HAL
open science

Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval

Sarah Conquet

▶ To cite this version:

Sarah Conquet. Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval . Géographie. 2016. dumas-01858413

HAL Id: dumas-01858413
https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01858413v1

Submitted on 20 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Université Toulouse II – Jean Jaurès

Master 1 « Aménagement et Projets de Territoires »

Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval

Sarah Conquet

Promotion 2015-2016

Maître de stage :
Cédric Vandaele

Sous la direction de
Mariette Sibertin-Blanc

REMERCIEMENTS

Je remercie Madame Sibertin-Blanc pour son accompagnement éclairé et scientifique.

Je remercie également Cédric Vandaele, mon Maître de stage. Il a permis que mon passage à la Direction Prospective et Evaluation du Sicoval se déroule dans de très bonnes conditions. Il a su me mettre en confiance et me donner les clefs pour réussir.

J'associe tous les agents que j'ai pu rencontrer et qui ont contribué à me faire connaître cette institution.

Je remercie les membres du Codev du Sicoval et plus particulièrement Madame Valverde, sa Présidente.

Je remercie ma maman pour les moments de travail et de détente qu'elle a pu m'accorder.

Stéphane Trapier-Telerama

« Soyez le changement que vous voulez voir dans le monde »

Mohandas Karamchand Gandhi

SOMMAIRE

Introduction **5**

I) LE SICOVAL ET SON CONTEXTE DÉMOCRATIQUE FRAGILE **7**

1.1) Le Sicoval : une institution, une identité **7**

1.1.1) Origine de l'institution et identité affirmée 7

1.1.2) Evolution des compétences et des actions 8

1.1.3) Les formes d'interdépendance dans l'agglomération toulousaine 11

1.2) Le Sicoval : un territoire vécu **13**

1.2.1) Les contrastes d'un espace périurbain 13

1.2.2) Dynamiques socio-économiques 14

1.2.3) Géographie de la citoyenneté et sentiment sicovalien 15

1.3) La démocratie représentative en crise : une réalité nationale et une spécificité intercommunale **17**

1.3.1) Une crise de la représentativité démocratique : une tendance française 18

1.3.2) La crise de la démocratie représentative à l'échelle de l'intercommunalité 20

1.3.3) Critiques de la démocratie directe et émergence de la démocratie participative 22

1.4) La montée en puissance de la démocratie participative **23**

1.4.1) Naissance de la démocratie participative 23

1.4.2) La mobilisation « ascendante » des citoyens comme réponse au déficit démocratique 24

1.4.3) La participation citoyenne : une réelle considération politique ? 26

1.4.4) Le Conseil de développement du Sicoval : simple obligation ou réelle implication ? 34

II) DIAGNOSTIC DES DÉMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE MISES EN PLACE PAR LES SERVICES DU SICOVAL **43**

2.1.) Méthodologie du diagnostic **44**

2.1.1) Travail préparatoire du diagnostic 44

2.1.2) Elaboration des hypothèses et déroulement des entretiens avec les 14 agents du Sicoval 45

2.1.3) Les différents niveaux de la participation citoyenne : une base commune pour mieux comprendre la participation habitante au Sicoval 47

2.1.4) La place de la participation dans les modalités d'élaboration des politiques publiques 48

2.1.5) Le traitement des données pour une analyse thématique 49

2.2.) Quid de la participation citoyenne dans les projets du Sicoval : analyse par thématiques de projet **50**

2.2.1) Les projets liés à la planification urbaine et aux équipements se cantonnant à de la consultation : une simple application de la loi 51

2.2.2) Mise en place volontaire de participation citoyenne dans les projets à caractère social : des niveaux de participation plus diversifiés 56

2.2.3) Des supports et des instances de participation citoyenne présents dans le niveau le plus intégré de la démocratie participative 59

2.2.4) Bilan des projets réalisés de manière participative dans le cycle des politiques publiques sous forme de nuage de points 62

2.2.5) Les quelques projets n'ayant pas reçu de participation de la part des citoyens 64

2.3.) Une démocratie participative aux forts potentiels mais qui reste ordinaire **64**

2.3.1) La vision qu'ont les agents de la participation citoyenne : entre nécessité et contrainte 64
2.3.2) Quelle méthodologie de participation citoyenne les agents ont-ils adopté dans leurs projets ? ...69
2.3.3) Les apports positifs de la participation des habitants : des impacts à plusieurs échelles 74
2.3.4) Les nombreux écueils de la participation citoyenne au Sicoval 78
Conclusion 82
Bibliographie 86
Annexes 91

INTRODUCTION

« Chaque représentant doit se savoir citoyen et chaque citoyen doit avoir la possibilité de se rêver représentant »[1]. Cette réflexion d'un agent du Sicoval résume le ressenti de nombreux acteurs des territoires confrontés à la réalité politique locale. Depuis les années 1980, les lois dites de décentralisation ont accordé aux collectivités territoriales et aux intercommunalités, plus de compétences et de moyens. Ainsi, la distance entre décideurs et territoires de projets s'est réduite. Pourtant, la démocratie représentative montre ses limites. De nombreux citoyens renoncent à exercer leur droit de vote et à s'engager dans la sphère publique. Cette situation a alerté les élus du Sicoval. La communauté d'agglomération du Sud-est toulousain, soucieuse de construire les fondements d'un territoire innovant, attachée à la solidarité et au respect d'un cadre de vie de qualité, se revendique comme un laboratoire de la démocratie de proximité.

Dès sa création, les communes ont montré l'importance de la coopération au sein du regroupement sur un territoire contrasté entre urbain et rural. Progressivement, les élus ont anticipé et engagé des actions qui ont contribué à agir au plus près des citoyens, en les coloriant aux couleurs des notions de développement durable et du respect de l'environnement. Les élus ont répondu très vite aux injonctions de la gouvernance mondiale en établissant les premiers Agendas 21 et ont reçu le label Agenda 21 Local France pour leur engagement solidaire à l'échelle internationale et à l'échelle locale. Lors de la rédaction du troisième Agenda 21 2011-2014, le Sicoval a dû réviser sa copie. A la demande du Ministère, il a établi un document concerté avec les habitants. Pourtant, lors des élections municipales de 2014, ce degré de participation n'a pas empêché de sortir des urnes, un taux d'abstention élevé.

De manière quasiment simultanée, l'institution s'est dotée d'un Conseil de développement. Cette instance obligatoire, formée de représentants de la société civile, peut être saisie sur tout type de sujets concernant l'intercommunalité. Elle peut également s'autosaisir et exercer un regard affuté sur les grands projets de terrain et les enjeux majeurs de l'aménagement du territoire. A ma grande surprise, le Codev a été saisi par le Sicoval sur le sujet de la participation citoyenne.

Dans le cadre du Master Aménagement et Projets de Territoires, j'ai effectué un stage de trois mois au sein du Codev du Sicoval. Ma mission principale, définie par les membres du Codev, a été d'aller à la rencontre des agents et d'un élu, afin d'établir un diagnostic approfondi de la réalité des démarches, des approches et des actions engagées dans la participation citoyenne au sein même de l'intercommunalité.

Jusque-là, la démocratie française a développé des rouages complexes d'une démocratie représentative, institutionnalisée et verticale, accordant par bribes des objectifs de démocratie participative sans en fournir véritablement les moyens politiques. Il s'agit avant tout de consultations, enquêtes publiques, rencontres formelles, réunions d'information, sans qu'il y ait de retours efficients en faveur des

[1] Dans ce mémoire, les propos des personnes sollicités sont rapportés en bleu.

citoyens. Cela peut devenir rapidement un bon de sortie, un permis de bonne conduite pour garder la distance entre le savant et le profane.

Face à un déficit démocratique à l'échelle intercommunale, quelle est la réponse des pratiques participatives menées par le Sicoval ?

D'une part, le premier temps permettra de connaître le cadre de l'étude, l'institution du Sicoval et son territoire périurbain de l'aire urbaine de Toulouse, de son identité et de son dynamisme. La crise de la représentativité y sera abordée et prolongée par une analyse sémantique de la notion de démocratie participative et par la présentation exhaustive du Codev, principal outil mis à disposition par le Sicoval.

D'autre part, le deuxième temps présentera le diagnostic des démarches participatives exercées au sein du Sicoval, à partir des entretiens réalisés auprès des agents et de l'analyse critique des résultats croisés avec les actions établies par l'Agenda 21 local.

I) LE SICOVAL ET SON CONTEXTE DEMOCRATIQUE FRAGILE

1.1) Le Sicoval : une institution, une identité

1.1.1) Origine de l'institution et identité affirmée

SICOVAL : Syndicat Intercommunal pour l'aménagement et le développement des COteaux et de la Vallée de l'Hers est fondé en 1975 par six communes du sud-est toulousain : Labège, Auzeville-Tolosane, Auzielle, Castanet-Tolosan, Escalquens et Saint-Orens de Gameville avec l'objectif de rendre ce pôle attractif pour les habitants et pour les entreprises par la coopération intercommunale et le respect de l'environnement. (La commune de St-Orens rejoindra plus tard le Grand Toulouse).

En 1980, pour la première fois en France, le syndicat décide de partager les ressources de la taxe professionnelle d'un nouveau parc d'activité intercommunal. Labège-Innopole est né en 1983. Elargissement et approfondissement s'accélèrent au tournant des années 1990. Les communes des cantons de Montgiscard et de Castanet-Tolosan adhèrent au Sicoval. 33 communes réunies deviennent Communauté de communes. En 1993, elles signent une charte d'aménagement, dans laquelle elles s'engagent à protéger de l'urbanisation 13 000 hectares soit 60 % du territoire et à les réserver à l'agriculture et aux espaces de sport et de loisirs. En 1996, Ramonville rejoint le Sicoval et apporte son dynamisme. Le Sicoval devient alors Communauté de villes en 1996 puis Communauté d'agglomération en 2000 et s'élargit progressivement pour regrouper 36 communes.

En 2013, le Sicoval a abandonné son premier logo pour en adopter un plus moderne dans lequel le nom du Sicoval laisse ressortir le « CO » pour valoriser l'esprit collectif, la cohésion, l'écologie, la co-citoyenneté, et la communauté. La syllabe est également incluse dans une bulle afin « d'illustrer la parole donnée, le dialogue, le débat et l'échange d'idées ». Les couleurs chaudes ont été choisies telles que le jaune, l'orange et le fuchsia afin de rappeler la terre du Lauragais et la brique de la région, un code couleur qui se rapproche de celui du logo de Toulouse-Métropole. Dorénavant, la mention Sud-est toulousain et la signature « Terre créative & solidaire » accompagnent le nom de l'intercommunalité.

En termes de communication, le Sicoval a également créé son magazine trimestriel d'une douzaine de pages. Jusque-là distribué gratuitement dans tous les foyers, le Sicovalinfo est dorénavant diffusé par courrier pour ceux qui le souhaitent mais également par sa version numérique sur le site internet. Dans une enquête conduite auprès des habitants, il ressortait que c'était un bon moyen d'information ainsi qu'un vecteur d'identification du Sicoval.

Après 40 ans d'existence, l'identité du Sicoval s'est affirmée à différentes échelles. A l'échelle de l'aire toulousaine, il est considéré comme une intercommunalité innovante qui tient tête à la métropole, revendique son originalité et sa détermination à défendre une certaine qualité de la vie. A l'échelle

régionale, il se démarque comme un territoire particulier, forme de « laboratoire de l'intercommunalité » et de l'innovation bénéficiant de l'image de Labège-Innopole, symbole de dynamique et d'attractivité.

A l'échelle nationale, le Sicoval est considéré comme un territoire- pionnier, celui qui a su donner la pleine mesure à l'action d'un syndicat intercommunal s'engageant sur une vision long terme dans le cadre de la préservation de l'environnement. En cela, il a précédé les institutions qui ont mis en place les lois de décentralisation et qui ont conduit les territoires à adopter l'intercommunalité ainsi que le développement durable par des mesures incitatives puissantes.

1.1.2) Evolution des compétences et des actions

En 1983, la création du Parc d'activités de Labège-Innopole inaugure la liste des grandes décisions prises par le Sicoval : Charte d'aménagement en 1993, Compétences des transports, politique de la ville et de l'environnement en 2001, Compétences de l'eau potable et de l'assainissement / Politique de Coopération et de Solidarité internationales en 2004, Compétence Services aux personnes en 2012, Agenda 21 concerté avec les habitants en 2011-2014.

L 'Agenda 21- 2011-2014 horizon 2030 est le premier Agenda du Sicoval dont la conception a été réalisée en concertation avec les habitants. Ce programme comporte 248 actions régies par trois axes forts pour son territoire : Terre d'accueil, Terre de solidarités et Terre d'écocitoyenneté. Ce triptyque renvoie aux valeurs du développement durable qui accompagnent les orientations politiques du Sicoval depuis sa création.

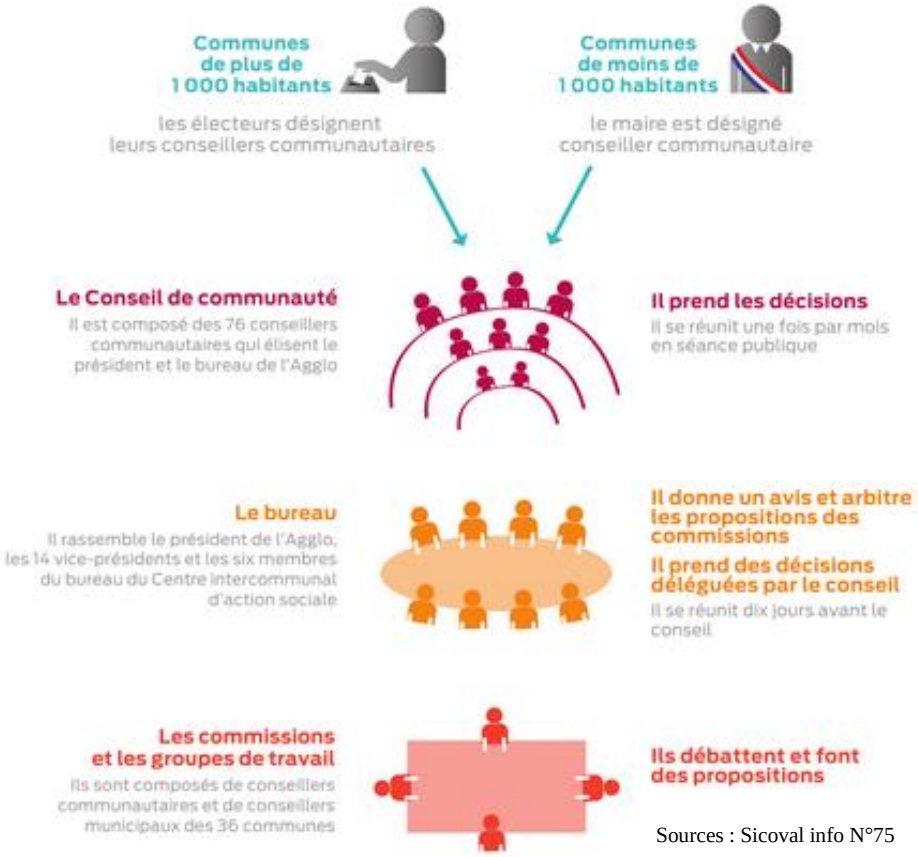
Dès 2003, la Communauté d'agglomération a adopté son premier Agenda 21, lequel a été actualisé en 2007. A ce titre, en 2008, le Sicoval se voit décerner le label « Agenda 21 local France » par le Ministère de l'Ecologie et de l'Environnement. L'Agenda 21 est labélisé grâce à la politique de coopération internationale et au développement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire, projets pour lesquels la population avait été impliquée. Cependant, le Ministère préconise alors de développer la concertation citoyenne à l'occasion de la troisième version.

Dans le cadre de la troisième version, le Sicoval a mis en œuvre une gouvernance de proximité en favorisant la participation citoyenne dans les projets communaux et intercommunaux et en intégrant les habitants dès la phase diagnostic. Le Sicoval a conduit une enquête auprès d'un panel de 800 habitants, il a choisi une entité neutre pour suivre et animer tout le processus de concertation : « Solidarité Villes », association engagée dans le soutien aux initiatives citoyennes et dans les démarches de cohésion sociale et territoriale. En plus du panel retenu, le Sicoval a procédé à une grande campagne de communication, la concertation a été annoncée dans les journaux locaux et dans toutes les mairies du Sicoval. Entre 2010 et 2011, ont été organisées trois journées de participation citoyenne appelées "ateliers prospectives" avec des personnes issues du panel de volontaires et de nombreuses autres

personnes. Trois conférences citoyennes ont eu lieu ainsi qu'un forum de restitution des débats, regroupant les citoyens et associations du territoire. Une partie des opérations intégrée dans l'Agenda 21 2011-2014 est issue de ces travaux. Sur le document, elles sont représentées par des logos rubik's cube pour plus de lisibilité et de reconnaissance. Hormis un pouvoir délibératif confié aux élus du Conseil de Communauté, la participation citoyenne a apporté une plus-value à l'Agenda 21 et ce, grâce à un portage politique fort. Malgré les sollicitations, une centaine de personnes, seulement, ont participé à l'élaboration de ce document distribué à toute la population du Sicoval.

Depuis 2014, le Conseil communautaire du Sicoval est composé de 76 membres issus du scrutin des élections municipales. Pour la première fois depuis l'institution des communautés de communes et communautés d'agglomération, les habitants des communes de plus de 1000 habitants ont pu élire conjointement leurs conseillers municipaux et leurs conseillers communautaires désignés par un système de fléchage. Dans les communes de moins de 1000 habitants, c'est le maire et ses adjoints dans l'ordre d'élection qui siègent au conseil d'agglomération. Cette nouvelle assemblée a élu Jacques Ducert, maire de Labège, Président du Sicoval et 14 vice-présidents. En 2015, le président démissionnaire a été remplacé par Jacques Oberti, maire d'Ayguesvives.

Le fonctionnement de l'institution du Sicoval



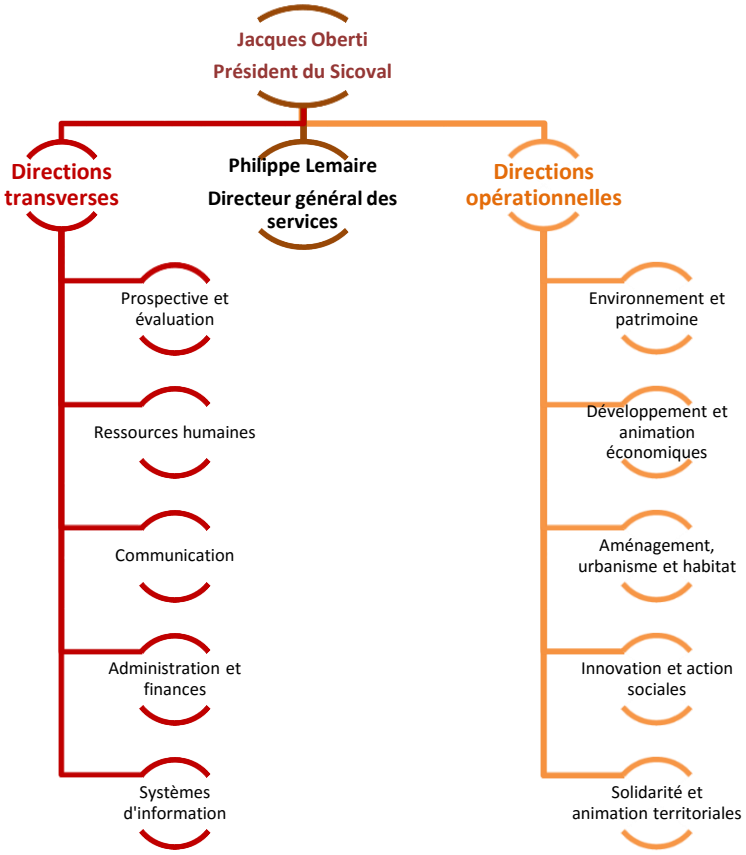
Sources : Sicoval info N°75

Le Conseil communautaire est l'organe délibératif qui gère le budget dont les ressources sont aujourd'hui amoindries par la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Au lendemain de son élection, Jacques Ducert écrivait ceci : *« Le Sicoval doit maîtriser ses dépenses de façon à faire face aux restrictions budgétaires que lui impose l'Etat. Pour ce faire, nous devons nous concentrer sur l'essentiel de nos compétences : le développement économique, pourvoyeur d'emplois et de ressources, l'aménagement et le logement en veillant au respect du cadre de vie existant et les services indispensables à la vie quotidienne »*. Il précisait : *« Nous devons mettre en place des relais de proximité où les habitants trouveront toutes les réponses aux questions qu'ils se posent dans tous les domaines gérés par le Sicoval : services à la personne, eau-assainissement, collecte des déchets, permis de construire et d'urbanisation »*.[2]

Par ailleurs, en novembre 2014, les élus ont retenu 6 engagements et objectifs à poursuivre pour la mandature 2015-2020 : Gestion/ressources, fiscalité maîtrisée, services publics de qualité, innovation économique, solidarité renforcée et transition écologique.[3]

Pour faire face à ses objectifs dans le cadre des compétences obligatoires et de compétences élargies, le Sicoval emploie plus de 1000 agents. Le fonctionnement administratif est le suivant :

Le fonctionnement administratif du Sicoval



Sources : Sarah Conquet

[2] Sicoval info N°75
[3] Sicoval info N°77

En 2014, le Sicoval s'est doté de son propre Conseil de développement (Codev) à la suite de l'éclatement de l'inter-Codev qui le réunissait avec Toulouse-Métropole et Muretain Agglo.

1.1.3) Les formes d'interdépendance dans l'agglomération toulousaine

Depuis la loi de 1992, le Sicoval a vu naître d'autres EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre sur le territoire toulousain : Le Grand Toulouse englobant la ville-centre et les communes contigües qui successivement s'y sont rattachées, en particulier les communes de l'Union, Blagnac, Tournefeuille, Colomiers, Balma et St-Orens, transfuge du Sicoval. En janvier 2015, Toulouse-Métropole a été créée. (Loi MAPAM, 2014). A côté du Sicoval (36 communes, 72 000 habitants) ou du Muretain Agglo (16 communes, 89 500 habitants), Toulouse-Métropole fait figure d'un géant regroupant 37 communes et 748 000 habitants.

A l'évidence, la tradition de coopération au sein du Sicoval, son caractère identitaire fort, sa capacité à innover et à assumer sa diversité s'opposent véritablement à la nature de l'intercommunalité toulousaine qui s'est construite par adaptation aux différentes lois, à partir de la ville-centre et d'une sorte d'union sacrée autour d'Airbus et de l'Aéroconstellation de Blagnac.

Cependant, les coopérations sont absolument nécessaires entre les deux entités. Tout d'abord, le Sicoval a abandonné sa compétence sur les transports urbains et les a délégués au SMTC (Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine) auquel il participe depuis le passage en communauté d'agglomération. Toutefois, il a conservé la direction des transports au sein de la Direction de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat afin de sauvegarder une expertise technique sur les enjeux du sujet.

Dès les années 1990, les élus ont travaillé ensemble en particulier dans le cadre du SMEAT (Syndicat Mixte d'Etude de l'Agglomération Toulousaine) puis avec la mise en place du SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) rendu obligatoire par la loi Gaissot-Besson de 2000 ; ils se retrouvent également dans la démarche InterSCoT initiée en 2002 à l'échelle de l'aire urbaine de Toulouse.

L'année 2016 marque un véritable désaccord entre le Sicoval et le géant métropolitain. Le projet de PLB (Prolongement de la ligne B) défendu par le Sicoval et une majorité écrasante de ses habitants a été refusé. Ce cas montre bien le faible poids du Sicoval dans la balance de la décision dès lors que, en amont, les désaccords politiques et les rapports de force dominent les débats au détriment des enjeux d'aménagement, d'équité et de développement durable. A ce sujet, les trois Codev, Toulouse-Métropole, Muretain Agglo et Sicoval, se sont tout de même réunis pour aborder le PDU (Plan de Déplacement Urbain).

Ce constat met en évidence la difficile gouvernance intercommunautaire à l'échelle d'une grande agglomération, qui plus est très attractive et en forte croissance depuis plusieurs décennies. Cela renvoie

à la notion du *« bon gouvernement local »* face à la réalité des *« deux régimes urbains »* abordé par Philippe Estèbe. *« La véritable surprise est l'institutionnalisation d'un régime périurbain assumant sa spécificité et vivant très largement de la mobilité de ses habitants. Nos grandes villes vivent désormais la coexistence de deux régimes politiques : un régime central ou métropolitain et un régime périurbain. Ces deux régimes renvoient à des figures très différentes du pouvoir local et de l'exercice démocratique territorial. L'un suit le modèle national et en connait les contradictions, l'autre suit plutôt le modèle communautaire et en présente les intérêts et tous les risques »*[4].

A l'échelle toulousaine, les deux régimes cohabitent mais ils ne sont pas près de se marier. Le Sicoval jouit d'une expérience et d'une culture communautaire affirmée. Cependant, son unité est fragilisée par la force de Toulouse-Métropole avec laquelle il est absolument nécessaire de travailler. Le Sicoval se trouve dans une période de transition. Les enjeux sont nombreux : vieillissement de la population, connexion aux grandes lignes de transports en commun (Métro et TGV), urbanisation, nouvelle région. Le risque d'implosion n'est pas à écarter.

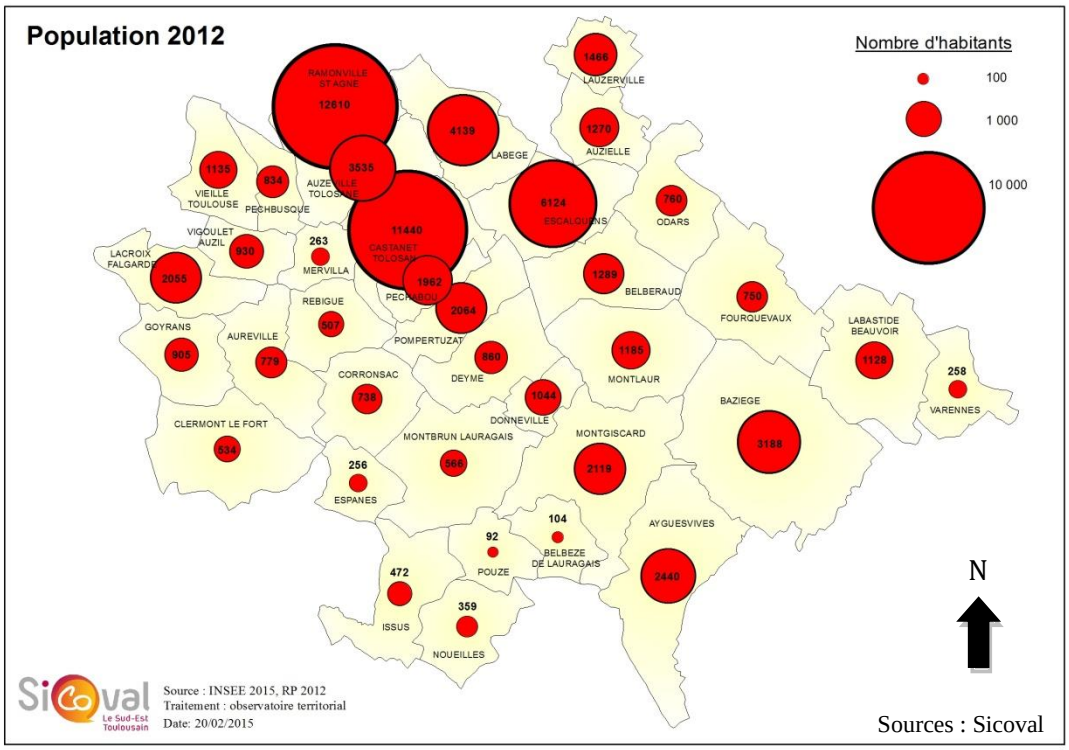
Dans ce contexte, la réflexion conduite par le Codev sur la démocratie participative replace les habitants au cœur des réflexions et des projets dans une période complexe.

[4] ESTEBE Philippe, 2008 : *Gouverner la ville mobile*, Paris, Puf, 76p.

1.2) Le Sicoval : un territoire vécu

1.2.1) Les contrastes d'un espace périurbain

Le Sicoval est un territoire périurbain composé d'urbain et de rural ; selon l'INSEE, en 2013, il compte 72 000 habitants inégalement répartis dans 36 communes appartenant à l'aire urbaine de Toulouse pour l'ensemble et à son unité urbaine pour partie. Quatre communes s'inscrivent dans la première couronne toulousaine, Labège, Ramonville-St-Agne, Castanet-Tolosan et Escalquens alors que le reste du territoire glisse vers les territoires ruraux. La majeure partie du territoire entre ville et campagne relève de la définition du territoire périurbain. Depuis les années 1970, la croissance de la population est continue. Cependant, les premières mesures du Sicoval ont contribué à éviter le grignotage classique. 60 %[5] du territoire est classé en espace définitivement protégé de l'urbanisation.



Les prévisions pour 2040 annonce une population atteignant 90 000 habitants. Il reste 20% du territoire classé en zone blanche susceptible d'être urbanisé. Deux options questionneront les acteurs du territoire : densifier l'habitat en privilégiant le collectif ou étaler la ville en développant les zones pavillonnaires ?

Organisé par un axe naturel que représente la vallée de l'Hers, par les axes routiers et autoroutiers et par le Canal du Midi, formé de paysages de coteaux aux terres roses mariées harmonieusement aux petits villages de briques couleurs chaudes, ce territoire comprend un cœur dynamique et urbain aménagé en

[5] Toutes les données chiffrées concernant le territoire du Sicoval sont extraites du *Rapport : Analyse des Besoins Sociaux* de 2014. Ce document a été produit par les services du Sicoval.

ville durable et son arrière-pays, forme de poumon complémentaire, d'un espace que l'homme a transformé, domptant les eaux tumultueuses de la rivière, perçant des voies vers la Méditerranée et vers les Pyrénées, cultivant les coteaux de champs de colza et de tournesol. Dans ce cadre, quel peut-être l'action du Sicoval et des habitants pour dessiner le territoire de demain ?

Le Sicoval, un territoire hybride entre ville et campagne, s'inscrit dans l'aire urbaine de Toulouse. Le Sicoval est en quelque sorte la porte Sud-est de l'agglomération. Comme un atome, il s'agrège à Toulouse-Métropole, englobant le pôle dynamique de Blagnac et des activités aéronautiques qui s'y rattachent. La formidable dynamique déclenchée par Airbus et soutenue par les pouvoirs publics, les politiques de transports en particulier, tend à faire pencher la métropole vers le Nord-ouest hyper attractif pour les salariés comme pour les entreprises. Quelles sont les dynamiques socio-économiques du Sicoval pouvant permettre à son territoire de résister aux appétits métropolitains ?

1.2.2) Dynamiques socio-économiques

Les habitants du Sicoval forment une population essentiellement homogène, en majorité issue des milieux favorisés, ayant un niveau d'études et de formation élevé. De 1999 à 2010, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures a augmenté de 38%. En terme de revenus, la population du Sicoval se classe dans les catégories de revenus élevés et confortables ; en 2011, le revenu médian s'élevait à 25 383 euros bien au dessus de la moyenne nationale et du département ainsi que de l'aire urbaine. En revanche, les inégalités s'accroissent. La structure de population du Sicoval est en phase de mutation : le nombre de retraités a augmenté de 75% entre 1999 et 2010. Une majorité de la population se range dans la catégorie des retraités. Ce vieillissement progressif de la population est en mettre en corolaire avec la part des enfants et des jeunes sur le territoire. A ce titre, les communes du Sud apparaissent de plus en plus attractives pour les jeunes couples.

En terme économique, le territoire bénéficie d'atouts considérables dans les domaines de la recherche, de la technologie et de l'agriculture ; cela représente un vivier de 35 000 emplois. La Technopole Toulouse Sud-Est regroupe quatre grandes zones d'activités : Labège Innopole forme le noyau historique ; aujourd'hui spécialisé dans le numérique et la biotechnologie, Il offre 17 000 emplois et attire plus de 3000 étudiants à proximité du complexe scientifique et médical de Rangueil. Le centre de recherche et d'innovation, le plus important de Midi-Pyrénées, génère des emplois d'ingénieurs, de chercheurs, de professeurs, du tertiaire supérieur mais aussi de techniciens et d'employés des services aux salariés et aux usagers. Le parc du Canal à Ramonville St-Agne, spécialisé dans les secteurs spatial, de la santé et de la télédétection accueille plus de 3800 salariés. Le complexe Agripôle à Auzeville consacré à la recherche et à l'agronomie pour les étudiants et les chercheurs de l'Inra et l'Ensat génère 3400 emplois directs et regroupe près de 2600 étudiants et lycéens. La Vallée de l'Hers est la quatrième zone d'activité qui comprend les zones de Castanet-Tolosan et d'Escalquens dans la

première périphérie et celles de Montgiscard, Baziège et Ayguesvives au Sud. Ces zones sont devenues très attractives et créent environ un millier d'emplois.

L'agriculture représente une activité économique importante ; 351 agriculteurs font vivre 322 exploitations, soit une moyenne de 47 ha. Sur les marches du Lauragais, les grandes cultures de colza, soja, tournesol, céréales, blé noir en particulier ont, jusque-là, été privilégiées. Cependant, le Sicoval encourage les structures de proximité pour développer l'agriculture biologique et soutenir les points de vente de produits locaux. Déjà engagé dans la préservation des surfaces agricoles, de l'eau et de l'environnement, le Sicoval doit conforter les liens entre les différents acteurs et usagers de cet espace rural mais également entre son territoire rural et son cœur urbain.

Le Sicoval est également fortement engagé dans le soutien à l'économie sociale et solidaire en appuyant les structures d'accompagnement, associations, coopératives, initiatives et autres acteurs du changement. Le dispositif « AILES », Aides aux Initiatives Locales Sociales et Solidaires correspond à un régime de financement aux porteurs de projet à plus-value sociale et environnementale. De plus, le « PERISCOPE » Pôle Territorial de Coopération Economique a été mis en place au cœur du Parc Technologique du Canal à Ramonville-St-Agne. (Loi relative à l'Economie Sociale et Solidaire du 31 juillet 2014) dans le but de développer les services aux créateurs d'entreprises.

