



HAL
open science

Les citoyens acteurs de l'aménagement urbain : Rennes et ses habitants à l'épreuve du budget participatif

Chloë Rutault

► **To cite this version:**

Chloë Rutault. Les citoyens acteurs de l'aménagement urbain : Rennes et ses habitants à l'épreuve du budget participatif. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2019. dumas-03197187

HAL Id: dumas-03197187

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03197187v1>

Submitted on 13 Apr 2021

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.

Copyright



Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

Année 2018-2019

Voie d'approfondissement :
Aménagement et Politiques Urbaines (APU)

Soutenu le 8 juillet 2019

Devant le jury composé de :

Présidente du Jury : Anaïk PURENNE

Maître de TFE : Emmanuel MARTINAIS

Experte : Marine HUET

Par

Chloë RUTAULT

Les citoyens acteurs de l'aménagement urbain :
Rennes et ses habitants à l'épreuve du budget participatif

Notice Analytique

AUTEUR			
Nom	RUTAULT		
Prénom	Chloë		
ORGANISME D'ACCUEIL			
Nom de l'organisme et Localité	TFE réalisé en autonomie		
Nom du Tuteur	Emmanuel MARTINAIS		
ANALYSE DU TFE			
Titre (français)	Les citoyens acteurs de l'aménagement urbain : Rennes et ses habitants à l'épreuve du budget participatif		
Titre (anglais)	Citizens acting in urban planning: Rennes and its inhabitants through the participatory budget		
Résumé (français)	<p>Les expériences participatives en Europe se développent pour répondre à une crise de la démocratie représentative. S'inscrivant dans ce mouvement, le budget participatif rennais est la promesse d'un nouveau lien entre habitants, citoyenneté et urbanisme.</p> <p>Cette étude s'intéresse tout d'abord aux habitants qui s'y engagent : leur identité et leurs motivations. Il se place ensuite au cœur de leur expérience en analysant le déroulement du dispositif et son impact sur les citoyens.</p> <p>Finalement, le pouvoir d'agir sur l'aménagement urbain donné aux Rennais est à relativiser. Il n'est pas accessible à tous et leur <i>empowerment</i> par le budget participatif est limité.</p>		
Résumé (anglais)	<p>Participatory experiences in Europe are increasing in order to balance representative democracy crisis. Include in this movement, the Rennes participatory budget is the promise of establishing a new link between inhabitants, citizenship and urbanism.</p> <p>Firstly, this study focuses on the motivations and identity of the inhabitants taking part in the dispositive. Then, it describes the participatory budget process and its influence on citizens.</p> <p>Finally, the acting power on urbanism given to the Rennais is reserved. Only a part of the population is able to access it and the empowerment allowed by the dispositive is limited.</p>		
Mots-clés (français)	Budget participatif, citoyen, démocratie, participation, urbanisme		
Mots-clés (anglais)	Participatory budget, citizen, democracy, participation, urbanism		
Termes géographiques	Rennes		
COLLATION			
	Nb de pages	Nb d'annexes (nb de pages)	Nb de réf. biblio.
	105	0	21

Remerciements

Je souhaite tout d'abord adresser mes remerciements à mon directeur de mémoire, Emmanuel Martinais, qui m'a accompagnée et guidée tout au long de mon travail. Il a toujours su m'accorder du temps et répondre à mes interrogations avec de précieux conseils.

Je remercie également Anaïk Purenne et Marine Huet pour leur participation à mon jury de soutenance, respectivement en tant que présidente et experte.

Je tiens aussi remercier toutes les personnes que j'ai rencontrées lors de mon enquête qui m'ont accordé du temps et ont accepté de partager leur expérience. Ces moments d'échange m'ont beaucoup enrichie et leurs témoignages précieux ont nourri ma réflexion.

Sommaire

Notice Analytique	1
Remerciements	2
Sommaire	3
Liste des illustrations.....	6
Introduction	7
Un contexte politico-législatif favorable aux initiatives participatives.....	7
Le budget participatif : un outil novateur de participation citoyenne	7
Le budget participatif comme objet de recherche	8
Étude de cas : le budget participatif de la ville de Rennes	9
Questionnement.....	10
Méthodologie de l'enquête de terrain.....	11
I. Qui s'engage dans le budget participatif ?	15
A. Les vieux et les nouveaux visages de la démocratie participative	15
1. Le participant moyen : un déjà vu des dispositifs de participations ?.....	15
2. Participation spatiale et sociologie des quartiers rennais.....	23
B. Les absents, comment convaincre de participer ?	25
1. Qui sont les absents ?.....	25
2. Les raisons derrière la non-participation.....	27
3. Parler du budget participatif, quelle stratégie la mairie adopte-elle pour faire participer ?.....	28
C. Pourquoi participer ? Les formes d'engagement dans le budget participatif	33
1. Des formes d'engagement diverses déjà rencontrées dans d'autres dispositifs participatifs.....	33
2. Un nouveau profil : les porteurs accompagnants	37
D. Conclusion partielle.....	40

II.	Être lauréat : compétition et rapports de force sur le chemin des projets lauréats	43
A.	Un parcours par définition discriminant ?	43
1.	Élaborer son projet : un premier pas à franchir.....	43
2.	Le jury : une étape frustrante	47
3.	Gagner des voix : une campagne déterminante	52
B.	Rapport de force et compétition entre les porteurs	54
1.	Nouvelle typologie des porteurs	54
2.	Des rapports de domination entre les porteurs.....	58
C.	Des rapports de force qui créent des dérives	61
1.	Une privatisation par les groupes les plus influents.....	62
2.	À l'autre extrême : le budget participatif, un cahier de doléances ?.....	65
3.	Quels projets doivent être financés par le BP ?	68
D.	Conclusion partielle	71
III.	Après le vote, trajectoire de porteurs et défis pour le budget participatif de demain....	75
A.	La réalisation, une dernière étape qui met à l'épreuve les ambitions de participation	75
1.	Des difficultés pour intégrer l'habitant dans la réalisation	75
2.	Frustration et désillusion des citoyens	79
3.	Un problème de publicité fatal pour la bonne image du BP	82
B.	L'après participation : retour d'expérience des porteurs interrogés	84
1.	Un dispositif approuvé et enrichissant	84
2.	... Mais qui ne convainc pas totalement ses participants.....	87
3.	Un outil créateur d'engagement citoyen ?	89
C.	Qui participera au budget participatif de demain ?.....	91
1.	Des porteurs de moins en moins nombreux	91
2.	Une professionnalisation au fil des éditions	94
D.	Conclusion partielle	98

Conclusion.....	101
Bibliographie.....	103

Liste des illustrations

Figure 1 L'engagement associatif chez les porteurs interrogés	16
Figure 2 Nombre d'années de résidence dans le même quartier par porteur	20
Figure 3 répartition des porteurs interrogés par tranche d'âge	21
Figure 4 Nombre de projets déposés par quartier lors des 4 éditions du BP	23
Figure 5 Extrait campagne de communication BP4 (Source : rennes-infos.fr).....	30
Figure 6 Proportion des projets soumis au vote en fonction de leur échelle de rayonnement (BP2)	67
Figure 7 Nombre de votants (numériques) par édition	92
Figure 8 Nombre de projets déposés par édition	92
Figure 9 Évolution de la proportion de projets soumis au vote au cours des 4 éditions du BP95	

Introduction

Un contexte politico-législatif favorable aux initiatives participatives

Depuis la fin des années 1980, les politiques publiques cherchent à renforcer la participation citoyenne dans la prise de décision politique locale. Elles ont pour but de valoriser un acteur longtemps mis à l'écart : l'habitant et son expertise dite d'usage. Ainsi, du point de vue institutionnel, les outils de concertation et la volonté d'associer les citoyens se sont fortement développés. De nouveaux dispositifs ont éclos de cette tendance comme les conseils de quartier, les comités d'usagers ou encore les budgets participatifs. Ils ont été suivis par une législation qui a renforcé le rôle et l'importance du citoyen dans la prise de décision locale¹. C'est le cas par exemple de la loi Barnier qui rend obligatoire la participation des habitants pour tout projet d'aménagement d'intérêt national. Ce retour à une démocratie de proximité et centrée sur le citoyen répond à une crise de la démocratie représentative plus profonde. En effet, la perte de confiance dans les institutions et les élus, comme le déclin de la participation électorale en sont les indicateurs. Cela a des répercussions concrètes sur l'action publique locale. Les décisions politiques sont sans cesse remises en cause, comme cela a pu être visible sur des grands projets d'aménagement contestés. Les citoyens ne considèrent plus que le principe d'élection suffit à légitimer l'acteur public. C'est donc en contrepoids de cela que se développe de nouveaux modèles de démocratie participative. Ils connaissent un essor particulier, poussés par la volonté des politiques de réussir à regagner l'acceptabilité sociale de leurs décisions. Par ailleurs, l'idée de ces législations est de renouer le citoyen avec la question politique. La participation permettrait de former les habitants et de les sensibiliser à l'intérêt général². Un des dispositifs les plus marquants de la sphère participative est le budget participatif.

Le budget participatif : un outil novateur de participation citoyenne

Le budget participatif est originaire d'Amérique latine. Il a été pour la première fois mis en place à Porto Alegre en 1989. Poursuivant des objectifs sociaux ambitieux, il est considéré comme l'un des dispositifs les plus novateurs³. Son but premier était de permettre aux classes

¹ BLONDIAUX Loïc. « L'idée de démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes ». 11 novembre 2004. Conférence de la chaire MCD (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004)

² TALPIN Julien. « Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs ». 2006. *Politix*, n°75 p. 11 – 31.

³ GENRO Tarso, DE SOUZA Ubiratan. « Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre ». 1998. Éditions Charles Léopold Mayer.

populaires de s'exprimer et de lutter contre les inégalités spatiales, notamment en termes d'infrastructure. Fort de son succès, le modèle s'est exporté en Amérique du Sud, jusqu'à gagner l'Europe. Il repose sur l'attribution d'une partie du budget de la ville soumise à la décision des habitants. Ce sont eux qui vont être associés au choix des projets financés par cette enveloppe définie par la mairie. Le but est de rendre les citoyens acteurs d'une partie des décisions budgétaires et qu'ils soient force de proposition. Plusieurs expériences de BP⁴ ont alors été conduites en France avec un principe et des objectifs similaires. Les différences entre eux tenant plus du déroulement et de l'objet du budget.

Le budget participatif comme objet de recherche

Le budget participatif est l'objet de plusieurs recherches en France, du fait de son apparition sur le territoire. L'une des expériences hexagonales les plus notables est le BP des lycées de Poitou-Charentes, mis en place par Ségolène Royal, alors présidente du conseil régional. Alice MAZEAUD en a étudié les participants et le fonctionnement, à la fois à l'échelle de l'établissement mais aussi les interactions entre les différents lycées. Elle a mis en évidence les logiques de participation et d'allocation de l'argent public⁵. Elle s'est aussi placée du point de vue des acteurs en analysant les motivations derrière leur participation. Pour esquisser cette sociologie de l'engagement⁶, elle s'est associée avec Julien TALPIN. Il s'est, lui, beaucoup intéressé à l'impact des expériences participatives sur les citoyens⁷. La participation aurait la vertu de former le citoyen à la recherche de l'intérêt général. Il propose de soumettre cette intuition au test à partir de deux enquêtes ethnographiques de BP à Morsang-sur-Orge et le 11^{ème} arrondissement de Rome. Pour lui, c'est la délibération qui est intrinsèque au rôle de bon citoyen adopté par les participants, c'est une compétence développée de manière pragmatique. Héloïse NEZ s'est aussi intéressée à la politisation par la participation, cette fois dans les budgets participatifs de Cordoue et du 20^{ème} arrondissement de Paris⁸. Elle y constate l'apprentissage de différents savoirs par les participants qui peuvent ensuite être de nouveau mobilisés dans les sphères politiques et associatives. C'est cependant une minorité de citoyens

⁴ BP réfère tout au long de ce travail à budget participatif.

⁵ MAZEAUD Alice. « Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives ». 2012. *Genèses*, n°88 p. 89 à 113

⁶ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 387 à 404.

⁷ TALPIN Julien. « Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs ». 2006. *Politix*, n°75 p. 11 – 31.

⁸ NEZ Héloïse. « La professionnalisation et la politisation par la participation : trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue ». 2013. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20 p. 29 à 53

qui va être concernée, les effets notables de la participation restant marginaux. À travers ces deux expériences, elle a par ailleurs étudié les logiques d'allocation de l'argent public socialement et spatialement. Les BP européens, au contraire de celui de Porto Alegre, semblent avoir plus de difficulté à tendre vers une justice sociale et la redistribution de richesse. Au contraire, ils peuvent donner du poids et du pouvoir pour accélérer des phénomènes comme la gentrification⁹.

Il s'agit, dans ce travail de fin d'étude, d'évaluer le budget participatif rennais et son fonctionnement à la lumière des précédentes recherches menées en France. Pour comprendre le déroulement et les logiques à l'œuvre dans ce dispositif, je me placerai du point de vue des acteurs, qu'ils soient habitants ou institutionnels. De plus, ce travail se place au niveau d'une ville, il sera donc aussi question de voir quelles sont les influences socio-spatiales de cette échelle.

Étude de cas : le budget participatif de la ville de Rennes

À l'image de cette tendance participative, la ville de Rennes a donc mis en place depuis 2015 un budget participatif, qui est cette année renouvelé pour la quatrième fois, fort d'un succès croissant. Il prend place dans un contexte de renforcement de la démocratie locale initié par la municipalité en exercice. S'il s'agit, au départ, d'un outil parmi d'autres développés dans la charte de la démocratie locale rennaise, le BP prend rapidement le rôle de fer de lance de l'initiative participative développée par la collectivité.

Son fonctionnement est le suivant : la ville décide d'attribuer une partie de son budget à la réalisation de projets portés par les citoyens et les associations. Ces projets peuvent être de plusieurs natures : environnement, solidarité, culture et patrimoine, sport et loisir ou aménagement des espaces publics, et peuvent porter sur un lieu précis ou sur la ville dans sa globalité. N'importe quel citoyen peut proposer son projet sur la plateforme en ligne. Ils sont ensuite évalués techniquement par les services de la ville dans un second temps. Il s'agit de déterminer si les projets déposés sont techniquement et financièrement réalisables. Les projets passants cette étape sont ensuite soumis aux votes des habitants, en ligne ou dans des bureaux

⁹ NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.

de vote installés dans tous les quartiers de la ville. Ceux qui ont le plus de voix seront sélectionnés pour être réalisés.

Ce nouveau dispositif nous amène à nous questionner sur l'identité des habitants qui s'engagent dans le budget participatif comme nouveaux acteurs de l'aménagement urbain, mais aussi sur les étapes qu'ils traversent et comment cette expérience impacte leur rapport à l'engagement et la citoyenneté.

Questionnement

Le budget participatif s'inscrit dans le développement d'une démocratie participative plus proche du citoyen et de l'intérêt général. Le modèle de Rennes est ainsi voulu pour que le plus grand nombre puisse voter et participer afin de produire un retour de l'engagement citoyen dans la vie publique de la ville, et notamment dans son aménagement. Comme c'est le cas pour de nombreux dispositifs participatifs¹⁰, c'est la mairie qui en a pris l'initiative. Ce n'est pas venu des habitants eux-mêmes. Il ne s'agit donc pas d'une revendication citoyenne qui a émergé de manière générale mais d'un outil que la ville a voulu mettre au service de ses citoyens.

Cette pratique interroge tout d'abord l'identité des participants. Le BP a la vocation de s'adresser à tous les habitants, mais qui sont les personnes qui s'y engagent réellement ? Quels intérêts trouvent-elles dans leur participation et quelles en sont les raisons ? Dans l'imaginaire collectif, le participant moyen est un jeune retraité, ancré dans son quartier et au capital socio-culturel élevé. Si le BP a émergé dans un contexte de crise de la représentativité politique, parvient-il au contraire à rassembler un public de citoyens diversifié et représentatif ? Le BP de Porto Alegre visait la participation des classes les plus populaires, habituellement absentes, dans un objectif de justice sociale et spatiale. Celui de Rennes permet-il de rendre la parole à ces habitants souvent dominés ou au contraire reproduit-il les mécanismes d'exclusion des dispositifs français déjà en place ?

Comme chaque budget participatif celui de Rennes a ses propres règles et un déroulement unique. Quel est son impact sur les participants ? Le BP semble être investi par une classe de citoyens supérieure et dominante qui écrase les habitants éloignés de la participation. Nous pouvons alors nous interroger si des rapports de force existent au sein même des porteurs de

¹⁰ GODBOUT T. Jacques. « *La participation contre la démocratie* ». 1983. Éditions Saint Martin, Collection pratiques sociales.

projets. Prendre part au BP, nécessite du temps et des compétences variées qui sont souvent les mêmes que celles mobilisées dans l'engagement local et associatif plus classiques. Il faut, à la fois être capable de mettre à l'écrit un projet, mais surtout de le vendre et de récolter des voix pour qu'il soit réalisé. À travers ces différentes étapes, les porteurs de projets entrent en compétition. Certains peuvent alors être exclus car disposant de moins de moyens ou ayant des difficultés à mettre en pratique ces compétences. Le BP interroge alors : est ce qu'il ne contribue pas à créer une élite de super citoyen ? Il conduirait alors à des dérives d'utilisation, par exemple avec l'apparition de porteurs dominants qui se l'accapare. Par ailleurs, le format du dispositif garantit la réalisation de deux projets par quartier et de projets à l'échelle de la ville qui concentrent le reste du budget. Ce choix d'attribution a-t-il un impact sur les comportements et le pouvoir d'aménagement des différents porteurs de projets ?

Une fois l'étape du vote terminée, le destin des porteurs de projets se sépare. Les lauréats sont alors confrontés à la réalisation de leur projet. Comment procède les services de la ville pour intégrer le citoyen à celle-ci ? C'est l'étape qui est censée développer le plus l'*empowerment* réel du citoyen, qu'en est-il dans la pratique ? Outre les lauréats, quels sont les enseignements et les retours d'expérience de l'ensemble des porteurs de projet ? Le BP parvient-il à convaincre ses participants ? Par ailleurs, les dispositifs participatifs ont la réputation de former les citoyens et de les rendre plus compétent dans la vie publique. Le BP rennais a-t-il influencer la trajectoire personnelle de certains participants ? Après quatre éditions leur rapport au dispositif s'est certainement modifié, dans quelle mesure continuent-ils de participer ? Les porteurs de projet ont-ils évolué ?

Pour répondre à ce questionnement, nous nous intéresserons dans un premier temps à l'identité des porteurs de projet et leurs motivations à s'engager. Nous verrons ensuite comment se déroulent les différentes étapes du BP et leur vécu par les différents acteurs. Enfin, nous nous intéresserons aux suites de la participation, à la fois dans la réalisation des projets mais aussi par le retour d'expérience des participants interrogés.

Méthodologie de l'enquête de terrain

Afin de répondre à ce questionnement, j'ai mené une enquête de terrain au cœur du budget participatif rennais. C'est un dispositif innovant conduit à l'échelle de la ville et qui prend appui fortement sur l'outil numérique.

Les entretiens semi-directifs avec quatorze porteurs de projets qui ont participé au BP sont ma principale source d'information. Pour les contacter j'ai pris appui sur la plateforme en ligne dédiée au BP qui permet d'avoir accès à toutes les données sur les projets. En effet, c'est à travers cette plateforme que les porteurs déposent leurs projets qui sont ensuite visibles par l'ensemble des citoyens rennais. Ils peuvent, lors de la session de vote, y avoir accès, les lire et ensuite voter pour leurs préférés. Le choix est laissé aux porteurs de révéler leur identité ou d'agir sous un pseudonyme. Pour des raisons de facilité, j'ai contacté uniquement ceux qui affichaient leurs noms. D'autre part, la recherche des porteurs a été réalisée selon le critère que les projets portaient sur l'espace public. J'ai donc contacté uniquement des personnes ayant déposé un projet appartenant à cette catégorie. Dans la mesure du possible, j'ai essayé de diversifier les profils des porteurs : association ou habitant, quartier indiqué dans le projet, type de projet présenté et public visé ou encore l'édition du BP à laquelle ils ont participé¹¹. En plus des entretiens, certains porteurs m'ont aussi transmis des documents comme des compte-rendu de réunion ou des mails échangés avec la mairie qui viennent compléter leur propos.

Par ailleurs, j'ai aussi réalisé un entretien avec le directeur de la fabrique citoyenne, qui est en charge de l'organisation et de la promotion du BP. Cet entretien permet d'avoir un recul institutionnel sur le fonctionnement en interne du BP. C'est aussi un nouveau point de vue sur les difficultés de fonctionnement qui sont rencontrées par les citoyens.

En parallèle de ces entretiens, j'ai commencé une recherche bibliographique orientée d'abord sur les travaux réalisés sur les budgets participatifs. Par leur similarité avec le terrain choisi, ils permettent de comparer les logiques en œuvre entre les acteurs mais aussi d'avoir des pistes de réflexion sur les participants. En effet, une partie de ce mémoire portant sur l'identité des porteurs de projet, je me suis aussi intéressée à la sociologie de l'engagement. Enfin, bien comprendre les enjeux de la démocratie participative permet de mettre en perspective une expérience comme le BP ;

D'autre part, j'ai réalisé un traitement statistique à partir des données disponibles sur la plateforme, j'ai créé une base de données sur les projets déposés concernant les espaces publics pour essayer d'identifier des grandes tendances. Sur la plateforme plusieurs données peuvent être intéressantes à exploiter : la répartition spatiale des projets, le chiffrage des projets fait par la mairie, la répartition entre les associations et les habitants, les lieux et les publics qu'ils visent

¹¹ Tous ces critères sont visibles sur la page de présentation de chaque projet.

à impacter etc. Cette étude statistique vient donc compléter les entretiens et la recherche bibliographique. Elle a aussi donné lieu à la lecture d'un grand nombre de projet, ce qui permet de mieux comprendre la nature de ce qui est déposé sur la plateforme.

I. Qui s'engage dans le budget participatif ?

Le budget participatif (BP) de la ville de Rennes vient de clore sa quatrième saison. Au fil des éditions, de nombreux porteurs de projets se sont investis dans le dispositif en partageant leurs idées. Mais qui sont ces participants ? L'objectif affiché du dispositif est de permettre au plus grand nombre de Rennais de renouer avec la citoyenneté et de s'impliquer dans leur ville. Mais les porteurs de projets sont-ils si divers en réalité ? Est-ce que le BP diffère des autres instances de démocratie participative, qui réunissent principalement une classe sociale favorisée ? S'il affiche des taux de participation assez élevés, la majorité des Rennais ne participe pas, cela questionne alors sur les absents qui ne parviennent pas à être touchés par ce nouveau dispositif. Enfin, les raisons derrière l'engagement des citoyens dans les dispositifs participatifs sont peu connues, nous chercherons à les identifier dans le cas des porteurs de projet interrogés.

