunes – à ce qui se passe dans leur ville » ; « Avec Internet, il serait si simple de rendre la politique plus légère et ludique ! Jeux de rôles, vidéos courtes d'élus et de citoyens qui débattent de leurs impressions, projets collectifs menés par les citoyens à l'aide de logiciels de gestion, il y a mille idées à exploiter ! » ; « On devrait pouvoir juger/noter sur le site de la mairie l'action des élus, afin de les remotiver en permanence, et pas seulement à la veille des grandes messes électorales ! ».

La richesse de ces réponses traduit donc un paradoxe : si les citoyens apparaissent plus prudents/méfiants vis-à-vis des potentialités des NTIC pour le débat public, ils font cependant preuve d'un esprit plus innovant que les communes quant aux dispositifs qui pourraient être mis en œuvre.

Lorsqu'il s'agit de juger le site web de leur commune, les citoyens sont plus critiques que les communes :

- **L'information du citoyen**. 71% des enquêtés estiment que le site web de la mairie permet de s'informer sur les projets en cours, mais seulement 54% considèrent qu'il explicite les calendriers et les processus de décision.
- **L'e-administration**. 57% des citoyens estiment que le site web facilite leurs démarches administratives. **Il y a donc un décalage évident avec les perceptions des communes (88%).**
- **La participation et l'échange.** Les répondants sont pour le moins sceptiques quant aux capacités du site web de leur commune à faire advenir l'échange entre citoyens et municipalité : 93% considèrent qu'il n'offre pas un réel lieu de débat sur les sujets mis en discussion ; 86% qu'il ne permet pas de commenter en ligne les informations proposées. De la

même manière, ils sont 91% à soutenir que le citoyen ne peut y exprimer son désaccord ou signaler un problème ; néanmoins, ils sont 64% à reconnaître que le site permet de contacter ou obtenir les coordonnées d'un élu.

Il y a donc bien une insatisfaction générale des citoyens concernant le site web de leur commune, et tout particulièrement en matière de participation et d'échange, logique qui fonde pourtant l'organisation du web 2.0.

L'échelle territoriale de la participation

Comme pour les communes, nous avons interrogé ensuite les citoyens de Rennes-Métropole sur leur perception des échelles territoriales au sein desquelles la participation citoyenne pourrait s'exprimer au mieux.

Selon vous, la participation citoyenne à la décision publique est-elle envisageable aux échelles territoriales suivantes ?

	"Plutôt d'accord" + "Tout à fait d'accord"
Le quartier	100,00%
La commune	98,00%
L'intercommunalité	54,00%
Le département	47,00%
La région	29,00%
Le pays	16,00%

Il semblerait qu'il y ait consensus entre les pouvoirs publics et les citoyens sur cette question de l'échelle territoriale de la participation : **la possibilité d'organiser la participation citoyenne décroîtrait à mesure que l'échelle territoriale s'élargit**. Toutefois, pour les citoyens, cette impression est encore plus prononcée : dès que l'on quitte l'échelon quartier/commune, la perspective de réussite chute ; seuls 54% des enquêtés considèrent que l'intercommunalité est adaptée à la participation (contre 75% pour les communes).

Ce doute concernant l'intercommunalité se confirme, puisque **52% des citoyens interrogés croient en la possibilité d'un "modèle" partagé d'organisation de la participation citoyenne dans Rennes Métropole** (contre 77% pour les communes). Pour ceux qui sont positifs, c'est principalement l'avantage du partage

d'expériences qui les motivent : « Il faut s'inspirer des expériences menées dans les autres communes, par exemple à Bruz, voir ce qui fonctionne et ne fonctionne pas, et les adapter en fonction des communes et de projets » ; « il faut s'enrichir des autres communes de Rennes Métropole, et même au-delà : si chacun fait sa popote dans son coin, on ne progressera pas ! ». Pour d'autres citoyens en revanche, l'existence d'un modèle partagé est impensable : « toutes les communes n'ont pas les mêmes problématiques ni les mêmes populations » ; « si c'est Rennes Métropole qui pilote le projet, ça ne servira à rien, ils auront une approche strictement rennaise, sans voir les particularités des communes les plus rurales » ; « les politiques intercommunales font déjà hurler certains maires... alors sur les questions de démocratie et de participation, je vous laisse deviner le temps que ça prendrait avant qu'ils ne se mettent d'accord... ».

Plus encore que nous ne le supposions, cette analyse croisée des questionnaires a révélé, à de nombreuses reprises, l'existence de grandes différences de perception entre mairies et citoyens quant à la question de la participation citoyenne, ses manifestations dans la vie communale, son organisation, ses possibilités. Cette analyse, somme toute très générale, invite sans doute à une exploration plus fine de ces différences de perception entre pouvoirs publics et citoyens[85], que nous n'avons pas hésité à qualifier d'incompréhension mutuelle – c'est particulièrement criant sur la question des raisons de l'échec d'un dispositif participatif. Selon nous, c'est bien l'intercompréhension et la confiance qui doivent être au fondement de tout projet participatif. Or si les communes ont bien identifié le besoin des citoyens de participer à la décision publique, elle semblent cependant ignorer, taire ou minimiser l'évident déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics, y compris à l'échelle communale qui, contrairement à l'idée générale, n'est pas préservée de ce défaut de confiance[86]. Avant même d'envisager une politique incluant davantage de participation des citoyens, les communes doivent donc mieux identifier les raisons de ce manque de confiance, déterminer clairement le sens et les objectifs qu'elles veulent donner à la participation, pour provoquer et initier le changement.