1.2.3) Géographie de la citoyenneté et sentiment sicovalien

Dans ce contexte socio-économique particulier, innovant, reprenant à bon compte la marque de fabrique du Sicoval « Terre créative & solidaire », existe-t-il un véritable ressenti d'appartenance à ce territoire sicovalien ?

D'une part, en termes de mobilités, 59 % des habitants du Sicoval travaillent sur Toulouse-Métropole et 28 % sur le Sicoval. En revanche, 72 % des emplois offerts par le Sicoval sont occupés par des actifs résidents à l'extérieur. Ce va-et-vient qui oblige à tricoter un véritable réseau de transport en commun pose également un dilemme aux acteurs politiques du développement local. Quelle place doit-on accorder aux usagers quotidiens venant de l'extérieur dans la participation ? Quelle perception, quel ressenti peuvent-ils exprimer ? Et comment peuvent-ils l'exprimer ?

D'autre part, dans ce territoire périurbain, regroupant 36 communes, existe-t-il un sentiment sicovalien qui encouragerait les habitants à la participation citoyenne ? Dans le cadre d'une enquête d'opinion conduite par « Territoires Marches Opinions » en 2009, 98 % des habitants déclarent spontanément connaître le Sicoval, en particulier grâce aux actions conduites dans la sensibilisation au développement durable ou bien encore à travers l'organisation des Randovales, journée de randonnée organisée chaque année en septembre. Le crédit accordé au Sicoval s'élève à 75% d'opinions favorables et 52 % justifient le sentiment d'appartenance au Sicoval. Dans la partie consacrée à « Citoyenneté et démocratie participative », une large majorité des habitants fortement concernés par l'avenir de leur

territoire, considèrent que les élus doivent demander l'avis de leurs habitants mais aussi les impliquer directement et les faire travailler avec eux durant leur mandat électif. En revanche, dès qu'il s'agit de définir les moyens et les formes de participation, 46 % ne souhaitent pas participer. Les autres proposent de développer l'information, les invitations aux consultations directes et aux rencontres-débats non contraignantes avant tout. La question du tirage au sort a tout de même recueilli 43 % d'avis « intéressant ».

Le tissu associatif du Sicoval est extrêmement dense. Près de 900 associations essaiment sur tout le territoire avec une très forte concentration à Castanet-Tolosan, Labège et Ramonville-St-Agne au Nord et à Baziège au Sud. 53% des associations s'impliquent dans les secteurs de la culture, des fêtes et festivals et dans les activités sportives. Parmi les autres, il faut noter leur impact sur l'éducation à l'environnement, à la consommation et au lien social. Le Sicoval s'engage pour les soutenir, leur offrant la possibilité de publier leurs événements sur le site internet. Dans ce cadre qui invite les habitants à davantage de participation, il faut souligner l'action de l'association Adeus contre la redevance incitative concernant le tri des déchets.

L'engagement citoyen se mesure également dans les urnes lors des élections. A ce sujet, la géographie sicovalienne du taux d'abstention inquiète les élus. A l'instar de la tendance abstentionniste générale, le Sicoval est également touché. En effet, de 2001 à 2014, le taux de personnes s'abstenant de voter au premier tour des élections municipales à fortement progressé en France ; ce taux s'élevait à 36,3 % en 2014, contre 31% en 2001. Dans la communauté d'agglomération du Sud-est toulousain, le taux d'absention n'a pas augmenté aussi nettement que celui de la moyenne nationale mais il reste élevé. En 2001, 29% des personnes inscrites sur les listes électorales ne se sont pas rendues dans leurs bureaux de vote. Ce taux a connu une légère baisse en 2008 mais il est remonté pendant les élections de 2014 pour atteindre 30,9%.

Evolution du taux d'absention aux élections municipales 2001-2014
au Sicoval et en France

Sources : Sicoval

Ces constats sont disparates selon les communes du Sicoval. Les deux cartes situées en annexe[6], rappellent les taux d'abstention au premier tour des élections municipales en 2008 et en 2014. La carte de 2008 montre de manière distincte la localisation des taux d'absention les plus élevés. En effet, ils sont prédominants dans les communes du nord, c'est-à-dire en zone urbaine. Si l'on compare la carte de 2014 à celle de 2008, nous percevons un émiettement du taux d'absention par commune. Celui-ci augmente plus particulièrement dans les communes de l'Est et tend à se généraliser à l'espace périurbain.

A cela, il faut ajouter de nombreux changements politiques. Ces résultats correspondent apparemment à une vague de critique et de remise en cause des équipes sortantes. De plus, lors des dernières élections, plus de cinq maires ont démissionné après avoir été élus. Les raisons de chacun sont diverses, il faut néanmoins préciser que certains n'avaient pas mesuré l'ampleur d'une mandature municipale, ils ont donc cédé leur place.

A l'évidence, le Sicoval n'est pas épargné par la crise de la représentativité. Pour certains élus précédemment engagés dans la mise en place de l'Agenda 21 ou du Codev, cette situation est surprenante. Ils pensaient que les citoyens avaient établi une relation de confiance à leurs représentants dans ce territoire, jusque-là, organisé comme un véritable laboratoire de démocratie de proximité.

1.3) La démocratie représentative en crise : une réalité nationale et une spécificité intercommunale

« Un gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Cette citation d'Abraham Lincoln a été reprise pour décrire le principe de démocratie dans l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958. La démocratie est le principe politique même de la République Française, et ce depuis 1789. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789 rappelle que *« la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leur représentant, à sa formation »*.

La démocratie se veut beaucoup plus complexe, « e*lle désigne à la fois une procédure visant à prendre des décisions, un régime politique dans lequel le peuple est souverain, un ensemble d'institutions et, plus largement, une forme d'organisation de la vie en société »*[7]. Il existe deux formes de démocratie : la démocratie directe, lorsque le peuple exerce directement le pouvoir politique (Jean-Jacques Rousseau – « Le contrat social ») et la démocratie indirecte, caractérisée par l'élection d'un représentant au suffrage universel direct.

[6] ANNEXE 1
[7] Séminaire, Octobre 2013, GRATACOS Mélanie (rapporteuse), Étude du Conseil économique, social et environnemental, délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain ».

Pierre Mendes-France, dans son ouvrage « La République moderne » paru en 1962, définit la démocratie comme une *« action continuelle du citoyen non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. Si cette présence vigilante ne se fait pas sentir, les gouvernements (quels que soient les principes dont ils se recommandent), les corps organisés, les fonctionnaires, les élus, en butte aux pressions de toute sorte de groupes, sont abandonnés à leur propre faiblesse et cèdent bientôt, soit aux tentations de l'arbitraire, soit à la routine et aux droits acquis... La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps ».* Edgar Morin complète ce propos en considérant la démocratie comme *« la loi suprême de la vie »*, selon laquelle *« tout ce qui ne se régénère pas, dégénère »*. La société se confronte alors, à ce que ces grands penseurs avaient prédit, une véritable crise de la démocratie représentative. Face à ce constat, les citoyens mettent en place des actions dont l'objectif est de la régénérer. Dès lors, la démocratie participative vient pallier le déficit de démocratie qui ronge la société.

1.3.1) Une crise de la représentativité démocratique : une tendance française

« Chaque représentant doit se savoir citoyen et chaque citoyen doit avoir la possibilité de se rêver représentant ». Cette expression utopique d'un agent du Sicoval s'oppose aux discours généraux entendus au quotidien, dans les médias, lors de réunions publiques, ou encore à une terrasse de café : *« On n'a plus confiance aux élus », « Ils ne nous représentent pas », « Faut-il aller voter pour le moins pire ? »*… etc. Ces propos communs révèlent une certaine résignation qui pousse le citoyen à voter par défaut ou bien à choisir l'abstention. Au Sicoval, une partie des élus ont pris conscience de cette réalité lors de rencontres avec les citoyens, sur des marchés, pendant des évènements festifs comme les Randovales ou encore dans les urnes. En effet, en discutant avec les habitants, certains élus se sont rendu compte de la méconnaissance du fonctionnement des institutions de manière générale et plus précisément de leur intercommunalité. A ce sujet, Mme Emery, vice-présidente au Conseil de Communauté, a fait part de ses observations : *« beaucoup de gens ne savent pas que les conseils municipaux et communautaires sont publics […] les compétences de la commune et de l'intercommunalité sont très peu connues ».* Des élus ont dû également faire face à des revendications d'association d'usagers contre des projets de l'intercommunalité[8]. S'ajoute à ce constat, un « désenchantement des urnes ».

« Liberté, Egalité, Fraternité », les trois principes de la République Française, font-ils encore rêver les citoyens français ? Aspirent-ils encore à une véritable démocratie dans laquelle les représentants politiques respecteraient leurs volontés à l'échelle des territoires ? Plusieurs politologues ont constaté une crise de la démocratie représentative en France.

[8] Exemple de la redevance incitative qui sera étayé dans la partie II) Diagnostic.

La notion de *« contre-démocratie »*[9] est définie par le politologue Pierre Rosanvallon, comme *« la forme de démocratie qui contrarie l'autre, la démocratie des pouvoirs indirects disséminés dans le corps social, la démocratie de la défiance organisée face à la démocratie de la légitimité »*. Cette nouvelle forme de politique n'est pas née du hasard. En effet, cet auteur considère que la politique du XXIème siècle en France, est marquée par une érosion générale du rôle de la confiance dans le fonctionnement des sociétés. Ce constat peut être expliqué par plusieurs facteurs d'ordres économique, institutionnel et sociétal.

- **Les citoyens de plus en plus éloignés de la chose publique**

La démocratie va de pair avec la participation des citoyens. Cela-dit, cette participation est à cheval entre deux maux qui ont notamment été repérés par Tocqueville : le premier s'apparente à « l'hyper activisme citoyen », source de tension et à l'opposé, un détachement pour la politique. En France, on perçoit depuis quelques années que c'est le deuxième mal qui prévaut ; il est dû en partie au repli du citoyen sur la sphère privée. Paradoxalement, la demande de participation à la vie politique est constante. Les spécialistes expliquent ce hiatus par le fait que les personnes sont de plus en plus informées, par le niveau d'études qui s'élève mais également, en raison de la méfiance à l'égard de la classe politique. La mondialisation et la construction européenne sont les principaux facteurs de l'éloignement et de la complexité des lieux de décision. Paradoxalement, la décentralisation de la politique publique en France, censée rapprocher le citoyen de la politique publique en réduisant la distance spatiale et sociale, a démultiplié les statuts politiques et les instances publiques. La révolution 2.0, celle du numérique, a facilité l'accès à une information et à la prise de parole, cependant les institutions publiques très normatives ne suivent pas le rythme.

Dans ce contexte, l'espace public devient rare. L'espace public, au sens du philosophe Allemand Jürgen Habermas qu'il théorise dans les années 1950, est un lieu où les opinions et aspirations se confrontent pour construire un consensus, établir toutes formes de critiques vis-à-vis des institutions et organiser la vie collective. Selon ce philosophe et théoricien en sciences sociales, l'espace public se divise en deux : d'un côté la « sphère politique pure », dans laquelle entrent essentiellement les élus, le mass-média et les technocrates, qui semblent maîtriser l'ensemble des processus pour atteindre l'intérêt général et la *« vie quotidienne collective »*[10] et d'un autre côté, l'espace public, le lieu d'expression des citoyens, en grande partie déserté. Il se reproduit de manière parsemée sous la forme d'espaces autonomes, mi-publics, mi-privés constitués de groupes qui tentent parfois d'influencer la sphère publique pure. Cette théorie fonctionne encore aujourd'hui : les revendications sont nombreuses mais sporadiques. Se

[9] ROSANVALLON Pierre, 2015 : *Le bon gouvernement*, Paris, éditions du Seuil, 405p.
[10] RAYSSAC Gilles-Laurent, 2003 : « A quelles conditions le conseil de développement peut-il faciliter le renouvellement de la démocratie locale ? », Développement durable et territoires.

dessine alors un paysage politique vertical qui se retrouve en face d'une partie de la population défenseuse des *« intérêts catégoriels »*[11].

Les citoyens, ne trouvant pas de lieu d'expression communs à tous et ne ressentant pas la légitimité à participer, tendent à perdre la fonction active de la citoyenneté. Ces observations qui qualifient la société française tendent à questionner le fonctionnement démocratique. La position des pouvoirs publics est en effet ambigüe : le personnel politique ne demande qu'à voir ses électeurs s'intéresser à la chose publique mais paradoxalement, ils véhiculent une forme de réticence au pouvoir partager.

- **Les différents facteurs explicatifs**

Selon un sondage de la SOFRES réalisé en 2010, *« 50% des Français estiment que la démocratie a reculé depuis 10 ans »*. D'une manière générale, les citoyens qui n'exercent plus leur droit de vote, considèrent que les institutions, les partis politiques, les syndicats et les élus ont perdu de leur pouvoir de décision, en raison de la suprématie du financier et de l'économie sur le politique dans un cadre libéral et mondialisé. Par ailleurs, ils établissent un sentiment de défiance à l'égard des candidats : programmes électoraux déconnectés du territoire et de la réalité sociale, campagnes électorales surmédiatisées et promesses non tenues, suspicions de corruption (affaires politico-financières et politico-judiciaires). Au niveau local, l'abstention peut s'expliquer par une critique du cumul des mandats, de la professionnalisation de la vie politique mais également une perte de repères dans les échelons des collectivités territoriales et des intercommunalités, autrement appelé « millefeuille administratif ».

1.3.2) La crise de la démocratie représentative à l'échelle de l'intercommunalité

Outre la tendance française, l'échelon intercommunal fait l'objet d'une crise démocratique bien spécifique. Il faut rappeler que les groupements de communes ne se sont pas effectués en concertation, ni avec les maires, ni avec les conseillers communautaires et en aucun cas avec les citoyens. En effet, les réformes législatives se sont succédées dans l'objectif d'obtenir la taille critique idéale des intercommunalités.

Créées par la loi Joxe de 1992 et consacrées par la loi Chevènement de 1999, les EPCI à fiscalité propre ou intercommunalité ont été, depuis, soumises à de nombreuses modifications entraînant une cartographie variable. La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, renforcée par les Schémas Départementaux de la Coopération Intercommunale (SDCI) ont pour mission de terminer la carte intercommunale de la France selon le volontariat dans un premier temps puis sous l'autorité des préfets dans un deuxième temps. La loi RCT et la loi MAPAM apportent des modifications

[11] RAYSSAC Gilles-Laurent, 2003 : « A quelles conditions le conseil de développement peut-il faciliter le renouvellement de la démocratie locale ? », Développement durable et territoires.

importantes concernant les seuils des communautés urbaines et communautés d'agglomération sans concertation avec les communes.

La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015 vient accélérer le processus de regroupement des communes en ayant pour but de couvrir l'ensemble des communes d'un périmètre intercommunal et en agrandissant la taille des EPCI et en fixant des seuils contraignants sous l'autorité des préfets.

Ces schémas orientent l'intercommunalité de manière à permettre une cohérence territoriale en fonction des périmètres spatiaux déjà inscrits sur le territoire, comme les unités urbaines, les schémas de cohérence territoriale ou bien les bassins de vie. Cette vision fonctionnelle du périmètre de l'EPCI intègre de manière sous-jacente l'aspect économique. En effet, lorsque François Hollande a ouvert le chapitre du pacte de stabilité, il a mis un frein aux dotations allouées aux collectivités territoriales et aux EPCI. Le groupement des communes participe de fait, à une décentralisation économique. Percevant moins de Dotation Globale de Financement (DGF), elles ont été agrandies dans le but d'effectuer des économies d'échelle. Le choix pris par le législateur leur impose de s'adapter à la conjoncture économique et de « faire ensemble ce qu'elles ne peuvent pas faire seules ».

Ces réformes territoriales sont censées désépaissir le millefeuille territorial dans le souci de rendre plus lisible l'action publique. Cependant, la réalité est toute autre. Le législateur relevant le défi d'un périmètre géographique intercommunal davantage « fonctionnel », ne s'est limité qu'à la recherche de l'optimum dimensionnel. Il se confronte alors, à une non-appropriation de l'échelon intercommunal par les citoyens. L'intercommunalité peine à devenir un territoire au sens géographique fort du terme, se limitant à une fonction institutionnelle.

Selon Jean-Marc Offner, géographe et urbaniste français, *« l'intercommunalité pose deux problèmes : un problème de finance publique et un problème démocratique. Une des explications de cette situation est la recherche de consensus comme mode de fonctionnement des regroupements de communes »*. En effet, l'intercommunalité est avant tout un lieu de concertation dans lequel divers acteurs négocient des projets pour leur territoire.

Jusqu'à loi RCT du 16 décembre 2010, les conseillers communautaires étaient choisis par les maires. A ce moment là, l'absence du suffrage universel direct est apparue comme un recul de la démocratie dans la mesure où les EPCI avaient des compétences de plus en plus larges (exemple significatif des impôts). A ce sujet, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct a longtemps été revendiquée par des associations de démocratie locale telles que l'UNADEL et l'ADELS[12] qui aspiraient à une plus grande légitimité démocratique. Parallèlement à cela, des instances et des efforts

[12] L'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) et l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS).

législatifs sont venus pallier ce manque de démocratie. Il apparait alors les fameux conseils de développement. S'ajoute à ceux-là, la concertation préalable obligatoire pour tous les documents d'urbanisme (Loi Gayssot). Les intercommunalités ont évolué durant une décennie dans un semblant de démocratie. La loi RCT du 16 décembre 2010 est un tournant dans la désignation des représentants communautaires :

Article 8 de la loi RCT du 16 décembre 2010

« Les métropoles, communauté urbaine, communauté d'agglomération et Communauté de communes sont administrées par un organe délibérant composé des délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. Les autres EPCI sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres dans les conditions fixées à l'article L.2122-7 ».

La loi organique de 17 mai 2013 instaure un système de scrutin par « fléchage » pour les communes de plus de 1000 habitants. Dans les communes de plus de 1000 habitants, les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figurent sur une seule et même liste. Les premiers de la liste siègeront au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire, les suivants ne siègeront qu'au conseil municipal de leur commune[13].

Le passage d'une élection des conseillers communautaires par un organe délibérant à l'élection directe par un système de fléchage, rend davantage démocratique la représentation politique à l'échelle intercommunale. Il favorise également *« l'imbrication de la commune et de l'intercommunalité, dans la mesure où l'élection intercommunale ne fait pas l'objet d'un scrutin séparé »*[14]. Cependant, ce mode de scrutin complexe n'est qu'un vote par fléchage qui manque de lisibilité pour les électeurs. De plus, les projets de l'intercommunalité sont très peu mis en avant dans les programmes électoraux. L'opacité du fonctionnement de l'intercommunalité amenuise les repères politiques des citoyens.

1.3.3) Critiques de la démocratie directe et émergence de la démocratie participative

Un élu du Sicoval rêve d'une démocratie où le peule prendrait la parole de manière directe sur la place publique et il dialoguerait des affaires de la cité. Ce modèle de démocratie renvoie à la démocratie athénienne du Vème siècle avant J-C dans lequel les citoyens délibéraient et votaient les lois au sein de l'Ecclésia (grec ancien du mot assemblée). Selon Aristote, *«le principe fondamental du régime démocratique, c'est la liberté. Voilà ce que l'on a coutume de dire, sous prétexte que c'est dans ce seul régime que l'on a la liberté en partage. On dit que c'est le but de toute démocratie. Une des marques de*

[13] JEBEILI Cécile, 2015-2016 : Cours M1 APTER « Les territoires de la décentralisation ».
[14] LOUKIANOFF Stéphane, 2011 : « Une réforme à contre-courant des enjeux contemporains de démocratie et de gouvernance locales », Pour, N° 209-210, Février, pp. 123-127.

la liberté, c'est d'être tour à tour gouverné et gouvernant »[15]. La démocratie directe, dans sa définition la plus courante, désigne un régime politique dans lequel le peuple exerce directement le pouvoir. Il existe des outils de démocratie directe comme le référendum d'initiative populaire en Suisse ou en Italie, qui viennent en complément du système représentatif. L'objectif est de briser le monopole et la routine des élus en donnant une capacité d'initiative aux citoyens. Afin de pallier le déficit de démocratie représentative, de nombreuses personnes aspirent à une démocratie directe. Durant les années 1990, elle était discutée dans le milieu universitaire mais elle a été détrônée par la démocratie participative. *« L'étude de la démocratie grecque peut dès lors nourrir les réflexions contemporaines sur l'approfondissement de la démocratie, en particulier quand elles s'interrogent sur les conditions de la participation des citoyens « ordinaires » à la chose publique »*[16]. En effet, le Sicoval se retrouve dans ce cas de figure selon certain élus qui estiment que leurs *« citoyens ne veulent plus participer à la vie de la cité ».* Pour faire face à cela, le Sicoval souhaite expérimenter un dispositif de tirage au sort pour responsabiliser le citoyen qui sera désigné sans aucune distinction de ressources ou de compétences. Cette forme de démocratie se retrouve à l'état d'embryon dans les institutions de peur d'assister à de nombreuses dérives : populisme, opposition frontale…

A l'évidence, la démocratie représentative et ses élections régulières et compétitives ne suffisent donc plus à cultiver la citoyenneté. La démocratie s'inscrivant dans un modèle libéral et élitiste, elle ne parvient pas à atteindre le niveau de justice sociale et d'égalité civique. Pourtant, la question de la démocratie participative se place de plus en plus au cœur des réflexions qui animent les projets des territoires.

1.4) La montée en puissance de la démocratie participative

1.4.1) Naissance de la démocratie participative

La démocratie participative, la participation citoyenne, la concertation… Que signifient ces mots usés à force d'être utilisés et détournés ? Le terme de démocratie participative pouvant être qualifié de fourre-tout, parfois décrédibilisé par sa connotation pléonastique, fait l'objet de plusieurs définitions. Selon le Dictionnaire de la participation, celle-ci *« désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques »*[17]. Ces dispositifs peuvent se décliner sous la forme de conseils de quartier ou de développement, de débat public, de démarches Agenda 21, de concertation préalable…etc. Au sens large, cette démocratie

[15] ARISTOTE, (384-322 avant J.C.) : *Politique*, livre VII.
[16] GABORIAUX Chloé, « Démocratie directe », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.
[17] RUI Sandrine, « Démocratie participative », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-participative.

s'adresse à tous les citoyens[18] sans statut ni mandat, afin qu'ils prennent part à la vie de l'institution, en plus de voter tous les cinq, six ou sept fois pour leur représentants. Cette expression est utilisée pour la première fois en 1960 par le philosophe politique américain Arnold S. Kaufman. Il fait allusion au Community Organizing ayant émergé dans les années 1930, mais aussi aux mouvements sociaux pour les droits civiques aux Etats-Unis. La démocratie participative a suscité un grand intérêt en philosophie politique (Rousseau, Marx) qui tente de s'opposer à un système représentatif élitiste. La genèse de la participation citoyenne n'est pas institutionnalisée, elle provient de l'action des citoyens à l'égard des institutions.

Deux visions de la démocratie participative s'opposent mais peuvent aussi se compléter : la première provient des initiatives citoyennes et des luttes urbaines qui alimentent le renouvellement des pratiques professionnelles territoriales ; la deuxième est institutionnalisée, il s'agit d'injonction participative « descendante », elle peut être règlementaire, volontaire ou bien encore opportuniste. Ces deux visions ne sont pas indissociables, certaines collectivités territoriales et EPCI tentent, de plus en plus, de conjuguer leur politique avec les initiatives habitantes.

1.4.2) La mobilisation « ascendante » des citoyens comme réponse au déficit démocratique

Dans les années 1960 en France, des mouvements « ascendants » se multiplient contre le gouvernement dans un objectif d'émancipation. Dans un contexte étatique très interventionniste d'après guerre, de par la multiplication des grands ensembles dans les banlieues et la dégradation de celles-ci, des groupes militants s'indignent. Ils sont motivés *« contre l'Etat »*. Un paradoxe se dessine : ces luttes *« contestent les pratiques des politiques publiques »* mais elles *« s'appuient sur l'appareil de l'Etat pour conduire à ces expérimentations »*[19]. Plusieurs mouvements sont représentatifs de ces années-là : la création des groupes d'actions municipaux dont l'objectif était de peser sur les décisions au niveau communal. La ville de Grenoble est emblématique en est devenue l'emblème ; après la révolte de Mai 1968 qui marquera la rupture gaulliste, les luttes se radicalisent principalement dans les grandes villes. Au début des années 1970, des luttes de classes tentent de réveiller le gouvernement s'agissant de la dégradation du cadre de vie ou du logement. Le quartier de l'Alma à Roubaix en est un exemple. Voué à la démolition, ses habitants, accompagnés d'activistes de gauche, créent l'Atelier Populaire d'Urbanisme (APU). Des actions se multiplient pour sauver le quartier. C'est alors un véritable acte de participation populaire et démocratique qui se met en place. C'est à la suite des mouvements sociaux de cette décennie 1960 que l'Etat a réagi. Le groupe interministériel « Habitat et Vie Sociale » (1977) reconnaît l'efficacité de la démarche ascendante qui a participé à la réhabilitation des grands ensembles. Les quartiers populaires et l'intégration de ses habitants dans les projets d'aménagement fera et fait encore l'objet d'une forte préoccupation institutionnelle.

[18] Citoyen au sens large, cette notion inclut toute la population, les sans-papiers, les mineurs, mais aussi les étrangers.
[19]BACQUE Marie-Hélène, GAUTHIER Mario, 2011 : " Participation, urbanisme et études urbaines, Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein", Participations, n°1, Janvier, pp.31.

Lorsque la gauche est élue en 1981, les revendications sociales s'apaisent. En parallèle, une partie des habitants et de la société civile fait émerger des réticences vis-à-vis du système libéral et aspire à une société inclusive, égalitaire et davantage tournée vers le respect de l'environnement. Une société dans laquelle l'Homme a la capacité de décider et où le pouvoir d'agir serait le maître mot. Ces aspirations sont-elles toujours d'actualité ? Ont-elles influencé les pouvoirs publics ?

Lors de la crise financière de 2008, dans de nombreuses villes d'Europe, les citoyens font émerger de nouvelles protestations contre le système financier mais aussi à l'égard des politiques. La crise économique se fait ressentir dans certains pays européens : les politiques d'austérité en Espagne, en Grèce, en Irlande comme au Portugal affaiblissent le niveau de vie des habitants. La précarité et le chômage mettent les acquis sociaux et les droits des citoyens sur la sellette. Le mouvement des Indignés en Espagne à la Puerta del Sol, déclenche d'autres rassemblements dans une centaine de villes ; les citoyens s'organisent collectivement en vue de défendre un intérêt commun et de créer un autre modèle économique et social.

Ces mouvements citoyens peuvent s'apparenter au concept né aux Etats-Unis du *« Community Organizing »*. Ce dernier est créé par le militant Saul Alinsky dans les années 1930, dans l'un des quartiers les plus pauvres de Chicago, où il organise une lutte habitante dotée d'une dynamique de contre pouvoir. Il parviendra, en alliant différents groupes militant pour une même cause (syndicats, groupes religieux, acteurs économiques, associations de quartier...) à faire naître un vrai mouvement pour les droits sociaux. Dans son ouvrage sur l'empowerment, Marie-Hélène Bacqué fait l'éloge de Saul Alinsky et précise que *« sa pratique comme ses écrits posent la question de la justice sociale : il se place clairement du côté des have no contre le pouvoir économique, politique et l'establishment et se définit lui-même comme radical »*. Ce paradigme, établissant une *« énergie organisée »*[20] pour un pouvoir parallèle au système de représentation, considère que *« ce n'est pas la représentation qui fait vivre la démocratie, mais la participation de tous, sans exclusion individuellement et collectivement »*[21]. Il tente de réveiller le pouvoir d'agir de chacun des individus. Ce concept sera d'ailleurs repris par Marie-Hélène Bacqué qui emploie le terme d'*empowerment*[22]. Ses écrits ont inspiré de nombreux acteurs du territoire en France et dans le monde.

L'alliance citoyenne à Grenoble, Stop au contrôle des faciès et Studio Praxis impulsé par la Marche pour l'égalité et contre le racisme en 1983, Zonzon 93 en Seine Saint-Denis, sont des mouvements de citoyens français se préoccupant de leurs droits, de la justice sociale, de la montée du racisme, et des discriminations faites aux classes populaires. Partant du pouvoir d'agir, ces groupes cherchent à exprimer leur droit et leur devoir dans l'action citoyenne. Ces mouvements répondent aux carences de

[20] Expression emprunté à Saul Alinsky.
[21] ALINSKY Saul, 1965: « The war on poverty: political pornography », Journal of social issues, vol. 21, n°1.
[22] L'*empowerment* est une *« démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance des groupes ou des communautés et de transformation sociale »*. Selon Marie-Hélène Bacqué.

l'Etat, des collectivités territoriales et des groupements de communes, en matière de politique sociale et environnementale. De plus, des initiatives citoyennes à l'échelle locale et même micro-locale fleurissent dans les villes mais aussi dans les campagnes. *« Cela passe par la réappropriation citoyenne des territoires, l'effervescence d'alternatives, la création de Tiers Lieux, de jardins partagés, ou encore par l'action collective des zones à défendre...etc. »*[23]. Ces actions, émanant des citoyens, d'associations ou d'entreprises alternatives, s'inscrivent dans le sillage du développement durable reprenant ses trois piliers : une économie vertueuse, une équité sociale et enfin la défense et la préservation de l'environnement. Il sera constaté plus tard dans cette partie que le développement durable a participé à la mise en place d'une nouvelle gouvernance.

Pourtant, des mesures sont prises par l'Etat à travers des lois et des dispositifs, afin de garantir l'expression citoyenne dans les institutions. Ces mesures peuvent également s'inscrire dans une démarche volontaire ou opportuniste à l'échelle des collectivités territoriales et des intercommunalités.

1.4.3) La participation citoyenne : une réelle considération politique ?

Lors d'une conférence-débat sur la participation citoyenne initiée par le Codev du Sicoval en 2016, les élus, les membres du Codev, ainsi que des habitants ont pu exprimer leur vision de la démocratie participative. Pour Jacques Oberti, Maire d'Ayguesvives et Président du Sicoval, *« La participation est devenue aujourd'hui incontournable…On nous l'a rappelé lors des élections récentes… Comment apprendre à s'écouter pour répondre aux inquiétudes et suggestions ? »*. Cette expression traduit une préoccupation certaine pour la démocratie participative, aujourd'hui, au Sicoval. La question est de savoir comment celle-ci se met en place. Le souhait de *« répondre aux inquiétudes et suggestions »* renvoie-t-il réellement à de la participation citoyenne sur les réels enjeux du territoire ? Ou n'est t-il qu'un *« enrobage politique »*[24] afin de faire accepter des projets déjà décidés ? Au-delà de cette expression, le Directeur général des services du Sicoval répond à ces interrogations : *« il faut faire en sorte que la concertation ne soit pas un paravent pour faire beau »*. Les inquiétudes de la participation citoyenne institutionnalisée sont présentes dans ces deux citations.

Avant toute analyse de la participation citoyenne dans l'action publique, il faut préciser que cette participation est presque naturellement liée à l'action publique. En effet, la critique des formes de représentation politique s'est construite sur l'idée que le principe de démocratie participative devait, de fait, en pallier le manque. De plus, ce qui constitue l'idée de « participation » est lié de manière systématique aux nombreux partenariats ou coopérations de l'institution avec la société civile. C'est

[23]RANDE Coline, 2014-2015 : *La participation citoyenne au regard des nouveaux praticiens des territoires,* Mémoire – Master ITER, Université Joseph-Fourier – Grenoble, dirigé par Marcus Zepf.

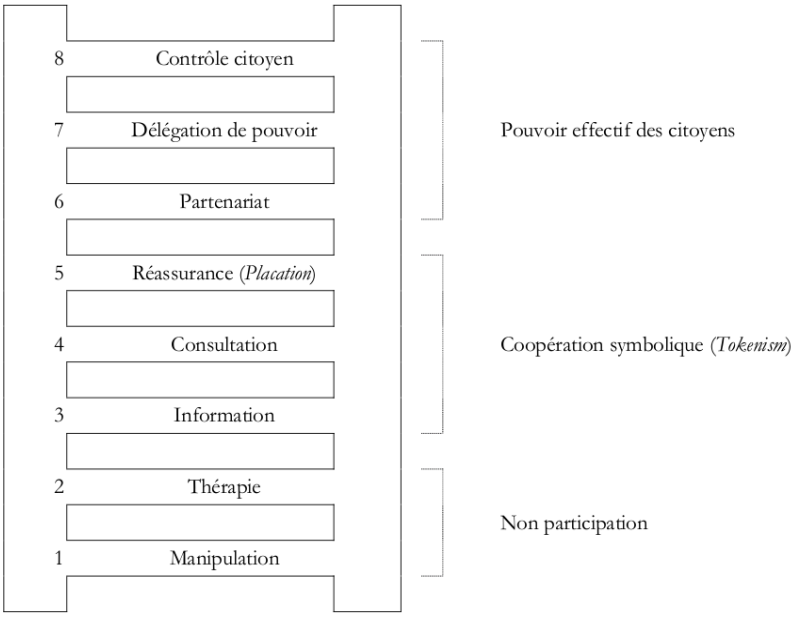
[24] France Culture, La suite dans les idées, invité Marion Carrel « La participation politique : injonction ou levier ? » 07/12/2013, 28 min

alors que se forme une complémentarité visible entre la démocratie représentative et la démocratie participative.

La participation citoyenne peut être intégrée aux institutions de plusieurs manières : premièrement, elle relève d'une injonction de la part du législateur ; deuxièmement, elle est insufflée de manière volontaire pour des objectifs avouables ou inavouables : les objectifs avouables relèvent d'une plus-value ingérée dans les projets de l'institution par la participation avec ses différents niveaux alors que les objectifs non-avouables correspondent à l'évitement de contentieux en aval du projet par le partage de celui-ci ; enfin, l'institution peut mettre en place des instances participatives qui sont pour la plupart obligatoires, toujours est-il qu'elles nécessitent d'être portées politiquement.

On peut se demander si la démocratie participative partant du haut, sous la forme *Up-down*, se situe réellement dans une construction partagée des projets, entre citoyens et acteurs institutionnels. N'est-elle qu'une participation symbolique élaborée autour de réunions d'information ou de brèves consultations ? Afin de mieux comprendre les pratiques de participation citoyenne insufflées par l'action publique, il est indispensable de décrire les différents niveaux qui la composent et de comprendre comment cette notion a émergé dans les institutions.