A. Les vieux et les nouveaux visages de la démocratie participative

Une des ambitions de la démocratie participative est de donner la parole au plus grand nombre et de renouer élus et citoyens, au-delà de la démocratie représentative. Dans cette mouvance, le budget participatif entend lui aussi rassembler et faire participer les habitants dans leur plus grande diversité. Cet objectif, clairement affiché par l'équipe municipale, lors de la campagne électorale, est-il rempli ? Le BP permet-il réellement à de nouvelles figures citoyennes de s'intégrer dans la démocratie locale ? Ou bien retrouve-t-on toujours le participant type ? Le retraité de classe moyenne supérieure très engagé associativement est-il le porteur de projet par excellence ?

1. Le participant moyen : un déjà vu des dispositifs de participations ?

Il s'agit ici de déterminer quels sont les participants type que l'on retrouve dans le BP de Rennes à travers les porteurs de projet interrogés. Afin de déterminer si celui-ci permet d'attirer de nouveaux publics, ils seront comparés au participant type d'autres instances démocratiques, comme le conseil de quartier.

Dans l'imaginaire collectif, la caricature de l'engagé dans la démocratie locale consiste en un jeune retraité déjà investi associativement, intégré dans son quartier depuis relativement longtemps et appartenant à la classe moyenne, voir à la classe moyenne supérieure. Cette

tendance est vérifiée par l'enquête réalisée auprès des conseils de quartier de la ville de Paris¹² et dans les travaux d'Héloïse NEZ sur les BP de Cordoue et celui de la voirie de la mairie du 20^{ème} arrondissement de Paris¹³. La majorité des conseillers y sont âgés, issus de milieux favorisés et habitent depuis longtemps dans leur quartier. À priori, le BP s'inscrit dans cette tendance¹⁴, avec une majorité de participants (votants et porteurs confondus) qui présentent aussi ces caractéristiques. Il est question ici, de s'intéresser plus particulièrement au profil des porteurs de projet interrogés qui ont participé au moins à l'une des quatre éditions.

Des porteurs de projets déjà très engagés

Tout d'abord, une norme d'engagement associatif semble établie chez les porteurs de projet¹⁵. Parmi les interrogés, la moitié occupe une position de membre structurant d'une association et seulement deux porteurs ne sont engagés dans aucune association.

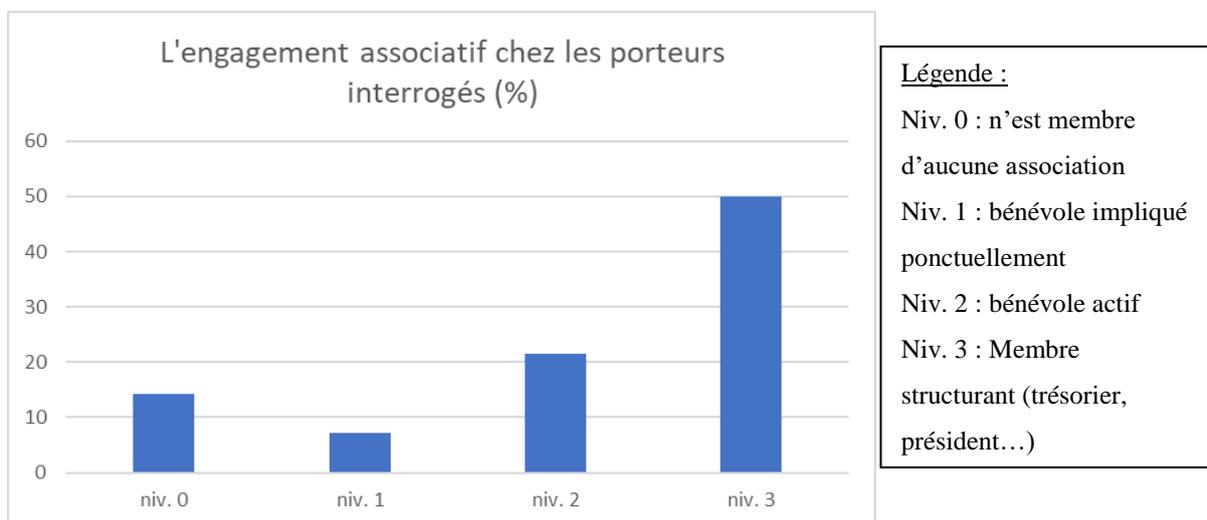


Figure 1 L'engagement associatif chez les porteurs interrogés

Les porteurs sont déjà des personnes impliquées dans la vie citoyenne par d'autres engagement que le BP. Les associations dont ils font partis sont très diverses et n'ont pas de dénominateur commun. Elles traitent de sujet qui vont de l'écologie en ville à l'accueil de migrants. Toutefois, comme le fait remarquer ce porteur, on peut se demander si le BP n'attire pas seulement des personnes qui gravitent dans ce monde associatif. Elles sont alors déjà plus ou moins liés aux

¹² Rapport trajectoires, « Les conseils de quartier à Paris : le regard des conseillers », 2007.

¹³ NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.

¹⁴ MESLET Fabien. « Le Budget participatif de Rennes : outil d'intégration ou fabrique à exclusion ? ». 2016. Mémoire Sciences Po Rennes.

¹⁵ MESLET Fabien. « Le Budget participatif de Rennes : outil d'intégration ou fabrique à exclusion ? ». 2016. Mémoire Sciences Po Rennes.

autres dispositifs mis en place par la mairie. C'est ce que souligne ce porteur, surpris de toujours retrouver à peu près le même cercle de personnes, déjà très lié au monde associatif.

« On retrouve dans les réunions ou pour distribuer des tracts un peu toujours les mêmes. C'est le monde associatif, ce sont des structures plus ou moins liées à la mairie ou à la métropole qui s'activent autour des budgets participatifs. », P9

L'engagement associatif semble être un marqueur des porteurs de projet rencontrés. Par ailleurs, ils ne semblent pas être politiquement engagés. Leur activité politique se limite au vote, qu'ils considèrent, dans l'ensemble, comme un devoir civique. Le monde politique a son importance, comme l'indique cette porteuse, mais elle ne souhaite pas y évoluer.

« Au niveau engagement politique, je ne me sens pas du tout apte. Pour autant je m'engage en votant. Chaque fois que je peux voter, je le fais. », P14

L'investissement des porteurs rencontrés dans des structures politiques, comme les partis, est très faible. Cela ne les empêche pas d'avoir des convictions, de s'intéresser à l'actualité et d'accorder de l'importance à la démocratie représentative. Cependant, leur engagement reste souvent au stade du vote. Seuls 2 porteurs sur 14 interrogés ont clairement affiché une couleur politique et leur activité dans un parti. Les autres préfèrent à chaque fois l'engagement associatif, syndical ou plus généralement citoyen. C'est notamment le cas de cette porteuse qui a des convictions mais qui n'est engagée dans aucune structure.

« En politique non. J'ai des convictions politiques mais pas d'affiliation. Mon engagement il est plus citoyen. », P1

Pour un certain nombre de porteurs, la politique ne prend pas le sens d'appartenance à un parti. Elle ne se résume pas à la démocratie représentative, mais est tournée vers le vivre ensemble et son amélioration. La politique semble avoir un sens plus citoyen¹⁶ comme le présente ce porteur.

¹⁶ BRECHON Pierre. « Comportements et attitudes politiques », introduction. 2006. Collection Politique +, Presse universitaire de Grenoble.

« Je n'ai pas d'engagement politique. Après j'ai des opinions politiques très, je ne vais pas dire arrêtées ce n'est pas ça, mais qui sont marquées. Mais pour moi tout ce que je fais c'est politique, pour moi la vie est politique. Souvent on dit politique ce sont les élections, mais moi c'est beaucoup plus large que ça, moi c'est la vie. C'est comment on vit dans un quartier, comment on construit des choses avec les personnes, comment on construit de l'activité dans une entreprise, tout cela est très, très lié. »

C'est ainsi qu'on retrouve aussi un certain nombre de porteurs dans des structures comme les conseils de quartiers ou les associations de quartier, plus proche de leurs convictions qui sont souvent tournées vers le citoyen. C'est le cas de 5 porteurs interrogés qui sont dans structures participatives à l'échelle de leur quartier.

Un profil sociologique dominé par les classes sociales favorisées

Une majorité des porteurs interrogés exerce ou a exercé des professions de cadre supérieur. Le BP semble s'adresser ou, en tous cas, être investi par des habitants disposant d'un capital intellectuel et culturel assez important¹⁷. Ces professions, fruit de longues études et à hautes responsabilités, sont souvent le marqueur d'une élite de la société civile. Celle-ci est déjà reconnue comme étant la plus politisée et la plus à même de participer aux instances publiques¹⁸. Le BP au contraire d'apporter une diversité de citoyens dans le débat publique et la vie de la cité, reproduirait alors les schémas de participation déjà établis par les autres dispositifs¹⁹ et la démocratie représentative. Comme le souligne Loïc BLONDIAUX « L'observation sur la longue durée d'une expérience de démocratie de quartier dans un contexte urbain marqué d'une forte hétérogénéité sociale démontre que cette forme d'engagement politique n'échappe pas plus que d'autres (comme l'élection ou le militantisme politique ou associatif) aux logiques sociales qui gouvernent l'accès à la participation politique. Ce sont, en priorité, les populations les mieux intégrées socialement et les mieux formées intellectuellement qui font vivre ce type de dispositif, y investissent leur énergie et y exercent leur compétence »²⁰. Dans l'échantillon de porteurs interrogés, les classes populaires sont absentes au contraire des classes moyennes et supérieures. Cet écueil se retrouve dans

¹⁷ NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.

¹⁸ GAXIE Daniel. « Le cens caché ». 1987. Éditions le Seuil.

¹⁹ Rapport Trajectoires. « Les conseils de quartier à Paris : le regard des conseillers ». 2007

²⁰ BLONDIAUX Loïc. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». 2001. *Mouvements*, n°18 p. 44 à 51

d'autres dispositifs participatifs et s'explique par une prédisposition à l'engagement de ces groupes sociaux du fait de leur proximité avec le militantisme et de leurs caractéristiques sociales²¹.

Porteurs	Profession exercée (R = retraité actuel)
P1	Entrepreneure / ancienne professeure lycée
P2	Architecte
P3	Travailleur social
P4	Directeur maison associative
P5	Assistante maternelle (+ études d'Histoire)
P6	Producteur audio-visuel
P7	Ingénieur informatique
P8	Ingénieur statisticien / urbaniste – R
P9	Journaliste politique – R
P10	Coiffeuse
P11	Professeur universitaire
P12	Infirmier – R
P13	Ingénieur agriculture – R
P14	Pharmacienne – R

Les porteurs sont aussi observateurs du dispositif auquel ils prennent part. Ils partagent l'idée que le BP est investi majoritairement par une classe sociale déjà favorisée et intégrée socialement. Comme le fait remarquer ce porteur, les participants sont déjà en lien avec la politique et la citoyenneté. Il ne s'agit pas d'un préjugé mais d'une réalité, d'après son observation.

« Je pense que ça touche une couche de la population rennaise qui est entre guillemets déjà un peu favorisée mais ça c'est aussi le discours ambiant. Il y a pas mal de gens qui pensent ça. De ma fenêtre, et en tout cas de ce que j'ai vu dans la manière dont on a porté ce projet-là, je dirai que c'est vrai. Globalement oui, c'est l'idée que je m'en fais. », P4

Dans cette étude, on peut dénoter une exception dans l'échantillon de porteurs rencontrés, la porteuse P10 qui dirige un salon de coiffure. Elle ne fait pas parler des publics habituels touchés par les dispositifs participatifs, elle n'est pas non plus engagée associativement et se démarque

²¹ NEZ Héloïse. « La professionnalisation et la politisation par la participation : trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue ». 2013. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20 p. 29 à 53

donc des autres porteurs. Ce qui a permis son insertion dans la démarche est une autre caractéristique qui semble commune à la plupart des porteurs : l’ancrage dans le quartier.

Des porteurs ancrés dans leur quartier

Les porteurs interrogés habitent le même logement depuis de nombreuses années. Ils résident dans des quartiers qu’ils apprécient et auxquels ils sont attachés. Les participants du BP se

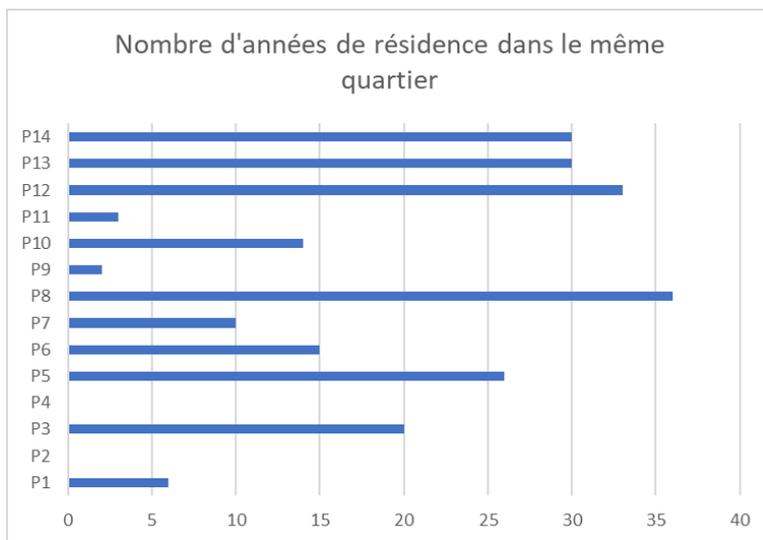


Figure 2 Nombre d'années de résidence dans le même quartier par porteur

rapprochent, sur ce point, du profil des conseillers de quartier²². Ces derniers sont également très ancrés dans leur quartier et s’y investissent.

C’est le cas de cette porteuse qui habite dans le quartier de St Martin depuis 1993 et qui est très engagée dans la vie de quartier. Elle fait notamment partie de la commission urbanisme du conseil de quartier et participe à l’organisation des événements de la vie locale.

« Quand on y est arrivé, c’est un peu du hasard mais je suis contente parce que c’est un quartier village. [...] Mais en même temps, il y a beaucoup de vie sur St Martin, il y a vraiment une vie de quartier pour ceux qui le veulent », P5

Le sentiment d’appartenance à un quartier est donc aussi l’une des caractéristiques que partagent les porteurs.

L’âge des porteurs

²² *Trajectoires*, Les conseils de quartier à Paris : le regard des conseillers, 2007

Les dispositifs participatifs ont la réputation d'être uniquement investis par les personnes âgées²³. Par exemple, dans les conseils de quartier l'âge des participants est souvent plus élevé que la moyenne. C'est ce qu'explique ce porteur de projet qui siège celui de son quartier depuis plusieurs années.

« Là il y a des réflexions à avoir sur l'âge des participants. Je vois au conseil de quartier les retraités, pratiquement peu les personnes qui ont des jeunes enfants. Ils sont trop occupés ils n'ont pas le temps de s'occuper du bien public. », P13

Alors le budget participatif n'attire-t-il lui aussi que les tranches le plus âgées de la population ? L'échantillon de porteurs interrogés montrent que d'autres catégories peuvent s'y intéresser. C'est ce qu'indique le graphique suivant de répartition des porteurs par tranche d'âge.

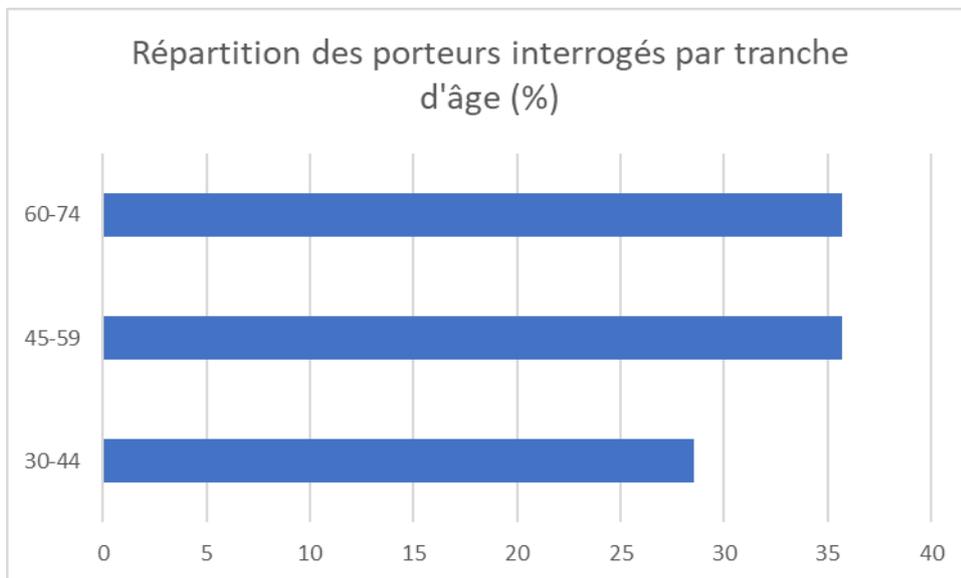


Figure 3 répartition des porteurs interrogés par tranche d'âge

On observe que les porteurs interrogés se répartissent sur trois tranches d'âge de 30 à 74 ans. Le BP touche donc la catégorie des retraités (60-74 ans) mais pas seulement. La figure du retraité participant faire partie du BP de même que d'autres participants plus jeunes.

Participer à des dispositifs a cependant un coût temporel²⁴ qui peut mettre en difficulté certains porteurs de projets. En réalité, bien qu'il y ait des participants plus jeunes, ils s'appuient sur des

²³ NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.

²⁴ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 387 à 404.

personnes ayant plus de temps pour participer et contourner cette contrainte. Ils sont donc moins moteurs que d'autres porteurs. Par exemple, ce porteur s'est associé avec plusieurs de ses jeunes voisins. Mais du fait de sa qualité de retraité et de son temps disponible, il va y consacrer plus de temps.

« Après les autres [porteurs du projet] ils ont d'autres engagements. Ils bossent tous dans des horaires normés donc ils ne vont pas prendre une journée de RTT pour aller distribuer des tracts donc ça veut dire que c'est une histoire de retraités. », P9

Cet autre porteur trentenaire est confronté aux mêmes contraintes. Il a participé et déposé son projet mais ne peut pas forcément le porter de bout en bout, faute de temps.

« Alors moi j'en ai fait très peu, je n'ai pas fait de lobby, voilà je n'ai pas non plus des masses de temps. », P6

Les porteurs de projet plus jeunes, bien qu'existants, semblent avoir plus de difficultés à intégrer le noyau dur des participants qui sont très moteurs dans le dispositif. Alice MAZEAUD et Julien TALPIN, dans leur étude sur la sociologie de l'engagement des participants aux BP, distinguent les participants intermittents des participants réguliers qui sont réellement au cœur du dispositif et qui en retirent les plus grands bénéfices²⁵. Il faut donc relativiser cette participation des citoyens plus jeunes qui est en réalité flexible et plus intermittente. Le noyau dur des participants au BP qui vont au bout de leur participation et en sont très acteurs est porté par les habitants qui ont le moins de contrainte de temps, c'est-à-dire souvent les personnes âgées. Comme ce porteur qui, bien que non retraité, exerce une profession libérale et s'arrange pour consacrer une grande partie de son temps à des associations et notamment, a pu s'investir pour le BP sur ce temps dégagé.

« Je suis en libéral donc 80% de mon temps je peux le consacrer aux activités associatives, c'est une liberté. », P2

²⁵ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 387 à 404.

Si le BP n'est pas seulement réservé aux retraités, la participation des plus jeunes citoyens est toujours soumise à des contraintes professionnelles et personnelles qui ne leur permet pas toujours de s'investir autant que les autres. La plateforme numérique permet d'offrir une flexibilité qui est un peu factice. C'est cependant elle qui permet à certains de participer :

« L'intérêt du budget participatif c'est que ça se faisait essentiellement sur internet et ça me permettait de le réaliser même en étant pas forcément sur place. Tout le reste demande quand même des vraies interactions avec des gens si on veut aller plus loin », P11

Finalement, les porteurs interrogés partagent certaines caractéristiques comme l'engagement associatif ou un sentiment d'appartenance fort à leur quartier. Malgré l'attractivité pour un nouveau public plus jeune, il semble cependant que le BP intéresse surtout des groupes sociaux déjà intégrés citoyennement et liés à la démocratie. On peut alors se demander si ces tendances se retrouvent à l'échelle de participation du quartier.

2. Participation spatiale et sociologie des quartiers rennais

En plus de pouvoir déposer des projets à l'échelle de la ville, il est possible pour les porteurs de les proposer à l'échelle de leur quartier. Il semblait donc intéressant d'étudier la participation par quartier de la ville de Rennes en fonction de leurs caractéristiques sociologiques.

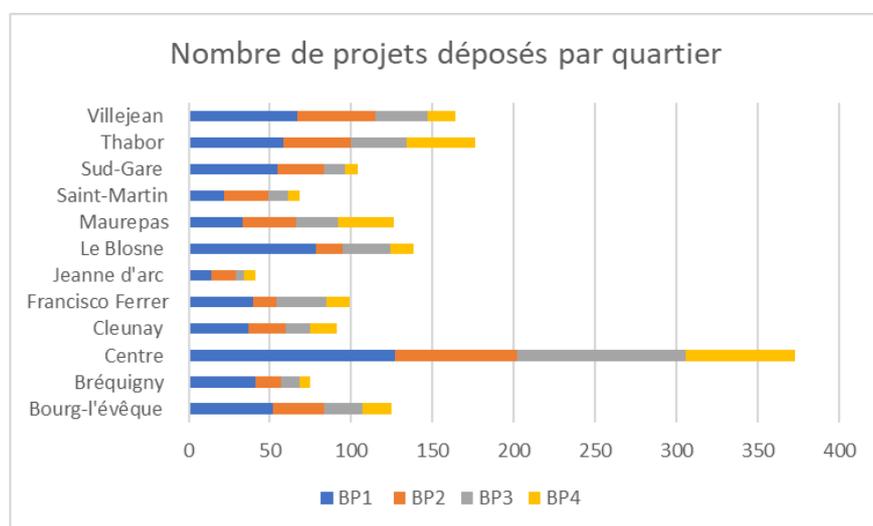


Figure 4 Nombre de projets déposés par quartier lors des 4 éditions du BP

L'observation de la participation par quartier met en avant une prépondérance du quartier centre qui par ailleurs est un quartier avec une proportion élevée de cadre et de professions

intellectuelles (37,4 %²⁶), supérieur à la moyenne rennaise et qui concentre également un haut niveau de formation. Lors de la première édition du BP, aucun quota de projets par quartier n'était établi. Le quartier centre, du fait de la forte mobilisation de ses habitants, a remporté 13²⁷ projets, là où le nombre de projets retenus dans les autres quartiers ne dépassaient pas trois. La première version du BP a donc eu tendance à concentrer l'investissement public dans l'un des quartiers les plus favorisé de la ville, accentuant les inégalités spatiales. La domination des classes sociales supérieures devenait visible par la répartition des projets du BP. Conscient de cette dérive, le BP a évolué pour sa seconde édition comme l'explique le responsable de la mission de démocratie locale²⁸.