85 Nous sommes conscients que les répondants ont pu avoir deux sortes d'attitude face au questionnaire : **certaines communes ont pu surestimer leur action**, sachant pertinemment que leurs réponses allaient être confrontées à celles des autres ; **certains citoyens ont pu se servir du questionnaire comme un "défouloir"** – comme le suggèrent les réponses toutes négatives de certains répondants – afin de manifester leur ras-le-bol, car même s'il s'agit d'un mémoire étudiant, on leur en laisse rarement l'opportunité.

86 De nombreux propos violents ont été exprimés dans les commentaires du questionnaire ; non retranscrits ici, car souvent hors propos par rapport à la question, ils témoignent toutefois d'une grogne générale tournée aussi bien vers la situation nationale que locale.

CONCLUSION

Nous avons cherché, tout au long de ce travail, à dresser un état des lieux de la participation citoyenne à Rennes Métropole, en confrontant les discours institutionnels aux pratiques effectives, et en comparant les représentations des acteurs, pouvoirs publics et citoyens.

Au préalable, nous avons exploré cette notion de participation, intimement liée à celle de démocratie. Nous avons pu constater qu'elle est éminemment complexe, et invite en premier lieu à une meilleure définition des concepts qui l'entourent (concertation, co-construction, co-délibération, négociation, collaboration) et qui habillent les discours politiques sans même qu'en soient précisés leurs contours, tout aussi imprécis que le concept englobant de "démocratie participative". Cette surenchère des concepts s'accompagne d'une grande diversité des significations qui leur sont données, voire d'une certaine incompréhension parmi les décideurs, selon les manières dont ils envisagent le degré d'implication possible/souhaitable des citoyens, et l'articulation de leur participation avec la décision finale. Une typologie des formes et des dispositifs de la participation peut donc aider à comprendre et mesurer ce degré d'implication.

L'impératif participatif ne signifie pas que les collectivités doivent s'y engager sans précautions : nous avons fortement insisté sur la nécessité d'un "débat sur le débat", car derrière la croyance répandue d'évidents avantages que pourrait procurer son développement, les difficultés et les conditions de l'efficacité de la participation citoyenne sont nombreuses. En premier lieu, et avant même de songer à l'organiser, les questions de la confiance et de la gestion du conflit doivent être au cœur de la discussion : il appartient pour cela aux décideurs d'être précis sur les objectifs, les conditions des débats et leur impact réel sur la décision. Sans quoi, les velléités de participation risquent très vite de produire des conséquences inverses, et d'exacerber les situations de conflit et de défiance entre citoyens et élus, comme le souligne Marion CARREL : « le problème lorsque la participation n'est pas pensée au préalable, c'est que sa promesse a des effets encore plus délétères pour la confiance des citoyens et la démocratie en général[87] ». Ils doivent aussi comprendre et anticiper les attitudes des citoyens, et particulièrement les raisons de la non-participation. Viennent ensuite nécessairement la question de l'échelle, de la méthode et des moyens : nous avons entre autres constaté, d'une part que l'argument omniprésent de la proximité – corollaire habituel de la participation – n'est pas exempt de critiques, et d'autre part que les collectivités sont encore novices en matière d'animation de la participation, bien que leurs compétences se

87 CARREL M. « La gouvernance est-elle démocratique? Les enjeux de la participation citoyenne », *Informations sociales,* 2013. n°5, p. 144–151.

développent progressivement.

Si le développement de la participation citoyenne connaît des débuts mitigés, liées principalement aux difficultés de sa mise en œuvre, l'existence et le renforcement d'un cadre juridique ne peut que l'encourager à progresser par essais/erreurs. Car elle présente en définitive plus d'avantages que d'inconvénients : « ceux qui souhaitent une démocratisation véritable de nos démocraties malades et inégalitaires auraient tort de ne pas parier sur une telle source d'innovation institutionnelle. Il y a beaucoup à gagner et peu à perdre à multiplier et à améliorer les expériences de ce type[88]».

Dans ce contexte général d'injonction idéologique à la participation, et dans celui particulier d'un renforcement de ses compétences et de l'amorçage de grands projets qui vont impacter l'ensemble de son territoire, l'intercommunalité de Rennes Métropole semble s'être emparée du problème du développement de la participation citoyenne, qu'elle reconnaît également comme une nécessité, notamment dans son Projet de territoire. La question de la participation a animé les débats de la campagne des Municipales : à Rennes, elle a notamment conduit à envisager l'organisation d'« Assises de la démocratie locale ». Les efforts des communes de Rennes Métropole et de l'instance intercommunale en matière de participation citoyenne sont néanmoins timides, et se caractérisent par une grande hétérogénéité des dispositifs, en ce qui concerne leurs formes, les objets des débats, et le degré d'implication des citoyens. Les communes agissent de manière isolée et autonome, qu'il s'agisse d'obligations légales ou d'initiatives volontaires. Cette hétérogénéité révèle bien l'absence d'une politique communautaire en la matière.