- **La participation vue par Sherry Arnstein : une théorie avant-gardiste**



Les huit échelons sur l'échelle de la participation selon Sherry Arnstein – 1969

Sources: ARNSTEIN, Sherry R. (1969) « A ladder of citizen participation », Journal of the American Institute of Planners.

« La participation citoyenne est une expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens »[25]. Cette expression est empruntée à Sherry Arnstein, consultante aux Etats-Unis. En 1969, alors que la France subissait de fortes contestations, elle a élaboré une échelle de la participation afin de graduer le niveau de pouvoir du citoyen dans le processus participatif. De manière très avant-gardiste, elle considère qu'une participation sans délégation de pouvoir n'est qu'un processus *« vide de sens »*. Pour cerner le rôle laissé aux citoyens par les pouvoirs publics, elle distingue huit échelons de participation des citoyens dans les projets qui les concernent. Chaque barreau mesure *« le pouvoir du citoyen et sa propension à déterminer la production finale »* (Arnstein, 1969). Cela-dit, cette typologie est à « prendre avec des pincettes », elle reste une théorisation qui peut différer selon l'échelle, le sujet, le contexte social, la perception des participants, la notion de pouvoir propre à chacun, et enfin la période de l'histoire, étant donné qu'elle remonte à plus de 40 ans. Elle prouve, néanmoins, sa pérennité dans le temps.

Les barreaux, situés au plus bas de l'échelle, correspondant à *la « manipulation »* et à la *« thérapie »*, soumettent l'idée d'une non-participation. Ce point théorique est à transposer dans le cas où les élus ne donnent aucune place aux citoyens dans le processus décisionnaire. De plus, si on prend l'exemple d'une enquête publique, les élus ont tendance à se positionner en tant que « sachant, savant et informateur ». L'objectif posé n'est pas de faire participer la population, mais plutôt de les « éduquer » ou de les « guérir ».

Les barreaux 3 et 4 se placent face à la coopération symbolique, « *l'information* » et la « *consultation* » ; permettent à ceux qui n'ont pas le pouvoir d'entendre et de se faire entendre, d'y accéder mais ils n'auront pas la garantie de prise en compte de leur avis. Les dispositifs participatifs obligatoires et initiés volontairement dans l'action publique se limitent souvent à ces deux échelons, les citoyens peuvent seulement écouter, s'informer et s'exprimer de manière limitée sur des projets déjà engagés par les élus. Ces deux termes sont bien évidemment associés au concept de participation, cependant, ils ne correspondent en aucun cas à une véritable participation à l'action publique, ni à un échange bilatéral entre l'habitant et son représentant.

Le barreau 5, *« la réassurance »*, se situe non loin de la coopération symbolique mais elle commence à gagner en termes de légitimité dans le processus de participation. Les citoyens sont autorisés ou invités à faire des propositions sur les projets politiques. Cependant, le décideur reste le possesseur de la décision. Les conseils de développement se situent à ce niveau de l'échelle. Même s'ils ont la capacité de s'auto saisir de divers sujets, leurs suggestions auprès de la collectivité ou de l'EPCI ne seront que consultatives.

[25] ARNSTEIN R. Sherry, 1969, « A ladder of citizen participation » dans l'article de DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, 2006 : « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », Esprit (dossier « Forces et faiblesses de la participation »), n°326, pp.5-34

Ce n'est seulement qu'à partir de l'échelon 6 que la participation devient bilatérale. C'est par le *« partenariat »*, aux travers de dialogues constructifs et d'apports mutuels, que le projet prendra de la valeur. En plus d'être co-construit, le projet est ici décidé par les deux pairs : les citoyens et les représentants élus.

Le pouvoir des citoyens se situe, à l'évidence, au plus haut de l'échelle. La *« délégation du pouvoir »* et *« le contrôle des citoyens »* se placent au niveau le plus intégré de la participation. Les citoyens peuvent nouer des partenariats basés sur un partage de la décision à des degrés différents. Ils peuvent échanger et négocier avec le pouvoir élu. Ils obtiennent un certain pouvoir leur permettant de co-créer un projet, de le piloter, de l'influencer et de le co-décider.

Sherry Arnstein pose la question du pouvoir des citoyens et de leur accès à la délibération et à la décision ; il s'agit là d'une condition *sine qua none* pour que la participation soit effective. Cependant, si la construction d'un projet se fait de manière concertée, tout en laissant le pouvoir décisionnaire aux élus, les participants gagnent également un certain pouvoir puisque le projet est le produit de chacun.

Dès 1978, Daniel Gaxie évoque l'idée *« d'auto-exclusion »* des citoyens non diplômés. Marion Carrel, maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille, étudie les mouvements sociaux et plus précisément les groupes d'individus qui adhèrent aux dispositifs participatifs mis en place par les institutions. Elle appuie l'observation du politiste et chercheur français avec le concept de *« cens caché en démocratie participative »* qui fait allusion à la démocratie censitaire, elle émet l'idée que la participation citoyenne peut à son tour, alimenter les inégalités. Dans l'intention de légitimer sa position et son laïus, l'élu sort parfois de sa posture de représentant du peuple et change de casquette pour celle du professionnel savant. De ce fait, il s'auto-légitime et censure les profanes. Elle inclut aussi dans ce « *cens caché* », les catégories de la population parfois rejetées, incomprises et peu écoutées : *« les non-diplômés, les jeunes, les mères de famille, les étrangers, les personnes souffrant de handicap, toutes les personnes qui sont très peu à l'aise en public pour des raisons de niveau scolaire, d'aisance ou de confiance »*[26].

En France, de nombreux auteurs ont repris l'échelle de Sherry Arnstein et l'ont adapté au contexte politique du pays. Elle peut se décliner sous quatre notions : l'information, la consultation, la concertation et enfin la co-construction. Ces termes sont tiraillés et souvent confondus dans les institutions, il sera montré plus tard dans l'analyse que le Sicoval en est l'exemple.

- **Les différents degrés de participation citoyenne**

-L'information : un processus unilatéral et descendant. C'est l'échelon le plus bas de la participation citoyenne mais il est extrêmement important. Les éléments qui décrivent un projet sont indispensables à

[26] CARREL Marion, 2013 : *Faire participer les habitants ? Les quartiers d'habitat social entre injonction participative et empowerment*, Préface de Nina Eliasoph (University of Southern California), ENS Editions, Lyon.

connaître, pour donner un avis ou mieux encore participer à la décision. L'information est la base pour faire naître toute discussion et interaction, à condition évidemment que les élus souhaitent le faire. En effet, les élus cachent souvent le prétexte d'une réunion ou d'une enquête publique pour seulement diffuser de l'information ou de la « désinformation » sur les projets.

-La consultation : un échange bilatéral dont les avis ne sont pas toujours pris en compte. Cette forme de participation est la plus utilisée, elle se place tout au long du phasage d'un projet, que ce soit dans sa conception ou dans sa finalisation. La consultation vient recueillir les avis des participants. Certaines consultations sont obligatoires comme dans les enquêtes publiques. D'autres sont facultatives ou volontaires. Ce niveau n'engage aucune obligation à prendre en compte les avis des citoyens. D'ailleurs, excepté pour les enquêtes publiques, le retour de consultation est rarement effectué auprès des citoyens.

-La concertation : une collaboration mutuelle à un projet commun. Ce niveau donne lieu à un véritable échange entre les parties prenantes : les élus, les techniciens et les habitants. Il s'inscrit normalement en amont de toute décision.

-La co-construction : Une collaboration pérenne. C'est l'échelon dont la mise en place est la plus rare. D'un côté, il fait rêver les chercheurs et les acteurs du territoire pour la participation et de l'autre, il donne des frayeurs aux élus. Ce niveau tend à un partage des responsabilités dans la décision finale entre l'institution et les citoyens.

Cette base sémantique permettra de comprendre comment les institutions et notamment le Sicoval, intègrent la participation citoyenne dans leurs projets.

- **Le développement durable et l'Agenda 21 local, aux sources des pratiques participatives en France ?**

Comme constaté auparavant, l'intercommunalité du Sud-est toulousain a mis en place un Agenda 21 local. Ce document ayant été concerté avec les habitants, intègre une fois de plus ces derniers dans la mise en place de ses actions. L'objectif de cette partie est de comprendre comme la notion de développement durable a fait émerger une nouvelle forme de gouvernance.

A la suite du sommet de la Terre à Rio de Janeiro, en 1992, le terme de développement durable s'est diffusé par le biais de l'Agenda 21. Il trouve son origine en 1987, dans un rapport intitulé « Notre avenir à tous », remis par la Première Ministre de Norvège (Rapport Bruntland). Dans cette notion de développement durable, il s'agit d'articuler trois dimensions : le développement économique, l'équité sociale et la préservation de l'environnement, toujours dans le souci de *« répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs »*[27]. Cette utopie ternaire intègre plusieurs notions sous-jacentes et notamment une gouvernance nouvelle. De nombreux

[27]GRO H. Rapport Bruntland, Nations Unies.

travaux universitaires démontrent que la gestion des ressources naturelles, l'équité sociale et l'efficacité économique ne peuvent se faire sans tous les acteurs qui occupent le territoire. Selon Christian Brodhag, universitaire écologiste français, la gouvernance serait même le *"quatrième pilier du développement durable"*. L'article 28 de l'Agenda 21 adopté à Rio, précise qu'*«il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ».* Les éléments déterminants pour la conduite de projet nécessitent en partie *« la participation des acteurs du territoire dès l'amont du projet et tout au long de sa mise en œuvre »*[28]. En effet, le Sommet de Rio soumet l'idée de l'Agenda 21 à la croisée de *« trois exigences éthiques et politiques »*[29] :

-La valorisation de modèle de développement économique et sociétal respectueux de l'environnement.
-Un modèle de développement économique et sociétal reposant sur des échanges plus équilibrés et impliquant une évolution des relations sociales vers plus d'égalité (parité homme-femmes, relations intergénérationnelles…).
-Un modèle démocratique valorisant la participation et la multiplication des espaces dialogiques.

Ce troisième point fait écho à une nouvelle forme de gouvernance. Léa Sébastien, professeure de géographie à l'Université Toulouse 2 Jean Jaurès, a théorisé les trois volets du développement durable en les opposant. Il s'agit, par le biais d'hypothèses, de savoir si la prédominance de l'un des trois piliers peut fonctionner ou non. Elle suggère qu'une approche socio-centrée du développement durable pourrait être une « *base de travail pour l'organisation d'une démarche de gestion intégrée et participative des ressources naturelles* ». Il est incontournable de mettre à bien la gouvernance participative du développement durable, c'est-à-dire *« les interactions entre une multiplicité d'acteurs n'ayant pas la même légitimité en vue du processus de participation, négociation et coordination »*[30].

La géographe Cyria Emelianoff appuie l'idée que ces plans locaux de développement durable doivent intégrer la participation habitante dans leur mise en œuvre : *« ces instruments de sensibilisation, de débat public, constituent l'amorce d'une démarche de développement durable avant que le relais ne soit pris par les différents services de l'urbanisme, des transports…etc. »*[31].

Ces Agendas naissent d'une remise en cause de l'urbanisme dit « moderne », comme l'a écrit la Commission Européenne dans le *Livre vert* sur l'environnement urbain des années 1990[32]. Ce rapport, ainsi que celui du GIEC[33] sur le changement climatique sont à l'origine d'un grand tournant dans la

[28] Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie. Août 2013, *« Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Cadre de référence. »*
[29] ROUYER Alice, (2013) « Cours introductif : le développement durable : un changement de paradigme scientifique et politique? », Université Toulouse 2 Jean Jaurès.
[30] SEBASTIEN Léa, 2013 : Cours sur « Le développement durable et la Gouvernance », Université du Mirail.
[31] EMELIANOFF Cyria, 2007 : « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », l'information géographique, Volume 71, Mars, pp. 48-65.
[32] La critique de l'urbanisme moderne a été empruntée à la chercheuse Françoise Choay
[33] Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

manière de faire la ville. De nombreux chercheurs et notamment Cyria Emelianoff, soulignent qu'à ce moment là, l'urbanisme dit « durable », sous-entendant une démarche intégrative de la population, est à inventer. Le concept de ville durable est une critique de l'écologie urbaine et de l'école de Chicago fondée sur le déterministe naturel sans réelle application politique.

Par ailleurs, de nombreux chercheurs parlent d'articuler les échelles « locale et globale ». Dans le cadre de la mondialisation et de l'élargissement des marchés, les pratiques ont évolué vers la gestion des risques globaux d'une part et la gestion de l'espace local, des mobilités et de la démocratie participative d'autre part. Dès 1990, des expérimentations, encouragées par la commission européenne, se multiplient au niveau local, se basant sur les retours d'expérience des collectivités locales et de ses réseaux. La politique durable, dans les collectivités, est elle-même construite sur la base d'une écoute locale et citoyenne. A la suite de ces expérimentations, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) est créé par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. L'ICLEI lance alors une campagne pour le développement durable local via un « Programme des communautés modèles pour la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux ». Ces plans initiés par l'Agenda pour le XXIème siècle adopté lors du Sommet de Rio en 1992, vont être expérimentés dans quelques villes européennes. Les expérimentations et les retours d'expérience questionnent, de manière constante, les référentiels et les solutions à adopter pour construire une société durable. Cyria Emelianoff rappelle encore une fois que la politique durable est née d'une pluralité d'acteurs *« On peut donc affirmer que les villes, les associations et les réseaux qui les représentent, appuyés par les institutions onusiennes et européennes, construisent la problématique de la ville durable en définissant progressivement ses contenus, en fonction des contextes géographiques »*. En effet, des mobilisations ascendantes, provenant de militants, associatifs, scientifiques engagés et soucieux des enjeux environnementaux, font réagir certains élus locaux mais surtout les Commissaires européens.

Cyria Emelianoff précise néanmoins que *« pour les villes peu impliquées dans la campagne européenne, comme les villes françaises, où les associations de collectivités n'ont pas joué non plus un rôle moteur, en raison de la résistance des élus, l'intérêt pour le développement durable s'éveille avec les lois LOADDT (1999) et SRU (2000) »*. De nombreux chercheurs s'accordent à dire qu'en France, la participation dans la mise en place de politique de développement durable est restée conventionnelle et limitée aux cadres prédéfinis par les pouvoirs publics. Cette analyse peut amener à se demander si le Sicoval a dérogé ou non à ce constat décevant. La réponse sera d'ailleurs donnée dans le diagnostic qualitatif de la dernière partie.

C'est en synergie avec la décentralisation, l'arrivée du paradigme de « développement local » et des préoccupations environnementales que les législateurs commencent à intégrer les citoyens dans l'action publique en France. La participation et la délibération semblent être devenues des « impératifs »[34] des

[34] BLONDIAUX L. et SINTOMER Y. 2002 : « L'impératif délibératif », *Politix* n°57, pp.17-36.

politiques publiques. A ce moment là, il est question de faire naître une solidarité entre les collectivités et les habitants et de faire interagir les idées en créant des dispositifs et des instances de participation.

- **Des dispositifs et des instances de participation florissant à l'échelle locale**

La décentralisation, voulant territorialiser les politiques et réduire l'échelle de projet, encourage la mise en place de dispositifs de participation citoyenne. « *La démocratie participative apparaît ainsi comme un complément naturel à la démocratie locale, susceptible à la fois de répondre aux exigences de cette dernière et de profiter du cadre qu'elle lui offre »*[35]. Depuis une vingtaine d'années, pour pallier les limites du système représentatif, une panoplie de dispositifs législatifs a émergé dans les institutions. La majeure partie de ces outils se limite à consulter la population sur leurs propres projets préétablis. Selon Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, *« l'utopie d'une administration omnisciente, capable de gouverner d'en haut la société, a perdu toute sa consistance et les arènes de participation se multiplient »*[36].

Selon le rapport de 2008 du Centre d'analyse stratégique concernant « La participation des citoyens et l'action publique », il existerait quatre familles de dispositifs : les « dispositifs ponctuels de consultation », les « dispositifs consultatifs pérennes », les « procédures de démocratie directe » et enfin les « dispositifs originaux ».

- Les dispositifs ponctuels de consultation sur des opérations précises comprennent les débats publics liés à des opérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire. On retrouve l'enquête publique, la concertation préalable[37], les débats publics locaux organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette dernière est créée par la Loi Barnier du 2 février 1995 qui entame le démarrage du principe de participation dans le cadre des grands projets d'aménagement ou d'équipement. Cette loi importante s'avère avoir des limites : les élus ne sont pas associés au débat et les délibérations ne sont pas réellement prises en compte.

-Les dispositifs consultatifs pérennes permettent aux citoyens de débattre entre eux pour ensuite donner un avis à l'institution. Les conseils de développement (ils seront étayés ci-dessous), les commissions consultatives des services publics locaux, les comités consultatifs ou bien encore les conseils de quartier sont intégrés dans cette catégorie. Ces derniers, inspirés de la convention d'Aarhus[38], ont été institués par la loi du 27 février 2002 « relative à la démocratie de proximité ». Cette loi prévoit la mise en place obligatoire des conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. Ces instances sont créées par le législateur dans l'objectif d'apporter un regard extérieur sur l'élaboration et l'évaluation des

[35] Centre d'analyse stratégique, 2008 : « La participation des citoyens et l'action publique », La documentation Française, n°13.
36 BLONDIAUX L. et SINTOMER Y. 2002 : « L'impératif délibératif », *Politix* n°57, p.17-36.
[37] Ces deux dispositifs seront étayés dans la partie du diagnostic.
[38] La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002 qui a été adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies. Toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement.

politiques publiques. Ils participent de ce fait, à combler la crise de la légitimité et d'efficacité que subit la démocratie représentative. Cependant, ces conseils ne possèdent qu'un avis consultatif pas toujours pris en compte. Les conseils citoyens sont les derniers nés de la loi relative à la programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Ces conseils citoyens ont récemment été mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville et font l'objet d'expérimentation.

-Les procédures de démocratie directe constituent la consultation, la pétition et le référendum. Le référendum, outil de démocratie locale très populaire aux Etats-Unis et en Suisse, a pu émerger au niveau local en France dans l'article LO1112-1 du code général des collectivités territoriales, il s'ouvre à toutes les collectivités territoriales depuis la révision constitutionnelles du 28 mars 2003. « *Il permet aux électeurs, sous certaines conditions, de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet qui relève de la compétence de la collectivité* ». Il faut noter que les EPCI ne disposent pas du référendum local, ce qui renforce la crise démocratique à cette échelle.

-Les dispositifs originaux ne relèvent pas d'une obligation légale : dans cette catégorie sont intégrés les budgets participatifs inventés à Porto Alegre, les jurys citoyens très utilisés en Allemagne consistant à composer un groupe consultatif par le tirage au sort. De nombreux autres dispositifs de participation apparaissent dans le paysage politique. Sont-ils réellement entendus par les élus ? Font-ils revivre la citoyenneté ? En se penchant sur le conseil de développement du Sicoval, on peut se demander s'ils ont un réel poids dans la décision politique des EPCI et s'ils parviennent à raviver la flamme des citoyens sur le territoire.

1.4.4) Le Conseil de développement du Sicoval : simple obligation ou réelle implication ?

Il sera présenté dans cette partie, le fonctionnement et les missions du jeune Codev du Sicoval.

- **Qu'est-ce qu'un Codev au regard de la loi ?**

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, loi Pasqua (modifiée par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet).

Extrait de l'article 23 : Cette loi précise qu'un conseil de développement *« composé des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements.* […] *Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci. »*

Les Conseils de développement, dit « Codev », sont selon l'UNADEL et l'ADELS, des *« assemblées consultatives appelées à associer la société civile aux projets de territoire. Ils permettent aux acteurs*

locaux, au corps intermédiaires et aux citoyens de participer à la définition et à la mise en œuvre du projet territorial de développement. Ils enrichissent, sans s'y substituer, la démocratie représentative »[39]. Ce dispositif de participation citoyenne n'est pas tout récent. En effet, en 1995, il est rendu obligatoire pour les aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants dont une ou plusieurs communes-centres comptent au moins 15 000 habitants. Ces conseils n'ont pas fait l'objet d'un texte majeur relevant spécifiquement de la démocratie participative mais d'une loi accompagnant la mise en place d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire. La loi Voynet établit que le CODEV vienne s'ajouter aux territoires de projet que sont les intercommunalités et les Pays. La volonté du législateur est d'instaurer une instance de démocratie s'inscrivant dans la continuité de la décentralisation. En effet, pendant plus de 35 ans, l'aménagement du territoire a fait l'objet d'une revitalisation des territoires en difficulté. Il était question de rattraper le retard des régions afin de les doter d'un poids sur l'échiquier national. L'Etat interventionniste et la puissance technocratique de la DATAR[40] à cette période, fonctionnaient en autarcie sans associer ni les élus locaux, ni les habitants. La décentralisation, permettant aux collectivités territoriales d'acquérir d'avantage de compétences et d'autonomie financière, a remis en cause cette centralité. Dans un contexte de développement local et de mutation des modes de vie, la loi Voynet propose aux collectivités de se regrouper, non pas dans l'objectif de renforcer leurs compétences (rôle de la loi Chevènement), mais pour construire un véritable projet de développement.

Il faut préciser que cette loi arrive de pair avec la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Cette concomitance traduit une volonté du législateur de venir pallier le déficit démocratique dès la naissance des intercommunalités. Le conseil de développement est ainsi, aux côtés des élus, une instance de participation des habitants aux choix d'aménagement et de développement du territoire. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a imposé l'acquisition de conseils de développement aux métropoles et aux PETR (Pôle d'Equilibre Territoriaux et Ruraux). La loi NOTRe[41], qui marque l'acte III de la décentralisation, fixe de nouvelles obligations. Elle renforce la mise en place des conseils de développement en abaissant le seuil obligatoire pour toutes les EPCI de plus de 20 000 habitants. Elle renforce la coopération intercommunale en laissant la possibilité aux EPCI dont le nombre d'habitants est inférieur à ce seuil, de mutualiser les conseils de développement s'agissant des territoires contigus. Le législateur réserve cette instance de participation aux EPCI les plus grandes, cela va à l'encontre de l'objectif initial, celui de favoriser la démocratie de proximité. Ces structures intercommunales, tendant à devenir de plus en plus grandes, vont-elles davantage éloigner le citoyen de l'échelon intercommunal ? En attendant, il est ici question de comprendre comment ces laboratoires de démocratie locale fonctionnent en prenant l'exemple du jeune Codev du Sicoval.

[39] ADELS, UNADEL, 2009 : « Conseils de développement de pays et d'agglomération : Modes d'emploi », Revue Territoire, Condé-sur-Noireau, édition Adels.
[40] Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
[41] Article 88 de la loi du 7 aout portant nouvelle organisation territoriale de la République

- **Le Codev du Sicoval : entre nécessité et ferveur**

Avant que le Sicoval acquière son propre Codev, la grande agglomération toulousaine réunissait au sein d'un inter-Codev, des habitants provenant du Muretain, de Toulouse Métropole et du Sicoval. Ce périmètre représentait le SCoT de l'agglomération. Cet Inter-Codev commençait à battre de l'aile en 2012 lors du décès de son Président, rendant difficile l'animation et la cohésion des différents territoires. En 2013, Toulouse Métropole a dû, par obligation légale, créer son propre conseil de développement. Cet éclatement a alors entamé le début d'une réflexion au Sicoval. Rester avec Muretain ou prendre son indépendance ? Pendant près d'un an, les élus du Bureau exécutif ont réfléchi à la mise en place de ce Codev pour l'adopter en 2014.

Il faut souligner qu'à cette période, le Sicoval avait peur d'être absorbé par Toulouse Métropole car Ramonville avait émis le souhait de la rejoindre. A l'image de la situation de 2012 durant laquelle le Sicoval avait acquis la compétence des services à la personne, la mise en place du Codev a permis de se réaffirmer face à Toulouse-Métropole.

Les élus (Françoise Emery et Eric Fleurit), accompagnés par l'UNADEL ont formé un groupe de préfiguration d'une dizaine d'habitants du territoire choisi de manière confidentielle pour composer le Codev. Le Bureau du Sicoval a validé et trié ce groupe. Certaines personnes, déçues par le choix sélectif du Sicoval, n'ont pas souhaité rester. Madame Emery se défend en disant qu'*« il fallait que ça démarre, il fallait que ce soit des gens informés et dans une mentalité de développement, des gens qui avaient de l'expérience dans la Participation citoyenne »*.

Les personnes volontaires se sont réunies au cours de l'année 2013 pour réfléchir à leur projet. A l'occasion d'ateliers ouverts au public et animés par l'UNADEL, une vingtaine de personnes volontaires a pu se greffer au groupe déjà présent. Il faut préciser qu'à l'inverse du Codev de Toulouse Métropole, le groupe de préfiguration ainsi que les autre membres, ont pu choisir, indépendamment de l'institution, les postes et statuts de chacun. Se sont alors retrouvés dans ce Codev, des universitaires, des acteurs économiques, des anciennes figures de l'intercommunalité, des personnes travaillant dans la fonction publique et à l'éducation nationale…etc. Ce vivier de personnes motivées, bénévoles et déjà expertes, a participé à la naissance d'un noyau dur. Le Codev a pu être opérationnel en février 2014, sur la base d'un fonctionnement à 30 membres répartis en neuf collèges, de façon à veiller à un bon équilibre dans la représentation des participants et ainsi tendre vers un panel relativement large de compétences.

Plus de 90 personnes sont aujourd'hui membres du Codev et ils se répartissent en neuf collèges : « Economie et emplois », « Cohésion sociale, santé et prévention délinquance », « Environnement et énergie », « Cadre de vie, aménagement, habitat et transports », « Recherche et éducation », « Culture, sports et loisirs », « Citoyens », « Autres instances participatives du territoire et territoires voisins »,

« Personnes qualifiées ». Cependant, à ce jour, le Codev na toujours pas réparti les personnes par collège.

- **Les fonctions d'un Codev**

La production d'avis : L'institution a le pouvoir de saisir son Conseil de développement, c'est-à-dire qu'il peut le consulter concernant un projet de la communauté d'agglomération ou bien sur la vie du territoire. Les saisines correspondent à un cahier des charges et peuvent être négociées et revisitées de concert entre l'initiateur et le Codev. Quant aux auto-saisines, elles doivent être formalisées par une note d'intention au sein du Bureau du Codev et transmises pour information à la communauté d'agglomération. Pour ce faire, le Codev peut prévoir des entretiens, des réunions, des évènements festifs avec différents acteurs du territoire. Il peut aussi faire intervenir des étudiants, des services civiques ou des stagiaires. En effet, s'inscrivant dans un rôle de laboratoire d'idées, le Codev contribue et s'alimente incessamment de l'apprentissage de la citoyenneté.

Débats, réunions publiques, articles dans la presse locale, le Codev du Sicoval se doit d'être actif et visible sur le territoire. Il ne relève pas simplement d'un apport consultatif à l'institution mais il doit être « agitateur » de démocratie locale. Ses missions s'inscrivent habituellement sur une durée de 6 mois à 1 an pour à terme présenter et débattre des résultats lors de l'Assemblée plénière.

- **La présidence du Codev**

En 2014, Cécile Valverde, ancienne Vice-présidente de l'Inter-Codev et ex-adjointe à la commune d'Auzeville-Tolosane, a été pré-choisie pour la présidence du Codev par François-Régis Valette, à ce moment-là, Président du Sicoval et Maire de cette commune. C'est pour une question d'étique que Madame Valverde a décliné cette désignation peu déontologique. Patrick Mignon a pris la présidence pour une courte durée avant qu'il ne parte pour des raisons personnelles. Cécile Valverde est alors revenue sur sa position en Septembre 2015 et elle est l'actuelle Présidente du Codev. Se pose ici la question de la posture présidentielle d'un Codev. L'institution ne peut se permettre d'établir une instance citoyenne qui serait régie par un contre-pouvoir. C'est en ce sens que l'intercommunalité prend le choix de désigner la présidence.

La Présidente actuelle, à l'inverse de l'ancien, se positionne davantage en médiatrice exerçant sa fonction de manière horizontale, ce qui favorise les échanges et diminue les tensions. L'UNADEL recommande de ne pas instaurer un système de gouvernance verticale, c'est-à-dire de ne pas reproduire le schéma managérial qui prévaut aujourd'hui dans la politique.

- **La co-rédaction du règlement intérieur**

Le règlement intérieur du Codev à été co-construit par ses membres. Le point fort à retenir de cette organisation interne, est la constitution du Bureau. Il est important au sein d'une instance démocratique telle que le Codev de renouveler son Bureau, son Président et son Vice-président de manière fréquente. Le Président et les Vice-présidents, ainsi que les membres du Bureau, *« sont désignés pour une durée de trois ans (renouvelable une fois) par le Président du Sicoval »*[42]. Le Codev laisserait-il donc le choix au Président du Sicoval de peser sur son fonctionnement interne ? Dans le cas où le futur Président serait en désaccord avec son Codev, peut-il nuire à son fonctionnement en désignant à sa tête, une personne partisane ? Le Codev est en pleine réflexion sur ces modalités. Le noyau dur et dynamique que forme le Bureau s'inscrit dans un schéma durable. Cependant, l'entrée au Bureau s'effectue par cooptation. La peur de voir des contre-pouvoirs apparaître en son sein, se fait ressentir.

- **La mise en marche du Codev à travers des séances découvertes du territoire :** *« Les membres du Codev veulent apprendre ce qu'est réellement le Sicoval »*[43].

Tout au long de l'année 2014-2015, les membres du Codev ont souhaité découvrir le territoire du Sicoval, comprendre les grands enjeux et les projets de l'institution mais aussi et surtout aller à la rencontre des habitants. Sept séances-découverte ont eu lieu sur divers sujets : le développement économique, l'économie sociale et solidaire, l'environnement, l'Agenda 21, le vivre ensemble, l'urbanisation et les déplacements, et enfin, l'évaluation des politiques publiques.

D'une visite de la crèche d'Ayguesvives, au détour du Quartier Pont de Bois à Auzeville, en passant par une excursion dans l'espace naturel communautaire. Les Ramiers à Clermont-le-Fort, les membres du Codev ont sillonné le territoire et sont allés à la rencontre des ses forces vives : les agents territoriaux, les Conseillers municipaux, les agriculteurs, les salariés… etc. C'est dans ce contexte dynamique que de nombreuses personnes se sont intéressées et greffées au Codev. En attendant de recevoir ou d'initier une saisine, le Codev du Sicoval s'est autonourri des ressentis et vécus du territoire pour ensuite être capable de porter la parole des citoyens.

[42] Règlement intérieur du Codev du Sicoval, 16 Avril 2015.
[43] Verbatim de la Présidente du Codev Madame Valverde lors d'un entretien.

- **Un Codev conscient de son manque de diversité**

Lors des réunions de l'UNADEL, le Codev a été mis en garde concernant sa composition. Cette dernière gagne en crédibilité auprès des élus et de la population si elle est représentative de la diversité. Il s'agit ici de la représentativité des différents statuts. En effet, les collèges qui étaient censés justement exercer cette diversité, se trouvent aujourd'hui en sommeil. Les acteurs économiques et les agriculteurs sont absents de la Commission Participation[44] très active en ce moment.

« Lui-même ne s'estime pas représentatif de la diversité de la population », c'est ce que Madame Emery a confié pendant un entretien. Lors d'une rencontre de plusieurs conseils de développement à la communauté d'agglomération du Grand Grenoble en 2011, il a été constaté que la diversité sociétale n'est pas de fait dans les Codev. Un membre du Codev de Montbéliard s'est exprimé : *« Aujourd'hui, notre Conseil se compose de « Vieux, Blancs et Cadres ».* Le constat de l'écosystème d'un Codev n'est pas propre à Montbéliard ou au Sicoval, des professionnels et des chercheurs en ont fait l'analyse suivante : *« Les observateurs et praticiens de la participation et de la concertation notent une présence majoritaire de retraités, souvent de la fonction publique territoriale ou d'Etat, et des représentants associatifs déjà impliqués dans l'action publique »*[45].

De manière paradoxale, à l'instar de la sociologie du territoire présentée dans la première partie, le Codev ne s'en éloigne que très peu. La forte proportion de retraités et la catégorie socioprofessionnelle intellectuelle supérieure caractérise ce territoire. S'agissant de l'origine géographique des membres, le Codev ne dispose d'aucune donnée chiffrée mais il serait intéressant de s'y pencher.

Madame Emery a récemment proposé au Codev de renouveler ses membres par le biais du tirage au sort pour garantir la représentativité. Cette proposition doit toutefois être discutée par le bureau du Codev avant une éventuelle mise en place. La question est de savoir si l'on a besoin de garantir la représentativité de tous pour pouvoir avancer ? Le Colloque sur l'*Intercommunalité en débat* souligne que le Codev de Lyon comporte 800 membres et que cela nécessite une réelle organisation, *« il s'agit de mettre des règles du jeu, pour faire avancer la décision, et voire d'instaurer une règle de collégialité, pour assurer une représentation de tous ».*

« L'action de participation, il faut que nous l'appliquions nous-mêmes », Cécile Valverde soulève ici un problème central. La prise de parole est mobilisée par quelques « personnages » du Codev, ce qui limite les échanges et les points de vue.

- **Le Codev : une entité qui ne doit pas remplacer l'animation de la participation citoyenne du Sicoval**

[44] Cette commission participation a été mise en place lors de la réception de la saisine.
[45] Séminaire n° 5, 2007, LAJARGE R Romain, PINSON Gilles, DUBOIS Jérôme, et VAREILLES Sophie (dir), « L'intercommunalité en débat : intercommunalité et démocratie ».

Il est apparu au cours de certains entretiens, que des agents et des élus font la confusion entre la fonction d'un Codev et la participation mise en place dans les projets de l'intercommunalité. Cette instance ne doit pas venir remplacer la participation des habitants dans la politique de projet, ce n'est pas son rôle. Au contraire, elle doit alimenter les débats et faire connaître l'institution pour faire naître chez les citoyens, une envie de participer. A l'inverse, le Sicoval ne doit pas intervenir dans les affaires du Codev. C'est d'ailleurs précisé dans son compte-rendu publié lors de l'assemblée plénière de 2015 : *« Le temps du Codev n'est pas celui des élus, la pression politique n'influence pas ses travaux »*.