« Quand on a fait les bilans de la première année, on a vu les projets du centre-ville, tout ce qui était déposé sur le centre-ville et même la mobilisation au centre très forte. Donc on s'est dit : ouhlala on a créé quelque chose qui risque de plutôt s'adresser aux bobos, enfin entre guillemets, aux bobos du centre-ville. On a partagé ça avec les élus et tous ont dit : il faut vraiment qu'on trouve des mécanismes d'accompagnement, des porteurs dans les territoires prioritaires. », directeur de la mission démocratie locale

Au-delà d'une forte mobilisation du quartier centre, on voit que certains quartiers sont en retrait par rapport au dispositif. Pour autant, il ne s'agit pas forcément des quartiers les plus défavorisés. On observe ainsi une participation, au niveau du dépôt de projet, beaucoup plus importante au Blosne que dans le quartier Jeanne d'Arc. Le quartier Jeanne d'Arc s'est urbanisé au XX^e siècle et s'est plus tard développé avec le campus universitaire de Beaulieu. C'est le quartier qui compte le plus d'étudiants et le moins de retraités²⁹, il dispose aussi d'une part importante d'habitants appartenant aux catégories socio-professionnelles supérieures. La faible participation peut s'expliquer par le faible nombre de retraité qui sont moteurs dans les dispositifs participatifs et le nombre d'étudiants qui, non ancrés dans le quartier, n'y prennent pas part.

²⁶ Rapport AUDIAR. *Analyse des recensement généraux de la population, ville de Rennes, quartier 1*. 2013
L'AUDIAR ou Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise est une association créée en 1972, qui se veut un outil d'aide à la décision pour le développement local, l'aménagement ou la planification du territoire métropolitain.

²⁷ Source : fabriquécitoyenne.rennes.fr

²⁸ La mission de démocratie locale est chargée de la promotion et de la gestion des outils de démocratie locale. Cela comprend notamment le budget participatif. Tous ces outils sont regroupés sous le label fabrique citoyenne.

²⁹ Rapport AUDIAR. *Analyse des recensement généraux de la population, ville de Rennes, quartier 6*. 2013

À l'opposé, le Blosne est une ZUP du sud de Rennes construit dans les années 70, c'est le quartier avec le taux le plus haut de personnes sans formation³⁰. Le Blosne semble donc être une zone où la mobilisation est difficile à mettre en place comme l'explique cet habitant du quartier :

« Ce que je veux dire c'est que par rapport à l'aspect participation des habitants et tout ça, je pense qu'on est en plus dans un quartier où justement ça pose peut-être encore plus de problèmes qu'ailleurs du côté des habitants parce que mobiliser des gens vraiment représentatifs du quartier c'est quand même assez dur », P8

La participation observée à l'échelle du quartier peut donc être biaisée. Comme le dit ce porteur, ce n'est pas parce que le quartier semble participer que c'est une population représentative qui prend part au dispositif. Il est lui-même issu d'une zone pavillonnaire prisée des retraités, comprise dans le secteur du quartier.

Au regard des porteurs interrogés, le BP touche un public très favorisé socialement et de nombreuses catégories de population sont absentes de ce dispositif.

B. Les absents, comment convaincre de participer ?

Si la mairie affiche un franc succès pour la participation au BP, ce dernier reste à nuancer par rapport à la population rennaise effective. Après avoir vu qui sont les citoyens s'engageant dans le BP, on peut se demander qui sont les absents de ce dispositif et pourquoi le BP n'arrive pas à les atteindre.

1. Qui sont les absents ?

Comme dans tous les dispositifs de ce type, le taux de participation rapporté à la population est relativement assez faible. Sur 215 000 habitants³¹ environ, l'édition 4 ne compte que 11 892 participants³² (votants et porteurs). Malgré l'enthousiasme de la municipalité et une participation plus importante que sur d'autres dispositifs, une grande majorité des Rennais ne participe pas. Engager la participation est pourtant l'un des objectifs affichés du BP. À l'origine de cette démarche participative, la ville de Rennes avait la volonté de diversifier l'origine des participants et de recréer du lien avec les publics absents. Afin de mettre en place des mesures

³⁰ Rapport AUDIAR. *Analyse des recensement généraux de la population, ville de Rennes, quartier 11*. 2013

³¹ Source : INSEE.fr

³² Source : fabriqecitoyenne.rennes.fr

efficaces promouvant la démocratie au niveau de la ville, la mairie a coconstruit en concertation une charte de démocratie locale, comme l'explique le directeur de la mission de démocratie locale.

« Donc il y a plein de publics qu'on ne voit pas les jeunes, les publics des quartiers prioritaires. Il y a plein de publics qu'on ne voit pas et quand on a fait la charte³³ on avait cet objectif d'élargir et de diversifier. », directeur de la mission démocratie locale

Cependant, d'après le retour d'expérience des porteurs interrogés, qui eux-mêmes ont été amenés à côtoyer d'autres participants, l'objectif d'aller chercher les citoyens les plus éloignés de la démocratie ne semble pas atteint.

« J'ai eu le sentiment, à travers notre modeste expérience, que les gens les plus concernés n'étaient pas touchés. », P9

« Je pense sincèrement qu'il y a des habitants qui sont en rupture avec l'institution. ils sont très éloignés de cette question de la participation citoyenne et on ne les mobilisera pas comme ça. Pas à travers un dispositif comme celui-ci. Ça a le mérite déjà de mobiliser un certain nombre de personnes. Mais ça ne va pas chercher là où il faudrait vraiment aller taper. », P4

Mais alors qui sont ces habitants en rupture avec la démocratie ? En interrogeant les porteurs sur les absents du BP, les traditionnelles figures absentes de la démocratie participative sont retrouvées. Les jeunes, les actifs avec enfants, les populations communautaires sont mentionnées. C'est également ces publics qui sont absents dans les réunions publiques des BPs étudiés par Héloïse NEZ, *« Les jeunes, les personnes d'origine étrangère et/ou issues des classes populaires sont généralement absents ou fortement sous-représentés au sein de ces instances. »*³⁴. Cette porteuse y a été confrontée en souhaitant les intégrer au développement de son projet, lauréat lors de la 2nde édition.

« En fait c'est toujours la même partie de population qui répond, les populations maghrébines et d'immigrés je dirais, s'investissent très, très peu, ils restent entre eux et c'est bon il y a

³³ Charte de la démocratie locale qui définissait des objectifs de participation et est la première

³⁴ Les jeunes, les personnes d'origine étrangère et/ou issues des classes populaires sont généralement absents ou fortement sous-représentés au sein de ces instances.

quelques personnes. Les asiatiques peut-être un petit peu plus mais c'est un peu pareil et c'est difficile d'intégrer ces personnes-là », P14

Il est alors intéressant de se demander quelles sont les raisons avancées, supposées ou entendues sur l'absence de participation.

2. Les raisons derrière la non-participation

Plusieurs facteurs ou contraintes sont avancées pour expliquer la non-participation de certaines catégories de population. La plus commune est la contrainte temporelle. En effet, comme l'explique ce porteur participer au BP autrement qu'en simple votant demande un investissement temporel important si on veut donner des chances de réussite à son projet et le faire passer par les différentes étapes.

« On voit bien à travers toutes les explications que je peux donner : ça prend du temps pour le [le projet] créer, pour le travailler, pour sans doute le propulser avec d'autres associations et d'autres groupes sur le quartier et après toute la démarche de le faire vivre, de le faire voter. C'est une histoire de temps. », P12

Cependant, cette raison est plutôt avancée par des groupes sociaux qui ont intégré que la participation était devenue la norme. Comme l'explique Alice MAZEAUD et Julien TALPIN, « La référence au temps comme motif de non-participation est l'apanage d'acteurs ayant assimilés la norme participative, généralement bien intégrés socialement et scolairement, les non-participants issus des milieux les plus populaires justifiant rarement leur défection par ce type de contraintes. »³⁵. D'après les témoignages des porteurs, les citoyens avançant la contrainte temporelle semblent effectivement appartenir à des groupes sociaux plutôt favorisés. Ici, cette porteuse parle des parents avec enfants du quartier St Martin qu'elle garde en tant qu'assistante maternelle.

« Après c'était aussi beaucoup de parents avec des jeunes enfants, ils n'ont pas beaucoup de temps. Ben oui, ils ne peuvent pas aller aux réunions parce qu'ils ont des jeunes enfants. », P5

³⁵ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 387 à 404.

Pour les porteurs interrogés, la non-participation des classes les plus pauvres vient de la hiérarchisation des priorités. Pour un ménage qui est en difficulté financière, la démocratie est alors une préoccupation secondaire et ne fait pas partie du quotidien de ces groupes d'habitants. C'est comme cela que le perçoit ce porteur :

« Je veux dire, les gens qui sont à compter leurs sous à la fin du mois ou qui habitent en haut d'une tour, ce n'est pas forcément eux qui s'engagent. », P11

Enfin, s'il a été vu que le sentiment d'appartenance à un quartier était un moteur de participation, son contraire apparaît comme un frein important. Les populations étudiantes et jeunes n'habitent souvent un quartier que temporairement. Elles ne se sentent alors pas très concernées par un lieu qu'elles vont quitter rapidement. C'est ce que souligne ce porteur à propos des jeunes dans le quartier St Martin qu'il habite.

« Et puis pratiquement pas de jeunes. Ça c'est un gros problème à mon avis, à la limite ils pourraient être plus disponibles, mais je crois surtout ce qu'il manque c'est qu'ils ne sont pas ancrés dans un quartier. », P13

Plusieurs facteurs font que la participation est faible pour certaines catégories de populations. Le BP ne semble pas non plus avoir un format qui va à l'encontre de ces contraintes pour permettre une ouverture de participation à un plus grand nombre. Par ailleurs, la participation des habitants est très liée à l'information qui les touche.

3. Parler du budget participatif, quelle stratégie la mairie adopte-t-elle pour faire participer ?

La transmission de l'information est un acte clef pour faire participer et créer du lien entre élus et citoyens. Isabelle PAILLART a travaillé sur le rôle de la communication municipale et elle indique *« l'information n'est plus considérée comme annexe : elle est indispensable, d'abord par sa simple présence, garante du souci de la municipalité de développer la démocratie, tant sont assimilés dans l'esprit de beaucoup, partage des pouvoirs et diffusion de l'information »*³⁶. C'est l'information qui permet de donner du pouvoir au citoyen et de l'inviter à participer à des

³⁶ PAILLART Isabelle. « L'information municipale : fondement d'une nouvelle démocratie politique ? ». 1981. *Média et société*, n°61 p. 69 – 79.

dispositifs comme le BP. La mairie a donc pris la décision politique d'allouer des budgets importants pour la communication.

« Le budget participatif, très clairement, c'était un objectif d'aller plus loin tous azimuts c'est pour ça qu'on a fait autant de communication. C'était parce qu'on voulait rendre possible pour tout un chacun le fait de participer. », directeur de la mission démocratie locale

La stratégie de communication de la mairie s'établit sur deux phases : l'avant dépôt de projet et l'avant vote, il y a donc une phase consacrée à attirer les porteurs et une autre pour les votants. Le budget global est de 45 000 euros pour chaque édition répartis sur différents supports de communication : affichage en ville, dépliants, espaces publicitaires dans certains quotidiens comme *20 minutes*, sachet de baguette de pain... Pour la mairie, la communication autour du BP est un facteur clef de réussite en termes de participation comme le souligne le directeur de la mission de démocratie locale.

« Voilà on a une campagne 25 000 pour le dépôt et 20 000 pour le vote, ça fait 45 000 par édition. Moi j'estime qu'on est déjà à des niveaux importants sur le budget de la com' et en même temps c'est vrai que c'est utile c'est clair. Je pense qu'on n'aurait pas atteint le même objectifs'il n'y avait pas ça [...] si on veut que ça marche il faut parler de la démarche donc on a fait des campagnes tous azimuts avec des campagnes d'affichage. Enfin je n'ai jamais vu, ça fait 17 ans que je travaille à la ville, je n'ai jamais eu l'occasion, à part pour le BP, de faire des campagnes aussi développées. », directeur de la mission démocratie locale

La stratégie de communication de la mairie se déploie également via une charte graphique très reconnaissable avec des couleurs vives. Elle permet de rendre tout de suite identifiable les annonces et les informations relatives au BP.



Figure 5 Extrait campagne de communication BP4 (Source : rennes-infos.fr)

La campagne d’affichage a fonctionné pour beaucoup de porteurs interrogés qui ont eu accès à l’information par ce biais.

« Au départ, j’ai pris connaissance de l’existence de ces projets, un peu comme tout le monde, par les affiches qui étaient en ville. », P11

« Ils ont déployé toute une charte graphique autour de ça et il y a une vraie visibilité du budget participatif à l’échelle de la ville. Ils ont mobilisé vachement leurs outils de communication : les emplacements d’affiches etc. On pouvait difficilement passer à côté c’est évident. », P4

Si la communication semble réussie du point de vue de la plupart des porteurs interrogés, d’autres sont plus sceptiques et pensent que les canaux utilisés par la mairie, bien qu’ils soient nombreux, s’adressent majoritairement à des publics initiés ou en tous cas intéressés à la vie de la ville et qui font souvent déjà parti de réseaux proches de la mairie (associatif, institutionnel). C’est ce que met en lumière cette porteuse qui s’est initiée au BP et a connu son existence par son appartenance au conseil de son quartier.

« Est-ce qu'en simple citoyen j'aurais vu les panneaux de la fabrique citoyenne même sur les abribus, sur les bus ou sur autre chose ? Parce qu'ils sont voyants, mais il y a plein de gens qui passent devant sans les voir aussi. Donc, est-ce que si je n'avais pas fait partie de ça [le conseil de quartier], je me serais dit : tiens c'est quoi ce truc-là est-ce ça peut s'inscrire, est-ce que je me lance là-dedans ? C'est parce que je fais partie des conseils de quartier que je me suis dit pourquoi pas. Je pense qu'il y en a qui ont plein d'idées, mais qui je pense, ne connaissent pas les budgets participatifs même si ça fait 4 ans. », P5

Une autre porteuse n'avait jamais entendu parler du BP avant la 4^{ème} édition où elle a participé. Elle n'est investie dans aucune association et avoue ne pas lire les panneaux d'affichage qui sont sur l'arrêt de bus près de chez elle. Sa connaissance du BP s'est faite par hasard alors qu'elle allait à la mairie pour régler un problème d'entretien d'une placette qui deviendra par la suite son projet. Il sera l'un des lauréats de la 4^{ème} édition. Pour elle, le manque de communication est un des problèmes du BP.

« Le manque de communication. Par exemple je n'aurais pas insisté au niveau de la mairie [...] et c'est de là qu'elle [agent de la mairie] m'a dit il y a le budget participatif. Et si elle ne me l'avait pas dit, pfft. », P10

Malgré les moyens de communication mis en œuvre, l'un des problèmes du BP semble donc que l'information ne se diffuse qu'auprès de personnes déjà sensibles et initiées aux questions démocratiques et citoyennes. Le choix de l'affichage, comme des médias, s'adresse en fait à un public déjà naturellement favorisé. C'est ce que souligne ce porteur, ancien journaliste politique, très attaché au rôle des médias dans la démocratie.

« Les médias touchent un public élitiste mine de rien. D'abord parce que ça a un coup : il faut les acheter. Tout le monde n'a pas de quoi acheter Ouest France ou Le Monde tous les jours, c'est clair. Les journaux, les médias en général privilégient toujours là aussi c'est-à-dire le centre des villes, le centre des métropoles, Paris pour les journaux parisiens, ça c'est caricatural. Ils ont beaucoup de mal à s'intéresser aux périphéries, j'ose à peine employer le mot, mais aux périphéries à la fois géographiques, sociologiques, thématiques. Je ne pense qu'on ne vend pas un journal au Blosne. », P9

Ainsi, les moyens mis en œuvre sont importants mais ne vont pas chercher les publics en décrochage de la démocratie. L'utilisation de médias plus populaires pourraient être une solution pour toucher certains publics. Par exemple, les nouveaux réseaux sociaux en s'appuyant sur des ambassadeurs permettrait de gagner l'intérêt de certains jeunes. Avoir recours à des médias accessibles à une population plus diverse comme les radios locales, permettrait de toucher un plus grand nombre. Pour cette porteuse qui est passée pendant trois ans à côté de l'existence du BP encore beaucoup de gens ne savent pas que ce dispositif existe.

« CR : Comment est-ce qu'il faudrait faire, selon vous, pour que ça soit plus connu ? Pour qu'il y ait plus de gens qui participent ?

P : Ah mais ils ne savent pas. Il y a plein de gens qui, pourtant il y avait une affiche sur notre panneau. Ou alors aux radios locales ? Non ils n'en parlent pas, parce qu'on a quand même la radio allumée toute la journée et on n'a jamais entendu la fabrique citoyenne. Donc, il pourrait communiquer au niveau des radios, simplement pour dire que sur Rennes il y a la fabrique citoyenne.

CR : ça toucherait plus de monde ?

P : Ah mais c'est même sur !

À la vue des 4 années de campagne relativement similaires, une des évolutions du BP pourrait être dans le renouvellement de sa communication. Elle s'adresse aujourd'hui à un public déjà fidélisé et informé du dispositif. Cela permettrait de répondre à ses ambitions de toucher une population plus diversifiée et représentative.

Malgré un taux de participation plutôt important pour un dispositif participatif, le BP ne parvient pas à séduire la majorité des Rennais. Les motifs de non-participation sont divers et ne peuvent pas toujours être contrés par la forme du BP. Cependant, le manque d'information qui semble encore toucher certaines franges de la population pourrait être corrigé par une communication plus orientée vers les publics les plus éloignés de la démocratie. Mais finalement, que recherchent les citoyens à travers leur participation ? Si les raisons de non-participation sont nombreuses, quelles sont celles qui les poussent à s'engager ?

C. Pourquoi participer ? Les formes d'engagement dans le budget participatif

Après avoir établi globalement qui sont les porteurs de projet engagés dans le BP il convient maintenant de comprendre les motivations qui les ont amenées à participer et à s'investir dans ce dispositif. La traditionnelle opposition entre intérêt général et personnel ne suffit pas pour décrire les multiples sources de motivation et formes d'engagement qui caractérisent les porteurs interrogés. Pour comprendre ces motivations, nous nous appuyerons tout d'abord sur la typologie des formes d'engagement dans les BP proposées par Alice MAZEAUD et Julien TALPIN³⁷. Cela permettra ensuite d'évaluer si le cadre du BP de Rennes a suscité, par sa forme, de nouvelles motivations.

1. Des formes d'engagement diverses déjà rencontrées dans d'autres dispositifs participatifs

Alice MAZEAUD et Julien TALPIN s'intéressent aux raisons motivants l'engagement des citoyens dans la démocratie participative, jusque là peu étudiées. Ils cherchent à mettre en place une sociologie systématique des acteurs et de leurs motivations. Pour réaliser leur étude, ils s'appuient sur deux enquêtes ethnographiques menées sur les budgets participatifs lycéens de Poitou-Charentes et des BP européens³⁸. Ils distinguent dans leur travail quatre motifs d'engagement que nous allons comparer aux motivations des porteurs rencontrés.

Le devoir civique

Il s'agit ici d'un motif d'engagement porté sur le soutien à la démocratie, « *certain participants vivant leur engagement comme une nécessité pour la vitalité de la démocratie, alors qu'à l'inverse certains le rejettent explicitement* »³⁹. Les porteurs qui partagent cette motivation attache de l'importance à la participation de manière générale et estime qu'au même titre que le vote, quand la ville propose à ses habitants de participer c'est un devoir de le faire. Cette volonté de s'emparer d'un dispositif pour des raisons civiques se retrouve dans les discours de plusieurs porteurs rencontrés.

³⁷ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 357 à 374.

³⁸ Ce sont les villes de Morsang-sur-Orge, Séville et le 11^{ème} arrondissement de Rome qui sont à la base de la seconde enquête ethnographique.

³⁹ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 357 à 374. p. 363

Parmi les porteurs interrogés, P6 illustre parfaitement ce motif. Trentenaire sans autre engagement que sa participation au BP, il salue l'action de la ville. Pour lui c'est un encouragement à la parole habitante. Il estime que c'est un devoir de s'exprimer quand on en a la possibilité.

« J'ai envie de dire ce que je pense aussi parce que je trouve que c'est important, c'est important de contribuer. Et c'est d'autant plus positif, qu'on nous donne un portail pour le faire, la fabrique citoyenne c'est l'endroit où on doit pouvoir s'exprimer. Il y a un moment avec ça qui existe on ne peut plus se plaindre. Non, tu vas à la fabrique citoyenne, tu présentes ton projet et voilà là tu peux dire ce que tu penses. », P6

On voit que ce porteur apprécie de donner son avis, de pouvoir contribuer à la construction de son quartier. Cet engagement est tourné vers l'intérêt général, c'est pour que la vie dans son quartier soit au mieux qu'il a choisi de participer et de faire remonter à travers le BP ses idées et ses remarques pour améliorer le vivre ensemble. Il l'explique ainsi :

« C'est notre lieu de vie à tous. Donc il faut qu'on fasse en sorte que tout se passe bien et là on nous donne l'occasion de parler. J'ai envie de dire : allons-y ! », P6

Par ailleurs, il continue de participer sans avoir été retenu lors d'aucune édition. Dans son cas, réaliser un devoir civique semble être un motif suffisant d'engagement pour participer au BP.