En revanche, nous sommes partagés quant à la possibilité d'une "démocratie intercommunale" et de dispositifs qui pourraient concerner l'ensemble des habitants du territoire Rennes Métropole. Pour LEFEBVRE, « […] l'injonction à participer a désormais dépassé l'échelle micro-locale pour se disséminer dans l'ensemble des pouvoirs locaux[89], selon une logique de circulation mimétique qui a sans doute été jusque-là trop peu interrogée. […] Les conseils de développement, avec des moyens souvent limités, tentent de remédier au déficit démocratique intercommunal et de donner à la "société civile" sa place dans les controverses métropolitaines encore très souvent confinées à l'entre-soi des élites urbaines[90] ». L'idée n'est sans doute pas à exclure, sur de vastes sujets prospectifs concernant l'ensemble de Rennes Métropole, comme le suggère la démarche d'élaboration du

88 BLONDIAUX L. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout », *Mouvements* 5 juin 2007, Vol. n° 50, n°2, p. 118-129

89 Nous l'avons vu avec les Régions et Départements.

90 LEFEBVRE R., « La démocratie participative absorbée par le système politique local », article disponible sur le site de Métropolitiques, à l'adresse http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html

Projet de territoire. Toutefois, on peut difficilement l'imaginer en ce qui concerne des projets localisés pilotés par l'intercommunalité, qui réintroduisent cette fois sans conteste la notion de proximité : il est en effet fort probable que seuls les riverains du projet se mobilisent, et que le débat se construise avec le relais des acteurs locaux, comme pour Viasilva. La question reste donc posée : « les communicants arriveront-ils à faire émerger une démocratie du bassin de vie et à dynamiser la citoyenneté locale ?[91] »

Tout au long de notre travail, nous n'avons pas perdu de vue notre problématique, qui était la suivante : *les attentes exprimées par les pouvoirs publics et les citoyens de Rennes Métropole en matière de démocratie locale témoignent-elles d'une vision partagée du développement de la participation citoyenne ?* La dernière étape de notre démarche, l'analyse croisée de nos deux enquêtes sur les représentations des communes et des citoyens sur la démocratie locale et la participation citoyenne, sans pour autant y apporter une réponse tranchée, a révélé quelques riches enseignements. Nous avons d'abord repéré des points d'accord essentiels :

- Les pouvoirs publics et les citoyens de Rennes Métropole partagent le même constat d'une crise de confiance entre citoyens et élus, et considèrent que les citoyens ne sont pas suffisamment associés à la prise de décision ;
- Il existe une forme de méconnaissance des mairies et des citoyens sur la notion de participation et le caractère réellement participatif d'un dispositif ;
- Pour les deux parties, c'est prioritairement une réelle volonté politique d'associer les citoyens à la prise de décision qui rend possible la réussite d'une démarche participative ;
- Un consensus existe entre les pouvoirs publics et les citoyens sur l'échelle territoriale de la participation : la possibilité de l'organiser décroîtrait à mesure que l'échelle territoriale s'élargit.

A contrario, plusieurs divergences de points de vue existent entre les municipalités et les citoyens :

- Les citoyens sont plus sceptiques que les mairies quant à la qualité du dialogue communal ; l'échelon municipal n'est donc pas épargné par la

91 DE LA GUERONNIERE C., « Assumons la parole communale », *Parole publique* n°4, décembre 2013, ppp.26-28.

crise de confiance, contrairement à l'idée généralement répandue (et l'intercommunalité encore moins) ;

- Le concept de "concertation", largement plébiscité par les mairies, semble souffrir d'une forme de rejet par les citoyens, alors même qu'ils éprouvent un fort besoin de participer ;
- Contrairement à ce qu'affirment les mairies, les citoyens considèrent qu'elles ont un faible niveau d'implication sur la question de la participation ;
- Les citoyens éprouvent une grande insatisfaction de leur expérience des dispositifs participatifs ; ils attribuent leur échec à un manque de volonté politique... tandis que les communes, plutôt satisfaites, rejettent cet échec sur le manque d'intérêt des citoyens ;
- Si les citoyens apparaissent plus prudents/méfiants vis-à-vis des potentialités des NTIC pour le débat public, ils font cependant preuve d'un esprit plus innovant que les communes quant aux dispositifs qui pourraient être mis en œuvre. Ils sont par ailleurs moins satisfaits des potentialités démocratiques du site web de leur mairie que ces dernières.

Cette analyse croisée montre donc des différences majeures de perceptions sur la question de la démocratie locale et de la participation citoyenne, ses manifestations concrètes, son organisation et ses possibilités. Elle révèle une minimisation par les municipalités du niveau pourtant élevé d'insatisfaction des citoyens, et une incompréhension mutuelle très nette sur certains sujets ; or, c'est préoccupant, car l'intercompréhension des acteurs est la clé qui rend possible le consensus. Les pouvoirs publics sont donc contraints de mieux identifier les attentes des citoyens. Car en définitive, il est bien du ressort des décideurs d'impulser le développement de la "démocratie participative" qu'ils érigent volontiers en modèle d'efficacité de l'action publique. Nous attendons de voir si les « Assises de la démocratie locale » de la Ville de Rennes initieront un changement dans les manières de concevoir la participation citoyenne.