Le conseil de développement est une entité qui doit avancer au côté du Sicoval et doit être un des acteurs du changement chez l'institution et sur le territoire, d'où l'origine du terme de « développement » dans sa dénomination. Cécile Valverde le confirme et ajoute *« les élus qui veulent bien entendre ce que dit le Codev et rectifier leur vision, participeront au renforcement de la citoyenneté »*. Le Codev et l'institution ont relativement de bons rapports pour le moment. Des chercheurs constatent des tensions entre ces deux entités *« le fonctionnement dans une tension avec les représentants élus, qui loin d'être féconde, réduit souvent à néant l'apport de la participation aux projets communautaires »*[46]. A ce sujet, il faut noter que l'élu accorde à un collège de citoyen, la possibilité de porter un regard critique sur son action et qu'il met en jeu son mandat. Cela reste à nuancer puisque le Codev n'est qu'une instance de réflexion et de négociation et qu'elle n'a pas de réel poids d'intervention et d'empêchement sur l'institution. C'est d'ailleurs le principal écueil d'un Codev.

- **La saisine sur la participation citoyenne : une inquiétude Sicovalienne ?**

A la surprise des élus, les dernières élections ont changé le paysage politique du Sicoval. Plus de la moitié des communes ont basculé politiquement. S'ajoute à cela, une augmentation du taux d'absention. Malgré un effort médiatique et communicatif via les journaux municipaux et le Sicovalinfo, une démarche de concertation citoyenne notamment dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21, les élus ont été fréquemment interpellés sur une méconnaissance du fonctionnement et des compétences des collectivités territoriales. Les élus du Sicoval, ressentant un fossé se creuser entre les citoyens et l'instance institutionnelle, souhaitent remédier à ce constat alarmant en tentant de redonner une place au citoyen dans les affaires de la cité. C'est de ce constat que le Bureau exécutif du Sicoval a souhaité confier une saisine au tout jeune CODEV. C'est d'ailleurs la preuve d'une impuissance évidente de l'institution au sujet de la participation citoyenne.

[46] Séminaire n° 5, 2007, LAJARGE R Romain, PINSON Gilles, DUBOIS Jérôme, et VAREILLES Sophie (dir), « L'intercommunalité en débat : intercommunalité et démocratie ».

Extrait de la saisine : *L'enjeu de rapprocher les habitants des collectivités dont ils sont membres est crucial. Afin d'apporter des réponses en adéquation avec leurs attentes pour s'investir dans la chose publique, il est nécessaire de bien cerner au préalable le rapport de l'habitant à son territoire, communal, intercommunal ; d'avoir une idée précise des expérimentations menées pour associer ce dernier à la réflexion (réunions publiques ou autres) et de leurs effets sur sa mobilisation d'une part et sur le niveau de participation dans la politique publique d'autre part en faisant notamment la différence entre information, consultation, concertation et co-construction.*

Partagés entre l'incompréhension et le souci de s'améliorer, les élus souhaitent être éclairés sur les raisons de l'absence de participation mais aussi sur les sujets qui animent les habitants. Les enjeux de cette saisine sont aussi de diffuser la culture ou au moins un message de « participation », dans les Mairies du Sicoval. L'objectif est-il d'initier une véritable stratégie de participation citoyenne au Sicoval ? Il est difficile de répondre à cette question étant donné que le traitement de la saisine est en cours, toujours étant que les attentes de « certains » élus sont très positives concernant cette saisine.

La commande a été rédigée initialement par Françoise Emery sur la question du rapport de l'habitant à sa commune et à sa communauté d'agglomération. Cette saisine a été travaillée et retravaillée de concert entre les élus et notamment le groupe Agenda 21, les agents de la DPE (Direction Prospective et Evaluation), la commission participation citoyenne et enfin le Bureau du Codev. Cela n'a pas été un exercice aisé de comprendre la commande et surtout de trouver le moyen d'y répondre. Après mûre réflexion, le Codev a proposé deux grandes étapes de réponse : une phase d'action et un temps de réflexion.

- **La phase d'action comme réponse à la saisine : un élan « Sico-toyen »**[47]

Cette phase se caractérise par trois types d'action. Tout d'abord le Codev a souhaité expérimenter une démarche participative. Ces expérimentations ont eu lieu au moment des Randovales ; le Codev y a tenu un stand et a tenté de faire émerger chez les participants, des réflexions sur le sujet de la participation citoyenne. Cette initiative n'a pas eu un franc succès, le sujet n'était peut-être pas le bon. Faire participer la population ne signifie pas les « faire participer sur la participation ». En Novembre 2015, les étudiants du Master Aménagement et projets de territoires, ainsi que ceux de l'Ecole Nationale d'Architecture de Toulouse, ont exercé un Workshop sur des communes volontaires. Il s'agissait d'initier de nouveaux outils et méthodes de participation avec les habitants. Le *Café des idées*, le *World café*, aller à la rencontre des habitants sur le marché de plein vent, le *Parcours d'expression libre*… tant de solutions ludiques et interactives pour faire naître dans ces communes, un élan de participation chez les habitants. Cet atelier a été un succès et il a nourri amplement la saisine sur la question de la vie participative à l'échelle communale.

[47] Contraction de Sicoval et de citoyen

Fin 2015, Le Codev a organisé une journée sur le thème de la participation avec les acteurs du territoire. Elle a également initié et participé à un colloque de l'UNADEL.

Enfin, le Codev a impulsé deux Rencontres-débats. La première sur la thématique : « Quelle participation citoyenne dans les projets d'urbanisme ? » et la deuxième à laquelle j'ai pu assister : « Quelle participation citoyenne à l'heure du numérique? ». J'ai apporté ma contribution à la préparation et à la communication de cette matinée sur les réseaux sociaux.

Le Codev souhaite mettre en place une nouvelle rencontre-débat au sujet de la participation des jeunes. C'est avec beaucoup de difficulté qu'il tente de co-construire cette journée avec un groupe de jeunes. Le Codev a rencontré les agents du Sicoval travaillant dans ce domaine et a invité Monsieur Jarry, Directeur de projet participation citoyenne au Conseil départemental de la Haute-Garonne, pour réfléchir à sa mise en place. Pour le moment cette journée est en suspend jusqu'à la prochaine rentrée scolaire.

Rencontre-débat : la participation et le numérique

Sources: Sarah Conquet

- **L'étape de réflexion : un travail de longue haleine**

Cette deuxième étape se trouve être le portrait de la participation citoyenne au Sicoval. Les étudiants ayant exercé le Workshop, ont eu le dur labeur de recenser 360 associations du territoire et de mesurer par le biais d'une enquête, leur exercice de participation. D'un diagnostic quantitatif, la service-civique qui m'a précédée, Aurélie Tshibangu, a extrait une liste d'associations dans l'objectif de réaliser un travail qualitatif de leur démarche participative. Il m'a été confié la mission de préparer une grille d'entretien et de réévaluer les associations choisies. A l'aide du diagnostic quantitatif, de conseils extérieurs et du Codev, j'ai pu extirper une dizaine d'associations. Ce panel a donc été choisi de manière arbitraire en prenant comme critère, sa pertinence participative.[48] Le second volet du portrait de la participation a été la mission que l'on m'a accordée durant les trois mois de stage. Il a s'agi d'établir un diagnostic qualitatif des démarches de participation citoyenne exercées par les agents du Sicoval.

[48] Le panel et la grille d'entretien sont disponibles dans la partie ANNEXE 2.

« Des avis restent des avis, ils s'en saisissent ou ne s'en saisissent pas »[49]. L'après saisine est une vraie question pour le Codev. Comment le Sicoval va-t-il entendre les constats et les préconisations du Codev ? Que va devenir le Codev à la suite de cette saisine? Certaines discussions au Codev ont pu laisser paraître une volonté d'appliquer ces préconisations. Cependant, Cécile Valverde rappelle que *« le Codev n'est en aucun cas un opérateur »* et que les membres ne sont que des bénévoles, leur mission n'est pas de remplacer l'institution. Le Codev s'apprête à écrire le projet d'action pour l'année 2016-2017 et va réfléchir de concert, à son avenir.

II) DIAGNOSTIC DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE MISES EN PLACE PAR LES SERVICES DU SICOVAL

Le choix de l'agenda 21 effectué par le Codev pour examiner l'exercice de la démocratie participative sur le territoire du Sicoval, n'est pas lié au hasard. En effet, comme constaté précédemment, l'Agenda 21 2011-2014 horizon 2030 est le premier agenda au Sicoval dont la conception a été concertée avec les habitants. Ce programme comporte 248 actions régies par trois axes forts pour son territoire : Terre d'accueil, Terre de solidarités et Terre d'écocitoyenneté. L'Agendas 21 local du Sicoval, en plus d'avoir été construit de concert avec les citoyens, a-t-il été mis en place de manière participative ? Cet outil, sensé sensibiliser, accompagner et enclencher des réflexions sur les initiatives citoyennes du territoire, a-t-il respecté ces lignes directrices ? Ou n'a-t-il que simplement appliqué la loi ? Quid de la participation dans les projets du Sicoval ?

Pour tenter de répondre à ces questionnements, ce diagnostic des démarches de participation citoyenne dans les projets du Sicoval, a été initié sur une période de trois mois dans le cadre d'un stage. J'ai pu exercer 14 entretiens auprès d'agents et de directeurs des services. A ce sujet, le choix d'interroger les agents a été validé par le Codev. Ils ont jugé préférable de s'entretenir avec les techniciens étant donné qu'ils sont au plus proche de l'action.

Les éléments déterminants pour la conduite de projet nécessitent en partie : *« la participation des acteurs du territoire dès l'amont du projet et tout au long de sa mise en œuvre »*[50]. C'est d'ailleurs, le souhait des quelques 180 habitants ayant participé à la création du document. « Solidarité Villes » en a fait justement part dans le rapport de concertation de l'Agenda 21 : *« Les habitants ont exprimé la demande logique d'une poursuite du processus de concertation dans la mise en œuvre et le suivi de l'Agenda 21 »*. De nombreuses actions ont alors été écrites de manière à intégrer l'habitant dans sa mise en place.

[49] Expression de Cécile Valverde lors d'un entretien.
[50] Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie. Août 2013, *« Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Cadre de référence »*.

2.1.) Méthodologie du diagnostic

2.1.1) Travail préparatoire du diagnostic

En amont de tout travail qualitatif, il a fallu sélectionner les données quantitatives concernant la participation citoyenne dans la base données exhaustive de l'évaluation de l'Agenda 21 menée en 2015. Ce travail a été l'une des missions de ma devancière : Madame Aurélie Tshibangu.

Cette base de données a été construite par les déclarations des directeurs des services. Parmi les questions auxquelles ils devaient répondre, certaines concernaient l'adoption de démarches participatives dans la mise en œuvre de leurs actions. Quelques informations extraites du diagnostic quantitatif ont aidé à construire les hypothèses de recherche pour le diagnostic qualitatif.

Principaux résultats du diagnostic quantitatif :

- Selon les directeurs des services, 61% des actions de l'Agenda 21 auraient entrainé une démarche de participation avec tous les acteurs confondus (acteurs économiques, les communes, habitants...). C'est-à-dire 143 actions.
- 20 actions ont bénéficié de participation des habitants selon les directeurs des services.
- Seulement 7 actions ont été « concertées » avec les habitants.

D'un travail statistique, elle a pu extraire un panel d'une dizaine d'agents représentatifs des agents du Sicoval. Initialement, le panel se divise en deux grandes parties : d'une part les actions incluant de la participation citoyenne et d'autre part, celles qui n'en ont pas bénéficié. Pour les actions qui ont suscité de la participation citoyenne, le choix s'est plus précisément basé sur la nature de l'action. Elles ont été choisies en prenant comme critère, la pertinence des projets ainsi que les actions incluant une participation citoyenne obligatoire. S'agissant des actions non concertées, elles ont été sélectionnées selon leurs thématiques propices à la participation citoyenne comme les politiques culturelle, évènementielle et sportive ou encore l'attribution de logements sociaux.

12 actions de l'Agenda 21 ont été présélectionnées durant le travail préparatoire, ce qui représente 11 entretiens, deux actions ayant été réalisées par le même agent. Mme Tshibangu a effectué deux entretiens au cours du mois de Février 2016[51].

Lorsque j'ai repris le travail, Cédric Vandaele et moi-même avons pensé judicieux d'ajouter trois agents supplémentaires à ce panel, au total, 14 entretiens ont été réalisés.

[51] Actions disponibles dans l'Annexe 5.

2.1.2) Elaboration des hypothèses et déroulement des entretiens avec les 14 agents du Sicoval

Afin d'accompagner les entretiens, des grilles et des guides d'entretien ont été réalisés par Aurélie Tshibangu, complétés d'idées supplémentaires ajoutées par mes soins et validés en commission par les membres du Codev. Lorsque les guides et grilles d'entretien m'ont été remis, ces documents étaient dépourvus d'hypothèses de recherche. Malgré le fait qu'ils aient déjà été établis, il a fallu rédiger quelques hypothèses. Du travail statistique et de lectures personnelles sur le sujet, trois hypothèses peuvent être suggérées, elles sont les suivantes :

Les trois hypothèses à confirmer ou infirmer :

- **Hypothèse 1** : Seulement 20 actions ont bénéficié de participation habitante selon les directeurs des services : l'objectif est de savoir ce qu'il y a derrière le terme de participation. Il existerait une double dissonance : d'une part, entre ce qu'a déclaré les directeurs et ce qui a été réellement appliqué par les agents, d'autre part, entre la forme de participation exercée et la définition donnée par les agents.

- **Hypothèse 2** : Dans la mesure où le Sicoval a adopté un Agenda 21 concerté avec la population, l'institution devrait poursuivre une politique de participation active dans la mise en œuvre de ses projets en suivant les recommandations officielles.

- **Hypothèse 3** : A l'instar des institutions françaises, le Sicoval se limiterait au cadre règlementaire sans aller plus loin dans la démarche de participation citoyenne concernant les projets de planification urbaine et d'aménagement d'infrastructures et d'équipements.

Aurélie et moi-même avons réalisé les deux grilles d'entretien suivantes : une pour les projets ayant bénéficié de participation et l'autre pour les projets qui n'en ont pas reçu. Ces grilles comprennent trois grands axes.

Grille d'entretien pour les projets ayant reçu de la participation[52] :

1) Contextualisation et définition de la participation citoyenne : Dans ce premier axe, l'objectif est de connaître en détail les composantes de l'action et la définition que l'agent se fait de la participation citoyenne. Une pyramide avec les différents degrés composant la participation citoyenne leur a été présentée (pyramide présenté sur la page suivante).

2) Déroulement du processus de concertation : Dans cette deuxième partie, il s'agit tout d'abord de connaître la provenance de l'action, si l'initiative vient des habitants, d'un partenaire, de l'agent ou de l'élu. Ensuite, il convient de prendre connaissance des méthodes de participation employées et de savoir si elles ont été satisfaisantes ou non. Enfin, il a été demandé aux agents quels ont été les freins et les leviers de la mise en place de la participation dans les projets.

3) Impacts et perspectives : Dans ce dernier axe, les agents ont pu exprimer ce que la participation leur a apporté personnellement, les plus-values de la participation pour le Sicoval, pour le projet et pour le territoire. Et enfin, ils ont confié leur souhait à réitérer ou non, la participation dans leurs projets futurs.

Grille d'entretien pour les projets n'ayant pas reçu de participation :

1) Contextualisation et définition de la participation citoyenne : Les objectifs sont les mêmes que pour les actions ayant reçu de la participation citoyenne.

2) Raisons du non recours à la participation citoyenne : Tout d'abord, les agents devaient s'exprimer sur leur intérêt à intégrer les habitants dans les projets du Sicoval. Ensuite, il s'agissait de comprendre pourquoi la participation habitante n'avait-t-elle pas été intégrée par le projet. De déceler les freins et les facteurs de non-participation (la position des élus, le prétexte du temps et des moyens financiers…etc.).

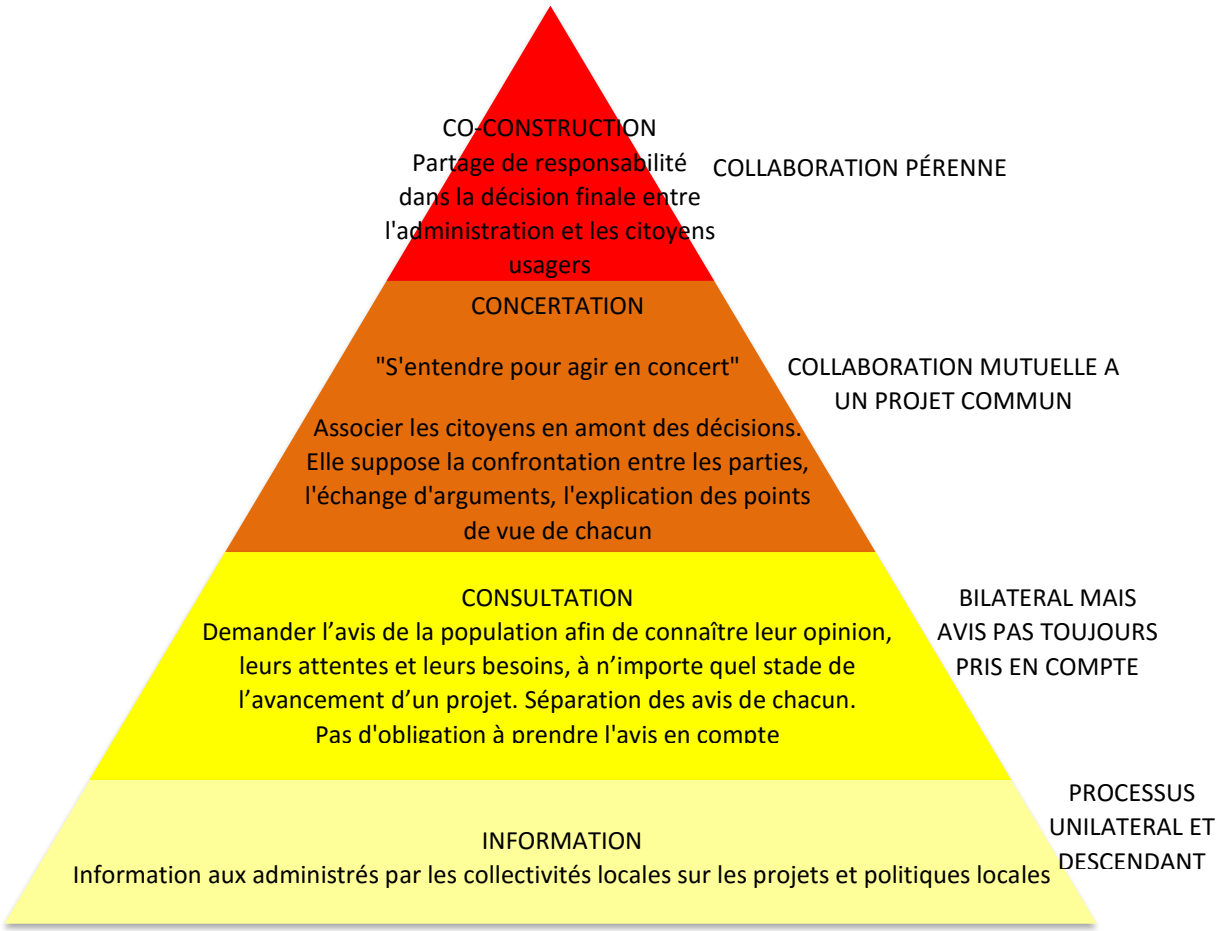
3) Perspectives : Enfin, il a été demandé aux agents leur avis sur les dispositifs potentiels à mettre en place au Sicoval pour améliorer la participation des habitants.

[52] Grilles et guides d'entretiens disponibles dans la partie ANNEXE 3.

2.1.3) Les différents niveaux de la participation citoyenne : une base commune pour mieux comprendre la participation habitante au Sicoval

Avant même de parler d'action de « concertation », de « consultation » ou encore de « co-construction », il est important de poser une base sémantique commune qui suivra l'analyse des entretiens. La pyramide ci-dessous rappelle les quatre niveaux qui composent la participation citoyenne : l'information, la consultation, la concertation et la co-construction. Cette pyramide a été présentée à tous les agents lors des entretiens dans l'objectif d'évaluer leur connaissance du paradigme de participation citoyenne.

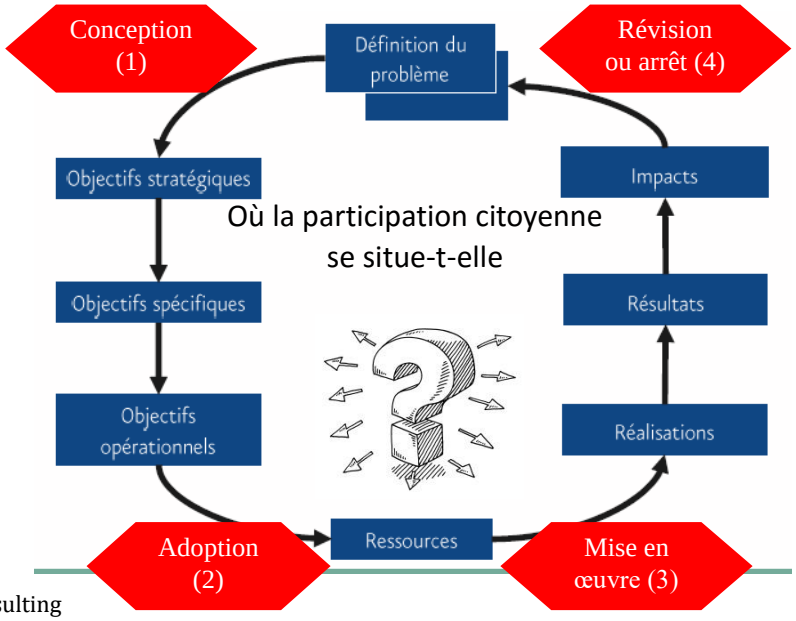
Information, consultation, concertation, co-construction : quatre composantes de la participation citoyenne



Sources :
-MERMET Laurent, 2006 : " La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? ", Negotiations, pp. 75-79
-Solidaritévilles.fr
-vie-publique.fr
-Eurogroupe consulting, 2013 : « Les rencontres de la transformation publique : Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ? »
Réalisation: Sarah Conquet

2.1.4) La place de la participation dans les modalités d'élaboration des politiques publiques

Le cycle des politiques publiques[53]



Eurogroupe Consulting

Le schéma du cycle des politiques publiques, ci-dessus, est une base pour comprendre comment l'institution du Sicoval intègre la participation des habitants dans le processus d'un projet. La localisation de la participation citoyenne dans le cycle des politiques publiques est un indicateur de la volonté de faire participer la population dans un projet. Par exemple, si la population intervient pendant la phase de conception, l'institution donne davantage de crédit aux participants, à l'inverse d'uniquement informer la population sur le projet dans la phase mise en œuvre.

Mais attention, faire intervenir la population en phase amont du projet ne signifie pas systématiquement « concertation ou co-construction ». Pour illustrer ce hiatus, nous pouvons prendre l'exemple d'une enquête via un questionnaire que l'on distribuerait auprès des parents pour leur demander leur souhait sur un projet de cantine scolaire. Dans ce cas-là, on se trouve dans la phase conception, cependant on est uniquement sur de la consultation, sans même exercer une interaction entre les personnes concernées.

De manière générale, le degré de participation citoyenne est choisi par le décideur, c'est-à-dire l'élu. Il est également à l'origine du choix de mise en place des démarches de participation citoyenne dans le phasage du projet. Dans les institutions françaises, les habitants ne disposent que de très peu de marge de manœuvre dans l'élaboration des politiques publiques. Mis à part voter, le citoyen ne peut participer que si les élus le lui permettent. Hors cas exceptionnel comme celui de Saillans, petite commune de la

[53] Eurogroupe consulting, 2013 : « Les rencontres de la transformation publique : Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ? »

Drôme, qui a su initier une gouvernance collégiale et participative, la décision appartient souvent aux élus.

De plus, les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre (commanditaire et client) doivent répondre à un *« système de valeurs, de savoir-faire et savoirs, certes, mais* [ils doivent] *répondre également aux exigences et contraintes du marché »*[54]. C'est pourquoi, ces acteurs institutionnels ne prennent en compte que très partiellement l'avis des habitants.

2.1.5) Le traitement des données pour une analyse thématique

Au fil des entretiens, les agents ont pu décrire les démarches de participation de l'Agenda 21 ainsi que d'autres actions mises en œuvre en dehors de ce champ. Certains agents ont fait allusion à d'autres actions non sélectionnées de l'Agenda 21, à des projets révolus hors cadre Agenda 21 ou à des projets en cours. Il m'a semblé opportun d'y prêter attention et de leur donner une place dans l'analyse. C'est pourquoi les projets analysés s'élèvent au nombre de 31. Ils seront présentés plus tard dans le diagnostic. Pour éclaircir cette base de données exhaustive, il a fallu classer ces projets. Trois catégories ont été retenues après mûre réflexion avec les membres du Codev : La première renvoie aux services liés à l'aménagement et à l'urbanisme de la collectivité, la deuxième correspond à une politique de projet tournée vers le social et enfin la troisième catégorie comprend tous les appuis techniques et les instances de participation citoyenne du Sicoval. Elles sont les suivantes :

- **Les projets de planification et d'équipement :** 5 projets
- **Les projets à caractère social :** 19 projets
- **Les supports à la participation citoyenne :** 7 projets

En reprenant ces trois catégories, les projets ont été rangés dans trois grands tableaux. Ils comportent sept items :

Projets	Bilan participation citoyenne - directeurs 2015	Réglementation	Initiative politique	Observations	En cours ou terminé	Phasage du projet

[54] TRIBOUT Silvère, 2013 : « Quels freins à la participation des habitants du point de vue des concepteurs ». Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp.199-216

- **Projet :** Cette première case contient la description de chacun des projets.
- **Bilan participation citoyenne - directeurs 2015 :** Cette case correspond au bilan de participation citoyenne que les directeurs avaient établi lors de l'évaluation de l'Agenda 21 en 2015.
- **Réglementation :** Pour chaque projet, il a été question de savoir si la participation relevait du cadre règlementaire. A été intégré à cette colonne, le degré de participation citoyenne mis en place dans chacun des projets, reprenant le même code couleur que la pyramide de la participation.
- **Initiative politique :** Si les projets exerçant la participation citoyenne ne relevaient pas d'une obligation règlementaire, elle a été insufflée de manière volontaire. De plus, il a été intégré à cette colonne, le degré de participation citoyenne mis en place dans chacun des projets en reprenant le même code couleur que la pyramide de la participation.
- **Observations :** Cette case est dédiée à des remarques de toutes sortes, elles expliquent, en majeure partie, la non-participation des habitants dans certains projets.
- **En cours ou terminé :** Cette case nous indique si le projet est en cours ou s'il est terminé.
- **Phasage du projet :** Afin de comprendre comment la participation citoyenne a été intégrée dans les projets du Sicoval, il est indispensable de la situer sur le cycle des politiques publiques. Le schéma ci-dessous nous rappelle les quatre grandes phases du cycle d'un projet : la conception, l'adoption, la mise en œuvre et la révision ou l'arrêt.

2.2.) Quid de la participation citoyenne dans les projets du Sicoval : analyse par thématiques de projet

Afin de procéder à un état des lieux de la participation, il convient d'analyser les 31 projets de manière thématique en reprenant les trois catégories : les projets liés à la planification urbaine et aux équipements, les projets à caractère social et les supports et instances de participation citoyenne. D'un point de vue général, la majorité des projets se cantonnent à de l'information ou à de la consultation mais il est nécessaire d'entrer dans le détail de ces tableaux pour pouvoir comprendre comment les agents du Sicoval ont exercé la démarche de participation citoyenne dans leurs projets.

Il faut préciser que sur les 31 projets, les habitants n'ont pas été intégrés dans six d'entre eux[55]. Une partie sera dédiée à ces projets à la suite de l'analyse par thèmes.

[55] Il faut préciser qu'il existe 16 crèches sur le territoire et que seulement une crèche possède un conseil de crèche alors que cela relève d'une obligation règlementaire.

2.2.1) Les projets liés à la planification urbaine et aux équipements se cantonnant à de la consultation : une simple application de la loi

Projets	Bilan participation citoyenne directeurs 2015	Règlementation	Initiative politique	Observations	En cours ou termine	Phasage du projet
PLU - plan local d'urbanisme (1)	Avec habitants 100% de réalisation	Consultation (enquête publique-concertation préalable)			EC	Adoption
SCoT – schéma de cohérence territoriale (2)	Concertation externe avec les partenaires	Consultation (enquête publique-concertation préalable)		Pilote par SMEAT	T	Adoption
Requalification – Innopole (3)	Concertation multi-acteur (partenaires-élus-habitants)	Consultation (enquête publique-)		Gros financement en jeu – instabilité politique	EC	Conception
PLB -prolongement de la ligne b (4)	Concertation des habitants sur le prolongement de la ligne b du métro	Consultation (enquête publique-concertation préalable)	Information (Promotion)	Projet en attente de validation	EC	Adoption
PDU – plan de déplacement urbain (5)*		Consultation (enquête publique-concertation préalable)		Piloté par SMTC Tisseo	EC	Adoption

*** PROJETS HORS AGENDA 21**

Le tableau ci-dessus met en exergue les actions liées à la planification urbaine et à la mise en place d'équipements. Ces projets se cantonnent uniquement à la consultation pendant la conception ou l'adoption des projets. Ces cinq actions nous renvoient donc au cadre législatif et à l'adaptation choisies par les élus.

- **Horizon des obligations légales**

Certaines lois obligent les institutions à appliquer des modes de consultation directe : la consultation des électeurs, le référendum local, l'enquête publique, la concertation préalable, ou encore le débat public. Il faut rappeler ce que fixe la loi afin de rendre compte de la participation citoyenne dans les projets qui y sont soumis. Seule l'enquête publique et la concertation préalable seront mises en lumière, les seules obligations que doivent respecter les projets liés à la planification urbaine et aux équipements. La participation citoyenne dans les documents d'urbanisme s'inscrit dans une logique up-down (du haut vers le bas), elle dépend de la loi et de la volonté politique.

- Enquête publique

L'enquête publique est une procédure d'information et de recueil des avis de la population sur un registre d'enquête, préalablement à des opérations d'aménagement ou des opérations de planification urbaine. Elle est engagée par le Préfet et conduite par un commissaire-enquêteur puis organisée par l'institution concernée. A l'issu de l'enquête publique, le commissaire enquêteur doit rédiger un rapport d'enquête, délibère un avis favorable ou défavorable et enfin le transmet au Préfet. Si l'avis est favorable, le Préfet délivre la déclaration d'utilité publique du projet.

Ce dispositif est ancien, il est apparu au XIXème siècle et a été démocratisée à partir du 12 juillet 1983 par la loi Bouchardeau. Cette procédure de droit commun s'affirme grâce à la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 Décembre 2000. Elle rend la concertation obligatoire lors d'élaboration ou révision des documents d'urbanisme : SCoT (ancien schémas directeurs) et PLU (ancien POS). Cependant, c'est à l'organe représentatif (collectivités, intercommunalité ou syndicat) de fixer ses propres modalités de concertation. Certains jouent le jeu en multipliant les réunions publiques, les débat, les présentations de projets, d'autres font, au regard de la jurisprudence, le strict minimum. La loi Grenelle de juillet 2010 distingue deux catégories principales d'opération susceptibles de faire l'objet d'une enquête publique : celles portant sur des projets, plan ou programme pouvant porter atteinte à l'environnement et celles dédiées à l'expropriation.

Cette procédure relève davantage de l'information du public que d'une forme amplifiée de la participation, étant donné qu'elle intervient à un stade avancé du processus. Par ailleurs, les recours sont possibles et ils impliquent un coût financier conséquent.

- La concertation préalable

La place de la concertation publique se situe entre "Le Débat Public" institué pour les grands projets d'aménagement et les procédures réglementaires de consultation plus traditionnelle instituées dans les années 1970-1980 que sont les enquêtes Publiques. La procédure de concertation préalable a été instaurée en France par la loi du 18 juillet 1985. La concertation préalable s'inscrit beaucoup plus en amont de la décision, contrairement à l'enquête publique. En effet, la concertation peut être engagée dès les études préalables, c'est souvent une condition de meilleure réussite pour le projet.

La loi ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové) du 24 Mars 2014 ajoute une concertation préalable facultative prévue dans l'article L.300-2 du code de l'urbanisme pour la réalisation de projets de renouvellement urbain. La concertation préalable facultative, mise à disposition du public, permet le développement de la concertation en amont de tout projet public ou privé de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, situé dans un territoire couvert par un SCoT, un PLU ou une carte communale. L'article L300-2 impose une

concertation préalable *« avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et dans ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération ».* L'objectif est de prévenir le contentieux en aval, pour renforcer leur acceptabilité. Le conseil municipal ou communautaire, le préfet ou encore le maître d'ouvrage avec accord des autorités compétentes, sont libres de fixer les objectifs et les modalités de concertation.[56]

- **Pourquoi ne pas être allé plus que le cadre règlementaire ?**

Selon les agents, plusieurs facteurs expliquent pourquoi les élus ne sont pas allés plus loin que la consultation des habitants dans le cadre légal : par manque de temps, en cas d'urgence de mise en œuvre d'un projet et lorsque le projet est l'objet de forts enjeux économiques et électoraux. Les projets d'urbanisme et l'aménagement d'équipements et d'infrastructures sont caractérisés par de forts enjeux économiques. Souvent le jeu d'acteur entre l'institution et le maître d'ouvrage passe avant la maîtrise d'usage. La maîtrise d'usage est un aspect qui a émergé dans le champ de l'urbanisme à la fin des années 1970 en France[57]. Sans remettre en cause les capacités techniques de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'usage vient en complément de ces deux acteurs clefs. Le savoir affuté et les expériences vécues d'un territoire par les citoyens constituent cette maîtrise d'usage. Cependant, elle peut se constituer d'un savoir individuel ou d'un savoir collectif. Le deuxième est éminemment recherché pour l'apport d'une plus-value dans un projet de territoire.