Dans la typologie développée par Alice MAZEAUD et Julien TALPIN, les militants sont aussi souvent sensibles à ce devoir civique qui s'exprime régulièrement. Parmi les porteurs rencontrés P3 est un militant écologiste, fondateur d'une association et très actif pour la nature en ville. Sa participation au BP est motivée par la conviction que l'habitant a de grands moyens pour faire changer la ville et sa situation.

L'intérêt personnel

Le BP est un dispositif qui oriente les participants vers l'intérêt général. En effet, pour que le projet soit lauréat, il faut que de nombreux votants se reconnaissent dedans et y trouvent un intérêt pour enfin voter. Un projet porté par l'intérêt personnel ne sera pas suivi. Malgré le souci d'un intérêt général affiché, la plupart des projets portés sont venus d'un problème du quotidien des porteurs qu'ils cherchent à résoudre *« les participants pouvant régler des problèmes liés à*

leur vie quotidienne grâce au BP ou, à l'inverse, percevant les limites de l'engagement au sein de ces dispositifs pour la promotion de leurs intérêts préfèrent s'en détourner »⁴⁰. Le caractère général du projet peut masquer un intérêt personnel nécessaire pour que celui-ci soit réalisé. C'est le cas de cette porteuse. Son projet consiste en la rénovation de la placette devant son salon de coiffure. La place très dégradée et peu avenante est un frein pour attirer une nouvelle clientèle jusqu'à son salon.

« Pour les nouveaux arrivants on a un quartier superbe, une clientèle superbe et la place ne donne pas envie de revenir chez nous. Il faut venir jusqu'au salon pour voir que c'est joli à l'intérieur mais de la rue ça n'attire pas. Avant on faisait de la pub dans les boîtes aux lettres, aujourd'hui on ne peut plus le faire parce que tout est par interphone. On a une clientèle vieillissante, donc il faut qu'on agisse. », P10

Pourtant, lors du dépôt du projet, elle oriente son projet sur une préoccupation de sécurité plutôt qu'esthétique. Elle a conscience que la problématique sécuritaire permet à un plus grand nombre d'habitants de s'identifier au projet. La beauté de la place faisant appel à une représentation plus subjective. Si la place est effectivement dangereuse par son état délabré, le constat initial et la motivation est bien que l'aspect de l'espace public nuit à l'activité commerciale de la porteuse. Elle présente son revirement de présentation ainsi :

« On a déposé en disant que ce n'était pas pour l'embellissement mais pour la sécurité. », P10

Bien que la démarche soit orientée vers l'intérêt général, les porteurs ont souvent un intérêt personnel à ce que leur projet soit réalisé. D'autres exemples comme le projet de pose de gradins dans un théâtre de verdure pour un porteur amateur de théâtre, ou cet autre porteur qui souhaite l'apaisement du boulevard sur lequel donne sa maison montre que l'intérêt personnel a une place importante dans la motivation des porteurs. La participation met donc souvent en scène un intérêt personnel mais le bon porteur sera celui qui parvient à l'élargir sur des questions et des publics plus larges.

L'intégration sociale

⁴⁰ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 357 à 374. p.363

Pour une partie des porteurs, le BP est un moyen de rencontrer des gens et de se sociabiliser, « les participants cherchant à tisser des relations sociales avec les habitants ou les membres du lycée, la non-participation reflétant au contraire l'exclusion sociale dont sont victimes certains acteurs »⁴¹. De la même manière que l'appartenance à une association est un moyen de faire des rencontres, pour certains porteurs, le BP est le moyen d'entrer dans un nouveau réseau. C'est un motif de participation qui se retrouve chez les jeunes retraités qui souhaitent s'intégrer mieux dans leur quartier après une vie professionnelle qui ne leur en a pas forcément laissé le temps. C'est le cas, notamment, de cette porteuse jeune retraitée et ancienne pharmacienne. Son projet est par ailleurs un café favorisant les rencontres entre habitants du quartier :

« Donc le but du projet étant de créer du lien aussi dans le quartier parce que j'ai fini mon activité professionnelle donc j'avais envie de commencer à connaître les gens de mon quartier. », P14

Pour ce porteur, lui aussi jeune retraité, le BP est bon pour la société car c'est un moyen de rassembler les gens, c'est donc une des facettes qui l'a poussé à participer et qu'il salue. Il s'agit pour lui d'un vecteur de bonne entente et de respect entre voisins.

« C'est déjà intéressant parce que ça veut dire tout simplement que ça permet de rencontrer des gens. », P9

Le BP offre aussi la possibilité d'un partage de connaissance et c'est cette richesse que certains porteurs vont apprécier. Le BP se transforme en moyen de créer du lien social et du partage.

« Il y a plein de trucs on pourrait les faire tout seul, on n'a besoin de personne mais ce n'est pas ça le but. C'est de créer du savoir être, du savoir-faire », P3

« Ça peut rassembler les gens autour d'un objet commun. Donc si c'est bien accompagné et si, au-delà de cet objet commun, on arrive à produire une richesse sociale. De mon point de

⁴¹ MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 357 à 374. p.363

vue de professionnel de l'animation et du secteur de l'animation sociale et socio-culturelle, l'enjeu il est là », P4

Le développement cognitif

Pour certains porteurs le BP est aussi un moyen de s'enrichir culturellement et intellectuellement, « *les acteurs s'engageant pour apprendre ou partager leur expertise, l'absence de ressources cognitives pouvant également expliquer la non-participation* »⁴². Cette motivation est assez peu énoncée mais on la retrouve quand même chez cette poteuse qui a mené beaucoup de recherches techniques pour alimenter son projet concernant les îlots de fraîcheur. La possibilité d'apprendre de nouvelles choses et de découvrir de nouveaux domaines est une des raisons qui a motivé sa participation et l'a poussée à porter le projet.

« Ça m'a apporté quelque chose parce j'ai lu, je me suis fait un dossier comme ça sur la notion d'îlot de fraîcheur, de chaleur. J'ai lu toutes les analyses qui ont été commandées par les députés des grosses villes comme Bordeaux et d'autres villes plus du sud de la Loire sur le sujet. Et c'est vachement intéressant et j'aime bien apprendre, donc j'ai appris plein de choses, voilà. », P1

Si on voit que certains porteurs sont des idéaux types en fonction de leur motivation, la plupart cumule plusieurs raisons de participer plus ou moins fortement exprimées. L'analyse faite par Alice MAZEAUD et Julien TALPIN, prend sens ici et on retrouve bien les différentes formes que peut prendre l'engagement autour du BP.

2. Un nouveau profil : les porteurs accompagnants

Au-delà des porteurs classiques qui sont à l'origine de leur projet et le portent de bout en bout, d'autres types de participants gravitent autour d'eux et sont parfois un tremplin pour leur participation. Leur raison de participation diffère de celles des porteurs classiques car ils n'ont souvent pas d'intérêt personnel à ce que le projet se réalise. Ils souhaitent plutôt l'accomplissement du citoyen dans sa participation et l'encouragement du dispositif. C'est le cas d'associations ou de structures qui vont déposer le projet en leur nom pour permettre au porteur d'avoir un public ou l'accompagner tout au long de la démarche. Leur engagement est tourné vers l'aide du citoyen et la volonté de permettre à tous de participer. Dans ces

⁴² MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 357 à 374. p.363

accompagnants on retrouve des structures, souvent conventionnées avec la ville, comme la MJC qui va déposer un projet porté par des jeunes ou les conseils de quartier qui vont faire de même avec les habitants. Ils sont sensibles à la culture participative et y jouent un rôle⁴³. Dans les porteurs rencontrés, la maison du Ronceray⁴⁴, a déposé un projet en son nom pour un de ses adhérents. Ce geste s'inscrit dans leur action associative qui vise l'accompagnement d'initiative habitante.

« Donc on est dans l'accompagnement de l'initiative d'un groupe de personne de l'association autour de cette proposition. [...] Moi je ne suis pas Rennais, je ne suis pas habitant de la ville. Mais la proposition vient des personnes qui habitent le territoire et plus particulièrement des personnes du quartier. La maison du Ronceray va être la personne morale associative qui va porter l'affaire. », P4

Le directeur de cette structure a travaillé avec l'habitant qui initialement a amené le projet pour qu'il corresponde aussi à ce que souhaite l'association et l'a accompagné dans les différentes phases. Ces structures jouent un rôle clef dans la récupération de porteurs, elles offrent un soutien par leur expertise des dispositifs participatifs, des autres projets déposés dans le quartier et permettent d'encourager et d'aiguiller la participation. La ville a bien compris le rôle que peuvent jouer ces structures dans la promotion du dispositif comme l'explique le responsable de la mission démocratie locale.

« La troisième saison, on était intervenu pendant une assemblée générale des équipements conventionnés de la ville pour rappeler le budget participatif. En même temps, il y a une convention donc on ne peut pas leur dire de développer forcément l'accompagnement. Bon, il y a des équipements de quartier qui ont joué le jeu, ils ont créé des soirées spécifiques pour débattre sur les projets. », directeur de la mission démocratie locale

Ces structures peuvent permettre de récupérer des publics qui sont peut-être moins enclins à participer naturellement à la démarche comme les jeunes. C'est ce qu'explique ce porteur pour qui la participation de ces publics passe essentiellement par des porteurs accompagnants.

⁴³ LADSOU Jacques. « La participation : cela s'apprend, cela se cultive ». 2017. *Vie sociale*, p. 209 à 204.

⁴⁴ La maison du Ronceray est une association de quartier créée en 2004. Elle a pour objectif de favoriser la construction de lien social, de contribuer à l'épanouissement des individus notamment par des activités culturelles. Elle cherche aussi à permettre aux habitants de jouer un rôle dans leur ville et leur quartier en les soutenant.

« Il y en a quelques un j'ai vu et c'est essentiellement des jeunes qui sont souvent motivés, aidés par des structures d'écoles, de quartier. », P14

D'autre part, les associations et conseil de quartier jouent un rôle dans la rencontre et l'émulation entre les porteurs. Comme dans le quartier de St Martin où les porteurs sont tous invités à présenter leur projet de vive voix en conseil de quartier.

« Un porteur de projet, qui n'est pas en conseil de quartier ou autre, est invité aussi à présenter son projet. Disons, nous, à St Martin, je ne sais pas si c'est comme ça ailleurs mais nous on contacte pour qu'ils viennent présenter. C'est pour ça je vous dis, c'est un quartier convivial, on est tous au courant. Tous ceux qui sont présents, ceux qui veulent. », P5

Ces rencontres permettent aussi de redéfinir des projets. Cette porteuse s'est rendue à la réunion organisée par l'association de son quartier pour présenter son idée de jardin partagé. Les membres de l'association, au courant des projets en cours l'ont prévenue que cela ne pouvait pas être mis en place. Elle a, toujours au cours de cette réunion, rencontrée une autre porteuse qui cherchait une collaboratrice. Elles ont ainsi pu s'associer.

« C'était une réunion organisée par l'association de quartier du Val qui est assez dynamique et qui aidait les porteurs de projets à formaliser leurs projets pour qu'ils soient bien présentés à la ville de Rennes. », P14

Les structures accompagnantes jouent donc un rôle clef pour l'émulation et l'encouragement de la participation au BP. Elles ont plusieurs rôles et peuvent accompagner le porteur lors des différentes étapes. Ces porteurs, qui ne sont pas les habitants à l'origine de l'idée du projet, sont surtout motivés par leur soutien aux initiatives citoyennes.

Finalement, les motifs de participation des porteurs de projets du BP de Rennes sont divers et correspondent à la sociologie de l'engagement établie par Alice MAZEAUD et Julien TALPIN à partir de leurs propres enquêtes ethnographiques. Nous y retrouvons les quatre grandes motivations : le devoir civique, l'intérêt personnel, l'intégration sociale et le développement cognitif. Cependant, l'échelle de la ville donne aussi lieu à un nouveau type de porteur qui est plus dans l'accompagnement des citoyens et est motivé par la réalisation de leurs initiatives.

D. Conclusion partielle

Les porteurs de projets rencontrés ont plusieurs caractéristiques communes comme l'ancrage fort dans leur quartier d'habitation ou l'engagement associatif. Cependant, ils se distinguent surtout par leur appartenance à une classe sociale favorisée. Si on retrouve des figures plus jeunes qu'à l'accoutumée en comparaison avec d'autres dispositifs participatifs, il semble que les porteurs mobilisés ont déjà un attrait et des dispositions socio-culturelles qui les rendent enclins à participer. Il s'agit aussi d'une caractéristique observable à l'échelle des quartiers avec des différences de mobilisation importante de l'un à l'autre, qui semblent corrélées à la sociologie de ces mêmes quartiers. Le BP semble alors donner plus de pouvoir civique aux populations les plus intégrées et favorisée. On peut alors se demander s'il ne renforce pas des rapports de domination déjà existant entre les groupes sociaux. Au contraire d'intégrer les publics les plus éloignés de la démocratie, il semble s'en détourner et manquer de les intéresser.

Au-delà de la figure des participants, le BP interroge sur les absents qu'il ne parvient pas à attirer. Si les ambitions de la mairie sont d'ouvrir la citoyenneté et de recréer du lien avec le plus grand nombre, dans la réalité, pour les porteurs interrogés, le dispositif ne va pas chercher les plus en retrait de la démocratie. On retrouve donc les absents traditionnels des dispositifs participatifs comme les jeunes, les habitants affiliés à des communautés étrangères, les jeunes ménages avec enfants... Le manque de temps est la raison la plus exprimée par les personnes côtoyant les porteurs interrogés, elle est cependant l'apanage de ceux qui sont déjà conscients de l'impératif participatif. Pour les plus en recul, la démocratie est une préoccupation secondaire qui n'a pas sa place dans leur quotidien ou bien les informations sur le BP ne sont pas parvenues jusqu'à eux. En s'intéressant alors à la stratégie de communication mise en place par la mairie pour faire participer ses habitants, le constat est qu'elle s'adresse au public le plus favorisé, malgré des moyens importants mis en œuvre. Les grandes campagnes qui ont lieu à chaque édition rabattent des porteurs qui s'informent naturellement sur la vie de la ville. Ils sont au bout de 4 éditions fidélisés au dispositif, si ce n'est par le portage de projet au moins pour le vote. Si l'ambition du BP est d'aller chercher les absents lors des prochaines éditions, il serait alors stratégique d'orienter une partie de la communication de manière innovante vers ces publics éloignés. Les médias et les réseaux sociaux ont donc sûrement un rôle clef à jouer dans la création d'une démocratie participative plus représentative de la population.

Si les porteurs rencontrés semblent avoir un profil sociologique comportant des similarités, les motifs de leur engagement au sein du BP sont par ailleurs très variés. Oscillant entre intérêt général et particulier, ils revêtent plusieurs formes. La plus commune est le devoir civique où le porteur voit dans sa participation au BP la réalisation d'un devoir citoyen. Très en soutien de la démocratie participative et des formes d'expression citoyenne. C'est pour lui un devoir de participer quand la société en donne la possibilité et notamment à travers le BP. En opposition, un autre motif est la satisfaction d'un intérêt personnel. Les porteurs conçoivent souvent leur projet en miroir de problèmes rencontrés dans leur quotidien. La satisfaction d'un intérêt personnel n'est pas présentée en tant que telle dans le projet, car elle risquerait d'être désapprouvée par les votants. Elle reste tout de même une des raisons qui pousse les porteurs à déposer un projet. Enfin, les participants, à travers le BP sont aussi à la recherche d'interactions et de rencontres ou encore d'enrichissement intellectuel et culturel. À travers le discours des porteurs interrogés, un type de porteur particulier émerge dont l'engagement est plus tourné vers la promotion de la démocratie et la réalisation citoyenne. On le retrouve essentiellement dans des structures proches du citoyens et de la démocratie comme les associations de quartier, les MJC etc. Il ne s'agit pas toujours du porteur originel mais plutôt d'un porteur accompagnant, qui peut déposer en son nom un projet pour un habitant ou l'aider dans les différentes phases du BP. Ce type de porteur serait alors plus à même de ramener de l'égalité entre les porteurs et d'aller chercher aussi des publics qui n'osent pas s'engager.

Le BP semble, au regard de ces résultats, s'adresser lui aussi à un public déjà favorisé sensible à la chose publique. Une partie de la population n'est pas touchée par le dispositif. On peut alors se demander si au sein même du déroulement du BP, d'autres mécanismes excluent ou mettent en difficulté certains habitants qui se mobilisent.

II. Être lauréat : compétition et rapports de force sur le chemin des projets lauréats

Dans un premier temps, les porteurs de projets interrogés et leurs motivations ont été décrits pour mieux comprendre ce qui les avait amenés à participer au BP. Il s'agit d'expliquer, dans cette seconde partie, les différentes étapes par lesquelles ils passent jusqu'à la détermination des projets lauréats. Il semblerait que des difficultés rencontrées au cours de ce parcours conduisent à des inégalités entre les porteurs. On peut alors se demander si le déroulement du BP ne produit pas des rapports de force entre les porteurs en fonction de leur capacité d'action. Le BP par son fonctionnement conduit-il à une hiérarchie, en rendant le projet lauréat inatteignable pour certains porteurs ?

A. Un parcours par définition discriminant ?

Si le BP semble s'adresser à un public déjà favorisé, les différentes étapes pour arriver à être lauréat sont-elles, elles aussi, discriminantes au sein des porteurs de projet ? À travers l'étude du déroulement du BP, il sera vu comment celui-ci peut mener à certaines inégalités.

1. Élaborer son projet : un premier pas à franchir

Trouver son idée : un constat du quotidien

La première étape, par laquelle tout porteur passe, est l'élaboration de son projet. Il doit donc d'abord avoir une idée qui lui permette de le construire. C'est souvent le quotidien vécu des participants qui les inspirent. Leurs idées prennent source dans leur expérience d'habitant. Cette observation est partagée par Julien TALPIN dans son étude des trajectoires de participants à différents BP : « *De manière schématique on peut considérer que les participants au dispositif participatif s'impliquent soient en réaction à un trouble personnel vécu - cas le plus fréquent - et afin de le régler, soit pour des raisons idéologiques et politiques, la participation citoyenne étant valorisée en elle-même.* »⁴⁵. Le porteur de projet fait un constat dans son quartier, dans l'espace public qui l'entoure, en observant un dysfonctionnement ou bien une offre manquante. C'est le cas de ce porteur qui explique que c'est en observant près de chez lui, les

⁴⁵ TALPIN Julien. « Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs ». 2006. *Politix*, n°75 p. 24

comportements des usagers des bords de la Vilaine, qu'il a eu l'idée de son projet : un nouvel accès pour faciliter la pratique des sports nautiques sur la rivière.

« L'idée m'est simplement venue, parce que devant chez moi, par la fenêtre je vois effectivement passer pas mal de gens : que ce soit des paddles, des kayaks. Ils embarquent d'un peu plus loin, du centre sportif qui est près de Cesson. », P11

La plupart des témoignages recueillis montrent que les projets déposés sont en lien avec l'espace vécu et le ressenti sur celui-ci des porteurs. Cela peut être constaté à travers les différents témoignages de ces porteurs qui se sont inspirés de leur quotidien d'usager pour former leur projet.

« J'habite plus le quartier où j'ai déposé le projet. Je passe beaucoup par la place. », P1

« Je suis à Arsenal Redon donc en effet je ne suis pas très loin de la place de Bretagne et c'est un environnement que je connais bien. », P6

« C'est venu de mon observation personnelle et c'est venu surtout des voisins, du porteur de projet de l'an dernier qui voulait relancer un projet cette année. Moi je lui ai dit pour que ça marche il faut qu'on élargisse. », P9

Dans ce dernier témoignage, l'observation du problème par ce porteur a amené une discussion avec ses voisins à propos de la pacification du boulevard qu'ils habitent. Cela a donné lieu à un regroupement de voisins qui ont porté le projet ensemble. Cette phase où l'idée émerge et se forme, est un temps où les porteurs murissent leur projet à travers l'avis des autres habitants. Ils s'interrogent sur les futurs utilisateurs potentiels, se renseignent sur ce qui est réalisable et d'une manière générale testent leur idée et l'enrichissent. Cette porteuse explique, par exemple, qu'elle a enquêté auprès des utilisateurs du square sur lequel elle souhaitait monter un projet.

« J'étais quand même toute seule, le moteur oui. Mais en tant qu'assistante maternelle, j'avais une dizaine de collègues donc on parle. On a discuté, elles ont interrogé leurs employeurs, leurs voisins, les gens qui passaient au parc matin midi et soir. », P5

Un second exemple est cette porteuse qui a mené des recherches très techniques pour alimenter son projet d'îlot de fraîcheur sur l'esplanade Charles de Gaulle⁴⁶. Elle est allée chercher des informations auprès de personnes compétentes et s'est documentée pour rédiger son projet. En effet, elle dirige un espace de coworking qui lui permet de rencontrer des professionnels de toute sorte.

« Puis j'ai passé du temps, j'ai peaufiné ce projet. Ici j'ai des urbanistes, j'ai pas mal de gens, j'ai des graphistes ... », P1

La formulation

Une fois que l'idée est fixée dans l'esprit du porteur, la phase suivante est celle de la formulation. L'interface du site de la fabrique citoyenne propose au porteur une trame dans laquelle il peut développer son projet par écrit et, éventuellement, mettre une photo. C'est ce support qui sera analysé par les services techniques de la ville. Il sera aussi lu par les habitants quand ils se renseignent sur les projets pour lesquels ils souhaitent voter. Cette partie écrite nécessite des compétences pour formuler un projet intelligible et compréhensible pour tous. La mise à l'écrit d'une idée est donc une étape qui peut éloigner certains publics⁴⁷ comme le font remarquer ces porteurs.

« L'écrit est parfois un peu compliqué. Il y a peut-être des gens qui se disent : non je ne vais pas le faire parce que justement il faut pouvoir écrire et défendre son projet. Ce n'est pas donné à tout le monde de pouvoir faire ça. », P6

« Là c'est pareil [ceux qui déposent les projets] c'est probablement plus de gens un tout petit peu intellos, habitués à écrire, parce qu'il faut quand même écrire. », P9

Cependant, le BP a la volonté de permettre au plus grand nombre de pouvoir déposer son projet. Aucune compétence ou analyse technique n'est attendue et tous les projets sont acceptés au dépôt. Ils sont consultables quel que soit leur degré d'élaboration : du simple relevé de problème quotidien à une forme plus aboutie avec des idées de réalisation. La plateforme est

⁴⁶ Il s'agit d'une place centrale à Rennes. Elle est à proximité de nombreuses infrastructures et située dans l'hypercentre.