Notre travail n'est pas exempt de reproches, et nous lui reconnaissons volontiers certaines insuffisances. D'abord, nos enquêtes souffrent d'une faiblesse des échantillons, qui ne permet pas de garantir une représentativité des réponses ; néanmoins, nous ne sommes pas responsables du faible taux de répondants, et considérons avec humilité avoir fourni les meilleurs efforts pour permettre le succès de ces enquêtes. Leur analyse aurait pu également être approfondie, notamment en ce qui concerne l'articulation des réponses avec les profils des répondants. Ce travail aurait également pu être complété par une enquête sur les

associations, dont l'importance est forte dans Rennes Métropole, et qui peuvent parfois servir de relais de la participation citoyenne. Il aurait pu encore conduire, comme nous en avions initialement l'ambition, à une analyse des sites web des communes en matière d'accès à l'information et d'interactions démocratiques. Mais nos deux enquêtes ont nécessité un lourd travail de mise en œuvre puis de traitement, qui nous a coûté en termes de temps ; aussi, le caractère restreint d'un mémoire ne nous permettait pas d'engager des recherches trop poussées.

Ensuite, notre travail a parfois pu être trop focalisé sur Rennes, au détriment des autres communes. Nous avons cependant remarqué que bon nombre de communes périphériques se sentaient moins concernées par le sujet, probablement parce qu'elles ne sont pas confrontées à des problématiques urbaines ; par ailleurs, nous rappelons que Rennes regroupe la moitié des habitants de l'agglomération ; aussi, la mutualisation de ses services avec ceux de Rennes Métropole, ainsi que sa forte représentation au Conseil communautaire, laissent présager que si des efforts se font en matière de participation, ils seront probablement impulsés par la ville-centre.

En dépit de ces lacunes, nous espérons cependant que notre travail aura le mérite d'avoir posé des questions justes, et ouvert des pistes de réflexion utiles au développement de la participation citoyenne et de la démocratie locale. Nous attendons pour cela, et au-delà de son évaluation universitaire, les retours critiques de sa synthèse que nous ferons parvenir à l'ensemble des communes de Rennes Métropole.

BIBLIOGRAPHIE

- **Ouvrages**

De Legge J., *Les propagandes nécessaires – éloge critique de la communication locale*, 2014, Le Cherche Midi, Paris, 215 pages.

Rosanvallon P., *Le Parlement des invisibles*, 2014, Seuil, Paris, Coll. « Raconter la vie », 69 pages.

Rayssac G.-L., De La Guéronnière C. *Le guide de la concertation locale* [En ligne]. [s.l.] : Territorial éditions, 2006. Disponible sur : < http://respublica.evous.biz/IMG/pdf/intro_guide.pdf > (consulté le 2 juillet 2014)

- **Articles universitaires**

Akrab H. « L'intégration des dispositifs délibératifs dans les pratiques intercommunales ». *Communication & Organisation*. 2013. n°1, p. 51–61.

Blanc M. « Démocratie participative et classes moyennes ». *Espaces et sociétés* [En ligne]. 1 avril 2012. Vol. n° 148-149, n°1, p. 219-232. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.3917/esp.148.0219 > (consulté le 16 octobre 2013)

Blondiaux L. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout ». *Mouvements* [En ligne]. 5 juin 2007. Vol. n° 50, n°2, p. 118-129. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.3917/mouv.050.0118 > (consulté le 16 octobre 2013)

Braillon C., Taddéi D. « Vers une démocratie participative ». *Mouvements* [En ligne]. 1 septembre 2002b. Vol. n°23, n°4, p. 89-96. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.3917/mouv.023.0089 > (consulté le 16 octobre 2013)

Carrel M. « La gouvernance est-elle démocratique? Les enjeux de la participation citoyenne ». *Informations sociales*. 2013. n°5, p. 144–151.

Gaudin J.-P. « La démocratie participative ». *Informations sociales*. 2010. n°2, p. 42–48.

Houllier-Guibert C.-E. « La communication du territoire rennais: jeux d'acteurs et cohérence territoriale ». *Communication & Organisation*. 2009. n°1, p. 97–110.

Jouve B. « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique* [En ligne]. 1 avril 2005. Vol. Vol. 55, n°2, p. 317-337. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.3917/rfsp.552.0317

> (consulté le 16 octobre 2013)

Ortsman O. « De la démocratie industrielle à la démocratie participative ». *Revue internationale de Psychosociologie* [En ligne]. 1 mars 2004. Vol. Vol. X, n°22, p. 105-113. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.3917/rips.022.0105 > (consulté le 16 octobre 2013)

Savidan P. « Démocratie participative et conflit ». *Revue de métaphysique et de morale* [En ligne]. 19 mai 2008. Vol. n° 58, n°2, p. 177-189. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.3917/rmm.082.0177 > (consulté le 16 octobre 2013)

- **Articles de presse / revues**

Courtois G., in *Le Monde.fr*, « Comment les Français veulent réparer la démocratie ? », 21 avril 2014.

De la Guéronnière C., « Assumons la parole communale », *Parole publique* n°4, décembre 2013, pp.26-28

DESAGE F., GUERANGER D., « Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale », in *Le Monde diplomatique*, janvier 2014.

Les Rennais n°18, « Entretien avec la Maire », mai-juin 2014, pp.18-19.

Le Mensuel de Rennes n°56, « La fièvre cogestionnaire », mars 2014, page 36.

Le Mensuel de Rennes, « Une cure d'amaigrissement pour le Conseil de Rennes Métropole ? », 8 août 2013.

Le Monde, « La défiance des Français envers la politique atteint un nouveau record », 5 janvier 2013.

Nous, vous, Ille, « Des participants et des idées », juillet-août-septembre 2013, page 6.