Concernant le projet Innométro, les élus ont l'obligation et le souhait de consulter la population mais le projet a été suspendu, par conséquent, il n'a été soumis qu'à une enquête publique obligatoire initiée en 2012. Cette dernière n'a réuni que très peu de personnes. Un plan guide du projet a été réalisé de concert entre les élus de la communauté d'agglomération, les Maires de Ramonville et de Labège, les services techniques concernés, un bureau d'étude et les partenaires économiques. Le citoyen n'a pas eu droit de regard sur ce dernier. En attendent l'arrivée du métro, ce projet est en sommeil mais il est soumis à de forts enjeux d'usage et économiques. Il devra faire l'objet d'une réelle participation habitante lorsqu'il sortira de terre. La difficulté pour un projet d'envergure tel que celui-ci, est de délimiter le périmètre de participation citoyenne. Faut-il ou non intégrer les salariés travaillant sur l'Innopole mais ne vivant pas sur le secteur du Sicoval ?

- **La promotion d'un projet : est-ce de la participation ?**

Le Prolongement de la Ligne B (PLB) a fait l'objet d'un fort portage politique. Hormis l'enquête publique et la concertation préalable qui sont des procédures obligatoires, les élus ont souhaité intégrer

[56] Sources : www.territoires.gouv.fr, www.lorraine.developpement-durable.gouv.fr

[57] HELOÏSE nez, « savoir d'usage », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : http://www.dicopart.fr/fr/dico/savoir-dusage.

l'avis de la population par plusieurs moyens : des pétitions et de nombreuses campagnes de communication pour faire connaître le projet. De plus, en accord avec les entreprises du territoire, les élus ont créé une association « Association pour le PLB ». On se trouve ici sur un effet de lobbying de la part des entreprises. La volonté de faire participer la population est venue du haut mais on peut parler de démocratie participative ascendante puisque de nombreux acteurs économiques ont souhaité porter le projet. Cependant, dans ce type de situation, on parle davantage de communication promotionnelle d'un projet que de réelle information ou consultation de la population.

La participation citoyenne institutionnalisée et obligatoire se limite donc à des dispositifs d'information, de consultation et de communication lors de la conception ou de l'adoption. Ce constat pour le Sicoval n'est qu'un exemple de ce qui se fait en grande majorité dans les collectivités en France. Plusieurs chercheurs dénoncent d'ailleurs ces procédures obligatoires. Lors d'une interview dans le magazine Télérama au sujet de l'aéroport de Notre-Dame des Landes, le politiste et sociologue français Yves Sintomer a déclamé que celles-ci faisaient l'objet d'une *«l'écoute sélective. On entend ceux qui veulent prendre la parole, on sélectionne ce qui est intégrable, mais on laisse le pouvoir absolu aux opérateurs, aux maîtres d'œuvre, sans qu'il y ait véritable synthèse »*[58].

- **L'avis des agents**

Les agents du Sicoval reconnaissent eux-mêmes qu'il serait plus judicieux d'avancer la participation beaucoup plus en amont du projet et même jusqu'à la conception du diagnostic. Ils ne sont pas les seuls en France. En effet, Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, dans leur article *« Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences « A ladder of citizen » participation de S.R. Arnstein »*, constatent un temps de retard de la planification en France. Dans un contexte d'approches réflexives, *« les professionnels de la planification commencent à reconnaître eux-mêmes les limites du modèle de la planification rationnelle globale et cherchent de nouvelles voies pour intégrer les préoccupations des citoyens dans leurs pratiques »*. Mais quels sont les écueils de la participation habitante ? Pourquoi se limiter à de la consultation et ne pas dépasser le cadre règlementaire ? Les freins à la participation seront explicités dans la quatrième partie de l'analyse. S'agissant de la demande à anticiper la participation dès le diagnostic, de nombreux écrits soutiennent cette idée. *« Intégrer les habitants dans le diagnostic pour sensibiliser et impliquer les enjeux des projets aux populations concernées, d'aider les habitants et usagers à entrer dans de tels processus, et de se montrer forces de proposition »* [59]. Si les habitants participent à l'immersion même d'une idée pour le territoire, ils sont davantage susceptibles de devenir acteurs de ce dernier.

[58] VINCENT Remy, ZARACHOWICZ Weronika, « Démocratie participative : et si on laissait réellement la parole aux citoyens », *Télérama*, 26/01/2013

[59] TRIBOUT Silvère, 2013 : « Quels freins à la participation des habitants du point de vue des concepteurs ». Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Vilette, Réseau Ramau, pp.199-216

Dans le domaine de la planification et de la mise en place d'équipement, les agents ne s'expriment que très peu sur les objectifs de la participation citoyenne. Etant donné qu'elle est obligatoire, les agents en oublient les objectifs. L'objectif renvoie au « pourquoi souhaite-t-on faire participer les habitants ? » et ce que l'on espère en extraire. A l'inverse, lorsque la participation est volontaire, les souhaits sont exprimés et ils sont très hétérogènes. C'est le cas pour la plupart des projets à caractère social qui sont présentés dans la partie suivante.

2.2.2) Mise en place volontaire de participation citoyenne dans les projets à caractère social : des niveaux de participation plus diversifiés

Projets	Bilan participation citoyenne directeurs 2015	Réglementation	Initiative politique	Observations	En cours ou terminé	Phasage du projet
PLH – Programme local de l'habitat	Collaboration entre deux services			PLH non concerté avec la population	T	
Gérer de façon coordonnée la demande et les attributions de logements sociaux	Pas concerté			Action non réalisée		
Quartier des Floralies (6)	Externe avec les communes, les habitants et les partenaires		Concertation	Relogement	T	Adoption
Conseil de crèche (7)	Concertation avec partenaires et communes	Consultation		1/16 conseil de crèche	EC	Conception
Temps festifs – petite enfance (8)	Concertation avec partenaires et communes		Concertation		EC	Conception
Projet ANRU jeunes (9) Agence nationale de la rénovation urbaine*	Concertation avec les partenaires	Co-construction			EC	Conception
Réhabilitation aires d'accueil des gens du voyage (10)	Pas de Concertation		Consultation non officielle	Constructions très normées – peu de marge de manœuvre	EC	Adoption
Terrains familiaux pour des familles du voyage (11)	Concertation externe lancée récemment dans le cadre d'un service civique		Consultation		EC	Conception
Redevance incitative (12)	Concertation en interne – information en interne		Information – consultation	Clash avec la population	T	Mise en œuvre
Action de sensibilisation à la réduction des déchets - Scolaire	Concertation en externe avec les partenaires				EC	
-Jeunes (13)	Concertation en externe avec les partenaires		Co-construction		EC	Conception
-Grand public (14)	Concertation en externe avec les partenaires		Information		EC	Mise en œuvre
-Salariés	Concertation en externe avec les partenaires				EC	
-Habitat (RI) (15)	Concertation en externe avec les partenaires		Information		EC	Mise en œuvre
Coopération décentralisée – Sicoval – conférence et évènements (16)			Information	Politique de la coop fragile	EC	Mise en œuvre
Sénégal – plan d'aménagement participatif (17)	Concertation externe avec les partenaires		Concertation	Projet arrêté	T	Conception
Subventions aux associations	Pas de concertation				EC	
Evènements et activités qui ont pour but de fédérer. EX : Randovales (18)	Concertation avec les partenaires et les communes		Information	Randovales suspendues	T	Mise en œuvre
Organiser des temps d'échanges et de rencontres entre les acteurs culturels, sportifs et les collectivités locales	Pas de concertation					

*** PROJETS HORS AGENDA 21**

Les tableaux ci-dessus répertorient les actions considérées « à caractère social ». Cette catégorie comprend les politiques de service à la personne, l'habitat, la politique extérieure, les politiques culturelle, évènementielle et sportive… etc. Ces projets ont reçu des démarches participatives à degrés divers. La majorité des projets font seulement guises d'information lors de leur mise en œuvre. Par contre, on s'aperçoit que les projets concertés ou co-construits intègrent la participation en amont des projets.

A l'inverse des projets de planification et d'équipement, la participation citoyenne est ici initiée par les élus de manière volontaire dans les actions. On trouve des actions à des niveaux de participation plus diversifiés. Les agents ont tentés d'expliquer par plusieurs raisons, la volonté des élus à faire participer les citoyens dans les actions. Il faut noter que l'initiative vient du décideur mais que l'idée peut venir des habitants ou même des agents dans certains des cas suivants.

- **Les objectifs de la participation citoyenne insufflée volontairement par les élus**

  - <u>La participation citoyenne valorise l'image de la communauté d'agglomération et de ses politiques :</u> la politique évènementielle se veut être la vitrine de l'institution du Sicoval. En plus d'être un évènement fédérateur, la journée festive des Randovales, valorise l'image de l'intercommunalité en diffusant des informations sur l'institution. Les Randovales, journée de randonnée pédestre ouverte à tout public, reflète une institution soucieuse de l'environnement via le maintien des chemins de randonnée et rassembleuse par son côté festif. De nombreuses associations participent à l'entretien des chemins de randonnée. Cependant, la population ne fait que participer à l'évènement de manière ludique, non organisationnelle.

  - <u>La démocratie participative est aussi utilisée pour faire accepter un projet qui suscite des réticences.</u> Elle peut servir à gérer des contestations. Dans le cas de la redevance incitative, projet phare de ces dernières années au Sicoval, les élus ont eu besoin d'intégrer plusieurs temps de participation citoyenne. N'ayant pas informé la population en amont de la mise en place de la redevance incitative, de nombreuses plaintes ont alerté le Sicoval lors de la première facture à blanc. Face au problème, les élus ont multiplié les rencontres avec les habitants pour simplement expliquer les tenants et les aboutissants de ce nouveau mode de gestion de la collecte des déchets.

  - <u>Enfin, elle peut être à l'initiative des élus dans un but pédagogique.</u> La participation habitante est un outil de sensibilisation aux valeurs de citoyenneté et de développement durable. On peut le voir à travers les actions de sensibilisation à l'environnement auprès des jeunes et du grand public. Une fois encore, un autre exemple nous indique que la participation citoyenne n'est pas toujours à l'initiative des élus. Un exemple indique que la participation citoyenne n'est pas toujours à l'initiative des élus. En effet, Le conseil municipal des jeunes d'Escalquens a souhaité participer à

une animation au sujet du compost, afin de transmettre à son tour ce savoir, auprès des habitants de leur commune.

- **D'autres facteurs à l'origine de la participation citoyenne**

- La participation des parents dans les crèches, une obligation légale. Les conseils de crèches sont institués en France via la circulaire n°83/22 du 30 juin 1983. A l'origine de cette ancienne circulaire, des conseils, réunissant les parents, les directeurs et employés et la crèche et les élus, sont obligatoires pour toutes les crèches en France. Elle fixe de réunir le conseil au moins une fois par trimestre, à l'initiative du directeur de l'établissement et dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Le conseil se doit d'être consulté pour l'organisation intérieure et la vie quotidienne de la crèche, le règlement intérieur les orientations pédagogiques et éducatives, les activités offertes aux enfants et les projets de travaux d'équipements. Seule une crèche sur les 16 du Sicoval, possède un conseil de crèche. Il s'agit de la crèche collective Petit Mousse[60] à Ramonville. Elle organise trois réunions par an qui ont pour but de faire ressortir les besoins des parents pour améliorer l'accueil de la crèche. L'agent interrogé s'inspire des bonnes pratiques de cette dernière et elle exprime une forte volonté à impulser ces conseils de crèche. Il faut souligner que l'absence de conseil de crèche est une constante dans de nombreux EPCI en France. De plus, il ressort des réticences à les mettre en place qui ne viennent pas seulement de la part des élus mais aussi de celle des directeurs de crèche qui pour certains, ont peur de se confronter aux parents.

- La participation, un critère d'éligibilité dans un appel à projet [61]. Elle peut donc être insufflée de manière volontaire lorsqu'elle est motivée par des intérêts financiers. Certains appels à projets, comme celui de l'ANRU (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine) pour une nouvelle politique jeunesse dite de « projets innovants en faveur de la jeunesse », exigent la participation des citoyens et ici des jeunes pour valider le projet et ainsi confier des financements. L'appel à projet fixe des critères d'éligibilité tels que « la participation des jeunes dans la conception et l'élaboration des projets et dans la gouvernance de la structure ».

- La participation citoyenne peut être adoptée au cours d'un projet pour mieux connaître une population et pour améliorer l'image de la politique associée : ici, nous pouvons prendre l'exemple de la mise en place des terrains familiaux familles du voyage[62]. Ce projet est intéressant puisqu'initialement, les élus avaient pensé le projet sans l'avis de la population concernée. Lorsque

[60] A ne pas confondre avec la crèche parentale Frimousse qui existe aussi sur le Sicoval.
[61] Document ANRU : « Appel a projets pour le programme d'investissements d'avenir « projets innovants en faveur de la jeunesse » (programme 411).
[62] Trois familles (environ 15 personnes) vivant au Sicoval depuis plus de 30 ans, souhaitent se acquérir un logement permanent.

les agents ont examiné le projet de plus près, ils se sont rendu compte que la conception des terrains familiaux imaginée par le Sicoval, ne correspondait pas à celle des familles. Ils ont alors suggéré aux élus de rencontrer celles-ci dans l'objectif de recueillir leurs besoins afin de concevoir leur prochain lieu de vie. Mission complexe dévolue à une jeune volontaire service-civique pendant six mois.

En somme, dans cette catégorie, on ne retrouve que très peu de projets dont la participation est à l'origine d'une véritable volonté des élus communautaires. Les projets à caractère social, pouvant être davantage propice à l'intégration des habitants, n'en n'ont finalement que très peu bénéficié. Il faut tout de même noter que lorsque la participation citoyenne n'est pas obligatoire, elle est amplement motivée chez les agents.

2.2.3) Des supports et des instances de participation citoyenne présents dans le niveau le plus intégré de la démocratie participative

Projets	Bilan participation citoyenne - directeurs 2015	Réglementation	Initiative politique	Observations	En cours ou terminé	Phasage du projet
Dispositif de communication et de participation citoyenne pour accompagner les chantiers du Sicoval (19)	Concertation élus - agents	Appui de l'urbanisme - Consultation			EC	Adoption
Gestion Relation à la Population (20)			Consultation		EC	Mise en œuvre
CCSPL (21) commission consultative des services publics locaux	Pas de concertation	Consultation	Co-construction du règlement intérieur		EC	Conception
Agenda 21 (22)			Concertation		T	Conception
CODEV (23)	Concertation en externe avec les habitants	Co-construction			T	A tous les niveaux
Famille à énergie positive (24) **			Consultation		T	Mise en œuvre
Comité des usagers de la communication numérique (25) **			Co-construction	Très récent – 3 réunions	T	Conception

*** PROJETS HORS AGENDA 21**

**** ABSENCE D'ENTRETIEN POUR CES DEUX PROJETS**

Cette catégorie de projets restitue les instances exerçant la participation citoyenne au Sicoval (le Conseil de développement, le Comité des usagers de la communication numérique, la Commission consultative des services publics locaux), les métiers dédiés à l'exercice de la démocratie participative et enfin l'Agenda 21 sur la période 2011-2014, celui qui est à l'origine de ce diagnostic. La focale d'analyse de

cette catégorie, se dirige tout d'abord vers la mise en place de l'Agenda 21 puis vers la construction des instances obligatoires de participation citoyenne (La CCSPL et le CODEV). Comment ont-elles été mises en place ? Ont-elles été pensées de concert entre les différents acteurs ? Enfin, nous aborderons le statut des agents dont la participation est la mission principale.

- **L'Agenda 21 sur la période 2011-2014 : une forte implication politique**

Il est intéressant de comprendre comment l'Agenda 21 a été construit pour ensuite percevoir une potentielle stratégie ou culture de participation citoyenne au Sicoval[63]. Ce programme communautaire de développement durable a été réalisé de manière concertée entre les agents et les habitants. En 2009 le Sicoval a procédé, par l'intermédiaire d'un institut de sondage à une enquête téléphonique auprès de 800 habitants choisis dans un panel représentatif de la sociologie du territoire. Sur ces 800 habitants, 400 ont déclaré souhaiter s'impliquer dans les choix de leur collectivité plus souvent qu'une fois tous les 6 ans à l'occasion des élections municipales. Le Sicoval a choisi une entité neutre pour suivre et animer tout le processus de concertation de l'Agenda 21 : « Solidarité Villes ». Cette association est engagée dans le soutien aux initiatives citoyennes et dans les démarches de cohésion sociale et territoriale. Entre 2010 et 2011, ont été organisées trois journées de participation citoyenne appelées "ateliers prospectives" avec des personnes issues du panel de volontaires. Trois conférences citoyennes ont également eu lieu ainsi qu'un forum de restitution des débats, regroupant les citoyens et associations du territoire. Une partie des opérations intégrées dans l'Agenda 21 2011-2014 est issue de ces travaux. Hormis un pouvoir délibératif confié aux élus, la participation citoyenne a apporté une plus-value à l'Agenda 21 et ce, grâce à un portage politique fort.

- **Des instances de participation citoyenne obligatoires et soutenues politiquement**

- La Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) est une obligation légale pour les EPCI de plus de 50 000 habitants. Elle se veut consultative avant la délibération de tout projet au Conseil de communauté. Le pouvoir décisionnaire est conservé par les élus. Elle possède cependant, le droit de saisir le Sicoval sur un sujet concernant un service public. Toutefois, la CCSPL est récemment relancée par les élus du Sicoval qui souhaitent la renforcer pour reconquérir la société civile. Elle respecte la parité puisqu'elle se compose de 7 élus et de 7 associations d'usagers. Or, ces dernières sont fléchées par le Conseil de communauté, ce qui pose la question de la fonction démocratique dans cette désignation. Les élus tentent tout de même, d'effacer l'image de chambre d'enregistrement que l'on pourrait accorder à la CCSPL. Cette volonté s'est confirmée récemment par la co-construction du règlement intérieur entre les acteurs associatifs et les élus. Ce

[63] Une stratégie ou une culture de participation au Sicoval en général malgré les changements politiques à la suite des élections de 2014.

règlement définira toutes les modalités qui régiront la CCSPL et notamment la mise à disposition ou non, des rapports de ces commissions auprès du grand public.

- Le Conseil de développement (Codev) est une obligation légale pour les EPCI de plus de 20 000 habitants[64]. Le Codev du Sicoval a été co-construit entre les élus et les membres sans cela ne relève pas d'une injonction du législateur. De plus, son règlement intérieur a été rédigé par les membres du Codev. Le Codev est une entité rattachée à l'institution mais elle fonctionne de manière totalement indépendante en interne. Le Sicoval peut saisir son Codev sur des sujets divers et celui-ci a la capacité de s'autosaisir. En 2015, le Sicoval a impulsé son Codev via la saisine qui intègre justement ce diagnostic. Lors de sa conception, les élus ont pris l'initiative de former un groupe de préfiguration. De nombreuses personnes choisies de façon aléatoire, se sont retrouvées autour d'une table pour discuter des modalités et de l'organisation interne du Codev. C'est de manière totalement indépendante à l'institution, que ces personnes ont désigné les membres du bureau. C'est au Codev de décider aujourd'hui, des modalités de renouvellement des membres du bureau et de tout son fonctionnement interne.

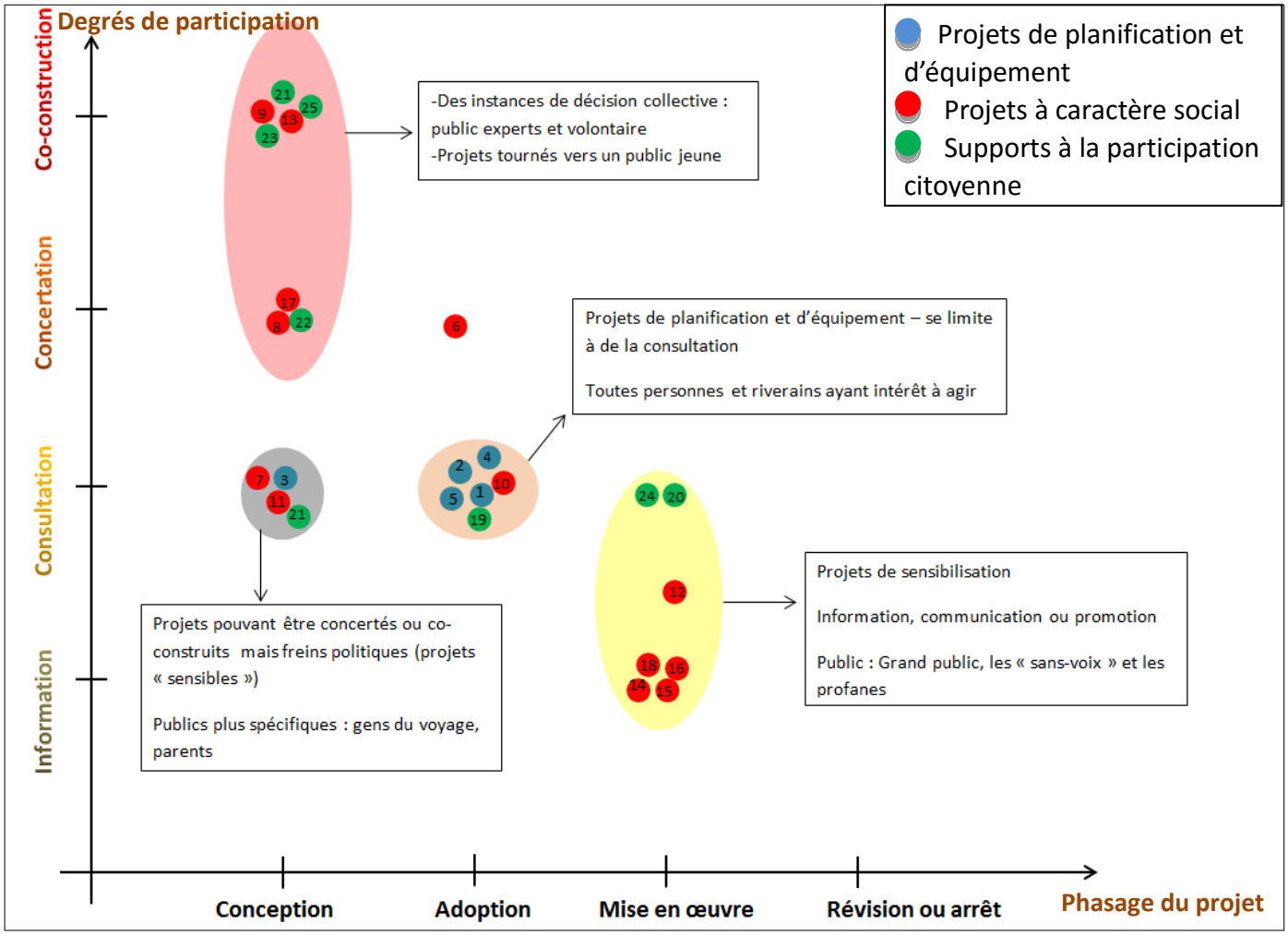
- **Les agents dédiés à la participation citoyenne : un fort atout pour le Sicoval**

Les agents dont le métier est de gérer la participation citoyenne ou du moins d'assurer son bon fonctionnement, possèdent une expertise particulière. Ces agents dont la fonction participative n'est pas toujours à plein-temps, s'élèvent au nombre de quatre. L'élaboration de dossier de concertation, de registres, de kakemono, les panneaux d'affichage, la diffusion d'information via des supports papiers ou numériques, l'encadrement et l'animation d'outils de participation, la gestion du Codev et de la CCSPL… Toutes ces missions sont les racines de la participation citoyenne dans une collectivité. Ces agents, à l'inverse des autres, ont reçu une formation pour exercer leur mission d'appui à la participation. Cependant, leur marge de manœuvre reste limitée. L'injonction participative reste dans les mains des décideurs et ils reconnaissent que la démarche de participation se fait à minima dans la plupart des projets. Leurs statuts ne sont pas totalement uniformes et leurs missions n'ont pas la même portée sur la collectivité. Cependant, ce sont des acteurs qui se trouvent dans une démarche opérationnelle de participation citoyenne. Ils ont la capacité et le souhait de diffuser une culture de la participation en interne. *« Ces professionnel participent ainsi à la formation de la culture institutionnelle et dépassent le cadre de leur fonction de technicien ou d'ingénieur de la participation pour constituer des ambassadeurs de son développement qualitatif sur un territoire, vecteurs d'une évolution de la culture démocratie locale »*[65]. Pour le moment, aucun lien n'est établi entre ces agents à

[64] Loi NOTRe : Nouvelle Organisation territoriales de la République.
[65] COUTURE Aurélie, 2013 : « L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question », Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp.199-216

vocation participative. Une réflexion a été impulsée au mois de Mai 2016 pour éventuellement voir émerger un travail commun.

2.2.4) Bilan des projets réalisés de manière participative dans le cycle des politiques publiques sous forme de nuage de points



Réalisation : Sarah Conquet

Le diagramme ci-dessus illustre et rassemble tous les projets ayant été mis en place de manière participative. Ils sont rassemblés sous la forme de nuage de points. En abscisses, on retrouve les différentes phases du cycle des politiques publiques (phasage du projet) et en ordonnées, les différents degrés de participation citoyenne sont gradués. Pour lire la numérotation des différents projets, il faut se référer aux trois tableaux qui seront exposés par la suite.

D'un point de vue général, on se rend compte que plus on avance dans le phasage du projet, moins le degré de participation est fort. En faisant un zoom sur les projets, on peut percevoir que les projets correspondant au degré le plus intégré de la participation dans la phase conception se réfèrent aux instances de décision collective (Conseil de développement ou Commission Consultative des Services

Publics Locaux par exemple) ou de participation citoyenne visant des publics experts et relativement volontaires. On retrouve aussi les projets ciblant un public jeune. Cela peut traduire une forte volonté d'insuffler la participation lorsque les projets concernent un public jeune.

Les projets se trouvant dans la bulle grise sont perçus comme « sensibles ». Cette sensibilité se réfère surtout au public visé. Ces derniers sont spécifiques : les parents ou les gens du voyage par exemple. Dans plusieurs projets du Sicoval, les élus ont choisi de ne pas intégrer les parents dans le processus de participation. Dans les crèches ou lors des journées de sensibilisation au tri des déchets, les parents ne sont que très peu conviés. Cela relève de la peur de recevoir des remarques négatives sur le fonctionnement des structures d'accueil des enfants. Les gens du voyage sont également un public encore mal connu au Sicoval et les élus n'ont que très peu d'interaction avec ces derniers. Il a été précisé dans l'analyse que le Sicoval tente d'établir une discussion avec ces personnes afin de mettre en œuvre un projet de terrains familiaux.

Le projet isolé est un peu spécifique, il s'agit du relogement des habitants du quartier des Floralies (numéro 6) par le biais d'un dispositif de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). La concertation s'est faite de manière individuelle entre les agents et les familles lors de l'adoption de l'action. Il s'agissait de trouver des solutions de logement décent aux occupants de cet habitat insalubre et comportant des vices de construction.

A l'évidence, nous retrouvons tous les projets de planification et de mise en œuvre des équipements dans la bulle bleue, c'est-à-dire dans la phase d'adoption et se limitant à de la consultation. Nous pouvons retrouver dans cette catégorie, toutes les personnes physiques ou morales et des riverains qui ont intérêt à agir pour défendre dans un premier temps les intérêts collectifs puis dans un deuxième temps des intérêts personnels.

Au plus loin de la convergence des deux axes, on trouve des projets qui tendent à informer, promouvoir, sensibiliser. Ce sont ces actions qui visent à interpeller les « sans-voix », ceux qui ne participent pas ou qui sont les plus éloignés des institutions.

Se dessine sur ce diagramme, une échelle de la participation au Sicoval. On retrouve les habitants les plus aguerris et experts au plus haut degré de participation mais aussi des publics cibles. Ce vivier de personnes proactives est indispensable pour pérenniser la démocratie participative au Sicoval. En parallèle à ceci, les publics moins actifs se trouvent au plus bas de l'échelle de la participation. La communication pourrait être un levier dans la diffusion de ce qui se passe dans le niveau le plus actif de la participation afin d'intégrer de nouvelles personnes à ce vivier moteur pour le Sicoval.

2.2.5) Les quelques projets n'ayant pas reçu de participation de la part des citoyens

Les habitants n'ont pas été impliqués dans six projets sélectionnés. Quels ont été les écueils à la participation citoyenne dans ces projets ?

- Lorsque le projet nécessite une large concertation avec les communes ou avec les partenaires. Le Programme Local de l'Habitat (PLH) qui couvre tout le territoire du Sicoval en est l'exemple.
- Quand les agents ou les élus ont peur de se confronter à la population. Par exemple, la mise en place d'une journée festive avec les gens du voyage. Ce projet a été proposé par les agents. L'objectif était de présenter le diagnostic des besoins des gens du voyage en termes de terrains familiaux et de l'agrémenter de festivités diverses. Pour plusieurs raisons, les élus ont décliné cette suggestion. Nous pouvons également aborder l'absence des conseils de crèche. La réticence ne vient pas seulement des élus mais aussi des directeurs des structures partenaires qui ont peur de l'interaction avec les parents. On retrouve ici une peur d'interagir avec un public spécifique.
- Quand un projet se doit d'être réalisé rapidement. La contrainte du temps revient souvent dans les entretiens.
- Dans un contexte de restriction budgétaire. Pour faire des économies, le Sicoval revoit ses priorités en temps de crise. Certaines politiques sont mises à l'écart et notamment les compétences qui lui sont optionnelles. Il est fait allusion ici, de la politique évènementielle, sportive et culturelle du Sicoval. Auparavant, le Sicoval mettait les associations en réseau et initiait des partenariats avec celles-ci. Aujourd'hui, l'intercommunalité revoit les subventions aux associations à la baisse. L'approche avec ces dernières n'est plus la même et il est difficile d'élaborer des projets avec celles-ci.

2.3.) Une démocratie participative aux forts potentiels mais qui reste ordinaire

2.3.1) La vision qu'ont les agents de la participation citoyenne : entre nécessité et contrainte

Dans ce premier temps, il est question de comprendre la vision que se font les agents de la participation citoyenne. Ces façonneurs du territoire sicovalien ont pu éclairer leur souhait ou leur non-intérêt à intégrer les citoyens dans l'action. Mais la définition qu'ils ont de la participation est bien plus complexe. Plus de la moitié des agents interrogés connait mal les différents degrés de l'échelle de la participation. Aussi, une confusion règne entre les termes employés lorsqu'ils s'expriment. Le terme de « concertation » est utilisé pour exprimer toutes formes de participation. Cela-dit, le terme de « concertation » est entré dans le langage courant. Le pouvoir des mots est important mais il faut prendre le soin de relativiser la sémantique lorsqu'elle se limite à l'oralité.

Outre les définitions, les agents ont fait part de leur conception et aspiration s'agissant de la participation des habitants dans les projets du Sicoval.

- Quatre conceptions types que les agents se font de la participation citoyenne

Dans tout domaine, tout projet et degrés de participation confondus, les agents ont des conceptions bien spécifiques de la participation citoyenne. Certains pensent qu'elle est indispensable pour mettre à bien les projets sur un territoire, d'autres l'appliquent car elle est obligatoire. On trouve aussi des agents qui la mystifient et pensent qu'elle est irréalisable, certains vont même jusqu'à dire que le système de démocratie représentative actuel est obsolète. Toutes ces aspirations et ces désenchantements nous amènent à clarifier quatre conceptions types de la participation citoyenne au Sicoval. Cette typologie n'est pas une vérité absolue chez tous les agents car elle relève d'un panel représentatif de 14 agents et elle se limite à une classification subjective.

- **La participation citoyenne vue comme une nécessité**

« L'intégration des familles dans le projet est nécessaire et doit même être la base »

Aussi surprenant que ce soit, la grande majorité des 14 agents interrogés voit la participation citoyenne comme une nécessité. En effet, malgré une participation très limitée dans les projets du Sicoval, de nombreux agents la considèrent comme une nécessité. Ils pourraient être caractérisés des plus aguerris. Ayant pratiqué la participation citoyenne au cours des dernières années, dans une carrière professionnelle antérieure ou impliqués dans des associations, ils paraissent aisément convertis. Malgré une application mesurée de la participation dans les projets du Sicoval, la majorité des agents la voit comme une nécessite. Ce paradoxe reflète donc un fossé entre ce à quoi aspirent les agents et ce qu'appliquent réellement les élus.

La conception de la participation relève pour certains d'une forte conviction. Partant du principe que la démocratie représentative ne peut plus fonctionner en autarcie et que le citoyen s'éloigne de plus en plus de l'institution, de son rôle d'électeur et de participant à la vie de la cité, de nombreux professionnels expriment leur intérêt pour une participation des habitants qui viendrait enrichir et combler les carences du système représentatif.

« Une collectivité qui avance sans questionner son public, forcément à terme, la relation est coupée »

Le terme de « confiance » revient fréquemment dans le discours des techniciens. Ce besoin de retrouver une confiance entre l'institution et les habitants du territoire est, selon eux, fondamental pour pouvoir avancer ensemble sur un territoire commun.

« Il faut retrouver de la confiance entre les associations et les élus »

« Je pars du principe que toutes les actions mises en place partent du terrain, et donc avec tous les acteurs concernés du territoire : les professionnels, les directions mais aussi le public »

A cette forte conviction parfois jugée comme idéaliste, une vision fonctionnelle de la participation vient s'ajouter. Selon eux, la participation comporte des intérêts pour la collectivité : une meilleure acceptation des projets et par conséquent un gain de temps en phase aval des projets.

« Trouver des arguments pour faire comprendre que le temps passé à la participation permet de limiter les risques d'en perdre en phase aval »

Il ressort dans les avis, que lorsque la participation citoyenne touche des publics spécifiques (jeunes, gens du voyage…), les agents insistent sur l'importance de les faire participer à la vie de la cité.

Les plus convaincus jugent même obsolète la façon de faire de la participation aujourd'hui. Ce sont des personnes qui proposent des pratiques innovantes en matière de participation et notamment via le numérique. Cette ressource de matière grise innovante pourrait être motrice pour la collectivité et pourrait même être considérée comme vecteur d'évolution des pratiques. Cependant, ils se heurtent à *« une résistance mutuelle face à la remise en cause de « la manière dont on a toujours fait » »* [66]. Ces agents se démarquent d'une vision archaïque des collectivités territoriales et souhaitent redonner vie à la démocratie dans les institutions. Cette résistance à laquelle la chercheuse Aurélie Couture fait allusion, s'apparente au souhait des élus.

A partir de ces entretiens, nous pouvons mettre en lumière de fortes aspirations à exercer la démocratie participative. Cependant, ces convictions ne font pas assez écho dans la collectivité, il manque une certaine culture commune de la participation citoyenne chez les agents territoriaux.