⁴⁷ Source : « Il existe en France une inégalité linguistique », Alain BENTOLILA, propos recueilli par Dominique Simonnet, publié le 17/10/2002

complètement transparente lors de la phase du dépôt de projet et aucune sélection n'est réalisée lors de cette étape. Comme l'explique cette porteuse, la plateforme et les conditions de dépôt ont en plus évoluées pour donner la même chance à tout le monde.

« Lors du premier budget participatif, on avait le droit de déposer un dossier en même temps [...] Les éditions d'après, on n'avait plus le droit de déposer des choses dans ce genre, aussi conséquente. Il fallait laisser la chance à tout le monde d'avoir le même support. », P5

Si la modalité de dépôt semble égalitaire, la formulation claire, dynamique avec un titre attractif joue beaucoup pour donner envie de voter pour le projet. À l'opposé, un projet à l'aspect très technique, lourd dans sa rédaction, sera moins vendeur. C'est le cas de ces porteurs qui constatent que leur format de rédaction les a peut-être privés de certains votants.

« Je me dis, bah voilà, j'ai rédigé de façon technique en expliquant et tout. Je vois bien que les gens c'est format Facebook quoi, ils ne lisent rien, ils lisent deux lignes. », P1

« Je me suis rendu compte après coup, vu comme c'était mis en ligne, qu'on n'avait pas fait une présentation assez publicitaire. », P7

Le format de rédaction a donc un rôle important et est discriminant pour les porteurs qui ne maîtrisent pas les codes attendus ou qui ont des difficultés à formuler leur projet à l'écrit.

Le numérique : frein ou outil de démocratisation ?

Si le BP offre la possibilité de faire des dépôts de projet en version papier, la plateforme et plus généralement, le fonctionnement et l'animation du budget participatif reposent en bonne partie sur le numérique. Cet aspect peut être une barrière pour certaines catégories de populations, notamment les personnes âgées, qui ne sont pas toujours habituées à utiliser ces outils. Comme le fait remarquer ce porteur, une partie de la population n'est pas initiée à ces nouveaux moyens de communications ou n'y ont pas accès.

« Internet ne touche que les initiés. C'est-à-dire que les 30% de français qui n'ont pas internet ou n'ont pas d'ordinateur ou ne savent pas s'en servir, ceux-là sont déjà écartés d'une démarche via le numérique et ils sont écartés du vote, ça c'est important. », P9

Les inégalités surviennent également dans le contenu qui peut être mis en ligne et la maîtrise de la plateforme au-delà de son accès. Certains porteurs ont plus de facilités pour mettre des images, faire des photo-montages. Ces supports visuels ont de l'importance pour faire comprendre le projet à tous et attirer l'attention des votants. Cette porteuse, par exemple, a eu des difficultés pour faire la démarche en ligne et n'est pas très à l'aise avec le numérique. Elle a senti le poids de cette inégalité en comparant son contenu avec celui de participants qui ont plus de compétences numériques.

« Il y en a plein, on le voit, c'est peut-être leur boulot après aussi, mais ils savent faire et ils ont le logiciel pour. Ce n'est pas complètement, disons, équilibré pour tout le monde. », P5

Les porteurs en difficulté contournent souvent le problème en faisant appel à leur entourage plus jeune pour les aider. Mais l'aveu de ne pas savoir-faire n'est pas toujours évident et peut bloquer certains participants. À l'opposé, le tout numérique a permis de ramener des porteurs plus jeunes attirés par cette nouvelle façon de faire plus dématérialisée. Elle leur permet, en effet, de maîtriser leur investissement et leur temps d'engagement. C'est le cas de cet habitant qui a trouvé le BP et sa plateforme très simple d'utilisation.

« C'est assez simple d'utilisation parce qu'il suffit de créer un compte, pour moi il n'y a rien de compliqué, mais en même temps moi je suis un millenium donc je suis habitué à ça. Je me doute que des gens qui sont d'une génération supérieure, ça peut être plus compliqué, mais franchement c'est hyper simple, je ne vois pas comment on peut faire plus simple. », P6

L'idée de participer vient pour la plupart des porteurs d'un constat du quotidien, ils sont ensuite amenés à formuler leur idée et la déposer. Le dépôt de projet éloigne par définition certains publics notamment par l'étape de mise à l'écrit qui n'est pas évidente pour tous. Elle peut exclure ceux qui ont envie de s'engager mais ne se sentent pas à l'aise avec l'écrit. Par ailleurs, cette étape, qui laisse la part belle au numérique, peut mettre à l'écart certains publics peu enclins à utiliser ces outils.

2. Le jury : une étape frustrante

Après le dépôt, les projets sont évalués techniquement pour déterminer si leur réalisation entre dans le cadre du BP. C'est une étape qui va trier les projets et qui n'est pas toujours bien perçue par les participants.

Une délibération opaque

Le jury a lieu après le dépôt de projet. C'est l'étape qui va déterminer si les projets déposés peuvent être soumis au vote des Rennais. Ce tri est effectué par les services techniques de la mairie et est ensuite validé par le comité de suivi⁴⁸ du BP. Il vise l'élimination des projets qui sont déjà prévus, non réalisables ou hors-cadre. Les projets hors-cadre sont ceux qui ne répondent pas à l'unique règle du BP qui est de ne pas créer de dépense de fonctionnement. C'est-à-dire pas de création de poste ou d'entretien supplémentaire pour la mairie. Cependant, pour beaucoup de citoyens, cette règle ne suffit pas à expliquer le jugement par les services. Pour beaucoup la délibération autour de leur projet est opaque. Ce porteur, qui fait aussi parti du comité de suivi, trouve lui-même certaines décisions aléatoires.

« La seule règle de base c'est que ça ne devait pas entraîner de coûts de fonctionnement, c'était un investissement, donc pris sur le budget d'investissement [...] c'est la seule règle qui soit claire. Tout le reste c'est un petit peu piffométrique. », P13

Parmi les porteurs interrogés, un certain nombre sont alors frustrés. Ils ont le sentiment que la mairie joue double-jeu. Dans le discours autour du BP, la mission démocratie locale souhaite que les habitants ne soient pas bridés et annonce laisser la plus grande liberté aux participants, cela en n'imposant qu'un seul critère. Mais ensuite certains projets sont refusés sur des motifs que les participatifs ont du mal à comprendre ou selon des critères dont ils n'ont pas connaissance au départ de leur participation. C'est le cas de cette porteuse dont le projet a été soumis au vote mais avec un commentaire des services disant que la réalisation ne serait pas envisageable. Elle a alors eu le sentiment que son projet était évalué selon des critères qu'elle ne connaissait pas.

« Si encore la ville mettait des critères clairs, comme un appel d'offre, on aurait une clef de compréhension sur les refus de projet. Mais là, on a le sentiment de devoir répondre à des critères qui ne sont en fait pas clairement exprimés. », P2

⁴⁸ Le comité de suivi est composé d'élus de quartier et d'habitants (représentant des conseils citoyens, comités consultatifs, conseils locaux...). Il a pour première mission de valider la liste finale des projets soumis au vote du BP. Il dresse aussi le bilan de l'édition et réfléchit à des améliorations du fonctionnement. (Source : plaquette des rencontres nationales des budgets participatifs, la fabrique citoyenne, 2017)

On entrevoit, dans ces témoignages, une dérive du BP avec des projets plus soutenus que d'autres par la mairie, car correspondant mieux à leurs attentes. Le manque de transparence dans les règles implicites qui animent le dispositif, entraîne le passage à la trappe de certains projets et la frustration des porteurs. Ce porteur, qui fait partie du comité de suivi, raconte une délibération qui a donné lieu à une règle non explicitée aux habitants, dans le cas d'un projet de zone nudiste.

« Sur le dernier budget, il y avait des propositions pour un espace nudiste alors c'était aux Gayeulles ou au Thabor, je ne sais plus. Bon là, ça a discuté. Puis finalement, il [responsable mission démocratie locale] nous a dit : non, non, ça c'est une modification d'un règlement, ce n'est absolument pas de l'investissement donc on l'exclut. Voilà, c'est une règle qu'il a trouvée parce qu'ils n'avaient pas envie de ça. », P13

Ainsi, à l'opposé, d'autres projets sont plus soutenus par la mairie et bénéficie d'une certaine publicité. Cela rejoint les effets observés lors des instances de concertation, où celle-ci ne produit des effets que dans la mesure où les habitants s'ajustent aux attentes de la mairie. Cela est ressenti par les porteurs.

« C'est vrai que certains projets semblent plus soutenus que d'autres par la mairie », P2

Des services techniques débordés

Les projets déposés sont distribués dans les services techniques de la ville et ce sont eux qui sont chargés de l'analyse. Ils transmettent ensuite la liste des projets soumis au vote au comité de suivi qui est chargé de la valider et de délibérer s'il y a des désaccords dans les analyses. Cette phase, très rapide, leur impose une grande charge de travail et plusieurs problèmes se posent dans le fonctionnement réel du BP. Tout d'abord, malgré les recommandations de la mission de démocratie locale⁴⁹, les agents ne font pas appel aux autres services pour conforter leur avis sur des projets multithématiques. C'est ce qu'observe le directeur de la mission de démocratie locale.

« Et puis on a vu, ça c'est la petite anecdote, des analyses complètement différentes. C'est-à-dire, il y a un service qui va dire « ouais c'est super intéressant, on est favorable » et un autre

⁴⁹ « Petit guide interne à l'usage des services, budget participatif saison 4 », la fabrique citoyenne

service va dire « non ce n'est absolument pas compatible ». », directeur de la mission démocratie locale

Ce manque de concertation peut amener des incohérences. Le changement de technicien pour une analyse peut donner des résultats complètement différents. C'est arrivé à ce porteur qui a proposé le même projet deux années de suite et a eu deux réponses complètement différentes d'une année sur l'autre.

« Et ce projet de création d'une piste cyclable le long d'un boulevard urbain, bon vous connaissez, a été refusé. [...] L'année suivante j'ai reposé pareil et là il a été accepté. Surprise. », P13

Ensuite, le temps de consulter le porteur de projet n'est pas toujours pris si une incompréhension demeure. Une des raisons est le manque de temps à disposition des services mais également car ce n'est pas dans leur culture professionnelle d'entrer en contact avec les citoyens. Là aussi, l'équipe de la mission démocratie locale souhaitait plus de relations porteur/instructeur⁵⁰. Ce manque de dialogue est une source de frustration fréquente pour les porteurs qui regrettent de ne pas pouvoir discuter de leur projet avec les instructeurs.

« En fait on reçoit ce jugement comme quoi le projet n'est pas réalisable et c'est très décevant, ça manque d'explications [...] Par exemple, on aurait pu nous contacter pour nous demander des précisions et des explications. C'est vrai que j'aurais aimé parler de ce projet à l'oral. », P2

« Mais tu vois le projet de la route, ils ne l'ont pas lu parce que c'était exactement ça qu'on demandait. C'est énervant quoi », P3

Ce témoignage montre bien que des incompréhensions restent. Elles peuvent alors conduire à un agacement : les citoyens ne se sentent pas écoutés ou n'ont pas l'impression que leur projet a été lu. Le discours du directeur de la mission démocratie locale montre bien que son équipe a conscience de cet écueil.

⁵⁰ « Petit guide interne à l'usage des services, budget participatif saison 4 », la fabrique citoyenne

« Certains services qui sont débordés ne prennent pas le temps d'aller échanger avec le porteur de projet et ça permettrait... enfin je pense qu'il y a quelques hiatus dans certains projets parce que les choses n'ont pas été claires dès le départ. Il faut qu'on ait plus de temps sur ce temps d'analyse pour qu'il soit beaucoup plus dans l'échange avec les porteurs de projet. On a fait une petite enquête en interne il doit y avoir 30% des services qui contactent les porteurs de projets en période d'analyse. Ça me paraît largement insuffisant au regard de tout ce qu'on a comme interrogation après », directeur de la mission démocratie locale

Dans la réalité, il faut aussi avoir conscience que la mise en place du BP chamboule complètement l'organisation des services. Les projets sont nombreux et doivent être analysés en très peu de temps pour tenir le calendrier. D'autre part, le type d'analyse demandée diffère des tâches habituelles des techniciens. Ils sont plutôt habitués à mettre en œuvre des propositions issues de programme politique ou chargé de faire émerger des projets pour répondre à un autre aménagement. Le rythme du BP met les services techniques sous pression comme l'explique le directeur de la mission démocratie locale.

« Les habitants ne le voient pas, mais la dernière année on a eu plus de 500 projets à analyser. Même s'ils ne sont pas tous rentrés dans le cadre du BP, il faut qu'ils soient analysés très vite et demander un niveau d'analyse qu'on ne demande jamais. C'est-à-dire qu'on demande d'aller sur des choses très précises et des questions très générales et pas vraiment l'analyse telle que les services peuvent la faire quand on leur demande d'étudier tel ou tel projet », directeur de la mission démocratie locale

Le jury est donc une étape clef qui sélectionne les projets qui seront soumis au vote des Rennais. Cette phase d'analyse peut être vécue de manière frustrante par les porteurs, car des incohérences dans la sélection subsistent. Elles sont à mettre en lien avec la position très tendue dans laquelle se trouvent les techniciens instructeurs confrontés à une charge de travail importante qui chamboule leur organisation. Le manque de temps conduit alors certains instructeurs à écarter rapidement des projets car ils ne sont pas sensibles au sujet du projet. Si un projet est acté comme soumis au vote à l'issue de cette étape, son porteur entre dans l'étape suivante. Il doit alors faire campagne pour vendre ses idées auprès des habitants.

3. Gagner des voix : une campagne déterminante

Le temps de campagne permet aux porteurs de faire la publicité de leur projet et ainsi, de récupérer des votants. Les moyens utilisés pour communiquer sont variés : mailing porte-à-porte, flyers, participation aux évènements de présentation organisés par la mairie... On retrouve à peu près toujours les mêmes techniques de communication chez les porteurs interrogés qui ont décidé de faire campagne.

« Il y a eu des mails, des représentations dans le quartier, j'avais fait des petits flyers, on a donné des petits flyers. On en avait mis à la maison de quartier Francisco Ferrer aussi, donc voilà après c'est essayé d'en discuter. », P7

« On a aussi mobilisé des compétences en internes pour faire des flyers et des affiches, on a aussi mobilisé nos listings de bénévoles pour diffuser de l'information et proposer à nos adhérents et nos adhérentes de supporter, de voter pour le projet au nom de la maison. Donc c'est le fait, quand même, de plusieurs personnes. », P4

Par ailleurs, la mairie met en place des dispositifs pour permettre aux porteurs de présenter leurs projets devant les citoyens lors d'agoras qui ont lieu dans les quartiers mais aussi en centre-ville pour les projets ville. Cependant ces agoras, supposées donner une chance équivalente à tous et permettre la création d'un peu de débat citoyen n'ont pas l'efficacité attendue. Les porteurs qui y ont participé ont tous eu le problème de se retrouver dans un entre-soi. Les seules personnes présentes sont d'autres porteurs de projet, comme l'expliquent ces porteurs.

« Je pense les personnes qui étaient là c'était à 90% que des personnes qui présentaient des projets. Ça permet de contacter quelques personnes mais je pense qu'elles auraient eu l'info quand même. », P7

« Moi je suis allé aux réunions, parce qu'il y a eu quelques réunions auxquelles les porteurs de projet étaient censés participer mais il n'y avait personne à ces réunions, personne. Que les porteurs de projets. », P9

« J'y suis allée en fait on fait notre promo mais on est quand même largement déçus dans le sens où ce n'est que les porteurs de projets qui sont là. Donc on s'écoute entre nous mais on est déjà au courant de ce qu'il y a. », P5

Les efforts de la mairie pour créer des espaces de présentation ouverts à tous les porteurs et les amener sur un pied d'égalité dans leur campagne ne semblent pas très efficaces au niveau des agoras. Si les moyens mobilisés par les porteurs sont souvent les mêmes, ce qui les différencie est le réseau de contacts qu'ils peuvent mettre en mouvement pour faire connaître leur projet. La mission démocratie locale reconnaît elle-même que cela place certains porteurs en position de faiblesse par rapport à d'autres. Pour contrer cet effet, un guide à l'attention des porteurs débutants a été créé.

« On a constaté effectivement que c'était plus difficile pour les porteurs individuels mais on a voulu les accompagner. On a fait un petit guide⁵¹ pour faire campagne », directeur de la mission démocratie locale

Les plus petits porteurs ressentent toutefois les limites de leur réseau. En ce sens, la phase de vote est discriminante pour les porteurs les plus isolés, qui ne sont pas déjà actifs dans des associations ou dans leur quartier. C'est-à-dire, ceux qui ne disposent pas d'une ampleur de communication suffisante pour se démarquer pendant la phase de vote. C'est le cas de cette porteuse pour qui son cercle de connaissances, bien qu'étendu, ne suffit pas à rendre un projet lauréat.

« Pour le coup les gens qui ont voté, c'est que des connaissances mais ça ne suffit pas. », P1

La limite d'action du porteur se situe donc surtout dans sa capacité à capter un réseau. De ce fait un porteur seul a moins de chances, qu'un groupe de porteurs dont les différents réseaux vont bénéficier au projet. C'est le cas de cette porteuse qui a participé seule pendant 4 ans en déposant le même projet. Elle estime avoir atteint le seuil de ses possibilités et ne souhaite d'ailleurs plus participer seule à nouveau.

« J'ai vu qu'il y avait des limites, dans le sens que je n'ai pas un cercle d'amis si étendu, surtout ayant aussi internet avec d'autres mailing. Je crois que c'est le côté-là, si on s'y connaît ça fait vraiment la différence. », P5

⁵¹ « Bien communiquer sur mon projet : petit guide pour faire campagne », fabrique citoyenne, 2018

Pourtant, cette porteuse est engagée dans plusieurs associations. Mais ce milieu d'interconnaissances pas de toucher un public suffisant. En miroir, des porteurs isolés, les projets soutenus par des associations semblent avoir plus de moyens et donc plus de chances de réussir. Ce porteur, qui a déposé un projet par le biais de l'association qu'il a créée, reconnaît que cela lui donne plus de ressources qu'une personne seule.

« Une personne seule elle a quand même beaucoup moins de moyens mobilisables qu'une association donc à ce niveau-là on n'est pas à armes égales », P2

La campagne faite par les porteurs donne donc lieu à des inégalités entre eux. Malgré les dispositions prises par la mairie pour lutter contre, il semblerait qu'une hiérarchie se crée en fonction de la capacité du porteur à créer un réseau d'influence.

Le déroulement du BP peut mettre certains porteurs face à des difficultés comme la mise à l'écrit, l'utilisation du numérique ou encore la campagne de leur projet. Lors de la phase de vote, les porteurs entrent aussi en compétition et c'est leur capacité capter un réseau de soutien qui va les distinguer. La création de ces inégalités questionne les rapports de force entre porteurs.

B. Rapport de force et compétition entre les porteurs

Les étapes du BP, et plus particulièrement la phase de campagne, créent des disparités entre les porteurs en fonction du rayonnement de leur projet et donc de leur sphère d'influence. Il s'agit de regarder l'action des porteurs et leur capacité en fonction de ce rayonnement, pour mettre en évidence les rapports de force et les hiérarchies existants.

1. Nouvelle typologie des porteurs

La typologie des porteurs proposée repose sur le rayonnement de leur projet et donc la capacité que les porteurs ont à fédérer un groupe de soutien. Le BP de Rennes identifie deux échelles pour les projets : le quartier et la ville. En réalité, la taille des quartiers de Rennes pousse à faire la distinction entre le micro-quartier de proximité et le grand quartier. Cela nous donne donc trois échelles auxquelles s'intéresser.

Le porteur de proximité, l'échelle du micro-quartier

Le projet déposé répond à un besoin identifié par des habitants ou utilisateurs d'une partie du quartier proche de leur résidence ou de leur lieu de travail. Il est de nature à résoudre un

problème rencontré pour ces usagers. Les porteurs de projets associés ont identifié le problème car ils sont eux aussi utilisateurs directs et font valoir majoritairement leur savoir d'usager⁵². Ils sont très ancrés dans la quotidienneté. Le projet ne profite qu'à ces utilisateurs proches et ce sont aussi ces personnes qui vont voter pour. Il n'a pas l'ambition de rayonner au-delà de son environnement proche et ne traduit pas une volonté de développer une vision de la ville. C'est un porteur qui va être assez peu engagé ou alors vraiment de manière très locale dans son quartier.

On trouve cette ambition chez plusieurs des porteurs rencontrés qui voient dans le BP la possibilité d'améliorer leur cadre de vie. C'est le cas de cette porteuse, dont le salon de coiffure se trouve sur une placette très dégradée. Son projet consiste en la réfection de cette place qui comprend quelques commerces. Il a pour ambition d'en faire un lieu plus agréable, mieux entretenus et moins dangereux. Le public visé lors de sa campagne était le voisinage direct et les clientes de son salon. C'est un projet qui a du sens seulement pour ces habitants. La place n'est pas à proximité d'un grand équipement ou reconnue à Rennes pour attirer d'autres personnes. La stratégie de communication de la porteuse est d'ailleurs tournée vers l'habitant proche comme elle l'explique.

« Les clientes du salon, tout mon entourage. [...] j'ai trouvé des voisines pour que ça aille dans les boîtes aux lettres. IL y avait aussi des grands flyers qu'on a mis sur la grande porte et le bouche à oreille. », P10

Dans cet exemple, le porteur de projet touche un public restreint. Derrière son idée, on ne retrouve pas une vision de la ville ou une idéologie qui pourrait attirer d'autres porteurs. Le lieu est le seul point d'ancrage des votants, au-delà des connaissances du porteur.

Le porteur de quartier, un quartier en accord avec ses idées

Il s'agit ici de l'échelle intermédiaire. L'aménagement est identifié dans un quartier précis, il touche donc les personnes vivant dans celui-ci. Cependant, il concerne un équipement structurant ou a pour ambition de faire rayonner le quartier sur une grande thématique comme l'écologie, la culture ou le social. Il vise à améliorer le cadre de vie des habitants à proximité

⁵² NEZ Héloïse. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris ». 2011. *Presse universitaire de France « Sociologie »*. 2011/4 Vol.2. p. 387 à 404.

mais pas seulement, l'ambition thématique pouvant attirer des utilisateurs intéressés. Dans ce cas-là, le porteur de projet a conscience de l'intégration de son quartier dans la ville et veut améliorer le cadre de vie de manière plus générale que par une réponse à un problème donné. Il développe son idée à partir de ce qu'il estime important dans la ville. Il a plutôt tendance à construire des projets sur des lieux et équipements emblématiques de son quartier qui brasse également plus de citoyens. Ainsi, son projet bien qu'ancré dans le quartier ne s'adresse pas seulement aux habitants de proximité et ceux venant de plus loin peuvent y trouver un intérêt. Le projet va donc potentiellement toucher un cercle de soutien plus étendu que dans le cas d'un porteur de proximité.