Ouest-France, « Gilles Nicolas, maire de Chevaigné : "les structures continuent à s'empiler" », article *Ouest-France,* 8 août 2013.

Ravages n°8, « Présidentielle monarchie », Printemps 2012, pp.20-23.

Socialter n°1, « Démocratie participative – le renouveau de la pratique démocratique en questions », octobre-novembre 2013.

- **Mémoire universitaire**

Zuckmeyer C., « L'institutionnalisation de la participation : un enjeu de communication pour les collectivités territoriales – Exemple de la concertation mise en place autour du tracé de la deuxième ligne de métro aux Longs Champs, à Rennes, en 2008 » 2010, mémoire de Master 2 Communication – MICO (dir. Catherine LONEUX), 87 pages.

- **Autres**

Atelier urbain du Blosne, « Une démarche apprenante pour un quartier renouvelé », synthèse de la démarche participative, septembre 2012, 8 pages.

Chavanat B., *Osons Rennes – Paroles de Rennais pour le changement*, 2014, 98 pages.

Direction générale proximité cohésion sociale de la Ville de Rennes, « Cahier des charges de l'étude en vue d'un accompagnement dans la définition des modes de fonctionnement renouvelés en termes de démocratie locale et de participation des habitants », mai 2014, 9 pages.

Jehannin P., « Etre ou ne pas être Bretillien », synthèse du sondage effectué auprès de 1000 internautes entre le 16 juillet et le 15 septembre 2013, 14 pages.

Pôle d'enseignement supérieur et de recherche agronomique de Rennes, « GECOBAIE Phase 1 – Acteurs, concertation et territoires », mars 2003, rapport intermédiaire.

Professions de foi et programmes des candidats aux Municipales 2014 à Rennes.

Rennes Métropole, *Une ambition collective pour inventer et vivre la métropole de demain*, tome 1 « La démarche », Juin 2013, 93 pages.

Rennes Métropole, *Une ambition collective pour inventer et vivre la métropole de demain*, tome 2 « Le projet de territoire », Juin 2013, 79 pages.

Rennes Métropole, « Rennes Métropole – Des décisions prises dans la concertation » , décembre 2013.

Ville de Rennes, « Guide des Conseils de quartier », Avril 2013.

- **Sitographie**

ACDF/IFOP, « Les Français et l'intercommunalité », enquête, 2013, enquête disponible à l'adresse http://www.adcf.org/files/Les-Francais-et-l-intercommunalite-Sondage-IFOP-AdCF-2octobre2013.pdf (consulté le 25 mai 2014).

Lefebvre R., « La démocratie participative absorbée par le système politique local », article disponible sur le site de Métropolitiques, à l'adresse http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html

Rosanvallon P., interview par *Philosophie magazine* pour l'ouvrage *La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité, proximité*, 2008, Seuil, article disponible à l'adresse http://ht.ly/uKK21

Tourenne J-L., « La démocratie participative et le web », 23 septembre 2013, édito du blog personnel du Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine. Disponible sur <http://www.jean-louis-tourenne.eu/edito-la-democratie-participative-et-le-web/> (consulté le 4 juin 2014).

Harris Interactive, Res Publica, « Baromètre 2013 de l'opinion des Français sur la concertation locale et la prise de décision publique », document disponible à l'adresse suivante : http://www.respublica-conseil.fr/wp-content/uploads/2014/01/Barometre-concertation-2014.pdf (consulté le 15 mars 2014).

- **Manuel de méthodologie**

Van Campenhoudt L., Quivry R., *Manuel de recherches en sciences sociales*, 2011[4], Dunod, Paris.

ANNEXES

***Annexe 1* : Récapitulatif de la démarche du travail de mémoire**

Septembre 2013 : **Choix du sujet de mémoire, premières lectures exploratoires.**

Octobre 2013 : **Premiers entretiens exploratoires, précision du projet.**

01/10/2013 : Entretien avec Agnès SCHERMANN et Joël FERTILLET, membres de l'association Rayons d'action.

15/10/2013 : Participation au Café-Viasilva « Travailler à Viasilva ».

16/10/2013 : Entretien Christophe LOTZ et Jean-Pierre SAVIGNAC , membres d'Alliance citoyenne, opposition politique au conseil municipal de Cesson-Sévigné, candidats aux Municipales 2014 (élus).

17/10/2013 : **Présentation du projet au directeur de mémoire**, Didier CHAUVIN.

28/10/2013 : Entretien avec Patrick JEHANNIN, instigateur du sondage « Être ou ne pas être Bretillien ».

28/10/2013 : Entretien avec Guy JOUHIER, maire d'Acigné (1989-2014) et Annie GOARANT, adjointe au maire.

30/10/2013 : Entretien avec Olivier DEHAESE, candidat PS aux Municipales 2014 à Acigné (élu).

12/11/2013 : Entretien avec Flavie FERCHAUD et Jean-Pascal JOSSELIN, chargés de mission pour l'Audiar à l'Atelier urbain du Blosne.

14/11/2013 : Entretien avec Marie-Laure BOURGOUIN, chargée de projets "proximité, vie sociale, citoyenneté", et Jean-François DURAND, conseiller municipal chargé de mission à la citoyenneté.

15/11/2013 : Entretien avec Michel BIHAN, maire de Cesson-Sévigné (non-réélu en 2014), président du conseil d'administration de la SPLA Viasilva.