- **Une vision pragmatique de la participation**

Cette catégorie d'agent n'est pas réfractaire à la participation citoyenne mais elle la considère comme un outil qui viendrait agrémenter certaines thématiques. La question de la thématique la plus à même d'exercer la participation revient souvent. De nombreux agents proclament qu'on ne peut pas faire participer la population sur tous les sujets : Soit ils sont techniquement complexes, d'envergure, onéreux, soit ils sont sujets à contestation. Cette catégorie d'acteurs pourrait être qualifiée de novice en matière de participation citoyenne. Pour certain, faire participer le citoyen, ne doit se faire que si la règlementation les y oblige. Cette vision de la participation se limite souvent à de l'information ou à de la consultation.

[66] COUTURE Aurélie, 2013 : « L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question », Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp.199-216

« On ne peut pas concerter sur tout »

Pour d'autres, la participation relève de l'exercice des communes qui est l'échelon le plus proche des citoyens.

« A mon avis, jusqu'à présent, ce n'était pas le rôle de l'intercommunalité, la proximité c'est la commune, la participation des habitants doit rester entre les mains des élus communaux »

Un des agents pensent que la participation doit provenir du bas. Il prône une participation citoyenne non institutionnalisé.

« Formidable vecteur d'économie d'énergie, ça part de la base, ça ne se décrète pas, il ne faut pas que ce soit institutionnalisé. Si on a l'adhésion du collectif, ça va plus vite, c'est comme en sport »

On pourrait qualifier cette vision de la participation de passive ou de pragmatique. Dans cette catégorie, aucune conviction forte ne ressort, on parle plutôt d'une application de la participation via la loi ou via l'injonction des élus.

- **La participation perçue comme une contrainte**

Un seul des agents a émis le fait que la participation citoyenne n'était pas un exercice aisé et qu'il relevait même d'une contrainte. Cet agent a précisé que la confrontation avec la population pouvait même être source d'anxiété. C'est un fait très courant

« On le fait parce que la loi nous y oblige mais il n'est pas toujours évident de se confronter à la population ».

« L'état d'esprit de penser que la concertation est une corvée est à changer »

Ces perceptions traduisent un retard certain du Sicoval sur le chemin de la participation citoyenne. Celle-ci relève d'une obligation dans les projets de planification urbaine et d'équipement, elle se limite à de la consultation. S'ajoute à ce constat, une peur d'interagir avec la population dans certains cas. Le domaine de l'urbanisme est le plus touché par le phénomène NIMBY (Not In My BackYard ou pas dans mon jardin) poussant certains habitants à faire primer l'intérêt personnel sur l'intérêt collectif. La participation citoyenne peut, in fine, produire de fortes tensions dans les réunions publiques, non seulement entre les habitants mais aussi entre ces derniers, les agents ou les élus. Dans ce cas, il est difficile d'affirmer que la collectivité n'a pas correctement posé le cadre de la participation ou que la personne en opposition soit allée trop loin. Mais il faut tout de même noter un certain manque de formation ou une absence de préparation à ce type de situation relativement courante.

- **Une vision purement représentative de la démocratie**

Un seul technicien possède cette vision de la participation citoyenne. A l'évidence, il part du constat que l'élu représente les citoyens et sa mission consiste à servir la cité via un programme électoral pour lequel il a été mandaté. Il n'est nul besoin de faire participer la population alors qu'elle est sensée faire confiance à son représentant. Cette vision est légitime, mais elle est à nuancer dans un contexte de crise démocratique. Le système électoral au suffrage universel direct via un système de fléchage opacifie la compréhension de l'intercommunalité pour le citoyen. Du point de vue du technicien, la participation est considérée comme *« une contrainte, remettant en cause leur expertise technique, complexifiant le processus et allongeant le temps du projet »*[67].

> *« Chacun son rôle »*
>
> *« Soit on vote pour une équipe et on fait confiance, est-ce qu'on doit participer à tout va sur tout ? Je suis très partagée »*
>
> *« Il faudrait déjà faire fonctionner ce qui marche légalement avant de faire participer la population ou de créer un CODEV » « La participation citoyenne ne doit pas venir pallier le déficit de la démocratie représentative »*

- <u>La co-construction connue mais difficilement réalisable</u>

La majorité des agents connait les avantages de la participation citoyenne à son niveau le plus intégré : la co-construction. Cependant, la plupart des agents sont conscients de la difficulté de sa mise en pratique. Ils estiment que dans un système représentatif, les citoyens n'ont aucun pouvoir décisionnel et qu'ils n'ont finalement accès qu'à un pouvoir consultatif.

De plus, certains techniciens soumettent leur réserve concernant le partage des décisions et pensent qu'il est impossible d'appliquer le degré de co-construction sur tous les sujets. Si l'on prend l'exemple de la redevance incitative, selon les agents, il aurait été inconcevable de produire la grille tarifaire avec les habitants.

Un projet co-construit est également considéré comme chronophage car il nécessite plusieurs temps de rencontre entre les co-décisionnaires avant de trouver un consensus, ce qui demande une réflexion plus approfondie.

Enfin, ce processus est perçu comme onéreux. De nombreux agents ont rappelé que les collectivités locales et les groupements de communes percevaient moins de dotation de l'Etat. En temps de restriction budgétaire, cet argument représente souvent un frein à la co-construction des projets. Or,

[67] COUTURE Aurélie, 2013 : « L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question », Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp.199-216

anticiper la participation en phase amont, peut éviter les conflits et donc des recours en phase aval. Les exemples les plus marquants se trouvent à Sivens et à Notre Dame des Landes. En effet, le projet de barrage et l'aéroport, ont suscité des mobilisations et des oppositions radicales, ayant entrainé de nombreux recours très onéreux.

Il faut tout de même se questionner sur leur connaissance vis-à-vis de celle-ci. Aucun des agents ne m'a donné l'exemple de projets co-construits ailleurs en France. En outre, peu de projets suscitent une gouvernance partagée au Sicoval. La co-construction, selon sa définition initiale, nécessite un partage de responsabilité dans la décision finale entre l'administration et les citoyens usagers. Excepté le cas du Codev, il est très difficile de donner l'exemple de projet réellement co-construit au Sicoval.

2.3.2) Quelle méthodologie de participation citoyenne les agents ont-ils adopté dans leurs projets ?

- La préparation en amont d'une démarche de participation

La méthode de conduite de projets au sein du Sicoval n'inclut pas de rubrique participation citoyenne dans la feuille de route des agents (en dehors des obligations règlementaires). En général, les agents ont eu des difficultés à exprimer clairement la place de la participation citoyenne dans leur planning technique. L'objectif, ce que l'on souhaite extraire d'un dispositif participatif, est peu explicité. Celui-ci est indispensable pour mener à bien une participation. En effet, *« la modalité d'échange des savoirs (nature des savoirs et la façon dont ceux-ci sont pris en compte et échangés par les protagoniste) constitue l'élément déterminant du rapport de pouvoir entre les participants »*[68]. Les objectifs renvoient automatiquement à la prise en compte de la participation citoyenne.

Pour préparer la démarche de participation, certains agents s'inspirent des bonnes pratiques sur d'autres territoires (benchmarking). Ils cherchent à *« comprendre les clefs du succès ».*

Comme on l'a vu précédemment, il existe un appui technique et humain sur certaines actions : le service communication, les services civiques, des doctorants…etc. Cependant, des carences sont présentes s'agissant de la formation en interne. Les agents non spécialistes de la participation n'ont pas ou que très peu reçu de formation. L'expertise existante dans la participation pourrait appuyer les autres services.

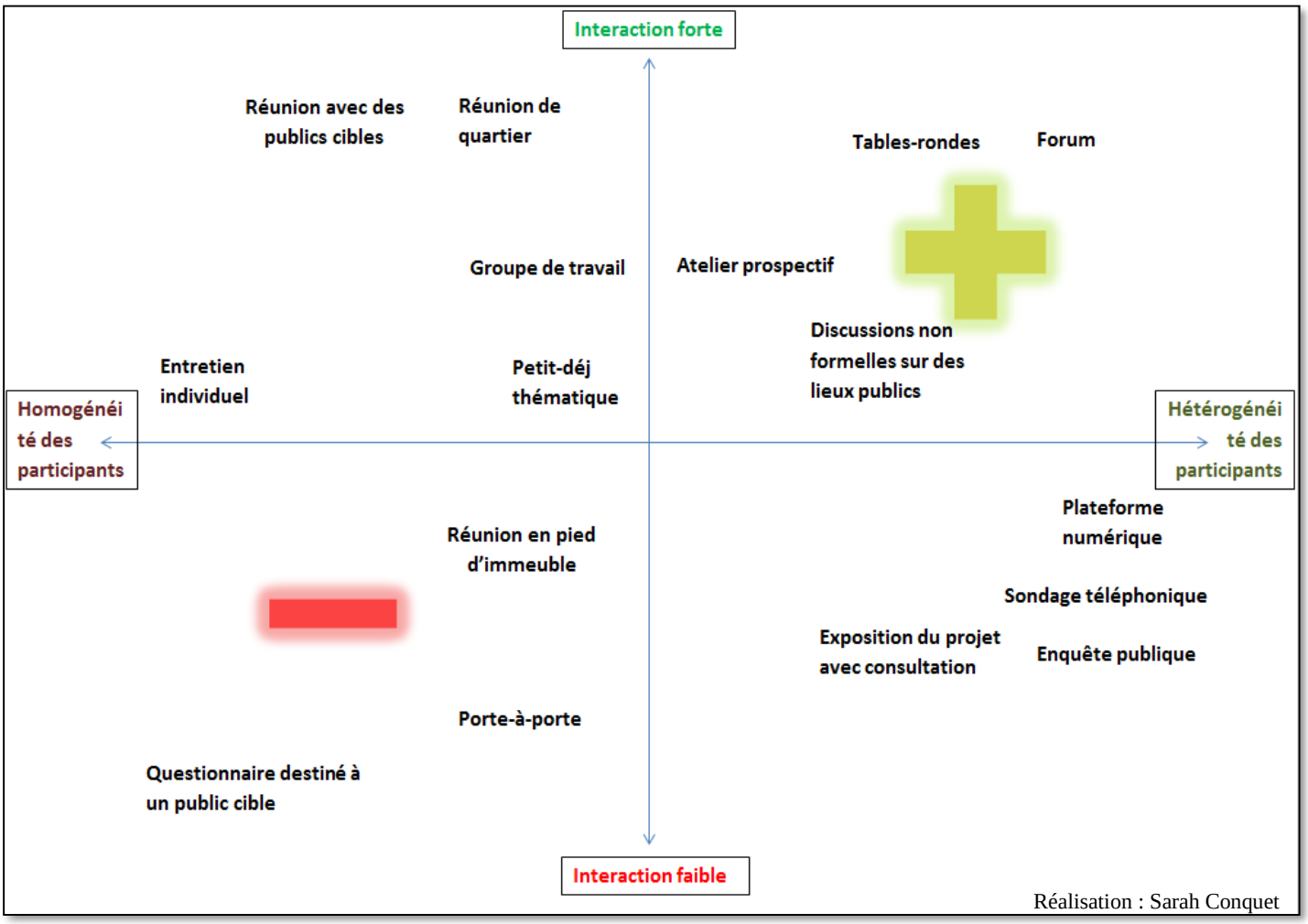
Enfin, les agents mettent le doigt sur une des plus grandes difficultés de la préparation de la participation : Comment trouver les publics ? De nombreux agents soutiennent l'idée qu'il faut aller les chercher là où ils sont présents (les jeunes dans les collèges par exemple), de mobiliser le réseau (via les associations et les partenaires), et enfin de faire une bonne communication papier et numérique (PLB).

[68] LE MAIRE J., 2013, « Le Corbusier ou la participation malgré lui (1932-1944) », *Histo.Art – Métier : architecte. Dynamiques et enjeux professionnels au cours du XXème siècle*, n°5, Publications de la Sorbonne, pp.155-170.

- La méthodologie de participation citoyenne engagée dans la mise en œuvre des projets.

  - **Des outils plus ou moins fonctionnels**

24 outils de participation ont été utilisés pour intégrer les habitants dans les projets. Cette liste exhaustive a été répertoriée dans un tableau situé dans la partie annexe 4 de ce dossier. Ce tableau intègre les détails des outils, précisant dans quels projets ils ont été intégrés, pour quel degré de participation ils ont été utilisés et s'ils ont plus ou moins bien fonctionnés.



Pour faire un bilan de ce tableau, un diagramme a été établi. Ce diagramme comprend un échantillon des outils présents dans le tableau. Sur l'axe vertical, est définie l'échelle de l'interaction. L'interaction est la réaction réciproque entre au moins deux personnes. Il s'agit de savoir si les outils présents favorisent l'interaction entre les habitants et entre les habitants et les agents ou si au contraire, ce sont des outils unilatéraux ou isolés. L'axe horizontal, quant à lui, met en exergue la nature du groupe de participants. Puisque l'objectif de la participation citoyenne est de réunir une pluralité, une diversité ou une hétérogénéité des habitants, il est intéressant comprendre quels sont les outils qui l'atteignent le plus possible. Les termes d'homogénéité et d'hétérogénéité des participants ont été retenus.

Il faut tout de même préciser que ces outils sont classés selon leur utilisation par les agents du Sicoval. C'est-à-dire qu'un outil peut changer de place selon la manière dont il a été utilisé et selon le contexte.

Nous pouvons alors nous questionner sur leur plus-value dans les projets. Un outil qui produit des interactions, combiné à un groupe hétérogène d'habitants, est davantage efficace pour mettre en place la participation citoyenne (signe positif en vert). A l'inverse, si l'outil rassemble des participants de manière homogène et s'il génère peu d'interaction, il est considéré comme peu pertinent (signe négatif en rouge). Deux outils fonctionnels sont présentés ci-après.

- « L'atelier prospectives » animé lors de la construction de l'Agenda 21 a été un succès. Le Sicoval avait fait intervenir l'association Solidarité Villes pour animer la concertation. Cette dernière est le fruit de groupes de travail thématique. La méthodologie empruntée a été efficace pour discuter, en profondeur, de certains projets pour l'avenir. Cela-dit, la décision appartenait aux élus.
- La discussion non formelle sur les lieux publics peut être une des solutions pour engager des discussions avec les habitants qui n'ont pas l'habitude de participer à la vie de la cité. C'est au Sénégal, dans la ville de Gandon que des élèves de l'Université Toulouse 2 Jean Jaurès, ont été envoyés pour élaborer des plans d'aménagement participatif. Grâce au partenariat entre la mairie de Gandon et le Sicoval, des élèves ont pu apprendre les méthodes sénégalaises. A l'opposé d'une réunion publique formalisée, les concertations autours de ces plans d'aménagement se sont faites de manière beaucoup plus souple. En effet, la culture de la participation n'est pas la même, elle suscite beaucoup plus d'échanges et de discussions dans les lieux publics, au café du village ou encore sur une place publique.

  « La forme de participation est liée à la culture, nous on a le PMU, eux ils ont l'arbre à palabre » « Ils ont la culture du bien commun »

- **Un outil peut être efficace, s'il est bien utilisé**

L'efficacité d'un outil dépend surtout de la manière dont il a été utilisé, des objectifs qu'on lui donne, du vocabulaire employé et de la posture adoptée par les élus et les techniciens face aux habitants. Ces quatre points sont sources d'une participation réussie. La confiance passe nécessairement par une interaction de manière horizontale entre tous les acteurs présents, que ce soit pour une simple réunion d'information ou pour une concertation sous la forme d'un forum.

- **Il faut démultiplier les outils pour enrichir la participation habitante**

La concertation autour de la construction de l'Agenda 21 l'a démontré, la participation citoyenne est toujours plus riche si elle s'inscrit sur un temps long et si elle implique plusieurs moyens d'expression afin de faire murir l'intelligence collective. Il est préconisé dans plusieurs études de cas en France, de démultiplier les outils de la participation. La création de l'Agenda 21 a mobilisé plusieurs outils : un sondage téléphonique sur la qualité de vie du territoire en 2009, trois ateliers prospectives (diagnostic, enjeux, propositions d'actions), cinq conférences citoyennes délocalisées sur le territoire, un forum

internet de discussion, un forum Sicoval 2030 avec village des initiatives citoyennes et enfin, un séminaire des élus du territoire pour décider des grandes orientations de l'Agenda 21. Six outils différents ont été mis en place pour générer une synergie des acteurs. Cette pluralité a amené une plus-value dans les projets. En effet, les participants ont pu s'exprimer de plusieurs façons sur différents moments. La réflexion et l'apprentissage prend du temps mais elle porte ses fruits. Il est néanmoins nécessaire de préciser que la concertation de l'Agenda 21 a été animée par une association qui a l'habitude d'utiliser ces outils et que les coûts engagés sont conséquents.

- **Les outils numériques en vogue mais encore très peu utilisés au Sicoval**

Le vote sur internet fait débat en Suisse alors qu'au Sicoval, les plateformes numériques dédiées à la participation sont rares. Un comité d'usagers de la communication numérique, regroupant des agents et des habitants, est né au cours de l'année 2016 afin d'améliorer l'offre de services via les outils numériques. En parallèle à ce comité, des alertes SMS ont été introduites dans le réseau sicovalien. Les habitants peuvent désormais s'abonner à ces alertes pour se tenir informé des nouveautés du Sicoval. Les réseaux sociaux, notamment Facebook et twitter, sont utilisés par le service de communication pour diffuser l'information. L'open data est aussi une étape qui va participer à la transparence de l'action publique. Cependant, ces outils ne sont qu'informatif. La société 2.0 requiert des plateformes participatives, des outils d'expression qui sous-tendent la mobilisation des citoyens silencieux. Cependant, la participation ne peut pas s'exercer en autarcie numérique. Il est préconisé d'hybrider les supports numériques avec les démarches plus « classiques » de la participation.

- <u>Les moyens techniques et humains</u>

Les outils sont indispensables pour œuvrer à la participation mais il ne faut pas oublier l'importance de l'implication humaine. La rédaction des documents d'information, les réunions tardives, l'animation, la réflexion sur l'exercice de participation, les bilans de concertation... tout ce travail requiert des moyens techniques mais surtout la mobilisation d'agents ou de volontaires s'agissant des membres du Codev ou des associations d'usager de la CCSPL. De quel matériel les agents ont-ils besoin ? Quels sont les lieux et les horaires les plus propices pour exercer la participation ?

- **Le matériel utilisé**: L'annonce d'une réunion nécessite la création d'affiche ou d'invitation. Les journaux locaux ou l'ancien « Sicoval info » sont aussi des moyens importants pour informer la population des différents projets. Lors des réunions, les agents s'appuient sur du matériel de type Power point, kakemonos ou encore des cartes pour présenter les détails du projet. La promotion d'un projet passe par des publicités ou même par produits dérivés (pins pour la promotion du PLB).
- **Les lieux** : Le choix du lieu diffère selon si on souhaite toucher un groupe d'individu, les habitants d'un quartier ou bien tous les habitants du Sicoval. Vis-à-vis de ces lieux, les agents ont déclaré qu'ils restaient très classiques : dans des salles publiques, des réunions en pied-d 'immeuble, sur des marchés de plein vent, directement chez l'habitant via le porte-à-porte… etc.

- **Les horaires** : Choisir la programmation des réunions n'est pas le plus simple pour les agents. Quel moment est la plus adaptée au public que l'on souhaite réunir ? En soirée ? En semaine ? Ou lors des week-ends ? Tous les horaires sont expérimentés au Sicoval. Les agents se demandent quelle articulation peut-on établir entre le rythme de l'administration et la vie des citoyens. Il faut également noter que les agents doivent jongler entre vie privée et vie professionnelle. Il n'est pas toujours évident d'animer une réunion publique en dehors des horaires classiques de l'administration.

- <u>Evaluation de la participation et restitution des résultats aux habitants</u>

La restitution de concertation relève d'une obligation règlementaire pour les enquêtes publiques. Un bilan de participation doit être rédigé par le maître d'ouvrage qui doit prendre en compte l'ensemble des avis exprimé lors des actions de participation citoyenne autour de tous les projets d'aménagement. Ce bilan est rendu public sous la forme numérique ou papier. En général, les agents ont néanmoins le sentiment que les résultats de la participation sont peu pris en compte et ils reconnaissent qu'il faudrait aller plus loin dans la démarche.

« On capitalise peu sur les résultats » « Il n'y a pas de retour car le projet a été ralenti au niveau politique »

« Si les habitants connaissent les résultats, ils n'ont pas l'impression de parler pour rien. »

« Il faut donner de l'importance à la population »

2.3.3) Les apports positifs de la participation des habitants : des impacts à plusieurs échelles

Le peu de participation citoyenne engagée au Sicoval a engendré des impacts positifs à plusieurs échelles : sur le projet, sur les agents, sur le Sicoval et sur le territoire. Ils sont difficilement mesurables mais il est possible de capitaliser les informations extraites des entretiens, qui sont basées sur la vision et les ressentis des agents. Mais attention, il faut rappeler que lors des entretiens, au moment de répondre à la question des impacts sur les différentes strates, les agents ont souvent employé le temps du conditionnel : « on aurait pu [...] ça pourrait produire». Cette observation prouve que les agents ne sont pas forcément à l'aise s'agissant des impacts de la participation citoyenne au Sicoval. Ce manque d'assurance dans les propos appui le constat d'absence de participation réelle dans les projets de l'institution.

- **Impacts sur le projet**

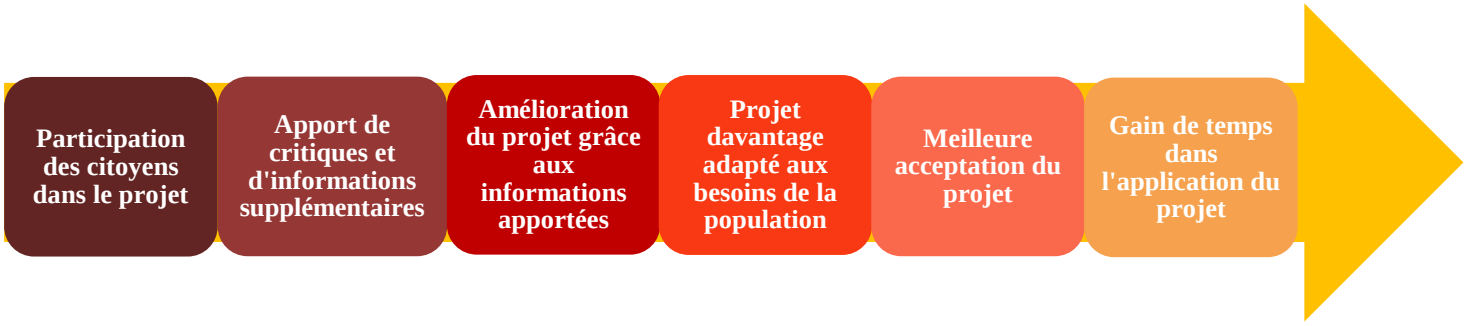
L'acuité des citoyens et leur connaissance fine du territoire sont censés améliorer le projet. Le schéma ci-après reprend les impacts positifs, exprimés par les agents, de la participation citoyenne sur un projet.

« Mieux faire connaître les enjeux du projet » (financier, écologique)

« Faire accepter le projet »

« C'est positif puisque l'on fait des économies sur les recours » (documents d'urbanisme)

« Les solutions sont plus adaptées aux besoins des gens du voyage »

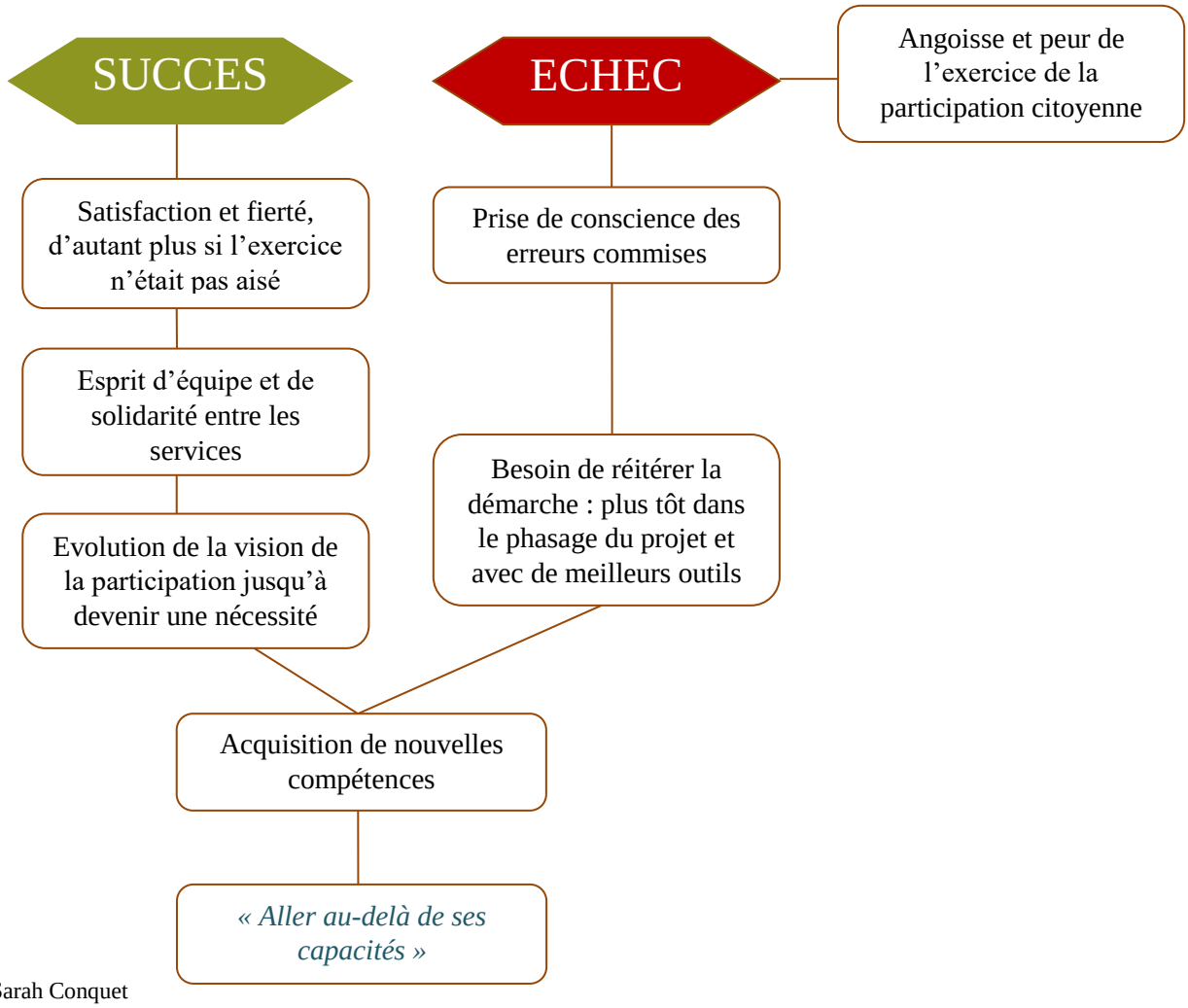


Réalisation : Sarah Conquet

- **La montée en conviction chez les agents : l'émancipation participative de la profession**

De nombreux agents reconnaissent les vertus de la participation citoyenne. Ils ressentent une certaine forme de satisfaction et de fierté si la participation citoyenne est un succès. Ce succès relève souvent de l'approbation de la population sur le projet et notamment pour les projets houleux (Redevance incitative). Quelques agents, ayant échoué, ne baissent pas les bras. Ils veulent apprendre de leurs erreurs pour faire mieux lors du prochain projet.

La vision concernant la participation peut changer et fait évoluer la manière de travailler. A la suite d'expérience de participation citoyenne, certains agents sont convaincus de son efficacité et de sa nécessité. On peut alors parler de « montée en conviction » [69] ou encore d'« émancipation participative ».

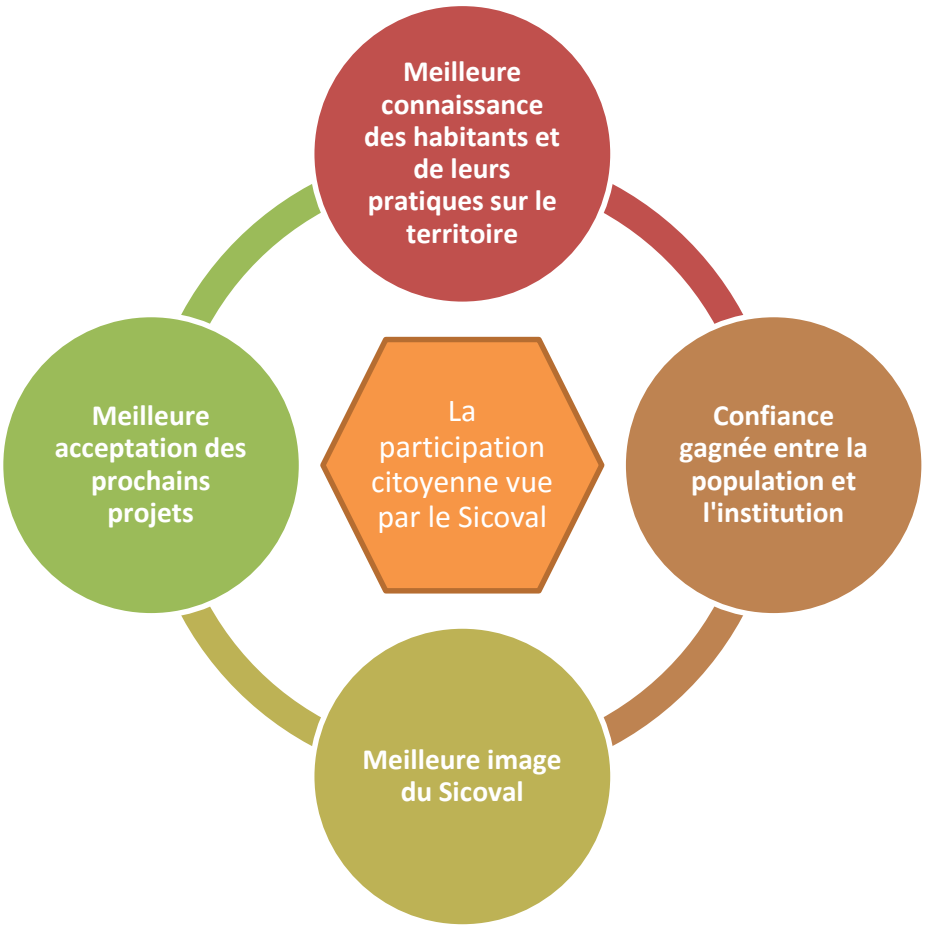


Réalisation: Sarah Conquet

[69] COUTURE Aurélie, 2013 : « L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question », Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp.199-216

- **Impacts sur le Sicoval**

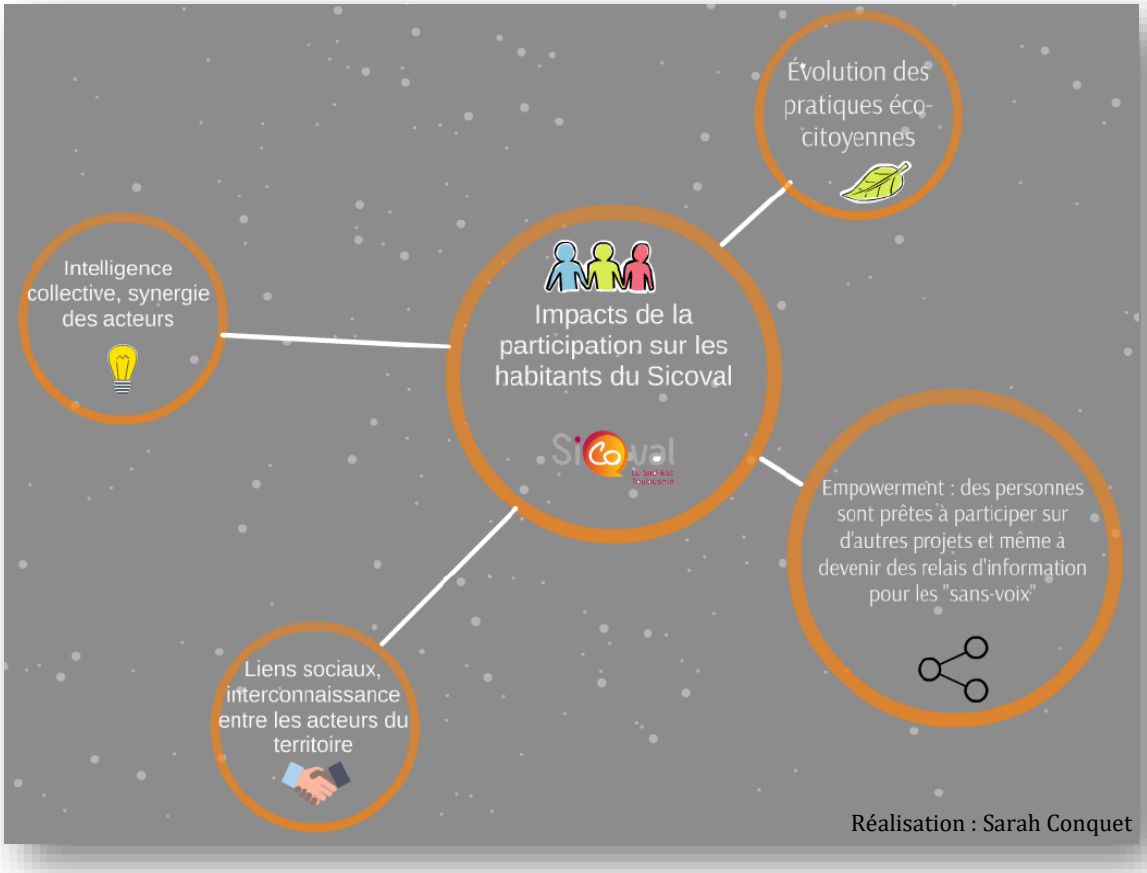
Les impacts sur l'institution ne peuvent qu'être positifs. La participation de la population peur régler indirectement d'autres problèmes annexes. En effet, mieux connaître sa population est synonyme d'accord de confiance. Par exemple, le rapport entre les gens du voyage et le Sicoval évolue. Lorsque la confiance est gagnée, la communauté du voyage entame la discussion en cas de soucis d'accueil sur les aires, à défaut de stationner de manière illicite. Cet exemple illustre bien la vertu de l'exercice participatif. Il est théorisé dans le cercle vertueux présent ci-dessous.