Un des porteurs rencontrés illustre bien ce type. Il a porté un projet de construction de gradins sur un théâtre de verdure existant dans son quartier. Appartenant lui-même à une troupe de théâtre utilisant ce lieu, il espère, à travers ce projet, le développer et encourager les représentations théâtrales et autres événements culturels. C'est un lieu qui, par ailleurs, est utilisé par l'association de quartier à laquelle il est adhérent. En accord avec le directeur de la structure, son idée a été proposée et portée par eux, car l'association utilise elle aussi le théâtre. Le rayonnement du projet dépasse les habitants en proximité directe et s'adresse à tous les habitants du quartier, puisqu'il s'agit d'un endroit dans lequel se produisent des manifestations culturelles. Comme l'explique le porteur initial, les troupes et les amateurs de théâtre de Rennes ont aussi voté.

« On a des gens d'ailleurs qui peuvent venir. Les personnes qui sont dans les compagnies de théâtre amateurs et qui sont d'autres quartiers mais les personnes qui sont spectateurs sont à 90% du quartier. Donc on est vraiment sur les deux registres mais les votants sont essentiellement des habitants du quartier. », P7

Le public touché est plus large que dans le cas d'un porteur de proximité car des votants peuvent s'y intéresser par d'autres biais que la localisation. On voit dans la parole du directeur de l'association, que le but premier est de satisfaire des besoins d'utilisateurs dans le quartier. Cependant, le projet cherche aussi à avoir un rayonnement plus important dans le monde du théâtre et de l'animation rennaise.

« C'est aussi pour promouvoir ce lieu-là, qui, pour nous est vraiment super et gagnerait à être un peu plus connu. C'est évident que, si on peut rajouter quelques modules de gradins, ça va

peut-être aussi donner envie à d'autres habitants du territoire, à d'autres associations ou à d'autres collectifs de vouloir développer une activité d'animation ou de les utiliser. » P4

Ce porteur intermédiaire bénéficie donc du soutien des habitants du quartier dans un large rayonnement, mais aussi d'autres citoyens qui se sentent concernés par les thèmes que le projet développe. Là où le porteur de proximité ancrerait son projet dans un lieu, le porteur de quartier y ajoute l'ancrage dans une thématique.

Le porteur global, exprimer sa vision de la ville

Enfin, le porteur global dépose un projet généralement à l'échelle de la ville ou sur un monument ou un lieu public connu de tous les habitants. En choisissant un lieu symbolique, le porteur de projet a la volonté de marquer l'espace public avec sa vision de la ville ou d'en faire ressentir un besoin fort. Par exemple, mettre un jardin partagé et écologique sur la place la plus fréquentée de la métropole indique une volonté que la ville devienne plus verte ou encore installer un monument relatif à l'histoire de la ville dénote l'envie du porteur que l'histoire et la mémoire prennent une place plus importante dans l'espace public. C'est ce que l'on retrouve dans le discours de cette porteuse, dont les préoccupations vont au-delà de la quotidienneté et de l'intérêt personnel direct. À travers son projet, elle souhaite une ville plus résiliente énergétiquement et y allier une nouvelle esthétique plus moderne. Le projet a une portée plus symbolique.

« Il y a deux préoccupations qui se rejoignent. En fait plusieurs, une préoccupation esthétique, symbolique c'est un endroit qui devrait être plus porteur pour Rennes avec les Champs Libres etc. et écologique aussi avec la notion d'îlot de fraîcheur. » P1

Le porteur associé à ce type de projet va souvent être engagé associativement en correspondance avec les idées et les valeurs que l'on retrouve dans son projet. Il met en œuvre un savoir plutôt militant qu'usager⁵³. Il bénéficie d'une visibilité, et donc d'un public, par l'idéologie urbaine qu'il met en avant. C'est le cas de ce porteur qui est aussi un militant engagé dans l'écologie. Il a déposé plusieurs projets relatifs à la végétalisation en ville, dont un pour la création d'un

⁵³ NEZ Héloïse. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris ». 2011. *Presse universitaire de France « Sociologie »*. 2011/4 Vol.2. p. 387 à 404.

jardin autour des Champs Libres⁵⁴. Dans son discours on voit bien que ses projets représentent pour lui l'intérêt général et ce à quoi Rennes devrait tendre pour être idéale.

« C'est un peu une revanche sur la démocratie un habitant qui se met en avant pour imposer l'intérêt général. Sachant qu'on avait végétalisé derrière les Champs Libres, il restait à faire devant et sur le côté. », P3

Le porteur global touche ses votants par son idéologie clairement affichée et dispose d'un cercle d'influence qui est sensibilisé à ses idées. Les habitants auront un usage direct du projet par la suite ou qui y seront confrontés tous les jours sont minoritaires. Le cas le plus marquant est celui de ce porteur écologique qui s'appuie sur l'association environnementale qu'il a créée à Rennes et qui touche beaucoup de Rennais sensibles à cette question. L'association d'une thématique identifiable et parlante à beaucoup de citoyens et d'un lieu connu de tous ou de l'échelle ville, sont les caractéristiques que l'on retrouve chez les porteurs globaux.

Ces trois types de porteurs, de proximité, de quartier et globaux, diffèrent dans leur capacité à faire rayonner leur projet. Mais y a-t-il un lien entre le choix d'échelle de son projet et son origine sociale ? Les projets globaux, qui sont souvent les plus marquants dans les éditions du BP, sont-ils réservés à l'élite citoyenne ? Au contraire, les préoccupations quotidiennes et la proximité sont-elles l'apanage des participants les moins intégrés et engagés socialement ? Le BP mettrait-il à l'écart les participants les moins actifs citoyennement ?

2. Des rapports de domination entre les porteurs

Ces différents porteurs entrent donc en compétition lors de la phase de vote car ils ont des ambitions très différentes à travers leurs projets. Existe-il des rapports de domination entre les porteurs ? Les plus capables trouveraient plus facilement des soutiens et, au contraire, les participants les plus ordinaires qui sont plus démunis pour faire adhérer à leur cause.

Dans le cas des projets de quartier, on assiste à une compétition directe entre les porteurs de proximité et les porteurs de quartier. Parmi les porteurs rencontrés, identifiés dans cette catégorie, se trouvent aussi les moins engagés associativement et dans leur vie de quartier. Le BP constitue parfois pour eux une première expérience de participation. Parce qu'ils sont moins intégrés socialement, les moyens dont ils disposent pour faire campagne sont limités à leur

⁵⁴ Les champs libres est un équipement du centre de Rennes accueillant la bibliothèque de Rennes métropole et le musée de Bretagne.

entourage et aux habitants à proximité. Sur un projet de quartier, ils ont donc moins de chance de réussite qu'un porteur de quartier qui pourra aussi bénéficier de votes provenant de citoyens intéressés par les idées développées dans son projet. C'est ce que résume le porteur ci-après. Il a porté un projet très localisé d'aire de jeux multigénérationnelle à proximité d'un gymnase de son quartier. Lors de sa campagne, il a été en concurrence sur son quartier avec un projet de jardin japonais qui a fait appel chez les votants à ce sens de la nature qu'il décrit.

« Là j'étais sur un thème très localisé, autour du groupe scolaire de Trégain, donc les gens qui habitent Villejean ou la ZUP sud, ils ne vont pas avoir forcément un intérêt pour voter ce projet-là parce que c'est trop loin de chez eux, c'est très local. Par contre, ces gens-là s'ils habitent le sud ou Villejean, si on leur fait porter un projet environnemental par exemple sur la partie Gayeulles ils vont être porteur du projet parce que ça fait appel à la nature et donc à un sens qui leur est quand même assez cher au niveau de ce qui est porté. », P12

Les projets s'adressant à un public très localisé comme celui de ce porteur, semble plus difficile à faire émerger lors de la phase de vote. Cet autre porteur décrit un autre exemple, celui d'un terrain de pétanque qui a bénéficié du soutien de tous les boulistes rennais pour être élu dans un quartier. C'est un projet qui sort de la proximité et qui s'adresse à un loisir.

« Je vois la réfection du boulodrome, un projet retenu à 1000 euros, bon très bien, la réfection du boulodrome ils ont bénéficié de tous ceux qui vont au boulodrome j'ai envie de dire. », P6

À l'échelle du quartier, les projets de quotidienneté sont portés par les habitants les moins engagés à grande échelle. Ils sont dominés par des porteurs de quartier qui arrivent par leurs projets, plus thématiques que localisés, à s'appuyer sur des structures associatives ou un réseau personnel issu de leur engagement, plus conséquent. Ce porteur résume les difficultés auxquelles sont confrontées les projets trop localisés et spécifiques.

« C'est vrai que c'est important. Si on est sur un truc qui est trop spécifique et trop petit, on a du mal parce ce qu'il faut brasser les gens, il faut faire voter pour, il faut inciter. », P7

Si les porteurs de quartier semblent avoir plus de chance d'être lauréats, des porteurs de proximité peuvent aussi réussir à mener leur projet. Les actions à mettre en œuvre pour récupérer des votants leur demanderont plus d'investissements personnels.

Par ailleurs, les votants souhaitent en avoir pour leur argent et auront naturellement tendance à choisir des projets plus chers. Ce phénomène va écarter les projets de proximité au profit des projets à plus fort rayonnement sur le quartier comme l'explique le directeur de la mission démocratie locale.

« Il y a un phénomène de sélection qui fait que « quand je vote je veux en avoir pour mon argent », c'est possible qu'ils choisissent des choses un peu plus chères et qu'il y ait moins de projets de quotidienneté mais il y en a quand même », directeur de la mission démocratie locale

L'organisation du BP garantit, depuis la seconde édition, la réalisation obligatoire de projets de quartier ayant eu un maximum de voix⁵⁵. Les projets lauréats restants sont ensuite choisis en fonction du nombre de voix indépendamment de leur localisation (ville ou quartier)⁵⁶ jusqu'à l'épuisement de l'enveloppe budgétaire. Une fois les projets de quartier sélectionnés, tous les projets entrent en compétition.

Alors quels porteurs interrogés ont réussi à se démarquer ? Dans les porteurs globaux, il semble que le militantisme et l'engagement associatif multiplient les chances de réussite. L'exemple type est ce porteur qui a déposé de nombreux projets à dominante écologique lors de chaque édition. Très investi, il est aussi le directeur de sa propre association environnementale. Il peut envisager un projet à l'échelle de la ville car il a les moyens de porter son idée à ce niveau. En effet, porter un projet à l'échelle de la ville, ou sur un lieu avec un fort rayonnement, nécessite de convaincre plus d'habitants que dans un quartier. Cela demande donc plus d'investissement pour le porteur. Ce porteur a donc réussi à imposer son projet grâce à son réseau associatif. À l'opposé, la porteuse qui nous a servi d'exemple type pour les porteurs globaux s'est trouvée limitée par son cercle d'influence et n'a pas réussi à amener son projet jusqu'à être retenu. Dans cet exemple, il semble que plus le porteur est intégré associativement, plus il multiplie ses chances d'être lauréat à l'échelle de la ville. L'échelle de la ville serait donc réservée aux porteurs les plus influents. La force de ce réseau à l'échelle de la ville est racontée par cette porteuse. Pour elle, finalement, que certains participants disposent d'un si grand réseau, fausse la traduction par le vote des réels besoins de la population.

⁵⁵ Lors de la seconde édition, le BP garantissait la réalisation du projet avec le plus de voix dans le quartier, ce chiffre est désormais passé à deux projets sur chaque quartier.

⁵⁶ Source : fabriquecitoyenne.rennes.fr

« Après on a quand même remarqué sur un certain nombre de projets gagnants, il y a quand même eu un certain nombre de votes, des votes internet de personnes qui n'avaient peut-être rien à voir avec le sujet. Mais parce qu'on leur avait envoyé par internet « votez pour ça » et voilà. Quand il y a des projets qui ont plus de 1000 voix il ne faut quand même pas venir me dire que ce ne sont que des utilisateurs », P5

Là où le BP lycéen redistribuait les cartes dans les rapports de force entre acteurs, comme l'explique Alice MAZEAUD : *« En revanche, cela ne veut pas dire que le BPL reproduit les rapports de forces résultant des relations stabilisées au sein de l'institution scolaire. Au contraire, en transformant les règles du jeu dans le sens d'une valorisation de la participation, il redistribue mécaniquement les positions. Cela profite notamment aux lycéens qui sont les plus nombreux et favorise le vote de projets qui les intéressent directement »*⁵⁷. Le BP, lui, semble reproduire une hiérarchie d'intégration sociale. Les plus engagés socialement sont les plus favorisés.

Finalement, le problème se posant est que les ambitions des porteurs et de leurs projets sont très diverses mais se retrouvent en compétition. L'échelle d'action vers laquelle doit se tourner le futur BP interroge. C'est ce que souligne ce porteur participant au comité de suivi du BP.

« Je pense qu'il faudrait qu'il y ait 2 enveloppes distinctes, parce que ce n'est pas du tout la même ambition finalement. », P13

Cette nouvelle vision des porteurs, en fonction du rayonnement de leur projet, montre qu'il existe des inégalités fortes entre eux en fonction de leur capacité d'action. Les rapports de force marqués lors de la phase de campagne amènent aussi des dérives quant au sens et à l'utilisation du BP par les citoyens.

C. Des rapports de force qui créent des dérives

Si des inégalités existent entre les porteurs de projet, elles dévient parfois jusqu'à créer des dérives⁵⁸. Les porteurs qui disposent de gros moyens comme les associations écrasent dans

⁵⁷ MAZEAUD Alice. « Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives ». 2012. *Genèses*, n°88 p. 89 à 113

⁵⁸ Dérive est utilisé dans le sens où les comportements des porteurs prennent des chemins différents et dévient d'un cours normal unifié. C'est un terme qui a été utilisé par les acteurs rencontrés.

certain quartier la participation habitante. Certains citoyens, se sentant moins capable et compétent de porter un projet de grande envergure, réduisent leur participation au BP à l'écriture de doléance de leurs problèmes quotidiens. Cela questionne la nature des projets qui doivent être financés par le BP.

1. Une privatisation par les groupes les plus influents

Les inégalités entre les porteurs peuvent conduire les groupes les plus impliqués dans le dispositif à exclure les citoyens plus ordinaires. Le BP court alors un risque d'être privatisé par les porteurs les plus dominants.

L'accapement du dispositif par les porteurs les plus intégrés socialement est un risque dans les dispositifs participatifs. Il peut décevoir la participation des habitants qui ont le moins de moyens, au point qu'ils ne souhaitent plus du tout participer. Au cours des 4 éditions du BP de Rennes, un projet lauréat a marqué les esprits et est le symbole du risque de privatisation par les groupes les plus puissants citoyennement. Il s'agit de la tribune du stade de Bréquigny. Ce projet a été porté lors de la troisième édition par le Cercle Paul Bert⁵⁹. Le cercle Paul Bert, par ses nombreux adhérents, dispose de moyens incroyables pour peser dans le vote des Rennais. Il a d'ailleurs été élu massivement dans le quartier. C'est ce que relate ce porteur.

« C'était une tribune à Bréquigny qui n'était pas forcément projet de quartier, surtout qu'ils ont fait voter massivement, vu les scores qu'ils ont eus. Bon c'est facile pour une structure comme le cercle Paul Bert de faire voter tout son réseau. C'est une dérive ça aussi. », P13

Ce projet, symbole d'une dérive, a eu des répercussions sur la participation dans le quartier de Bréquigny l'année suivante. Les habitants ont eu un sentiment d'injustice et d'impuissance. Le BP ne tenait pas sa promesse d'être avant tout un dispositif citoyen. Les habitants ont fait part de leur déception dans le dispositif au directeur de la mission démocratie locale.

« Il y a eu la saison trois où le cercle Paul Bert Bréquigny mais pas seulement, d'autres sections sont intervenues, ont fait que la tribune du stade de Bréquigny soit votée. Et là ça a découragé un nombre d'acteurs, de petits acteurs... les gens nous ont dit : si c'est ça le budget

⁵⁹ Le cercle Paul Bert est la plus grande association sportive rennaise. Elle se décline dans chaque quartier.

participatif, nous on n'a plus notre place parce qu'on ne pourra jamais faire comme le cercle Paul Bert. », le directeur de la mission démocratie locale

Cet incident a marqué cet autre porteur, pour lui, le problème se situe aussi du point de vue de l'allocation budgétaire. Le cercle Paul Bert a d'autres moyens de financement que le budget participatif, c'est une structure conventionnée avec la mairie. Finalement, la réalisation de ce projet onéreux prend une partie de l'argent du BP qui aurait dû être utilisée pour financer des initiatives venant des citoyens. Le BP, ayant surtout été créé pour les habitants, se fait ici détourné par une grosse structure conventionnée.

« Il y avait au titre du quartier 12 Bréquigny la construction d'une halle et de gradins pour le terrain de sport de Bréquigny. Et là honnêtement... c'est passé parce que les gens du coin ont voté massivement pour et c'était 400 000 euros quelque chose comme ça. Et c'est un truc qui va servir à l'ensemble de la ville et je trouvais vraiment qu'il n'y avait aucune raison que ça soit financé par le budget du quartier. », P9

Cette dérive de privatisation du pouvoir par un groupe a aussi été observée lors de l'étude de Julien TALPIN sur les BP lycéens : « Des acteurs de plus en plus nombreux (notamment les proviseurs ou professeurs) utilisent la procédure de façon stratégique en faisant passer par le budget participatif des lycées de gros projets refusés par ailleurs au point où le sens du dispositif menace d'être subverti ». ⁶⁰ La privatisation par un groupe d'acteur d'un dispositif participatif semble donc être un écueil récurrent.

Certains groupes puissants présentent un risque de privatisation pour le BP. Ce constat montre qu'à l'intérieur des porteurs, qui sont déjà considérés comme appartenant à une classe dominante, une super élite se crée. En recueillant la majorité des voix, que ce soit à l'échelle de la ville ou du quartier, elle impose sa vision de la ville et s'empare du dispositif. Il s'agit d'un détournement qui remet en question l'intérêt général qui doit mener la dépense publique. Cela est particulièrement marqué sur les projets environnementaux qui ont la part belle dans les projets retenus.

Ces porteurs peuvent dans certains cas imposer une vision de la ville qui est propre à un groupe social. Cela ne correspond pas forcément à la préoccupation de tous les citoyens. Cela a aussi

⁶⁰ SINTOMER Yves, RÖCKE Anja, TALPIN Julien. « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes ». 2009. *L'Homme et la société*, n°172-173.

été observée par Héloïse NEZ dans un contexte de gentrification à Paris, « *Les travaux sur le conseil de quartier de la Goutte d'Or, dans le 18^e arrondissement au Nord de Paris, signalent que les dispositifs participatifs, comme les conseils de quartier, constituent les premiers lieux du quartier conquis par les nouveaux arrivants issus des classes moyennes et supérieures, pour défendre leurs intérêts de propriétaires et accélérer le processus de gentrification en cours* »⁶¹. Chez plusieurs porteurs rencontrés, la prédominance et la publicité faite aux projets à connotation environnementale en est aussi un exemple. C'est ce que relate ce porteur qui voit dans la prédominance des projets environnementaux un dérèglement qui peut laisser moins de place à d'autres thématiques comme les questions sociales ou culturelles, bien qu'elles soient aussi présentes dans les projets lauréats.

« On voit bien que, souvent, ce qui l'emporte quand même c'est des projets très, très environnementaux, qui sont liés à l'écologie, qui sont liés à la nature. », P12

Cette thématique environnementale qui touche beaucoup plus les classes favorisées⁶² discriminent les porteurs qui ne laissent pas une part dans leur projet dédiée à cette question. Ces deux porteurs mettent en avant, les mécaniques de vote qui favorisent les projets environnementaux et qui éloignent, selon eux, le BP de projets qui servent à de vrais utilisateurs.

« Parce qu'on peut avoir envie de donner un coup de pouce à un jardin de quartier qui est à l'autre bout de la ville mais on n'ira jamais. », P13

« L'année dernière, il y a eu un jardin partagé au niveau des prairies et c'est très bien ils ont gagné ça ne me gêne pas. Sauf qu'ils ont dû avoir plus de 400 voix et qu'ils ne sont même pas 10 à utiliser le lieu. », P5

L'émergence de porteurs dominants dans le BP peut conduire à des dérives et notamment, à la privatisation du dispositif par des acteurs forts ou un groupe social⁶³. Les intérêts qu'ils défendent ne sont alors représentatifs que de ce groupe. C'est le fait de quelques porteurs qui

⁶¹ NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.

⁶² THEYS Jacques, EMILIANOFF Cyria. « Les contradictions de la ville durable ». 2001. *Le débat*, n°113 p. 122 à 135.

⁶³ NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.

se distinguent de cette manière. À l’opposé les porteurs de proximité suivent une logique inverse en faisant du BP un cahier de doléances.

2. À l’autre extrême : le budget participatif, un cahier de doléances ?

Si les porteurs dominants s’emparent du BP, un fossé semble se creuser avec les porteurs de proximité qui déposent beaucoup de projets pour signaler des problèmes urbains dans leur quotidien. Pour ces nombreux porteurs, le BP n’est plus le moyen de monter et de faire vivre un projet mais se transforme en une liste d’observations sur leur quartier et ses dysfonctionnements. Le BP devient alors plus un moyen de communication que de réalisation.

Un moyen de communication privilégié avec les élus ?

Beaucoup d’habitants utilisent le BP comme un cahier de doléances pour faire remonter les problèmes fonctionnels de leurs quartiers : ralentisseur, carrefour dangereux, espace public dégradé... C’est un moyen pour eux d’alerter la municipalité et de communiquer sur leur quotidien. Les projets sont déposés sans forcément de grandes campagnes de vote. Ces porteurs s’appuient sur le fait que les projets seront lus par les services techniques. Ils espèrent que leurs problèmes seront repérés et réalisés par un autre biais que le BP. Il s’agit pour eux d’un moyen de signalement aux élus. On retrouve cette idée dans le témoignage de ces deux porteurs.