15/11/2013 : **Envoi d'une note de cadrage du projet au directeur de mémoire.**

25/11/2013 : Participation au Café-Viasilva « Habiter à Viasilva ».

02/12/2013 : Participation à un atelier urbain au Blosne, concernant le projet de réaménagement du square de Nimègue.

6/12/2013 : **Second rendez-vous de cadrage avec le directeur de mémoire :**

premières démarches effectuées, échanges sur la problématique et le travail de terrain à effectuer.

13/12/2013 : Entretien avec Christine TESSIER, chargée de communication interne Cap Gemini.

21/01/2014 : Entretien avec Frédéric BOURCIER, adjoint au maire en charge de l'urbanisme (mandat Delaveau 2008-2014), élu de quartier au Blosne, et instigateur de l'Atelier urbain.

01/02/2014 : Entretien avec Françoise BUOT, membre de l'association Courrouzif.

17/02/2014 : **Lancement des enquêtes à destination des communes et des citoyens de Rennes Métropole.**

19/02/2014 : Entretien avec Gabrielle WEISENBERGER, coordinatrice de la section locale Bretagne du Parti Pirate.

08/03/2014 : Bruno CHAVANAT, candidat Union de la droite aux Municipales de Rennes.

10/03/2014 : **Fin du recueil de données de l'enquête destinée aux citoyens.**

17/04/2014 : Entretien avec Jean DE LEGGE, ancien directeur de la communication Ville de Rennes/Rennes Métropole, auteur du livre *Les propagandes nécessaires*.

17/04/2014 : Entretien avec Jean-Jacques LECLUZE, habitant la future zone Viasilva à Cesson-Sévigné.

26/06/2014 : **Envoi du plan et de la problématique au directeur de mémoire, sous réserve de modifications.**

15/07/2014 : **Fin du recueil de données de l'enquête destinée aux communes.**

26/08/2014 : **Rendu de la version finale du mémoire.**

5/09/2014 : **Soutenance orale du mémoire.**

Annexe 2 : questionnaire à destination des communes de Rennes Métropole

La participation citoyenne à la décision publique

Ce questionnaire vise à recueillir votre perception de la participation citoyenne, dans le cadre d'un mémoire étudiant.

1/ Selon vous, quel terme définit le mieux la participation citoyenne à la décision publique ?

> La co-construction ; le vote ; la co-décision ; la concertation ; la démocratie participative ; la consultation

2/ Concernant la question de la participation citoyenne, votre commune est-elle... ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout investie	○	○	○	○	○	Très investie

3/ Votre commune dispose-t-elle d'un référent (élu, agent) ou d'un service dédié à la participation citoyenne ?

- ○ Oui
- ○ Non

Si oui, pouvez-vous préciser la fonction du référent ou l'intitulé du service ?

4/ De manière générale, pour mener à bien un dispositif participatif, diriez-vous que votre commune...

- ○ Dispose des ressources et des compétences suffisantes
- ○ Nécessite l'appui de prestataires extérieurs (agences spécialisées)

5/ Les processus participatifs qu'organise votre commune sont-ils plutôt d'ordre réglementaire (PLU, ZAC, enquêtes publiques) ou volontaire ?

- ○ Réglementaire
- ○ Volontaire

6/ Quels dispositifs participatifs avez-vous déjà mis en place dans votre commune ?

- ☐ Réunions publiques d'information
- ☐ Conseils de quartier ou équivalent
- ☐ Budgets participatifs
- ☐ Enquêtes par sondage / questionnaire
- ☐ Espaces de débat sur Internet
- ☐ Ateliers thématiques / Focus groups
- ☐ Forums ouverts
- ☐ Permanences d'élus
- ☐ Référendum local
- ☐ Porte-à-porte

- ☐ Autre : _____

7/ Quel retour d'expérience global avez-vous sur ces dispositifs ?

	1	2	3	4	5	
Très négatif	○	○	○	○	○	Très positif

8/ Selon vous, quel est le principal frein à un dispositif participatif ?

- ○ Un manque d'intérêt et/ou de temps des citoyens pour la vie publique
- ○ Un manque de pédagogie de la part des décideurs et techniciens
- ○ Un manque de confiance des citoyens dans la sincérité de la démarche
- ○ Un manque de moyens dans la mise en oeuvre de la participation
- ○ Un manque de volonté politique
- ○ Autre : _____

9/ A contrario, qu'est-ce qui conditionne prioritairement la réussite d'un dispositif participatif ?

- ○ Une information et une communication soutenues
- ○ La vulgarisation des dossiers techniques
- ○ L'explication du fonctionnement des instances et processus décisionnels
- ○ Une réelle volonté politique d'associer les citoyens à la prise de décision
- ○ La mise en place d'une véritable ingénierie de la participation
- ○ Autre : _____

10/ En quelques éléments, comment définiriez-vous le "participant-type" (âge, sexe, catégorie socio-professionnelles, motivations, niveau d'engagement dans la commune, etc etc) ?

11/ Diriez-vous que le site web de votre commune...