Réalisation : Sarah Conquet

- **Impacts sur le territoire : les agents souhaitent** *« donner de l'importance aux citoyens »*

Même si nous ne disposons pas de témoignage concernant les ressentis des participants, il est intéressant de comprendre ce que perçoivent les agents. Ces professionnels étant en interaction directe avec les habitants lors de dispositifs participatifs, sont les plus à même à exprimer l'impact de ces derniers sur le territoire. *« Liens sociaux »*, *« interconnaissance entre les entreprises, les associations et les habitants »*, *« échanges au sein du voisinage »* mais aussi *« tensions »* lors de la redevance incitative… etc. Ces termes exprimés par les agents renvoient au troisième pilier du développement durable, celui tourné vers le développement social pour davantage de solidarité. Les réunions publiques ne sont pas tout le temps roses, elles peuvent susciter des tensions. Or la revendication peut être le facteur d'une cause commune. Celle-ci tend à créer des relations entre les individus. La divergence des avis sur un même projet, est justement à l'origine de l'intelligence collective. C'est à ce moment-là qu'ils apprennent à faire consensus. Cela va de pair avec l'apprentissage de la participation. Les techniciens ont confié que certaines personnes sont prêtes à réitérer leur participation dans certains projets et qu'elles s'intéressent davantage à l'actualité de leurs communes ou de leur communauté d'agglomération. Des personnes ont pu laisser paraître une émancipation dans leur pratique et leur mode de penser (empowerment). En effet, elles deviennent des relais d'information pour les « sans-voix ». Si on reprend le cas de la sensibilisation au compost sur les marchés de plein vent, les agents ont raconté que des habitants prenaient le relais pour expliquer le processus. Aussi, on retrouve au sein du Codev, des personnes ayant participé à la construction de l'Agenda 21. Ces impacts sont réunis sous la forme du schéma présent ci-dessous.



Qu'est-ce que l'empowerment ?

L'empowerment est un terme anglo-saxon difficilement traduisible en français. Pourtant, les chercheurs français ont tenté de le remplacer par le terme de « capacitation » ou encore par « empouvoirisation ». Au Québec, ils traduisent ce concept par « pouvoir d'agir » qui semble convenir au sens initial du mot. Marie-Hélène Bacqué, dans un ouvrage dédié à l'empowerment[70], tente de le définir. Elle l'articule autour de deux dimensions *: « celle du pouvoir qui constitue la racine du mot et celle du processus d'apprentissage pour y accéder »*. Ce processus *« implique une démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance des groupes et des communautés et de transformation sociale »*.

2.3.4) Les nombreux écueils de la participation citoyenne au Sicoval

- Absence de vision commune de la participation citoyenne traduisant un manque de formation

Il manque au Sicoval une vision commune de la participation citoyenne. Tout d'abord, cette vision relève d'une mauvaise définition sémantique de la participation. Il est ressorti des entretiens, une méconnaissance de ses différentes formes (voir la pyramide de la participation citoyenne). Le deuxième point à relever concerne les objectifs qu'on se donne de la participation. Les objectifs ou les attentes sont mal définis en amont de tout travail préparatoire à la participation habitante. Il est évident qu'ils ne sont pas toujours les mêmes selon les élus mais ils sont surtout différents selon la vision de l'élu et celle du citoyen. Ce hiatus peut relever un mauvais cadrage de la participation en amont de toute consultation ou concertation. Les positions des agents sont également différentes. D'une vision archaïque de la participation illustrée par la réunion publique à la vision novatrice tendant vers une nouvelle gouvernance, les agents ajoutent d'avantage de confusion dans la culture participative.

« Chacun a ses propres règles, ce n'est pas facile d'en établir des communes à tous »

« Les objectifs ne sont pas toujours bien posés au départ, quelle communication adopter ? »

- Une gouvernance qui manque de clarté et de souplesse

La concertation tend à repositionner le terme de gouvernance. Quelle légitimité donne-t-on aux participants ? Le Sicoval donne peu de marge de manœuvre aux personnes volontaires. Tous les projets dit « co-construits » ne sont finalement pas « co-décidés ». Certains agents ont fait remarquer que parfois les réunions publiques étaient désertées et que les habitants n'avaient pas envie de participer. La chercheuse universitaire Laurence Monnoyer-Smith [71] souligne qu'*« il peut ainsi paraître contradictoire à la fois de constater la demande de participation à la prise de décision des populations locales et leur*

[70] BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole, 2015 : L'empowerment, une pratique émancipatrice ?, La Découverte/Poche, Paris, 175p.

[71] Professeur à l'université de technologie de Compiègne (utc), présidente du comité de pilotage « Analyse des pratiques de la concertation en France ». *In* MESNIL Camille, sous la direction de SAUTIERE Aurélien (dir), 2011, *Décider ensemble*, « Rapport d'Analyse des pratiques de la concertation en France »

faible mobilisation le jour où précisément la collectivité fait l'effort de la promouvoir. Ce type de critique, que l'on retrouve dans les propos de nombreux maitres d'ouvrage, rejoint un argument très controversé dans la littérature académique sur la délibération. Les citoyens, dans le fond, ont-ils vraiment envie de participer autrement que dans une perspective conflictuelle quand leurs intérêts sont directement menacés ? » Il y a corrélation entre les motivations à l'origine de la participation et la place accordée aux citoyens dans le processus de décision. Elle précise qu' *« il est important que toute procédure de concertation prévoie clairement, en amont du dispositif participatif, les formes que prendront les décisions finales. La motivation des décisions, l'explicitation et l'accord des parties prenantes sur le processus constituent une étape décisive dans l'engagement de tous dans la concertation ».*

- La complexité de l'exercice de la participation citoyenne

Le paradigme qu'est la participation citoyenne n'est pas un concept sans défaut. L'essence même de la participation sous-tend certains problèmes « immuables » ou bien non résolus. Comme ailleurs, le Sicoval est confronté à ces constantes. Certains écueils seront éliminés à condition d'efforts de l'institution et des parties prenantes. Ces points de complexité, rendant la tâche ardue, sont les suivants :

- **La défense des intérêts personnels.** Les réticences à la mise en place d'un projet sont souvent liées à la défense des intérêts personnels, au détriment du général. Cette observation peut aller jusqu'au paroxysme du lobbying. C'est-à-dire qu'un groupe de pression peut tenter d'influencer les décisions pour défendre ses propres intérêts qui sont généralement économiques. La participation est plus difficile à mettre en œuvre si le sujet est particulièrement sensible et s'il génère des tensions. Des individus peuvent s'unir contre le projet jusqu'à devenir virulents. C'est le cas de la redevance incitative qui a réveillé de fortes tensions contre l'institution. La participation citoyenne est perçue comme une corvée car elle est source de conflit. Cela-dit, la motivation principale de la concertation est la défense d'un intérêt certain. Il faut que l'institution fixe les modalités de participation avec les parties prenantes pour éviter toutes formes de dérive. Cependant, la participation citoyenne reste le produit d'avis divergents, c'est la richesse de ces divergences qu'il faut capitaliser pour améliorer les projets. De ce fait, le conflit n'est pas toujours négatif.

« Aujourd'hui, la concertation, c'est plus du conflit que de la sérénité », « L'état d'esprit de penser que la participation citoyenne soit une corvée, est à changer au sein même des services […] parfois on a peur de concerter »

- **La difficulté à garantir la représentativité absolue des participants**. L'exercice de la participation ne peut être une règle ni pure, ni parfaite. Il n'est pas aisé de mobiliser la diversité des habitants sur un même projet. La principale crainte est de ne pas réussir à capter les « sans-voix », les personnes silencieuses ou les personnes qui n'ont pas l'habitude de parler en public. Il est néanmoins

important de se rapprocher au maximum d'une diversité sociale au sein du public visé et surtout de leur laisser la parole. En effet, la condition principale dans un échange entre les habitants et ses représentants c'est que le dialogue soit d'égal-à-égal.

« Comment toucher les parents qui n'osent pas ? » « Il faut aller aussi voir des profils qu'on ne voit pas toujours ».

- **La définition du périmètre de participation citoyenne : un exercice non aisé.** Il n'est pas simple de poser des frontières à la participation. Les agents se demandent comment définir le périmètre de participation pour un projet d'envergure comme le PLB ou le SCoT. Le périmètre se réfère aux limites géographiques du territoire. Faut-il réunir les habitants à l'échelle d'un quartier plutôt qu'à l'échelle d'une commune ou de l'intercommunalité ? Faut-il sélectionner les salariés travaillant sur le territoire, selon qu'ils vivent ou non sur le territoire ? Ce sont des questions que se posent les agents.
- **La participation citoyenne perçue comme onéreuse**. Cet argument est persistant chez les agents du Sicoval. Or aucun des agents n'a explicité le moindre coût chiffré. Nous pouvons traduire cette difficulté à définir les coûts par leur hétérogénéité selon la taille et la portée du projet. Lorsqu'on investit des moyens dans la démarche de participation, il est difficile de les chiffrer. On parle de coûts dissimulés. Les coûts sont non négligeables dans le cas où le Sicoval mandate un bureau d'étude ou une association comme « Solidarité Villes » par exemple. La participation rallonge parfois un projet dans sa phase amont (lors de la conception ou de l'adoption). Cependant, il peut être un bénéfice dans la phase aval. Un agent chargé de la planification urbaine a précisé que la participation et surtout l'acceptation d'un projet pouvaient éviter les recours qui représentent un coût conséquent pour la communauté d'agglomération.
- **La participation fait ralentir le projet :** Il est difficile d'associer la durée de la participation et le temps nécessaire pour réaliser le projet. La temporalité est un des soucis principaux et les agents ne savent pas toujours comment et à quel moment intégrer les citoyens dans leurs projets. Il a été constaté par plusieurs chercheurs que la participation habitante intégrée en amont ou même lors de la phase du diagnostic est bénéfique dans la mise en place d'un projet. De plus, un projet pensé de concert avec des personnes ayant une connaissance fine du territoire, peut, dès lors, accélérer sa réalisation.

« C'est toujours la difficulté à mon sens de savoir à quel moment on concerte », « Nous, on ne met pas les moyens et le temps pour mener la concertation »

- <u>Une gouvernance interne qui manque de transversalité</u>

- **Un manque de solidarité entre les services.** De nombreux agents ont confié lors des entretiens, que la gouvernance interne manquait de transversalité. Certains vont même jusqu'à dire que les services du Sicoval sont dénués de solidarité. Une mauvaise cohésion en interne ne facilite pas le développement de la participation externe. Il est cependant difficile, de porter à plusieurs services un même projet, ils n'ont pas toujours les mêmes priorités et les mêmes objectifs. Cela pose le problème

du leadership, c'est-à-dire l'influence d'un service sur un autre. *« Mauvais soutien de la part de la direction X pour notre projet. Elle ne nous fait pas bénéficier de son réseau »*

- **Les relations entre le Sicoval et les communes ne sont pas toujours bilatérales.** L'Agenda 21 illustre très bien les relations entre le Sicoval et certaines communes. Deux communes possèdent un Agenda 21 mais il n'a pas été synchronisé avec celui de la communauté d'agglomération. Les agents ont fait remarquer un certain manque d'articulation des projets des communes avec ceux du Sicoval. Alors que des projets comme le PLH peinent à être co-construits avec les communes, il est encore moins évident d'intégrer la population. Ce type de projet nécessite de nombreuses réunions et négociations avec les communes.

  « Déjà que tous les maires ne sont pas volontaires et n'ont pas la même position sur les logements sociaux»

- **Des institutions mal connues qui n'encouragent pas l'engagement des citoyens.** Le partage de compétences entre les collectivités n'est pas connu et le citoyen n'a que très peu de lisibilité sur la provenance des services publics qui gèrent son quotidien. Par conséquent, cela rend difficile l'exercice de la participation citoyenne. La question du statut de l'élu communautaire pose ici. En effet, il est censé être le représentant des citoyens qui l'ont élu. Le suffrage universel direct de l'échelon intercommunal est encore trop récent pour que le citoyen y voie clair. La double casquette du maire et du conseiller communautaire est difficilement percevable pour certains habitants.

  « Le Sicoval est devenu une sorte de superstructure pour les communes, comme entre l'Etat membre et l'Europe, aujourd'hui il faut resserrer »

  « La commune serait-elle une échelle plus pertinente de proximité pour mener les actions de participation citoyenne ? »

CONCLUSION

Dans l'introduction de l'Agenda 21, le Sicoval se détermine par le triptyque : Terre d'accueil, Terre de solidarités et Terre d'écocitoyenneté. Cependant, l'analyse révèle une mauvaise définition des degrés de participation citoyenne, une absence de base sémantique commune à tous les agents qui permettrait d'établir une véritable culture des valeurs de ce paradigme. Dans la plupart des cas, la participation se limite à l'adaptation de la loi sous forme de consultation, d'accès à l'information ou bien encore à des sollicitations et recherche de soutien sur les grands enjeux du territoire dont les lignes ont déjà été établies par les maîtres d'œuvre. De ce fait, la participation devient passive. Le degré absolu de la participation est quasiment inexistant, il n'y a pas de codécision.

Le quatrième pilier du développement durable, la gouvernance locale, n'est pas appliquée, les citoyens ne sont pas réellement acteurs, ils deviennent spectateurs de l'action politique. Un décalage existe entre la volonté des agents de faire participer les citoyens et le désenchantement exprimé par une partie de la population.

Le diagnostic s'arrête à une consultation des agents imprégnés de théorie et d'exemples appliqués chez les voisins mais il n'aborde pas le point de vue des habitants du territoire du Sicoval. D'ailleurs, les instances de participation mises en place au Sicoval, regroupent essentiellement des représentants des catégories socioprofessionnelles portant un regard aguerri sur les sujets, expertise liée à leur expérience professionnelle, associative et leur implication dans la vie publique. Cette façon de concevoir la démocratie participative peut être force d'entrainement et susciter des réactions de la part de la population jusque là absente des débats. Celle-ci peut également dériver vers une nouvelle forme de délégation qui s'arc-boute sur un confort intellectuel incapable de faire germer de véritables facteurs de changement qui conduiraient vers un équilibre entre les élus et les citoyens.

Le Sicoval a la chance d'être imprégné d'une dynamique écologiste. La préservation de l'environnement va dans le sens de la solidarité éco-citoyenne. Les valeurs du développement durable peuvent permettre de créer un territoire de cohésion et d'action citoyenne, à condition d'établir rapidement une stratégie transversale aboutissant à une co-construction du projet et de fait, un partage du pouvoir de décider et d'agir.

Pour conforter son identité de territoire précurseur et éviter d'être absorber par la métropole toulousaine, le Sicoval peut devenir un pôle de démocratie participative innovant, capable de modifier rapidement les schémas démocratiques, de lutter contre les populismes et la montée des extrêmes se nourrissant des inégalités sociales et spatiales et de responsabiliser le citoyen.

TROIS PISTES DE REFLEXION

Dans le cadre de ma mission, il va de soit d'établir des pistes de réflexions construites par des lectures et des retours d'expérience.

1 Une charte commune qui intègrerait, notamment, une journée annuelle inform'action

Constatant que la participation citoyenne n'est pas de culture commune au Sicoval, une charte pourrait apporter des jalons à celle-ci. Une charte commune, réalisée de concert entre les habitants et le Codev, les techniciens, la société civile et élus de la communauté d'agglomération, conviendrait d'une stratégie de la collectivité en termes de participation citoyenne. De nombreuses collectivités et EPCI entament la construction d'une charte. Elle est une des solutions pour retrouver une confiance entre l'institution et les habitants. Laurence Monnoyer-Smith se demande *« comment dès lors sortir d'un cercle vicieux de la suspicion qui semble incompatible avec les conditions de confiance nécessaires à la mise en place d'un échange fructueux ? »* et répond de la manière suivante : *« Construire en amont une culture de la discussion en établissant par exemple des chartes de la concertation constitue à cet égard une marque de bonne volonté de la part des institutions et des maîtres d'ouvrage qui peut permettre de sortir de l'état de sclérose qui paralyse toute initiative locale »*[72].

Cette charte inclurait notamment, une journée annuelle Inform'action : « échange de bonnes pratiques » entre des associations, les élus, les agents. Pour pallier le manque de formation des agents et faire preuve de résilience face aux restrictions budgétaires, ces pratiques devraient servir d'auto-formation. Cette journée pourrait être ouverte à tous les habitants du Sicoval. Il est évident qu'il serait opportun d'élargir les horizons de ces bonnes pratiques. La démarche participative, encore limitée au Sicoval, se désinhibe dans d'autres collectivités en France ou à l'étranger. La présentation de ce qui fonctionne ailleurs[73], est une solution pour conforter la stratégie participative du Sicoval. Il ne faut pas omettre que le Sicoval possède une politique extérieure. Un agent a exprimé que « *le lien avec ce qu'il se passe à l'international est important, on revient sur la question de réciprocité. Ils n'ont peut-être pas trouvé LA solution mais au moins ils peuvent nous faire partager leur réflexions* [...] *on est sur du périurbain, on a des thématiques en commun qu'il serait intéressant de croiser ».* La notion de réciprocité peut être considérée *« comme un réseau de partage d'expériences et d'appuis mutuels »*[74] qui est très employée dans les recherches universitaires sur les échanges Nord-Sud. Néanmoins, on peut se demander si les

[72] MESNIL Camille, sous la direction de SAUTIERE Aurélien (dir), 2011, *Décider ensemble*, « Rapport d'Analyse des pratiques de la concertation en France »

[73] TRIBOUT Silvère, 2013 : « Quels freins à la participation des habitants du point de vue des concepteurs ». Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Vilette, Réseau Ramau, pp.199-216

[74] DAN BARIAH MAHAMADOU KABIR Ibrahim, 2013, *Réflexion sur la notion de réciprocité dans la coopération internationale*, Horizons solidaires

institutions du Nord sont prêtes à recevoir des apports immatériels du Sud ? La coopération internationale est un point fort du Sicoval qui pourrait enrichir la charte.

Etude de cas : La Communauté urbaine de Lyon

Après l'écriture de sa charte de la participation, la communauté urbaine de Lyon a vu les pratiques évoluer et se professionnaliser. Pour élaborer la charte, cette EPCI a lancé une enquête en 2011 auprès des agents sur la manière dont « ils vivent leur activité de concertation ». Comptant sur les connaissances expérientielle et technique de quelques agents, la communauté urbaine met en place des dispositifs pour faire naître une « expertise commune » : rendez-vous réguliers, lettre d'information, théâtre-forum et jeux de rôles…etc. Selon des chercheurs du CNRS ayant étudié ce cas, *« il semble plus pertinent en matière de participation de former sur la base de l'expérience que sur des manuels et boîtes à outils* […] *l'objectif est non seulement de questionner savoirs et compétences mais, au-delà, de conduire les agents à une interrogation sur leur posture »*[75]. Cet échange de savoir-faire et de savoir-être au sein d'une collectivité participe à l'amélioration continue, tant au niveau d'une culture de la participation qu'à la mise en œuvre de dispositifs. Contrairement à l'apport technique d'une formation, les retours d'expérience s'inscrivent dans les spécificités du territoire : ils prennent en compte ses atouts ou ses faiblesses. En parallèle à cela, le changement est le produit d'une remise en cause de ses échecs. En effet, les erreurs produites et les dispositifs qui n'ont pas eu un franc succès dans le passé, influencent les élus dans leur choix de mise en place de nouvelles pratiques.

2 Renforcer la mise en place de participation citoyenne dans les projets du Sicoval :

- En insérant une case « participation citoyenne » à la feuille de route de tous les élus du Sicoval.
- En réservant 1% de financement par projet pour la participation citoyenne.
- En mettant à disposition de tous les agents, une caisse à outils numérique comprenant tous les dispositifs de la participation citoyenne, avec leurs points forts et leurs points faibles. Ces outils seraient évalués selon les spécificités locales du territoire sicovalien (socio-démographie, enjeux environnementaux…).
- En proposant un guide des conflits. Ce guide serait produit par les agents provenant de plusieurs domaines, ayant fait face à certains blocages lors de réunion avec les habitants (conflits, réticences à des projets spécifiques…). Cela permettrait aux praticiens d'acquérir une base de remèdes à certains problèmes qui reviennent de manière récurrente.

[75] BIAU V., FENKER M., MACAIRE E, 2013 : « Les métiers de l'architecture et de l'urbanisme à l'épreuve de l'implication des habitants et des usagers ». Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp. 11-28

3 Le tirage au sort qui pourrait devenir un objet fort de la nouvelle stratégie de participation citoyenne au Sicoval

Par le bais d'expérimentations, le tirage au sort pourrait devenir un point fort de la stratégie de participation au Sicoval. Le recours au tirage au sort tend à obtenir un échantillon représentatif de la population et à intégrer des publics qui ne prennent pas spontanément part aux dispositifs participatifs, basés sur le volontariat, comme le Codev. De plus, l'œil candide du citoyen peut apporter une plus-value au projet ou à résoudre des problèmes politiques ; c'est ce qu'Yves Sintomer appelle *« la faculté ordinaire de jugement des citoyens »*[76]. Les modalités peuvent être fixées par l'institution. Pierre Rosanvallon, historien et politologue français, soutient l'idée que *« le tirage au sort est ainsi adapté pour constituer un jury citoyen ou un groupe d'expression, les formes techniques de l'opération pouvant varier selon les modes de détermination des populations au sein desquelles s'effectue le tirage »* [77]

[76] SINTOMER Yves, 2008, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », Raison politiques, n°31, 160p.
[77] Rosanvallon Pierre, 2015, *Le bon gouvernement*, éditions du Seuil, Paris, p19.

BIBLIOGRAPHIE

Vidéos – Emissions de radio – Conférences :

Conférence de Dominique Rousseau, organisée par le Codev de Toulouse Métropole, « Radicaliser la démocratie » 13/04/2016

France Culture, La suite dans les idées, invité Marion Carrel « La participation politique : injonction ou levier ? » 07/12/2013, 28 min

Ouvrages :

BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole, 2015 : *L'empowerment, une pratique émancipatrice* ?, Paris, La Découverte/Poche, 175p.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2005 : *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, Paris, Editions La Découverte, 309p.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (Dir), 2010 : *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Editions Yves Michel, 238p.

BIAU V., FENKER M., MACAIRE E, 2013 : « Les métiers de l'architecture et de l'urbanisme à l'épreuve de l'implication des habitants et des usagers ». Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question*, Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp. 11-28.

BLONDIAUX Loïc, 2008 : *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Editions Seuil et La république des idées, 109p.

CARREL Marion, 2013 : *Faire participer les habitants ? Les quartiers d'habitat social entre injonction participative et empowerment*, Préface de Nina Eliasoph (University of Southern California), Lyon, ENS Editions.

COUTURE Aurélie, 2013 : « L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question », Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question,* Paris, Editions de la Villette, Réseau Ramau, pp.199-216

ESTEBE Philippe, 2008 : *Gouverner la ville mobile*, Paris, Puf, 76p.

GAUDIN Jean-Pierre, 2013 : *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 117p.

MERMET Laurent, 2006 : *La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?,* Paris, Négociations, pp. 75-79

NORYNBERG Patrick, 2014 : *Une nouvelle ambition pour la démocrate participative,* Gap, Editions Yves Michel, 133p.

ROSANVALLON Pierre, 2015 : *Le bon gouvernement*, Paris, éditions du Seuil, 405p.

TRIBOUT Silvère, 2013 : « Quels freins à la participation des habitants du point de vue des concepteurs ». Dans BIAU Véronique, FENKER Michael, MACAIRE Elise (dir.) : *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métier et pratiques en question,* Paris, Editions de la Vilette, Réseau Ramau, pp.199-216

Revues :

ADELS, UNADEL, 2009: « Conseils de développement de pays et d'agglomération: Modes d'emploi », Revue Territoire, Condé-sur-Noireau, édition Adels.

ALINSKY Saul, 1965: « The war on poverty: political pornography », Journal of social issues, vol. 21, n°1.

BACQUE Marie-Hélène, GAUTHIER Mario, 2011 : " Participation, urbanisme et études urbaines, *Quatre décennies de débats et d'expériences depuis* « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein", Participations, n°1, Janvier, pp. 31.

BALAZARD Hélène, CARREL Marion, COTTIN-MARX Simon, JOUFFE Yves, TALPIN Julien (coordination), 2016 : « Ma cité s'organise : Community organizing et mobilisations dans les quartiers populaires », Mouvements des idées et des Luttes, n°85, Printemps, 168p.

BLONDIAUX L. et SINTOMER Y. 2002 : « L'impératif délibératif », Politix n°57, pp.17-36.

Centre d'analyse stratégique, 2008 : « La participation des citoyens et l'action publique », La documentation Française, n°13.

DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, 2006 : « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », Esprit (dossier « Forces et faiblesses de la participation »), n°326, pp.5-34.

EMELIANOFF Cyria, 2005 : « Les agenda 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », Développement durable et territoires, Dossier 4, Mai, 14p.

EMELIANOFF Cyria, 2007 : « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », L'information géographique, Volume 71, Mars, pp. 48-65.

LE MAIRE J., 2013 : « Le Corbusier ou la participation malgré lui (1932-1944) » *Histo.Art – Métier : architecte. Dynamiques et enjeux professionnels au cours du XXème siècle*, n°5, Publications de la Sorbonne, pp. 155-170.

LOUKIANOFF Stéphane, 2011 : « Une réforme à contre-courant des enjeux contemporains de démocratie et de gouvernance locales », Pour, N° 209-210, Février, pp. 123-127.

MERMET Laurent, 2006 : " La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? ", Négociations, pp. 75-79

RAYSSAC Gilles-Laurent, 2003 : « A quelles conditions le conseil de développement peut-il faciliter le renouvellement de la démocratie locale? », Développement durable et territoires.

SINTOMER Yves, 2008 : « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », Paris, Raison politiques, n°31, Mars, 160p.

Articles de presse :

VINCENT Remy, ZARACHOWICZ Weronika, « Démocratie participative : et si on laissait réellement la parole aux citoyens », *Télérama*, 26/01/2013

Rapports officiels, synthèses, études :

DAN BARIAH MAHAMADOU KABIR Ibrahim, 2013 : *Réflexion sur la notion de réciprocité dans la coopération internationale*, Horizons solidaires.

Document ANRU : « Appel a projets pour le programme d'investissements d'avenir « projets innovants en faveur de la jeunesse » (programme 411).

Eurogroupe consulting, 2013 : « Les rencontres de la transformation publique : Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ? ».

GRO H. Rapport Bruntland, Nations Unis.

MESNIL Camille, sous la direction de SAUTIERE Aurélien (dir), 2011, Décider ensemble, « Rapport d'Analyse des pratiques de la concertation en France »

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie. Août 2013, *« Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Cadre de référence »*.

MONNOYER-SMITH Laurence, 2011 : « Analyse des pratiques de la concertation en France ». Dans SAUTIERE Aurélien (dir.) : *Décider ensemble, « Analyse des pratiques de la concertation en France »*, rapport final.

Règlement intérieur du Codev du Sicoval, 16 Avril 2015.

Cours de faculté :

JEBEILI Cécile, 2015-2016 : Cours M1 APTER « Les territoires de la décentralisation ».

JEBEILI Cécile 22 Septembre 2016, Cours M2 APTER « La Participation »

ROUYER Alice, 2013 : « Cours introductif : le développement durable : un changement de paradigme scientifique et politique? », Université Toulouse 2 Jean Jaurès.

SEBASTIEN Léa, 2013 : Cours sur « Le développement durable et la Gouvernance », Université du Mirail.

Séminaire :

Séminaire n° 5, 2007, LAJARGE R Romain, PINSON Gilles, DUBOIS Jérôme, et VAREILLES Sophie (dir), « L'intercommunalité en débat : intercommunalité et démocratie ».

Séminaire, Octobre 2013, GRATACOS Mélanie (rapporteuse), Étude du Conseil économique, social et environnemental, délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain ».

Mémoires :

D'ISOARD DE CHENERILLES Armelle, 2013/2014 : *L'Espace JOB : Une expérimentation citoyenne territorialisée, à la croisée des logiques associatives, habitantes et institutionnelles,* Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc.

RANDE Coline, 2013-2014 **:** *Le lancement de l'expérimentation « Table de Quartier » à la Reynerie, quartier toulousain en Politique de la Ville : La territorialisation d'une réflexion nationale à l'échelle locale,* Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc.

RANDE Coline, 2014-2015 : *La participation citoyenne au regard des nouveaux praticiens des territoires,* Mémoire – Master ITER, Université Joseph-Fourier – Grenoble, dirigé par Marcus Zepf.

Webographie

legifrance.gouv.fr
lorraine.developpement-durable.gouv.fr
participation-et-democratie.fr – DicoPart :

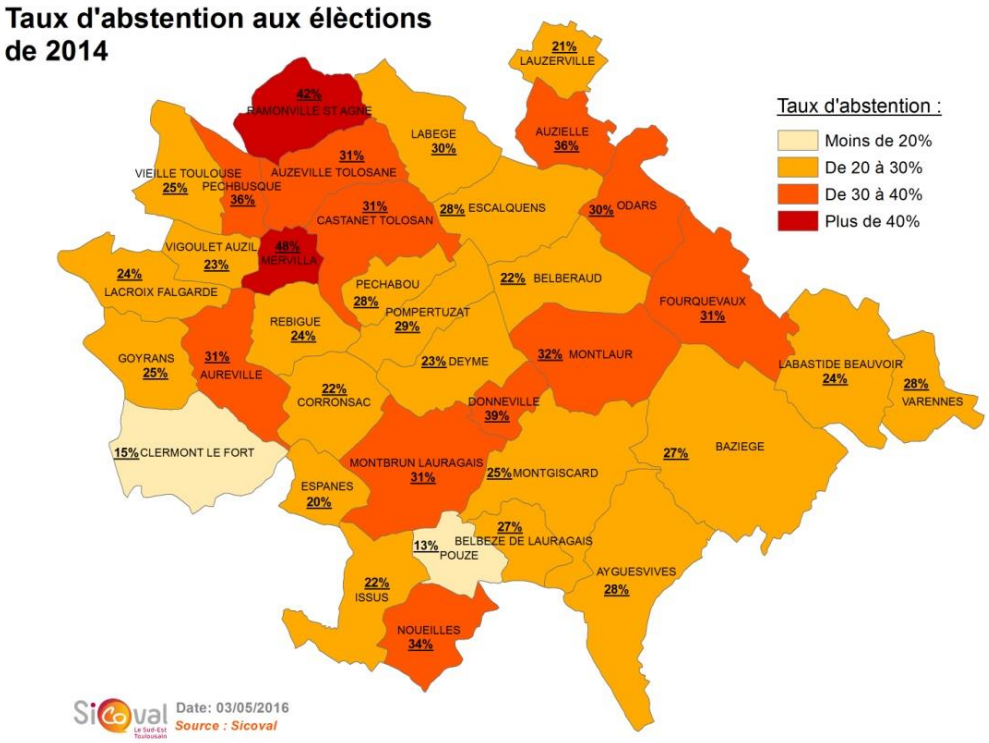
-GABORIAUX Chloé, « Démocratie directe », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

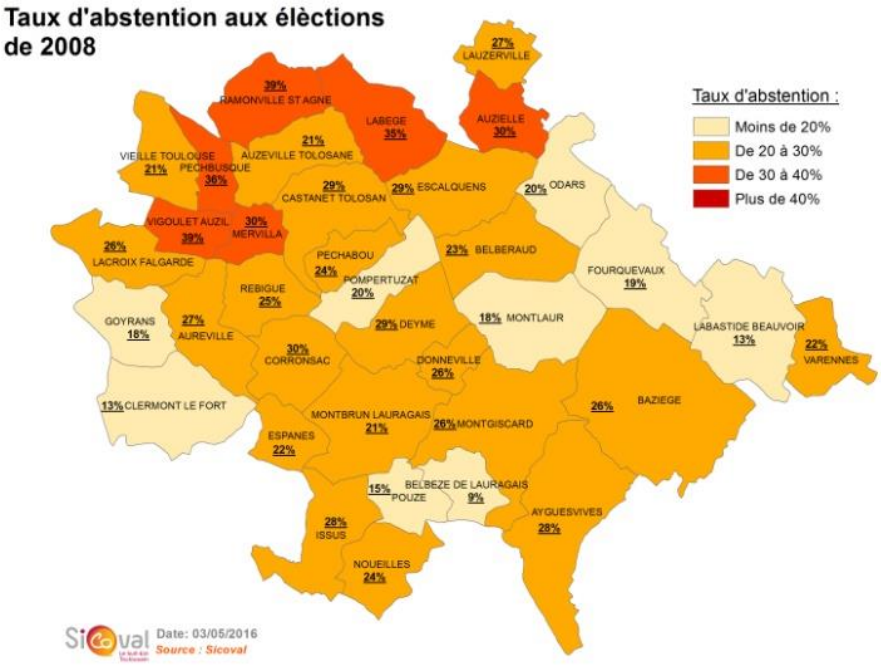
-HELOÏSE nez, « savoir d'usage », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

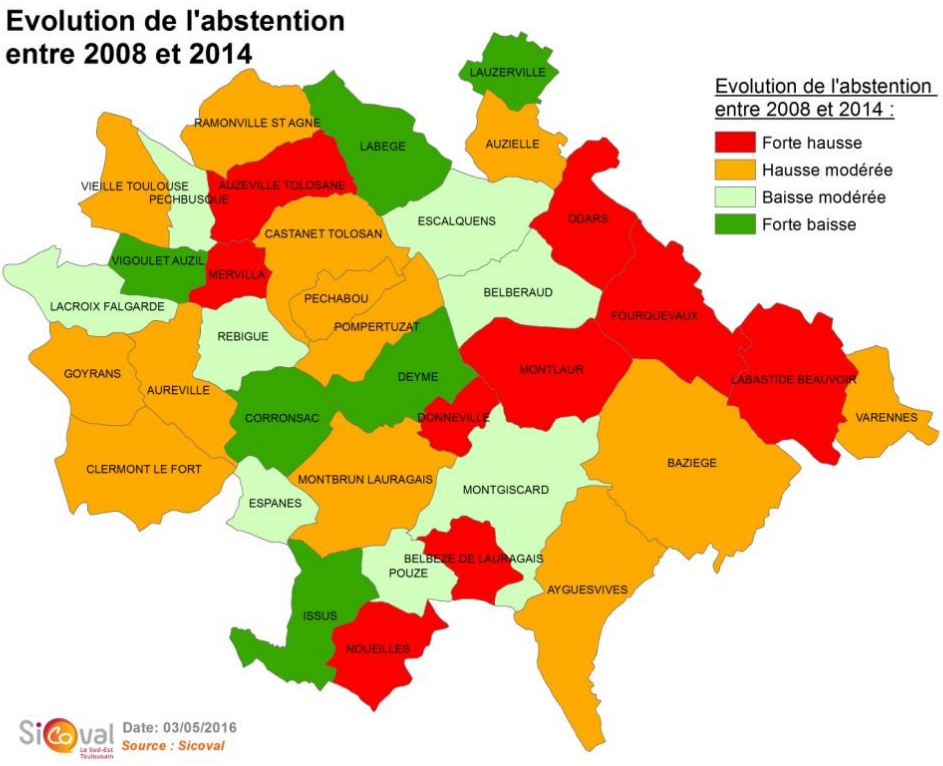
-RUI Sandrine, « Démocratie participative », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

Solidaritévilles.fr
territoires.gouv.fr
vie-publique.fr

ANNEXE 1 : Les cartes représentant le taux d'absention au premier tour des élections municipales en 2008 et en 2014 au Sicoval







ANNEXE 2 : Grille d'entretien pour le diagnostic des démarches de participation après des associations et liste des associations sélectionnées.