« Ça permet d’alerter les élus sur des questions auxquels ils ne sont pas forcément sensibles, ils voient ça d’assez loin. Je veux dire, à la taille d’une métropole comme ici c’est un problème qui est lointain. », P9

« Mais effectivement, le fait de le mettre dans le budget participatif c’était un moyen de tirer la sonnette d’alarme et de dire : bah voilà. », P8

Pour cette porteuse de projet, le BP a plus de sens à un niveau très local. Plutôt sceptique sur l’empowerment réel des citoyens par le BP après sa participation, elle ne pense pas qu’il permet aux citoyens d’agir à l’échelle de la ville. Pour elle, le BP est avant tout un moyen pour les citoyens de faire remonter les problèmes qu’ils rencontrent et d’avoir une capacité d’action rapide sur leur quotidien.

« Oui petit [niveau local]. Il y a des observations ça prend un milliard d’années de les transformer. Ça peut peut-être aller plus vite comme ça. Par exemple, il y a des gens qui ont

demandé à ce que soit peint en blanc des pierres sur lesquelles des voitures se heurtent en reculant. Honnêtement c'est un pot de peinture et plouf, plouf. Ce n'est pas compliqué. », P1

On retrouve cette idée d'alerter chez ce porteur qui a déposé un projet concernant la circulation sur une place à proximité de chez lui. Conscient que son projet est trop localisé pour ressortir lauréat du BP, il espère que sa contribution sera prise en compte par la ville mais pas forcément à travers un financement via le BP.

« Je me dis que la ville n'a pas besoin de dire c'est un projet de la fabrique citoyenne pour le faire. Ils doivent pouvoir le faire d'eux-mêmes s'ils sont assez intelligents et ils le sont », P6

Cependant, ces projets de quotidienneté retiennent assez peu l'attention des services de la ville. Ce sont plutôt les idées innovantes et originales qui les inspirent ensuite dans leurs propres projets s'ils ne sont pas lauréats. C'est le constat que fait le directeur de la mission démocratie locale à travers les 4 éditions du BP. Si au départ de son discours il considère la part de la quotidienneté minime, il reconnaît à la fin qu'elle a une place importante parmi les projets déposés.

« C'est dans les choses un peu innovantes que les collègues regardent plutôt que la quotidienneté. Je dirais que la quotidienneté, elle ressort un petit peu, mais pas plus que ça. Moi, je n'ai pas cette impression. [...] Mais c'est vrai qu'il y a ces questions de bancs, il y a des choses sur les toilettes publiques, le marquage au sol, les passages piétons ... Oui quand même. », directeur de la mission démocratie locale

Pour beaucoup de porteurs rencontrés, le BP est avant tout un moyen de s'exprimer sur son quotidien et de faire valoir sa parole d'usager. La proximité a une place importante dans le dispositif. Cependant, si la plupart des participants ne voient dans le BP qu'un moyen de faire remonter des problèmes, ne devient-il pas un outil de démocratie de proximité plutôt que participative ?

Le retour à un dispositif de démocratie de proximité ?

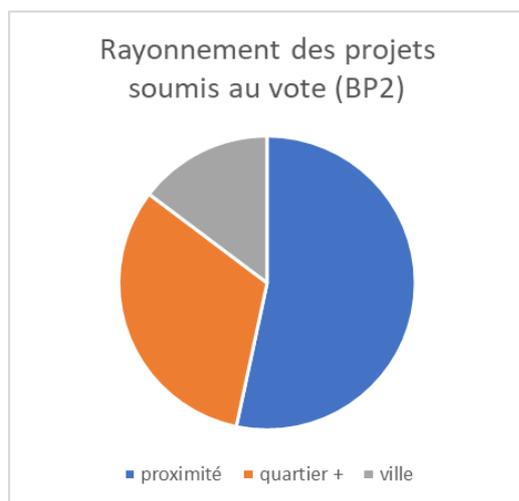


Figure 6 Proportion des projets soumis au vote en fonction de leur échelle de rayonnement (BP2)

Si le BP ne sert pour les habitants qu'à faire remonter des problèmes de quotidienneté, il est analogue au rôle des conseils de quartier qui agissent uniquement au niveau local et ont un rôle consultatif et propositionnel. La majorité des citoyens proposent des projets de quotidienneté sur l'espace public (figure 6).

Or l'échelle de la ville est celle de la décision politique⁶⁴. La plupart des porteurs, qui s'investissent sur des sujets de quotidienneté très localisés, sont donc très éloignés de l'échelle de décision. C'est ce qu'explique Loïc BLONDIAUX qui dans ce sens différencie la démocratie participative de la démocratie de proximité : « *Le second effet de cette démocratie participative de proximité doit être mentionné : l'espace de la participation, de la discussion se trouve déconnecté de l'espace de la décision. Aujourd'hui toutes les décisions importantes se prennent à un autre niveau que celui du quartier, celui des agglomérations ou au-delà. La participation se fait dans les quartiers mais la politique se fait ailleurs* »⁶⁵. La question de l'échelle apparaît comme primordiale dans l'instauration d'une démocratie réellement participative par le BP.

Pour une grande partie des porteurs rencontrés, le BP est un moyen d'alerter les élus sur leur quotidien. Au lieu d'être un moteur d'initiatives citoyennes, il se place en plateforme d'expression privilégiée des habitants. L'équipe municipale a en effet pris l'engagement que les services techniques liraient et analyseraient toutes les participations en ligne sur la plateforme. Cela donne donc l'assurance à tous les porteurs de projet que leurs remarques seront au moins lues par une personne de la mairie. Cependant, ces remarques sur le quotidien retiennent assez peu l'attention des agents. D'autre part, si une forte participation se concentre sur ces questions de proximité, cela ne fait-il pas du BP un outil de démocratie de proximité à l'instar du conseil de quartier plutôt que de démocratie participative. Finalement, les différentes

⁶⁴ SINTOMER Yves, RÖCKE Anja, TALPIN Julien. « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes ». 2009. *L'Homme et la société*, n°172-173

⁶⁵ BLONDIAUX Loïc. « L'idée de démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes ». 11 novembre 2004. Conférence de la chaire MCD (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004)

échelles de projets et les dérives interrogent sur le type de projets qui doivent être financés par le BP.

3. Quels projets doivent être financés par le BP ?

La nature des projets qui devraient être financés par le BP divise les porteurs interrogés. Pour l'équipe de la mission démocratie locale, le BP offre surtout la possibilité aux habitants de proposer des projets qui fassent rêver et leur permettent d'être inventifs. C'est un avis partagé par plusieurs porteurs qui trouveraient dommage de réduire le BP à l'installation de ralentisseurs et de passages piétons. Mais alors comment traiter ces nombreux projets de proximité ? Ont-ils leur place dans le BP ? Par ailleurs, les porteurs interrogés pensent qu'une partie des projets proposés devraient directement être réalisés par la ville sans passer par le BP. On trouve aussi chez les porteurs rencontrés un manque de reconnaissance de l'utilité de certains projets retenus. Finalement, le problème du BP de la ville de Rennes ne serait-il pas la définition de l'intérêt général qu'il doit servir ?

Des projets qui devraient être financés directement par la ville

On retrouve dans le discours d'une majorité de porteur cette question du financement des projets par la ville. Le BP laisse une grande liberté sur la nature des projets proposés et par extension sur les projets qui seront réalisés. Mais par exemple, les pistes cyclables et des parcs financés sur le BP dérangent ces porteurs. Selon eux ces catégories d'aménagements sont déjà budgétées par la ville et leur financement devrait être fait sur ces budgets et non le BP.

« Comme je vous ai dit, les pistes cyclables ça devrait être géré par la ville, les parcs aussi et non pas par le coup de cœur de votants. », P5

« Pour moi, une piste cyclable c'est vraiment un besoin quasiment vital dans la ville et donc ça doit être vraiment un budget spécifique dédié pour ce type d'aménagement. C'est juste le bémol. Des fois, il y a des projets qui sortent et c'est marrant je n'ai pas l'impression que ça soit vraiment dans ce cadre-là qu'il faudrait les faire. », P7

Le directeur de la mission démocratie locale reconnaît aussi qu'ils sont confrontés à la question de ce qui doit être financé par le BP ou par un autre moyen.

« Il y a des choses aussi quand on les voit déposées on se dit ben non ça il n'y a peut-être pas besoin de passer par un budget participatif pour faire un truc et ça on essaye pendant la

période d'étude, si on peut avoir la garantie que le service va faire. », directeur de la mission démocratie locale

Mais, finalement, si tous les projets qui se rapportent à de l'aménagement, sont finançables par le budget de la ville, que reste-il ? C'est la question que se pose cette porteuse.

« En même temps, les projets cyclistes, comme les projets de parc, ça ne devrait peut-être pas être dans un budget participatif [...] Si on enlève tout ce qui est équipements, structures, ou déplacements, qu'est-ce qu'il reste ? », P5

Un des problèmes de fond du BP de Rennes est la définition du type de projet qu'il doit financer. Cela se traduit, par ailleurs, par un manque de considération pour certains projets réalisés.

Un manque de reconnaissance des projets lauréats

Des projets votés sont mal acceptés par certains porteurs rencontrés. Ils monopolisent pour eux de l'argent public qui devrait être utilisé pour répondre à des besoins plus prioritaires. C'est ce que souligne cette porteuse, qui pensent que cet argent public aurait pu être utilisé pour d'autres choses.

« Mais est ce que des éoliennes quelque part à Rennes, c'est vraiment utile ? Je ne sais pas. [...] Il y en a plein qui disent : le budget participatif c'est bien parce qu'il y a des projets qui sortent de terre. Sauf que, c'est avec l'argent des citoyens qui aurait pu être utilisé peut-être pour d'autres choses sur lesquelles il y a plus de besoins. Mais après, ça, c'est le ressenti personnel de chacun. », P5

On retrouve aussi cette idée dans la parole de ce porteur qui met en parallèle la rénovation du terrain de pétanque avec son projet de réaménagement d'un boulevard urbain pour en faire un espace public pacifié. Les mécanismes de vote par intérêts de certains groupes discriminent, selon lui, des projets qui ont plus de sens pour la vie collective.

« Mais ce qui fait le plus de voix, ce n'est pas forcément ce qui a objectivement le plus d'importance. [...] Donc ce projet a été retenu, mais je pense que d'autres projets, sans doute plus importants, plus lourds au sens des besoins et des conséquences, n'ont pas été retenus. », P9

La parole de ces porteurs montre que la hiérarchie des intérêts que doit servir le BP n'est pas établie entre les citoyens. Le BP encourage, pour réussir à récupérer des voix, à rechercher l'intérêt général. Mais cet intérêt général, qui doit émaner des citoyens et de leurs choix, n'est lui-même pas clairement défini, ce qui explique les différentes critiques faites aux projets retenus. Ce problème de définition de l'intérêt général dans la démocratie participative est posé par Loïc BLONDIAUX : « *C'est également notre conception même de l'intérêt général qui pourrait être en jeu derrière ce mouvement en faveur de la participation. En faisant droit à différentes conceptions de l'utilité collective, on retire par la même aux élus et à l'Etat, adossés sur leur système d'expertise, le monopole de la définition de l'intérêt général.* »⁶⁶. Par la démocratie représentative, les élus ont le monopole de décision et donc de définition de l'intérêt général. Avec le BP, les citoyens sont confrontés à la définition de leur propre intérêt général. Dans les autres BP comme le lycéen, l'intérêt général est mis en avant lors des réunions de délibérations. Cependant, le BP de Rennes se distingue en confrontant les avis des citoyens uniquement via la plateforme numérique.

Une délibération limitée

Lors de leur campagne, les porteurs de projets vont chercher prioritairement les publics dont ils sont assurés du soutien. C'est la stratégie établie pour gagner des voix et c'est aussi la plus logique et efficace. Ainsi, ils ne sont pas exposés à des avis variés sur leur idée autre que par la plateforme numérique et les commentaires éventuellement laissés par les internautes. Les agoras, constituant un entre soi de porteurs, ne permettent pas non plus un réel débat constructif autour des projets. Dans le BP de Rennes, il y a donc assez peu de délibération sur l'intérêt des projets proposés. Ce manque de débat pèse sur la construction d'un intérêt général défini dans le budget participatif. C'est ce qu'explique Alice MAZEAUD qui a observé des réunions de délibérations dans les BP lycéens : « *La faiblesse de la délibération montre que la construction de l'intérêt général s'opère ici par agrégation, et non par composition, des volontés individuelles, et donc, que les participants ne reconnaissent pas nécessairement la légitimité des dépenses du BPL.* »⁶⁷. On retrouve donc ce problème de reconnaissance des projets votés dans le cadre du BPL qui questionnent l'intérêt général.

⁶⁶ BLONDIAUX Loïc. « L'idée de démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes ». 11 novembre 2004. Conférence de la chaire MCD (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004)

⁶⁷ MAZEAUD Alice. « Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives ». 2012. *Genèses*, n°88 p. 89 à 113

Le comité de suivi cherche à corriger ce défaut de délibération en réfléchissant à un temps de maturation plus long avant de déposer les projets. C'est ce qu'explique le directeur de la mission démocratie locale.

« Là on commence à réfléchir à ce que pourrait être la saison 5 qui n'aura pas lieu avant la fin du mandat pour cause d'élection. Bon, on se dit qu'il faut une phase plus importante sur la maturation des projets avant le dépôt. Avant de dire « bon voilà, allez-y déposez vos projets », on pense qu'il y a tout un temps pour travailler avec les habitants, faire du brainstorming, les inviter à des rencontres de quartier pour réfléchir au projet. Il faut qu'ils puissent se mettre autour d'une table, sélectionner les projets. Puis, éventuellement, travailler avec les collègues des services pour qu'ils leur donnent non pas, un oui ou un non, mais participent finalement et coconstruisent avant le vote. », directeur de la mission démocratie locale

Finalement, la nature des projets qui doivent être financés par le BP est très liée à la notion d'intérêt général. Dans le cas du BP de Rennes, il y a peut-être un manque de discussion et de maturation avant le dépôt des projets, qui bloquent la construction d'une définition de l'intérêt général dans le BP pour les citoyens. Cela conduit, pour l'instant, à un manque de reconnaissance de certains projets élus et à un flou autour des projets qui sont du ressort de la ville et ceux qui relèvent du BP.

D. Conclusion partielle

Les porteurs de projet passent par plusieurs étapes lors du déroulement du BP. La première est celle de l'élaboration de leur projet. Elle prend souvent son inspiration dans le quotidien des porteurs et ce qu'ils vivent en tant qu'habitants. L'idée doit ensuite être déposée sur la plateforme, il s'agit alors de la formuler de manière intelligible. Ce pas peut être un blocage pour certaines personnes qui sont peu à l'aise à l'écrit. Par ailleurs, l'écriture du projet est aussi une affaire de codes. C'est ce que verront les habitants pour voter, il faut donc savoir se vendre et maîtriser ce format particulier. L'aspect numérique du dépôt est quant à lui à la fois un facteur d'exclusion et d'inclusion, il peut attirer de nouveaux porteurs mais éloigne ceux qui ne sont pas à l'aise avec ces outils. Ensuite, les projets sont évalués par les services techniques pour savoir s'ils sont réalisables dans le cadre du BP. C'est une étape frustrante pour les porteurs car opaque. Les décisions prises ne font pas toujours sens et semblent parfois être plus du ressort de l'affinité personnelle de l'agent avec le projet. Cela s'explique en interne par une grosse

pression sur les services de la ville qui sont confrontés à une charge de travail supplémentaire et peu habituelle. Mais cela tient surtout du manque de communication entre les services et avec le porteur, pour avoir les avis les plus justes possibles. Enfin, lorsque le projet est soumis au vote, le porteur part faire campagne. Les moyens de chacun sont à peu près les mêmes. La capacité à faire marcher un réseau de soutien suffisant autour de leur projet est là où se situe la plus grande inégalité.

Cela conduit à interroger les rapports de force existant entre les porteurs lors de cette phase de vote. Pour mieux les comprendre, les porteurs sont classés en trois types en fonction du rayonnement de leur projet. Le premier est le porteur de proximité. Son projet concerne son quotidien d'habitant direct. Par conséquent, il touchera seulement, les utilisateurs. C'est-à-dire les habitants à proximité et son cercle de connaissances. Dans cette catégorie, on retrouve les participants interrogés les moins intégrés dans la vie associative ou citoyenne. Ensuite, le porteur de quartier dépose lui aussi un projet qui concerne son quartier mais qui a déjà plus de rayonnement en s'adressant à une thématique et à un lieu. Il touche les habitants du quartier, mais aussi les citoyens qui se sentent concernés par cette thématique. Enfin, le porteur global porte des projets à l'échelle de la ville ou sur un lieu emblématique connu de tous. Ils concernent une thématique forte dans laquelle transparaît sa vision de la ville. Il peut alors bénéficier du soutien d'associations qui se reconnaissent dans ses idées. Ces différents porteurs entrent en compétition lors de la phase de vote. Les projets de quartier prennent souvent le dessus sur les projets de proximité et il semble que l'échelle globale soit réservée à ceux qui ont un réseau suffisant. Les plus engagés socialement et citoyennement, donc ceux avec le réseau le plus important, sont aussi les plus favorisés du BP pour avoir le plus de votes. Le BP reproduit alors une hiérarchie existante dans l'engagement citoyen.

Ces rapports de force créent aussi des dérives au sein du BP. Il est tout d'abord menacé de privatisation par les porteurs les plus influents comme en témoigne l'affaire de la tribune de Bréquigny. Ces groupes dominants imposent, en s'accaparant le BP, leur vision de la ville sans laisser des groupes plus minoritaires avoir une chance d'aller à leur rencontre. À l'opposé, les porteurs de proximité distordent la fonction du BP en ce à quoi ils sont réduits : exprimer les dysfonctionnements de leur quotidien. Le BP est alors un cahier de doléance plutôt qu'un moyen d'émergence d'initiatives citoyennes. Il prend le rôle de moyen de communication privilégié avec la municipalité mais sans réel aboutissement. Les porteurs, observateurs, s'interrogent sur la nature des projets qui doivent être financés par le BP. Quel équilibre entre la proximité et la

globalité ? Leur premier problème est le flou qui existe dans ce qui devrait relever des budgets de la ville et d'un financement par la BP. Pour un certain nombre, le BP sert à financer des projets qui devraient directement pris en charge sur les budgets déjà établis par la municipalité. Ensuite, beaucoup de porteurs rencontrés sont sceptiques et ne s'identifient pas aux projets lauréats. Ils considèrent que l'argent public est parfois mal utilisé ou pour répondre à des besoins peu importants à leur yeux. Finalement, cela traduit peut-être un manque de débat entre les citoyens pour définir l'intérêt général que doit servir le BP.

III. Après le vote, trajectoire de porteurs et défis pour le budget participatif de demain

A. La réalisation, une dernière étape qui met à l'épreuve les ambitions de participation

Si leur projet est retenu, les porteurs de projet lauréats sont ensuite confrontés à l'étape de réalisation. La promesse du BP est de rendre le citoyen proactif dans la construction de sa ville. Comment se déroule la réalisation des projets à la lumière de cette ambition ? La volonté de la mission démocratie locale est d'inclure le plus possible le porteur et son expertise, mais faire travailler services techniques et citoyens ensemble s'avère plutôt compliqué. La perte de contrôle sur leur projet des citoyens peut alors aussi devenir une source de frustration.

1. Des difficultés pour intégrer l'habitant dans la réalisation

Faire participer l'habitant à la réalisation de son idée est un des préceptes décrits dans le guide mis en place par la mission démocratie locale à l'attention des services. Cependant, il semblerait qu'en réalité, cela soit difficile à mettre en place pour les agents en question.

Après le vote, les porteurs de projet lauréats sont conviés à une réunion où leur est expliqué le déroulement de la réalisation. Chaque projet se voit alors attribué un pilote issu des services techniques et qui sera en charge de la coordination du projet. Il est choisi en fonction des thèmes que le projet aborde. Par exemple, un projet qui a trait à la rénovation d'un espace vert ou d'un parc sera piloté par un agent du service jardin et espaces verts, et ainsi de suite. C'est ce qu'explique ce porteur dont le projet a été lauréat lors de la quatrième édition et qui a assisté à cette réunion.

« Il était question, de la part de la ville, d'informer les personnes concernées par les projets lauréats, sur comment ils allaient ensuite concrètement accompagner la mise en œuvre des projets qui ont été retenus. Donc, on a obtenu le nom de la personne référente des services de la ville. », P7

Le référent projet est donc en charge de sa coordination et de sa réalisation. C'est lui qui devient le nouveau centre du portage de projet. Par cette translation, où le pilote devient finalement le véritable porteur du projet, le citoyen est mis en retrait et se fait simplement consulter au mieux.

La manière dont le dispositif fonctionne le met dans un rôle passif. Pour faire partie à la réalisation, le porteur doit s'armer de sa propre volonté et généralement insister auprès du pilote. Ces deux témoignages montrent que dans l'étape de réalisation, le porteur est satellite de son propre projet. Il n'est pas mis sur un pied d'égalité et de co-construction avec le pilote. C'est en insistant pour être intégré qu'il le sera. Ce ne sera pas fait naturellement.

« Mais c'est vrai que si le porteur de projet n'avait pas, disons demandé régulièrement des nouvelles sur l'évolution de ce qui devait se faire il n'y aurait pas eu en fait. Alors que les projets comme ça, au niveau de la commission urbanisme on a vraiment expliqué à la ville que c'était bien de travailler avec les habitants qui connaissent le quartier et qui le pratiquent », P5

« Toujours est-il que si le porteur n'est pas quelqu'un de volontaire et tenace avec eux, et bien les projets peuvent aller à la dérive. », P13

La parole de ces porteurs souligne aussi pour eux l'importance d'allier des habitants à la réalisation. Pour eux, la prise en compte du savoir citoyen dans la mise en œuvre d'initiative citoyenne fait sens. À partir de ses travaux sur les BP, Héloïse NEZ décrit le savoir citoyen de la manière suivante : *« ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les ressources cognitives mais aussi les habiletés pratiques que peut mobiliser un acteur qui ne dispose pas d'un statut d'élu, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs. »*⁶⁸. En portant leur projet, ces habitants sont devenus experts du territoire où celui-ci va s'intégrer. Au contraire, ne pas inclure les habitants peut conduire selon eux à des dérives et des projets répondant moins bien à leurs besoins et leurs attentes. Finalement, en mettant le porteur à l'écart c'est aussi son expertise qui est mise de côté. Cela traduit un manque de reconnaissance du savoir citoyen par les techniciens. Loïc BLONDIAUX a travaillé sur les difficultés rencontrées par la démocratie participative pour intégrer celui-ci : *« Donner la parole aux habitants c'est aussi reconnaître des formes de savoir et d'argumentation d'une autre nature que celles qui prévalent dans l'univers politique et administratif. S'engager à prendre en compte l'avis des habitants oblige notamment à perdre du temps, à multiplier les aller-retours entre les arènes de discussion et les services technico-*

⁶⁸ NEZ Héloïse. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris ». 2011. *Presse universitaire de France « Sociologie »*. 2011/4 Vol.2. p. 387 à 404.

administratifs, à prendre en compte les affects, les fantasmes et les sentiments d'injustice d'une population souvent incapable de reconnaître d'emblée les vertus des solutions « optimales » dégagées par les experts »⁶⁹. Les écueils de la confrontation entre habitant et agents techniques ressortent de cette analyse. C'est ce que remarque justement ce porteur qui a été confronté à cette situation à travers son expérience dans le monde associatif.