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Permet au citoyen de commenter les informations proposées	○	○	○	○
Permet au citoyen de s'informer sur les projets en cours	○	○	○	○
Permet au citoyen de s'informer sur les calendriers et processus de décision	○	○	○	○
Permet au citoyen de faciliter ses démarches administratives	○	○	○	○
Permet au citoyen d'exprimer son	○	○	○	○

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
désaccord, de signaler un problème				
Permet au citoyen de contacter ou d'obtenir les coordonnées d'un élu	○	○	○	○
Offre au citoyen un réel lieu de débat sur les sujets mis en discussion	○	○	○	○
Met en avant les initiatives de la commune en termes de participation citoyenne	○	○	○	○

12/ Croyez-vous aux possibilités des nouvelles technologies pour dynamiser le débat public ?

- ○ Oui
- ○ Non

Si oui, de quelle façon ?

13/ Selon vous, la participation citoyenne à la décision publique est-elle envisageable aux échelles territoriales suivantes ?

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Le quartier	○	○	○	○
La commune	○	○	○	○
L'intercommunalité	○	○	○	○
Le département	○	○	○	○
La région	○	○	○	○
Le pays	○	○	○	○

14/ Plusieurs collectivités tendent à organiser durablement la participation citoyenne, en définissant des calendriers et des "chartes de la participation", et/ou en recrutant des personnels dédiés. Seriez-vous prêts à engager une telle démarche ?

- ○ Oui
- ○ Non

Pour quelles raisons ?

15/ Pensez-vous qu'un "modèle" partagé d'organisation de la participation citoyenne puisse être envisagée à l'échelle de Rennes Métropole ?

- ◯ Oui
- ◯ Non

Pour quelles raisons ?

16/ De manière générale, comment évaluez-vous la qualité du dialogue élus/citoyens à l'échelle de votre commune ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout satisfaisant	◯	◯	◯	◯	◯	Très satisfaisant

17/ De manière générale, comment évaluez-vous la qualité du dialogue élus/citoyens à l'échelle de Rennes Métropole ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout satisfaisant	◯	◯	◯	◯	◯	Très satisfaisant

18/ De manière générale en France, pensez-vous que les citoyens sont suffisamment associés aux décisions publiques ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout	◯	◯	◯	◯	◯	Tout à fait

19/ Dans les domaines suivants, les citoyens pourraient être davantage associés aux décisions publiques...

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Culture	○	○	○	○
Déplacements	○	○	○	○
Sport	○	○	○	○
Urbanisme	○	○	○	○
Savoir-vivre / Civilité	○	○	○	○
Education	○	○	○	○
Espace public / Parcs et jardins	○	○	○	○
Jeunesse	○	○	○	○
Environnement	○	○	○	○
Budgets et dépenses publiques	○	○	○	○
Sécurité	○	○	○	○
Santé	○	○	○	○
Changements institutionnels (intégration à une intercommunalité par exemple)	○	○	○	○

20/ Selon vous, peut-on parler d'une crise de confiance des citoyens dans les élus et les institutions qui les représentent ?

- ○ Oui
- ○ Non

Pour quelles raisons ?

21/ Pensez-vous que la question de la participation citoyenne à la décision publique a pu peser sur les choix électoraux lors des dernières Municipales ?

- ○ Oui
- ○ Non

Pour quelles raisons ?

22/ Que pensez-vous des affirmations suivantes ?

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Les citoyens n'ont pas de besoin fort de participer à la vie publique car ils ont déjà exprimé leur	○	○	○	○

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
choix en votant pour un programme				
La proximité et la disponibilité des élus suffisent à comprendre les attentes des citoyens	○	○	○	○
Il est impossible de prendre en compte chaque parole citoyenne isolée	○	○	○	○
Les collectivités devraient envisager de normaliser la participation citoyenne	○	○	○	○
Il est impossible d'envisager un modèle intercommunal de la participation citoyenne	○	○	○	○
Le participation citoyenne doit se faire par le relais des associations	○	○	○	○
La participation citoyenne n'est pas une préoccupation sociétale	○	○	○	○

23/ Quelle est votre commune ?

24/ Quelle est votre fonction au sein de la commune ? De l'intercommunalité ?

25/ Avez-vous des observations, remarques, suggestions à ajouter ?

<u>Annexe 3</u> : questionnaire à destination de citoyens de Rennes Métropole

La participation citoyenne à la décision publique

Ce questionnaire vise à recueillir votre perception de la participation citoyenne, dans le cadre d'un mémoire étudiant.

1/ Selon vous, quel terme définit le mieux la participation citoyenne à la décision publique ?

> La co-construction ; le vote ; la co-décision ; la concertation ; la démocratie participative ; la consultation

2/ Concernant la question de la participation citoyenne, votre commune est-elle... ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout investie	○	○	○	○	○	Très investie

3/ Votre commune dispose-t-elle d'un référent (élu, agent) ou d'un service dédié à la participation citoyenne ?

> Oui ; non ; ne sait pas

4/ A quels dispositifs participatifs avez-vous déjà participé dans votre commune ?

- ☐ Réunions publiques d'information
- ☐ Conseils de quartier ou équivalent
- ☐ Budgets participatifs
- ☐ Enquêtes par sondage / questionnaire
- ☐ Espaces de débat sur Internet
- ☐ Ateliers thématiques / Focus groups
- ☐ Forums ouverts
- ☐ Permanences d'élus
- ☐ Référendum local
- ☐ Porte-à-porte
- ☐ Autre : _____

5/ Quel retour d'expérience global avez-vous sur ces dispositifs ?

	1	2	3	4	5	
Très négatif	○	○	○	○	○	Très positif

6/ Selon vous, quel est le principal frein à un dispositif participatif ?