I. HISTORIQUE DE L'ASSOCIATION

Objectif : *« Connaître en détail l'association, savoir dans quel but elle a été créée. Quelles sont les valeurs de l'association, la thématique, pour qui elle a été créée et quel territoire souhaite-t-elle toucher »*

- Demander à la personne de faire un court historique de son association (qui est l'initiateur et de quel besoin l'association est-elle née)
- Les objectifs de l'association et son périmètre d'influence :
  - La thématique (Education politique, habitat et aménagement du territoire, culture et fête, production et consommation alimentaire, éducation à l'environnement et au développement durable…)
  - Les objectifs
  - Les valeurs (solidarité, justice, écologie, convivialité, mobilisation citoyenne…)
  - Les personnes visées
  - Le périmètre et l'échelle

II. RESSOURCES HUMAINES ET MATERIELLES

Objectif : *« Etat des lieux des membres dans l'association, de leur fonction. Enumération des ressources matérielles que l'association possède »*

- Membres fondateurs (bureau), membres actifs et membres adhérents, salariés (type de contrat)
- Ressource matérielle :
  - -Subvention
  - -Lieux destinés aux réunions, évènements…
  - -Budget annuel
  - -Matériel spécifique, matériel mutualisé

III. LES MODALITES DE GOUVERNANCE AU SEIN DE L'ASSOCIATION

Objectif : *« De combien et de quel type d'acteurs l'association est-elle composée, leur implication. Savoir s'il existe une gouvernance hiérarchique ou non. Amener le sujet de la participation et de l'engagement citoyen »*

- Equité F/H ? Jeunes ? Quel est leur degré d'implication ?
- Fréquence des réunions, dans quel cadre, leur fréquentation, l'ambiance, la distribution de la parole
- Comment les décisions sont-elles prises ?
- Capitalisation des décisions, matérialisation de l'information, accès et contribution possible par les membres. Comment les documents sont-ils gérés ? Sont-ils accessibles ? Plateforme ? Journal d'information ? Réunion d'information ?
- Comment les comptes rendus sont-ils diffusés? Quels sont les outils de communication ? Outils numériques ?
- Echelle de la Participation citoyenne au sein même de l'association

IV. ACTIONS DE L'ASSOCIATION (cohérence entre le discours et la pratique)

Objectif : *« Prendre acte des actions de l'association sur le territoire, les mettre en relation avec les objectifs de l'association, mieux comprendre la démarche de l'association et ce quelle apporte à la population, percevoir si elle est émettrice de participation citoyenne à travers ses actions »*

- Les actions impulsées (évènements, activités…)
- Demander à la personne de décrire une action emblématique qui favorise la participation citoyenne
- En quoi les activités contribuent-t-elles à favoriser la participation des habitants ?
- Qu'est-ce que la participation ? Est-ce synonyme d'engagement ?
- Quels sont les projets futurs de l'association ?

V. RELATIONS AVEC LE TERRITOIRE

Objectifs *: Ce qu'une multitude d'acteurs provenant de plusieurs secteurs peut apporter au territoire grâce à la concertation, savoir si elle élargit son champ d'acteurs, si son association est fédératrice. Savoir si les membres de l'association sont satisfaits de l'aide des pouvoirs publics, connaître ses besoins et comment les pouvoirs publics pourraient-ils y subvenir »*

Position assistée – Asso revendicative, militante – Ouverture aux acteurs du territoire

- Avec quels autres acteurs du territoire travaillez-vous ? Autres associations, collectivités territoriales, acteurs privés et économiques, les habitants et les personnes extérieures au territoire.
- Dans quelle mesure l'association est-elle soutenue par les pouvoirs publics et de quelle nature sont ces apports (Subventions, accompagnement technique, méthodologique, communication, aide matérielle et logistique) ?
- Demander à la personne si la contribution des politiques est suffisante. Si la réponse est non, l'interroger sur ses besoins et donc ses manques et lui demander comment les pouvoirs publics pourraient-ils y subvenir
- Interroger la personne sur son désir à travailler avec les pouvoirs publics

VI. LES IMPACTS

« Savoir si l'association a conscience des impacts de ses actions sur le territoire, percevoir sa considération et comprendre comment la participation peut-elle bonifier les actions, les relations dans l'association et celles du territoire »

- Selon la personne interrogée, quels sont les impacts des actions de l'association :
  - Sur lui-même (*connaissances, compétences, qualités personnelles, aucun*…) ?
  - Dans l'association (c*ohésion dans l'équipe*) ?
  - Sur le territoire (*interconnaissance, liens sociaux, meilleure connaissance du territoire, émancipation des personnes associées dans l'action sociale et territoriale, évolution de l'implication*) ?

La personne a-t-elle des contacts, des personnes ressources intéressantes à consulter. Demander les statuts et le dernier rapport d'activité des associations rencontrées.

Structure	Objet	Thématique	Taille	Commune	Urbain - rural
Caminarem	Loisirs / Patrimoine / Sport /	Loisirs / Patrimoine / Sport /	SICOVAL	Clermont-Le-Fort	R
AVENIR CASTANEEN	Association sportive	Loisirs / Sport	SICOVAL	Castanet-Tolosan	U
J.O.E	Nouvelle association jeunes du village d'Odars qui servira à regrouper et dynamiser les jeunes dans la participation à la vie associative et active du village.	Jeunes	COMMUNE	Odars	R
2 pieds 2 roues	L'association 2 Pieds 2 Roues est une association indépendante qui milite sur Toulouse et son agglomération depuis 1981 pour le développement du vélo au quotidien et depuis 2013 pour le développement de la marche en ville.	Environnement / Transport	AGGLO	Labège	U
Bien Vivre à Clermont"	Préservation du cadre de vie et de l'environnement Partage d'informations d'intérêt local ou communal Portage de propositions vers les élus Organisation d'actions d'intérêt local ou communal	Association politique	COMMUNE	Clermont-Le-Fort	R
Regards	centre de ressources parentalité	Parents / Social	SICOVAL	Ramonville	U
Campestrale	Manifestation pour promouvoir la culture occitane : festival, exposition….	Patrimoine / Culture	SICOVAL	Aureville	R
Les Jardins Des Coquelicots	L'association « Les Jardins Des Coquelicots », composée de 15 membres fondateurs, est heureuse de participer à la promotion et la mise en place de jardins familiaux grâce au concours de la commune d'ESCALQUENS.	Agriculture / Social / Consommation	COMMUNE	Escalquens	U
ACEB	Soutien et promotion entreprises et commerces de Baziège dans un esprit de convivialité	Economie / Consommation	COMMUNE	Baziège	R
EMMAUS	Le pionnier français de l'insertion par le travail. La communauté est un espace d'accueil, de vie et de travail ouvert sans condition aux personnes en difficulté ou démunies.	Social	NATIONAL	Escalquens	U

Légende :

Environnement et développement durable
Economie
Education - Parents
Culture - Loisir - Patrimoine
Sport
Politique
Social - Santé
Urbain
Rural

Commune
Sicoval
Agglo
National

ANNEXE 3 : Tableau des agents - Grilles et guides d'entretien pour les actions ayant bénéficiées de participation citoyenne et celle qui n'en n'ont pas reçu.

GRILLE D'ENTRETIEN - ACTIONS AYANT BENEFICIE DE PARTICIPATION CITOYENNE

I – « Contextualisation » / Définitions

Objectif : *« Connaître en détail les composantes de l'action et la définition que l'agent se fait de la participation. Vérifier si sa définition correspond au degré de participation adopté ».*

- Demander à l'agent de refaire un court historique de l'action (de quel besoin l'action est-elle née, ses objectifs, sa mise en œuvre ?)
- Quelle définition l'agent donne-t-il au mot participation ? Quelle distinction fait-il entre les différents niveaux de participation ?
- Les démarches mises en place coïncident-elles avec sa définition de la concertation ? Est-ce qu'elles correspondent effectivement à de la concertation ?

Si besoin est, faire un rappel sur ce que l'on appelle participation : information, consultation, concertation

II – Le déroulement du processus de concertation

ORIGINES & GOUVERNANCE

Objectif : *« Connaître la provenance de l'action, si c'est une initiative de la population / partenaire, de l'agent ou de l'élu. Quel est son but et l'intensité de l'implication. ? »*

- D'où provient l'impulsion d'une démarche de participation pour l'action concernée ? Est-ce à l'initiative de l'agent, du directeur, d'un élu ? Y a-t-il eu des revendications de la part des tiers concertés* ?
  Quelles visées (*se légitimer, augmenter la durabilité de l'action, tester, se démarquer, revendiquer*, se faire entendre*, s'engager**…) ?
- Dans tous les cas, y a-t-il une volonté hiérarchique de promouvoir les démarches de concertation ? Faible/Moyenne/Forte ? Comment se manifeste-t-elle ? Est-elle formalisée ?
- Plus précisément, d'où vient l'idée d'avoir recours à la *concertation*, et pas une autre forme de participation ? Qui a la décision sur le choix du degré de participation adopté ?

METHODES

Objectifs : « *Comment la participation citoyenne s'est-elle déroulée ? Comment a-t-elle été prise en compte ? Savoir si la méthode empruntée a été satisfaisante ou non. »*

- Qui a été concerté (*habitants, partenaires*…) ? Y a-t-il eu une sélection ? (*Tirage au sort, par critères…*). Le panel obtenu a-t-il été satisfaisant (en nombre et en qualité) selon l'agent ? Quelle a été la stratégie de communication ? (*réseaux sociaux, support papier…*)
- Quels outils de concertation ont été utilisés ? (réunions publiques, enquête, sondage en ligne, ateliers participatifs) Détailler le plus possible la méthode, le déroulé. Selon l'agent, la méthode était-elle adaptée ?
- Y a-t-il eu un retour d'information aux personnes concertées de la part du Sicoval (*Normalement oui, en concertation*) ? De quelle manière (réunion, production d'un livrable…)?
- Les actions de concertation effectuées ont-elles été évaluées ? Sur la base de quels indicateurs ?

FREINS ET LEVIERS

Objectif : *« Connaître les difficultés et les freins du déroulement de la participation. Quels étaient les besoins et donc les manques ? »*

- Quelles ont été les principales difficultés dans la mise en place de la démarche de concertation et dans quelle mesure (*Si pas d'idées, suggestions : soutien politique/hiérarchique, conflits avec les groupes concertés, compétences, moyens…) ?*
- A-t-il reçu de l'aide pour mettre en place la démarche de concertation de façon concrète ? De quels conseils/appui a-t-il bénéficié, de la part de qui ? En est-il satisfait ?
- De quels autres moyens (humains, techniques, financiers) a-t-il pu bénéficier dans cette démarche de concertation ? Au final, de quoi a-t-il eu besoin pour mettre en place la démarche et ce qui lui a manqué ?

III – Les impacts et les perspectives

Objectifs *: « Savoir si la personne a été satisfaite et ce que ça lui a apporté. Les impacts positifs sur le Sicoval, sur le projet et sur le territoire. Notion d'empowerment ou de capacitation. Projection sur l'avenir, réitération de la participation ou non. »*

- Selon l'agent, quels ont été les impacts de cette expérience ? :
  - Sur lui-même (*connaissances, compétences, qualités personnelles, aucun*…) ? Développer
  - Sur le Sicoval (c*ohésion dans l'équipe, entre services, entre directions*) ? Développer
  - Sur projet (*accélération, pérennité, promotion, tout l'inverse, aucun…)* ? Développer
  - Sur le territoire (*interconnaissance, liens sociaux, meilleure connaissance de l'action publique, émancipation des personnes concertées dans l'action sociale et territoriale, évolution de l'implication*) ? Percevoir la considération de l'agent pour les acteurs qui ont plus ou moins participé à la mise en place de l'action.
- Selon l'agent, une telle expérience est-elle à répéter sur les projets du Sicoval ? Sur quel type de projet ?

La personne a-t-elle des contacts, des personnes ressources intéressantes à consulter.

GRILLE D'ENTRETIEN - ACTIONS N'AYANT PAS REÇU DE PARTICIPATION CITOYENNE

CONTEXTE

Objectif : *« Connaître l'action en détail »*

- Demander à l'agent de refaire un court historique de l'action (de quel besoin l'action est née, ses objectifs, sa mise en œuvre ?)

REPRESENTATION DE LA PARTICIPATION

Objectif : *« Comprendre pourquoi l'agent n'a pas pratiqué la participation citoyenne dans la mise en œuvre de l'action. Evaluer son niveau de connaissance de la participation et s'il y porte un intérêt »*

- Quelle définition l'agent donne-t-il au mot participation ? Quelle distinction fait-il entre les différents niveaux de participation ?
- A-t-il déjà participé ou organisé un projet de participation citoyenne ? Si oui, quel a été son rôle et qu'en a-t-il pensé ?
- Est-ce que le recours à de la participation a été envisagé ?
  - Si oui, pourquoi cette idée n'a-t-elle pas abouti ?

RAISON DU NON RECOURS

Objectif : *« Savoir pourquoi l'élu ne pratique pas la participation citoyenne. Quels en sont les freins et s'il en a la volonté ? »*

- Selon l'agent, y-a-t-il un intérêt à avoir une démarche participative sur les projets du Sicoval ? Lesquels ?
- Et sur les projets qu'il mène en particulier, le recours à la participation est-il pertinent ?
  - Si oui, qu'est ce qui lui fait défaut aujourd'hui pour se positionner dans une démarche de participation lors de la mise en place de ses projets ? (*soutien technique, soutien hiérarchique, soutien politique, moyens humains, financiers, motivation, conviction* …).
    De quels outils ou aide (humain, technique, financier) a-t-il besoin pour entamer cette démarche ?
  - Si non, pourquoi ?

PERSPECTIVES

Objectif : « *Prendre acte de ses besoins pour mettre en œuvre la participation citoyenne dans les projets. Connaître son souhait sur une éventuelle participation citoyenne dans les projets futurs du Sicoval »*

- Qu'est-ce qui pourrait être mis en place au Sicoval pour faciliter le recours à la participation par les services ? (Dans le cas où cela lui parait utile)

GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES PROJETS AYANT BENEFICIE DE PARTICIPATION CITOYENNE

Enquêteur et accompagnateur :		**Date :**
« Je suis étudiante en aménagement du territoire et j'effectue un stage à la DPE et plus précisément auprès du Conseil de développement. Dans le cadre d'une saisine du Sicoval, le Conseil de développement est chargé de réaliser un diagnostic interne des démarches de participation citoyenne mises en place par les différents services de l'intercommunalité dans le cadre des actions de l'Agenda 21. Ma mission est alors de recueillir des informations auprès d'agents qui ont pu exercer de la participation citoyenne dans les actions de l'Agenda 21 »		
Action n°		
Thèmes	**Questions**	**Items et aides**
CONTEXTUALISATION / DEFINITIONS *Connaître en détail les composantes de l'action et la définition que l'agent se fait de la participation. Vérifier si sa définition correspond au degré de participation adopté.*	▪ Pouvez-vous faire un court historique de cette action (de quel besoin l'action est née, ses objectifs, sa mise en œuvre) ? ▪ Comment définissez-vous « la participation » ? Quelles distinctions faites-vous entre les différents niveaux de participation ?	*Faire un rappel des termes de participation, information, consultation, concertation.* *Support papier avec schéma des formes de participation.*
DEROULEMENT DU PROCESSUS DE CONCERTATION **ORIGINES ET GOURVERNANCE** *Connaître la provenance de l'action, si c'est une initiative de la population / partenaire, de l'agent ou de l'élu.* *Quel est son but et l'intensité de l'implication ?* **METHODES** *Comment la participation citoyenne s'est-elle déroulée ? Comment a-t-elle était prise en compte ?* *Savoir si la méthode empruntée a été satisfaisante ou non.* **FREINS ET LEVIERS** *Connaître les difficultés et les freins du déroulement de la participation. Quels étaient les besoins et donc les manques ?*	**ORIGINES & GOUVERNANCE** ▪ D'où provient l'impulsion d'une démarche de participation pour l'action concernée (Initiative d'un agent, d'un directeur ou d'un élu) ? Est-ce le fruit de revendications de la part des personnes concertées ? ▪ Pour quelles raisons et dans quel but avez-vous engagé de la participation citoyenne dans ce projet ? ▪ Existe-t-il une volonté hiérarchique de promouvoir la démarche de participation ? Comment qualifiez-vous cette volonté ? Est-elle faible, moyenne ou forte ? Comment se manifeste-t-elle ? ▪ Comment avez-vous sélectionné cette forme de participation ? Pourquoi la « concertation » et pas une autre ? Qui est-ce qui a pris la décision du choix du degré de participation ? **METHODES** ▪ Comment avez-vous choisi les personnes à concerter (tirage au sort, critères) ? Quelles sont-elles ? Avez-vous été satisfait de ce panel (en nombre et en qualité) ? Si la réponse est non, comment auriez-vous pu l'améliorer ? ▪ Quelle a été la stratégie de communication ? ▪ Quels outils de participation ont été utilisés (réunions publiques, enquête, sondage en ligne, ateliers participatifs) ? Comment se sont-ils déroulés ? Selon vous, la méthode était-elle adaptée ? ▪ La participation a-t-elle été intégrée au planning technique et au calendrier politique ? ▪ Y-a-t-il eu un retour d'information aux personnes concertées de la part du Sicoval (Normalement oui, en concertation) ? De quelle manière (réunion, production d'un livrable…) ? ▪ Les actions de concertation effectuées ont-elles été évaluées ? Sur la base de quels indicateurs ? **FREINS ET LEVIERS** ▪ Quelles ont été les principales difficultés dans la mise en place de la démarche de concertation et dans quelle mesure (soutien politique/hiérarchique, conflits avec les groupes concertés, compétences, moyens, recours…) ? ▪ Y-a-t-il eu des conflits, dérives ? Qu'avez-vous fait pour les régler ? (Défense des intérêts personnels, NIMBY, querelle de voisinage) ▪ Avez-vous reçu de l'aide pour mettre en pratique la démarche de concertation (humain, technique, financier) ? Avez-vous bénéficié d'appui/conseils ? Si oui, les quels et de la part de qui ? De quoi avez-vous manqué ?	
IMPACTS ET PERSPECTIVES	▪ Selon vous, quels ont été les impacts de cette expérience ?	

Savoir si la personne a été satisfaite et ce que ça lui a apporté. Les impacts positifs sur le Sicoval, sur le projet et sur le territoire. *Notion d'empowerment ou de capacitation.* *Projection sur l'avenir, réitération de la participation ou non.*	- **Sur vous-même** (connaissances, compétences, qualités personnelles, aucun…) ? - **Sur le Sicoval** (cohésion dans l'équipe, entre services, entre directions) ? - **Sur le projet** (accélération, pérennité, promotion, tout l'inverse, aucun…) ? - **Sur le territoire** (interconnaissance, liens sociaux, meilleure connaissance de l'action publique, émancipation des personnes concertées dans l'action sociale et territoriale, évolution de l'implication) ? ▪ Selon vous, une telle expérience est-elle à répéter sur les projets du Sicoval ? Sur quel type de projet ? ▪ *Avez-vous de la documentation concernant cette action (flyer, compte-rendu…) ? Avez-vous des contacts, des personnes ressources intéressantes à consulter ?*

GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES PROJETS N'AYANT PAS BENEFICIE DE PARTICIPATION CITOYENNE

Enquêteur et accompagnateur :		**Date :**
« Je suis étudiante en aménagement du territoire et j'effectue un stage auprès du DPE et plus précisément au sein du Conseil de développement. Dans le cadre d'une saisine du Sicoval, le Conseil de développement est chargé de réaliser un diagnostic interne des démarches de participation citoyenne mises en place par les différents services de l'intercommunalité après la réalisation de l'Agenda 21. *Ma mission est alors de recueillir des informations auprès d'agents qui ont pu exercer ou non la participation citoyenne dans les actions de l'Agenda 21 »*		
Action n°		
Thèmes	**Questions**	**Items, aides, remarques**
CONTEXTE *Connaître en détail les composantes de l'action.*	▪ Pouvez-vous faire un court historique de cette action (de quel besoin l'action est née, ses objectifs, sa mise en œuvre) ?	
REPRESENTATION DE LA PARTICIPATION *Comprendre pourquoi l'agent n'a pas pratiqué la participation citoyenne dans la mise en œuvre cette action.* *Evaluer son niveau de connaissance de la participation et s'il y porte un intérêt.*	▪ Comment définissez-vous « la participation » ? Quelles distinctions faites-vous entre les différents niveaux de participation ? ▪ Avez-vous déjà participé à un projet concerté ? Si oui, quel a été votre rôle et qu'en avez-vous pensé ? ▪ Est-ce que le recours à de la participation a été envisagé ? Si oui, pourquoi cette idée n'a-t-elle pas abouti ?	*Faire un rappel des termes de participation, information, consultation, concertation. Schéma des différents niveaux de participation.*
RAISONS DU NON RECOURS *Savoir pourquoi l'élu ne pratique pas la participation citoyenne. Quels en sont les freins et s'il en a la volonté.*	▪ Selon vous, y-a-t-il un intérêt à avoir une démarche participative sur les projets du Sicoval ? Sur lesquels ? ▪ Pensez-vous qu'il y a intérêt à avoir recours à la participation dans les projets que vous menez ? - Si oui, qu'est-ce qui vous empêche aujourd'hui de vous positionner dans une démarche de participation lors de la mise en place de ses projets ? De quels outils ou aide (humain, technique, financier) nécessitez-vous pour entamer cette démarche ? - Si non, pourquoi ? Freins (élus, hiérarchie, finance, temps…) ▪ Existe-t-il une volonté hiérarchique de promouvoir la démarche de participation ? Comment qualifiez-vous cette volonté ? Est-elle faible, moyenne ou forte ? Comment se manifeste-t-elle ?	
PERSPECTIVES *Prendre acte de ses besoins pour mettre en œuvre la participation citoyenne dans les*	▪ Qu'est-ce qui pourrait être mis en place au Sicoval pour faciliter le recours à la participation par les services ? (Dans le cas où cela lui parait utile) ▪ Si une aide à la participation citoyenne est mise en place, pensez-vous l'utiliser dans vos	

projets. *Connaître son souhait sur une éventuelle participation citoyenne dans les projets futurs du Sicoval.*	projets futurs ? ▪ *Avez-vous de la documentation concernant l'action concernée ?* ▪ *Avez-vous des contacts, des personnes ressources intéressantes à consulter ?*	

ANNEXE 4 : Tableaux des 24 outils mobilisés pour exercer la participation citoyenne dans les projets du Sicoval.

	Détail de l'outil	Projets	Niveau de participation	Outil plus ou moins fonctionnel
Réunion publique	Les citoyens ont la possibilité de s'exprimer devant les décideurs publics qui peuvent ainsi compléter leurs informations et intégrer les demandes qui s'expriment	-SCoT -Redevance incitative : 15 en un an et demi	Information Consultation	Réunions houleuses pour la RI Outil indispensable mais la participation qui en découle se doit d'être bien cadrée pour éviter les revendications personnelles. Cet outil n'est pas adapté à la discussion, il se destine principalement à de l'information sur un projet avancé
Réunion de quartier	Lieu de partage de l'information et de discussions autour d'un projet précis, entre élus, services, acteurs associatifs et citoyens	-PLU Ramonville -Tracé du PLB -Redevance incitative Ramonville Castanet	Information Consultation	Outil qui fonctionne grâce à son échelon de proximité. Autant efficace pour aborder des projets d'envergure que des projets locaux
Réunion en pied d'immeuble	Réunion debout sur un sujet bien spécifique. Ces réunions se limitent aux habitants des immeubles	Sensibilisation Redevance incitative (30 réunions), organisation de ces réunions avec les syndicats des immeubles -Présentation poubelle type sicoval, animation ludique	Information Consultation	-Difficulté à mobiliser les syndicats -Peu de personnes présentes, peu représentatives de la diversité mais bon relais d'information dans certains immeubles
Expositin du projet avec consultation	Outil qui tend à exposer un projet déjà modélisé pour susciter les réactions et les idées de la population sur son amélioration	PLU à Labège	Consultation	Efficace sur un PLU. Grâce aux cartes exposées, la population est capable de s'approprié le sujet rapidement pour ensuite donner son avis
Tables-rondes	Plusieurs tables sont mises à disposition pour se réunir autour d'une thématique. Outil qui restreint le nombre de personnes.	Sensibilisation Redevance incitative	Information Consultation	Réduction de l'effet de groupe, effet positif, dialogue plus évident entre les personnes présentes
Réunion avec des publics cibles	Besoin de réunir des publics spécifiques, de faire ressortir leurs besoins pour construire le projet avec eux	-Conseil de crèche (3 réunions par an : faire ressortir les besoins des parents et des élus pour améliorer l'accueil à la crèche) -Réunion ANRU avec les 18-25 ans	Concertation, voire co-construction	Outil classique qui peut fonctionner s'il est complété par des outils plus ludiques de participation. Animation importante. Dans le cas de l'ANRU : échec de mobilisations des jeunes
Porte-à-porte	Se rendre au plus près de la population dans le but de toucher les personnes « sans-voix »	Sensibilisation au compostage et information sur la redevance incitative	Information	Peu productif et chronophage, personnes désintéressées.

Discussi--ons non formelles sur des lieux publics	Se rendre directement, sans communication préalable, là où les personnes visées sont regroupées pour tenter des interactions	-Terrains familiaux pour les familles du voyage -Plan d'aménagement participatif (Sénégal)	Consultation Concertation	Succès mais il faut bien cadrer l'objet de la participation et faire le tri dans les informations récoltées Autre culture, s'inspirer de ces pratiques
Entretien individuel	Entretien en B2B avec la ou les personnes concernées par le projet	Les Floralies	Information Consultation	Accompagnement de manière plus personnalisée. Très efficace mais chronophage. Outil utilisé en cas d'exception
Plateforme numérique (forum)	Plateforme sur laquelle les habitants peuvent donner leur avis librement	-Piscine -ZAC du Rivel	Consultation	Difficulté à capitaliser les informations recueillies sur le forum. Ce sont souvent des remarques faites dans la précipitation Besoin que la plateforme soit cadrée et suivie un minimum
Evènements dans les lieux publics	Profiter d'un évènement public pour transmettre des informations et faire participer les habitants de manière ludique	-Temps festifs petite enfance (implication des parents) -Stand de sensibilisation au compostage sur les marchés de plein vent	Information ??	-Bonne approche mais évènement ponctuel -Efficace lorsque c'est pratiqué de manière ludique
Foyers témoins		Mettre en place un nouveau geste par semaine pendant 6 mois.	?	ADEME
Petit-déj thématique	Outil innovant qui permet de discuter d'un sujet autour d'une activité ludique	Dans les couloirs du Sicoval avec des consignes de tri, chiffre à l'appui pour montrer la consommation + Elu témoin	Information Consultation	Découragement, pas efficace, pas de reconnaissance. Peu efficace en interne. Cependant, cet outil innovant peut toucher d'autres personnes dans un autre contexte (café des mobilités ou bien une matinée consacrée aux plus jeunes)
Hotline question-réponse	Renseigner/accompagner les usagers par téléphone	Redevance incitative Gestion relation à la population	Information	Important en cas de crise majeure comme on a pu le constater lors de la première facture à blanc de la redevance incitative Dispositif qui nécessite un coût humain important Vecteur de communication direct et personnalisé apprécié par la population
Questionnaire destiné à un public cible	Liste de questions plus ou moins ouvertes afin de prendre connaissance de certains besoins méconnus	ANRU (question sur les besoins des jeunes)	Consultation	Pas d'évaluation mais utile pour construire le projet
Enquête de satisfaction	Consultation sous forme de questionnaire qui permet de s'ajuster aux besoins des clients	Gestion relation à la population	Consultation	Outil qui fonctionne s'il intègre des questions ouvertes afin que les personnes questionnées puissent s'exprimer
Pétition	Outil quantitatif	PLB	Consultation	Grand succès : 1000 signatures mais résultats non argumentés
Enquête publique	Outil quantitatif, Donner son avis sur un projet sur un registre ou sur un site internet.	PLB : donner son avis sur le site de la préfecture.	Consultation	Grand succès dans le cadre du PLB : 5 000 avis mais résultats non argumentés

Sondage téléphonique	Travail préparatoire en amont pour sélectionner un groupe d'habitant représentatif. Un service les appelle tout-à-tour pour les sonder.	Enquête 2009 sur la citoyenneté.	Consultation	Base de données importante. Résultats représentatif de la population qui apporte des informations sur le territoire et les services. Coût non négligeable
Atelier prospectives	Groupes de travail thématiques afin de discuter de certains projets pour l'avenir.	Agenda 21, animation de solidarité villes	Concertation Co-construction	Satisfait de la prestation de Solidarité villes (animation populaire)
Confér-----ences citoyen---nes	Ouverte à tout le monde	Agenda 21	Information Consultation	Bonne solution pour que chacun puisse s'exprimer. Mixité entre les élus et les citoyens
Forum	Stands associations, marché, conférence autour d'un thème – ponctuel sur une journée.	Agenda 21, développement durable	Information Consultation	Belle matinée festive, beaucoup de monde
Groupe de travail	Des personnes pré-choisies se réunissent autour d'une table afin que chacun s'exprime sur un sujet précis par le biais d'un brainstorming.	CCSPL co-construction du règlement intérieur : 7 élus, 7 représentants de la société civile	Co-construction	Très efficace, cependant les élus ont des difficultés à brainstormer avec les associations. Chacun a des difficultés à sortir de son rôle
Commission	Réunion à huis clos avec des personnes choisies pour discuter d'un projet. Dans certains cas, les personnes présentent doivent donner son avis sous la forme d'un vote	-CCSPL : avec 7 représentants de la société civile et 7 élus -Codev : les membres du Codev	Concertation Co-construction	Outil efficace pour que chacun puisse donner son avis sur le sujet abordé. Les décisions sont prises de manière collégiale au Codev. L'élu est seul à prendre les décisions à la CCSPL, seulement consultatif.

ANNEXE 5 : Tableau des agents et des actions sélectionnées de l'Agenda 21

Actions	Personnes ressources	Accompagnateurs	Date
N°56 : « Requalifier l'ensemble de Labège Innopole et mettre en œuvre le projet Innométro afin de donner une nouvelle dimension au site »	Christophe LEROY (DAEE)	Hervé LHOTELLIER	16/02
N°7 : « Elaborer et conduire des projets d'aménagement urbain et de planification des communes à leur demande : élaboration et modification des PLU, cartes communales et POS, dossiers d'urbanisme opérationnel… »	Corinne STEFANI et Ludovic MARRE (DAUH)	Cédric VANDAELE	08/03 16h
N°20 : "Accompagner le prolongement de la ligne B du métro jusqu'à Labège Innopole, incluant le déplacement de la gare de Labège Innopole au terminus de la Cadène »	Julien CALLE (DAUH)	Hervé LHOTELLIER	21/03 10h
N°211 : Redevance incitative	Elodie DELMAS (DEP)	Cécile VALVERDE	29/03 - 16h30
N°109 : Améliorer les conditions d'accueil des gens du voyage : fiche action 19 du PLH	Magali DUMOND (service civique) Aurélien HUBERDEAU (DAUH et DSAT)	Jean-Jacques GUIBERT	23/03 - 10h 05/04 - 14h30
N°242 : Animation de sensibilisation auprès des jeunes, des salariés et du grand public	Véronique LAVANDIER (DCOM)		30/03 - 10h
N°145 : Politique événementielle comme vecteur de lien social et promotion des activités culturelles et sportives N°141 : Temps d'échanges et de rencontres entre les acteurs culturels, sportifs et les collectivités locales	Christian ABBA (DSAT)	Jean-Jacques GUIBBERT	01/04 - 9h30
N°110 : « Mieux appréhender la gestion du parc locatif social, gérer de façon coordonnée la demande et les attributions de logements sociaux : fiche action 10 du PLH »	Isabelle PAGES (DAUH et DSAT)	Bertrand CERTAIN	04/04 - 15h30
N°88 : Accompagnement des 18-25 ans	Emmanuelle BENASSI (DSAT)	Bertrand CERTAIN	15/02
N°85 : « Définir une politique pour chaque service à la personne ci-dessous et gérer les équipements, personnels, dispositifs y afférent : Petite enfance (0 à 4 ans révolus) »	Magalie CUNNAC (DIAS)		10/03 - 15h30
N°126 : Coopération décentralisée	Benjamin DUMAS	Jean-Jacques GUIBBERT	19/04/2016 - 10h
Gestion de la relation à la population : CCSPL	Sophie Garnier	Cécile VALVERDE Cédric VANDAELE	20/04 - 16h

N°236 « Définir et mettre en œuvre un dispositif de communication et de participation citoyenne pour accompagner les chantiers du Sicoval»	Virginie BERGON (DCOM)		18/03 - 14h
-Concertation de l'agenda 21 -Construction du conseil de développement	Cécile RODRIGUEZ	Cédric VANDAELE	15/04 - 10h30

Légende :

-Bleu : projets liés à planification urbaine
-Rose : projets à caractère social
-Vert : Supports et instance de participation