- ○ Un manque d'intérêt et/ou de temps des citoyens pour la vie publique
- ○ Un manque de pédagogie de la part des décideurs et techniciens
- ○ Un manque de confiance des citoyens dans la sincérité de la démarche
- ○ Un manque de moyens dans la mise en oeuvre de la participation
- ○ Un manque de volonté politique
- ○ Autre : _____

7/ A contrario, qu'est-ce qui conditionne prioritairement la réussite d'un dispositif participatif ?

- ○ Une information et une communication soutenues
- ○ La vulgarisation des dossiers techniques

- ○ L'explication du fonctionnement des instances et processus décisionnels
- ○ Une réelle volonté politique d'associer les citoyens à la prise de décision
- ○ La mise en place d'une véritable ingénierie de la participation
- ○ Autre : ☐

8/ Diriez-vous que le site web de votre commune...

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Permet au citoyen de commenter les informations proposées	○	○	○	○
Permet au citoyen de s'informer sur les projets en cours	○	○	○	○
Permet au citoyen de s'informer sur les calendriers et processus de décision	○	○	○	○
Permet au citoyen de faciliter ses démarches administratives	○	○	○	○
Permet au citoyen d'exprimer son désaccord, de signaler un problème	○	○	○	○
Permet au citoyen de contacter ou d'obtenir les coordonnées d'un	○	○	○	○

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
élu				
Offre au citoyen un réel lieu de débat sur les sujets mis en discussion	○	○	○	○
Met en avant les initiatives de la commune en termes de participation citoyenne	○	○	○	○

9/ Croyez-vous aux possibilités des nouvelles technologies pour dynamiser le débat public ?

- ○ Oui
- ○ Non

Si oui, de quelle façon ?

1. **10/ Selon vous, la participation citoyenne à la décision publique est-elle envisageable aux échelles territoriales suivantes ?**

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Le quartier	○	○	○	○
La commune	○	○	○	○
L'intercommunalité	○	○	○	○
Le département	○	○	○	○
La région	○	○	○	○
Le pays	○	○	○	○

11/ Plusieurs collectivités tendent à organiser durablement la participation citoyenne, en définissant des calendriers et des "chartes de la participation", et/ou en recrutant des personnels dédiés. Seriez-vous favorable à une telle démarche ?

- ○ Oui
- ○ Non

12/ Pensez-vous qu'un "modèle" partagé d'organisation de la participation citoyenne puisse être envisagé à l'échelle de Rennes Métropole ?

- ○ Oui
- ○ Non

Pour quelles raisons ?

13/ De manière générale, êtes-vous sensible aux questions liées à l'action publique dans votre commune ?

1 2 3 4 5

Pas du tout sensible ○ ○ ○ ○ ○ Très sensible

14/ De manière générale, êtes-vous sensible aux questions liées à l'action publique dans Rennes Métropole ?

1 2 3 4 5

Pas du tout sensible ○ ○ ○ ○ ○ Très sensible

15/ De manière générale, comment évaluez-vous la qualité du dialogue élus/citoyens à l'échelle de votre commune ?

1 2 3 4 5

Pas du tout satisfaisant ○ ○ ○ ○ ○ Très satisfaisant

16/ De manière générale, comment évaluez-vous la qualité du dialogue élus/citoyens à l'échelle de Rennes Métropole ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout satisfaisant	○	○	○	○	○	Très satisfaisant

17/ De manière générale en France, pensez-vous que les citoyens sont suffisamment associés aux décisions publiques ?

	1	2	3	4	5	
Pas du tout	○	○	○	○	○	Tout à fait

18/ Parmi les propositions suivantes, classez par ordre de priorité quels domaines de l'action publique vous intéressent, et auxquels vous souhaiteriez être davantage associés :

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Culture													
Déplacements													
Sport													
Urbanisme													
Savoir vivre / civilité													
Education													
Espace public / parcs et jardins													
Jeunesse													
Envrionnement													
Budgets et dépenses													

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
publiques													
Sécurité													
Santé													
Changements institutionnels (intégration à une intercommunalité par exemple)													

19/ Selon vous, peut-on parler d'une crise de confiance des citoyens dans les élus et les institutions qui les représentent ?

- ○ Oui
- ○ Non

Pour quelles raisons ?

20/ Pensez-vous que la question de la participation citoyenne à la décision publique puisse peser sur les choix électoraux lors des élections Municipales ?

- ○ Oui
- ○ Non

Pour quelles raisons ?

21/ Que pensez-vous des affirmations suivantes ?

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Les citoyens n'ont pas de besoin fort de participer à la vie publique car ils ont déjà exprimé leur choix en votant pour un programme	○	○	○	○
La proximité et la disponibilité des élus suffisent à comprendre les attentes des citoyens	○	○	○	○
Il est impossible de prendre en compte chaque parole citoyenne isolée	○	○	○	○
Les collectivités devraient envisager de normaliser la participation	○	○	○	○

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
citoyenne				
Il est impossible d'envisager un modèle intercommunal de la participation citoyenne	○	○	○	○
Le participation citoyenne doit se faire par le relais des associations	○	○	○	○
La participation citoyenne n'est pas une préoccupation sociétale	○	○	○	○

22/ Quelle est votre commune ?

23/ Quelle est votre profession ?

24/ Votre sexe ?

25/ Votre âge ?

26/ Avez-vous des observations, remarques, suggestions à ajouter ?