« Ça ne doit pas être simple aussi pour les salariés de la ville de Rennes parce qu'ils vont se retrouver avec des bénévoles. Je vois que, souvent, pour certaines personnes, ce sont des chocs culturels. », P7

Le manque de reconnaissance de leur expertise et le portage par un pilote issu des services techniques, dépossèdent le citoyen de son projet. De plus la démarche de chiffrage, qui a lieu pendant le jury, suppose que les services de la ville ont déjà en tête une conception ou idée de réalisation du projet. Elle est alors faite seulement à partir de la compréhension du dépôt et sans discussion avec le citoyen. C'est ce que décrit ce porteur. Il a déposé deux fois le même projet de gradins ce qui a donné lieu à deux chiffrages différents qui pour lui témoignent de deux idées différentes de réalisation.

« Et donc s'il y a un chiffrage financier on peut supposer qu'il y a déjà des solutions techniques ou en tout cas des solutions techniques qui sont envisagées par rapport à la conception, la pose et la réalisation de ces gradins. », P4

Cela conforte l'idée que le citoyen n'est en réalité que très peu associé à la réalisation de sa propre idée. C'est le pilote qui s'empare de la conception et donc de la réalisation. C'est ce qu'explique Marie-Hélène BACQUÉ et Mario GAUTHIER qui ont travaillé sur la participation en urbanisme : *« Il faut bien constater que ces expériences [de co-construction] sont encore très marginales et que la boîte noire du projet reste le plus souvent la propriété des concepteurs, l'arbitrage final relevant de la décision des responsables politiques. L'intégration des citoyens dans le processus de projet appelle une mise à plat et un partage de connaissances, ce qui implique des processus de traduction de ces connaissances »⁷⁰. Dans le cas du BP, cette*

⁶⁹ BLONDIAUX Loïc. « L'idée de démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes ». 11 novembre 2004. Conférence de la chaire MCD (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004)

⁷⁰ BACQUÉ Marie-Hélène, GAUTHIER Mario. « Participation urbanisme et études urbaines ». 2011. *Participations*, n°1, p. 36 – 66.

mécanique de co-construction reste encore très marginale à l'image d'autres dispositifs. Le directeur de mission démocratie locale qui souhaite mettre cette dynamique en place reconnaît que cela est compliqué dans la réalité, notamment à cause de la culture de débat qui s'oppose à la co-construction.

« Puis surtout, la culture professionnelle des agents, la culture aussi des élus, on n'est pas le pays où c'est le plus aisé de faire de la participation. On a plus une culture de débat, qu'une culture de co-construction, ça ce n'est pas valable que pour Rennes », directeur mission démocratie locale

Par ailleurs, certains projets lauréats se retrouvent confrontés à une validation politique qui n'a normalement pas lieu d'être. C'est ce qui est arrivé à ce porteur dont les ambitions initiales de son projet de piste cyclable ont été modifiées plusieurs fois par les élus.

« Pour la piste cyclable c'est très net : en fait ce sont les élus qui ont décidé que finalement ils allaient prendre en compte le projet. Donc je conçois que les élus aient toujours leur mot à dire mais quand même ça avait été voté et dans un premier temps ils refusaient. Finalement après ils se sont rendu compte ben oui. », P13

Tous ces éléments questionnent l'*empowerment* réel des citoyens dans la réalisation de leur projet. L'association entre pilote et porteur semble peu développée. Les porteurs interrogés qui ont expérimentés cette étape sont finalement très dubitatifs de sa dimension citoyenne. Pourtant, comme le rappelle François HANNOYER « *La participation est par essence la participation à la décision, faute de quoi elle n'est qu'un piège qui ne sert que des intérêts qui sont déjà en place et dont se détourneront rapidement des gens qui ont réellement besoin de changement* ». ⁷¹ L'habitant apparaît comme un fournisseur d'idées qui devient ensuite spectateur du travail des services de la ville.

⁷¹ HANNOYER François. « Animer un projet participatif ». 2005. ADELS/Territoires, p. 33.

« C'est un budget participatif mais dans sa réalisation il n'y a pas d'association véritable du porteur. », P13

« Là aussi, parce que les habitants ont déposé le projet mais c'est la ville qui fait tout de A à Z et les habitants sont dépossédés. Ils ne sont plus pilotes, ils ne sont plus rien, ils sont bah celui qui a lancé l'idée au départ et qui regarde comment ça se fait. Au niveau citoyen, ce n'est pas terrible. », P3

Le citoyen est vu comme un fournisseur d'idées plutôt qu'un acteur de la réalisation. Le dispositif le place naturellement en spectateur consultatif et peut manquer l'implication de certains porteurs moins tenaces. Les porteurs peuvent alors se sentir déposséder de leur idée. Le BP risque de manquer l'appropriation de la réalisation du projet et limite leur expérience de participation citoyenne. Cela tient tout d'abord du processus qui place le pilote au centre et ne renvoie pas le porteur comme étant son égal. L'idée d'une co-construction est contre-intuitive même par les rôles attribués à chacun. Ensuite, le manque de reconnaissance de l'expertise citoyenne et de communication exclut encore le porteur de la phase de conception. Au cours de cette phase de réalisation, qui peut être très longue, les porteurs lauréats sont frustrés par le dispositif.

2. Frustration et désillusion des citoyens

Les citoyens souhaitant être acteurs de la réalisation de leur projet sont confrontés à plusieurs difficultés. Il s'agit de voir ici quelle réalité ce partenariat théorique entre citoyens et services techniques met à l'épreuve.

L'une des premières difficultés source de frustration chez le porteur est le tempo de réalisation. Le temps de la mairie est très différent de celui des citoyens. C'est ce que relèvent plusieurs porteurs interrogés qui ont été lauréats. C'est, par exemple, le cas de cette porteuse dont le projet a été élu en 2017, lors de la seconde édition. Deux ans plus tard, aucune réalisation concrète n'a encore débuté et les services viennent seulement de se rendre disponibles pour travailler sur ce projet.

« C'était fin février 2017 le vote. Depuis, la ville de Rennes avait des chantiers certainement commencés donc il a fallu attendre, patienter, qu'elle soit disponible pour s'en occuper. », P14

Cet autre porteur décrit ce tempo administratif. Pour lui, c'est un problème dans la relation de la ville à ses citoyens. En conservant le temps administratif dans des dispositifs qui sont censés mettre le citoyen au centre, la municipalité passe à côté de ce qui caractérise le participatif : la rapidité d'action.

« Ils ont une vision administrative avec un tempo administratif qui n'est pas celui des citoyens. Et ils ne se mettent pas à la hauteur des citoyens, ils restent dans leur tempo administratif donc ils veulent former le citoyen pour qu'il aille à ce tempo. », P3

Ce décalage entre la volonté de faire du participatif et la lourdeur du temps administratif a aussi été observée dans le cas du BP lycéen : *« La réactivité de l'administration pose problème parce que son tempo est loin de correspondre spontanément à celui, beaucoup plus rapide, du processus participatif. Si celui-ci souligne la lourdeur du fonctionnement administratif traditionnel, il génère aussi des difficultés nouvelles. Le « budget participatif des lycées » engendrait initialement un double circuit administratif dans les services qui avaient du mal à gérer simultanément leurs missions traditionnelles et un processus participatif fonctionnant sur de tout autres rythmes. »*⁷². C'est en effet la lourdeur administrative qui semble peser sur le temps de réalisation des projets. Elle est observée non seulement par les habitants mais aussi les élus comme le souligne ce porteur dont le projet a mis plus de deux ans à être réalisé.

« Et puis par derrière, on sent une lourdeur administrative énorme. Je peux vous dire un mot qu'a dit l' élu : ça c'est le temps municipal. », P13

Ce temps administratif est aussi à mettre en corrélation avec le chamboulement que connaissent les services de la ville. Le BP ajoute une charge de travail supplémentaire qui n'est pas forcément bien intégrée. Par ailleurs, si ce temps de réalisation est mal perçu, c'est aussi à cause d'un manque de transparence et de communication. Les agents ne communiquent pas avec les porteurs pour leur expliquer les raisons des délais. C'est ce que met en avant le directeur de la mission démocratie locale.

⁷² SINTOMER Yves, RÖCKE Anja, TALPIN Julien. « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes ». 2009. *L'Homme et la société*, n°172-173.

« Le temps de la ville ce n'est pas le temps de l'habitant. Il ne va pas comprendre par exemple qu'il y ait un silence pendant trois mois ou quatre mois sur un projet. Ça peut correspondre à une étude un peu plus approfondie, à une discussion avec un prestataire pour avoir un avis sur différentes démarches, ou de la consultation pour introduire un marché. Tous ces temps, qui sont des temps cachés, souvent pour l'administré il faut le révéler et ce n'est pas dans notre culture. Moi j'ai toujours considéré qu'à chaque étape d'un projet on pouvait dire quelque chose sur l'état d'avancement mais c'est compliqué », directeur de la mission démocratie locale

Enfin, la difficulté d'intégrer le porteur et les nombreuses frustrations qui sont ressenties sont surtout l'effet d'un manque de communication entre les deux parties. Ce n'est pas dans la culture professionnelle des agents d'aller vers les citoyens pour communiquer avec eux et solliciter leur avis. Pour ce porteur, qui est aussi investi dans le comité de suivi du BP, c'est une bonne chose de bousculer les services. Il faut pousser à ce changement de culture professionnelle en incitant l'association avec les porteurs de projet.

« C'est là qu'il y a le plus grand défaut : on bouscule les services municipaux, là on les bouscule, ils ne sont pas du tout habitués à une approche de ce type. Il faut, à mon avis, continuer à les bousculer pour qu'ils soient plus réactifs et plus participatifs, qu'ils associent plus l'utilisateur. », P13

En effet, pour l'instant la communication entre porteurs et pilotes semble plutôt marginale et est surtout l'effet du porteur qui veut continuer d'être acteur de son projet. C'est lui qui va porter l'effort de communication avec les agents et être finalement moteur de son intégration comme le font remarquer ces deux porteurs de projet.

« À mon avis, il faut être très acteur et très pro actif si on veut faire avancer les choses. On n'a pas senti voilà, ça fait un mois qu'on a eu cette présentation à la maison des associations, les résultats étaient peut-être 15 jours avant donc ça fait 1 mois et demi et on n'a pas eu de signe de la ville de Rennes. », P7

« Pour ce qui est du suivi, de la relation avec la ville, il a fallu vraiment que le porteur de projet demande régulièrement des nouvelles et demande aussi que la commission urbanisme du quartier soit en lien avec. », P5

D'après le directeur de la mission démocratie locale, la principale raison derrière le manque de communication entre citoyens et agents résulte de la culture professionnelle en collectivité. Les pilotes sont peu enclins à communiquer avec le citoyen car ce n'est pas leur rôle. En effet, dans une collectivité locale c'est l' élu qui est en charge de s'adresser aux citoyens et de transmettre les informations au grand public.

« On voit des services qui ont du mal à aller vers cet échange un peu permanent avec le porteur de projet. Ça c'est parce que la communication dans les collectivités : la règle de base c'est que ce ne sont pas les agents qui communiquent ce sont les élus. C'est toujours quelque chose de très suivi la com' et là on leur demande d'être un peu en direct et c'est un peu nouveau pour les agents, ce n'est pas habituel dans l'organisation. », directeur de la mission démocratie locale

Le temps de réalisation est difficile à appréhender pour les citoyens qui souhaitent que leurs projets se réalisent rapidement. Un décalage est observé entre le participatif qui suppose une réactivité rapide et l'administratif qui peine à s'y adapter. Mais si l'acceptation de ce tempo est compliquée, c'est aussi le fait du manque de communication des services techniques vers les porteurs de projets pour en expliquer les raisons. La quasi-absence de dialogue entre habitants et agents est inhérente à la culture professionnelle de ces derniers qui ne prennent habituellement pas la parole. Un autre problème de communication marque l'étape de réalisation. Les projets réalisés semblent manquer de publicité et de visibilité.

3. Un problème de publicité fatal pour la bonne image du BP

Cette étape de réalisation doit montrer que le BP est un moyen efficace de financer des initiatives citoyennes. Elle souffre par ailleurs d'un manque de publicité préjudiciable à l'image du dispositif. La communication autour des projets réalisés est considérée comme insuffisante par plusieurs acteurs rencontrés. Les enjeux en sont pourtant multiples. Cela permet de montrer que le BP permet effectivement de faire émerger des projets et donner par la suite envie à d'autres habitants de participer.

Le cas de ce porteur permet de mieux comprendre les enjeux et les défauts actuels de la communication autour de la réalisation. Son projet concernait la création d'une piste cyclable. Au cours de la réalisation, il y a eu plusieurs complications quant au lieu effectif. Finalement, la piste cyclable a été intégrée dans la réfection d'un boulevard urbain. Ce nouvel aménagement de voirie a engagé de gros travaux, gênant pour les riverains mais surtout très visibles par

toutes les personnes qui circulent sur ce boulevard. Pourtant, aucun panneau expliquant les travaux et notamment leur lien avec le BP n'était visible. Aucun signe que cette réalisation partait, au départ, d'une initiative citoyenne, comme l'explique le porteur du projet.

« Par exemple, quand vous avez un équipement, tout le monde les a vus les travaux sur le boulevard de Verdun, pendant deux mois ou trois mois la circulation était quasiment interdit., Bon ça a gêné pas mal les gens du quartier. Pourquoi ils n'ont pas fait une sorte d'inauguration derrière ? », P13

Les moyens pour communiquer sur la réalisation sont beaucoup plus faibles que ceux avancés pour faire participer les citoyens au BP. Pourtant, derrière l'enjeu de publicité sur les projets réalisés se cache aussi un enjeu de participation. Le BP subit la critique de ne servir à rien et de ne pas faire émerger beaucoup de projet. L'image de ne servir à rien peut alors freiner la participation⁷³. En réalité, sur les 4 éditions, 120 projets ont déjà été réalisés sur 216⁷⁴ lauréats au total.

« Elle n'est pas nulle [la communication], par contre là où il y a un gros défaut c'est la communication sur les réalisations. Ça moi je l'ai dit plusieurs fois, ils partagent, l'écu partage. Bon, ça a été amélioré mais moi j'entends souvent : mais à quoi ça sert de toute façon il n'y a rien qui se fait c'est inutile. Là, il manque quelque chose. », P13

On retrouve ce problème d'image également dans les études faites sur les BP dans les lycées de Poitou-Charentes. Certains lycéens ne sont pas intéressés par la participation car ils n'en voient pas les réalisations concrètes et donc l'utilité. Le manque d'information sur l'état d'avancement des projets est alors fatal pour donner envie aux participants. Ceux qui sont déjà intégrés n'auront pas envie de renouveler leur participation et les participants potentiels ne seront pas intéressés pour s'y joindre : « Comme l'explique un lycéen, la non-réalisation de certains projets peut constituer un frein à la participation : « Quand j'ai essayé de mobiliser, quand des autres essayaient de mobiliser, on nous répondait tout le temps : “ ah oui mais ils sont où les projets de l'an dernier ? ” »⁷⁵. Les habitants, pour participer, ont besoin de voir concrètement

⁷³ COMETTI Edwige. « Participation de tous : passer des intentions aux actes ». 2017. Vie sociale, n°19 p. 131 à 152.

⁷⁴ Source : fabriquecitoyenne.rennes.fr

⁷⁵ SINTOMER Yves, RÖCKE Anja, TALPIN Julien. « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes ». 2009. *L'Homme et la société*, n°172-173.

les projets que permettent le BP mais aussi les projets pour lesquels ils ont voté. C'est le cas de cette porteuse qui suit beaucoup l'actualité du BP et pour laquelle beaucoup d'informations ne sont pas données sur les projets lauréats.

« Mais il y a quand même des projets qui ne sortiront sans doute jamais, les éoliennes sur le mail François Mitterrand euh voilà. Les balançoires musicales qui devaient être là-bas aussi je ne sais pas où ça en est », P5

Le manque de publicité autour du BP risque de lui coûter des participants réguliers lassés de ne pas être informés que les projets sont réalisés mais aussi de freiner la participation de nouveaux citoyens. Quelques projets ont bénéficié d'une bonne couverture médiatique quand ils suscitaient l'intérêt de la presse locale mais ce sont aussi les projets de tous les jours, qui impactent le plus la vie quotidienne des citoyens qui devraient être mis en lumière.

L'étape de réalisation est cruciale car c'est elle qui, théoriquement, inclut le citoyen dans la conception du projet urbain. Cependant, si celui a été l'acteur au centre des précédentes étapes, il retrouve ici un rôle plus satellite. Cela questionne alors l'*empowerment* réel qui est permis par le BP. En effet, les services techniques reprennent la main sur la conception et le citoyen retrouve un rôle consultatif très intermittent. Si l'intégration de l'habitant au processus est compliquée, c'est aussi par le manque de communication des services techniques et la lourdeur administrative qui les place dans deux temporalités différentes.

B. L'après participation : retour d'expérience des porteurs interrogés

Que le projet soit lauréat ou non, il s'agit de voir ici quel impact a eu la participation au BP chez les porteurs interrogés. Y prendre part a été pour chacun une expérience enrichissante et ils approuvent globalement l'idée du BP et plus généralement, le développement de la démocratie participative. Ils émettent toutefois des critiques sur le dispositif et ont du recul sur leur propre participation. Finalement, on peut se demander dans quelle mesure la participation au BP a-t-elle influencé la trajectoire personnelle de l'engagement des porteurs ?

1. Un dispositif approuvé et enrichissant

Les participants interrogés soutiennent le BP après y avoir participé. Ils y sont favorables, notamment, car cela a été pour eux une expérience enrichissante sur plusieurs aspects.

Des porteurs globalement favorables à l'initiative

Les porteurs interrogés sont globalement favorables au BP et trouvent qu'il s'agit d'une bonne initiative. Ils soutiennent majoritairement l'idée d'une démocratie participative et tout ce qui encourage le citoyen à participer à la vie de sa ville. Ils pensent, notamment, que le BP peut avoir un impact bénéfique à long terme. Il intéresse les habitants à la vie de leur quartier et aux espaces publics à proximité. C'est donc un vecteur d'appropriation de ces derniers pour les citoyens d'après ces deux porteurs. Le BP tend vers une amélioration du vivre-ensemble et de la citoyenneté.

« Je pense que la démarche participative est une bonne démarche d'appropriation des espaces publics. », P9

« Non je crois que tout ce qui est de nature à intéresser les gens à leur ville est bon. Le budget participatif va un peu dans ce sens-là, donc c'est bon », P8

L'autre point positif, relevé par les porteurs interrogés, est de mettre le citoyen en avant. Le BP reste un moyen de faire ressortir des initiatives habitante. C'est aussi un outil pour s'exprimer à travers les projets déposés et les choix de vote.

« Je trouve que c'est super ce qui est mis en place. On a l'impression en tant que citoyen de ne plus être tout seul et qu'il y a des solutions pour nous écouter. Il y a quand même des budgets pour les quartiers et ça je trouve que c'est super. », P10

« Je trouve que c'est une bonne idée si on ressort des projets qui sont vraiment des initiatives citoyennes. », P7

C'est aussi par le vote que les anciens porteurs continuent de montrer leur soutien au BP. Ils ne déposent pas des projets à chaque édition mais s'attachent à continuer de voter. C'est aussi leur façon de soutenir les nouveaux porteurs et le dispositif dans son ensemble, comme l'explique cette porteuse dont le projet a été lauréat de la seconde édition.

« Bien sûr, moi j'ai été bien contente qu'on nous soutienne et la direction de quartier demande aux porteurs de projets antérieurs de venir un peu parler du parcours qu'on a eu et en même temps motiver les futurs porteurs de projets. En même temps, on nous demande de voter pour

les coups de cœur du quartier et moi je trouve que c'est bien il faut transmettre. Il ne faut pas s'arrêter à notre projet personnel, mais il faut encourager les gens à porter leurs idées pour les réaliser et c'est vrai qu'il faut s'investir [...] Pour le budget participatif, il y a tellement d'opportunités sur la ville de Rennes. C'est assez bien fait et motivant. », P14

Une expérience enrichissante

Par ailleurs, aucun des porteurs interrogés ne regrette sa participation. Même s'ils peuvent être critiques sur le dispositif, chacun y a trouvé une source d'enrichissement personnel. Ce qui a plu aux participants est souvent en lien avec les raisons pour lesquelles ils se sont intéressés à celui-ci. Par exemple, les porteurs qui ont cherché à travers ce dispositif de participation à créer du lien sont les plus enclins à citer les rencontres pour valoriser leur expérience. C'est le cas de cette porteuse qui s'est investie dans le BP en rencontrant une autre habitante. Elle retire de son expérience de participation essentiellement les rencontres qu'elle a pu faire.

« Déjà, j'ai fait des rencontres de personnes très intéressantes. On a une bonne convivialité, une bonne écoute des uns et des autres, des idées différentes et des compétences aussi très différentes donc c'est très enrichissant. », P14

Un autre aspect, mis en avant par les porteurs rencontrés, est l'apport de connaissances, notamment sur le fonctionnement de la ville. Le BP trouve alors, aux yeux des participants, une fonction plus pédagogique. Il permet par exemple aux porteurs de démystifier le montage d'un projet. C'est ce qu'explique ce citoyen lauréat qui a été amené à côtoyer les services de la ville de plus ou moins loin et en apprendre sur leur fonctionnement.

« Donc ça ouvre des portes ça permet de comprendre l'organisation de la ville donc c'est un peu une fonction pédagogique. », P9

En participant, les porteurs en ont aussi appris plus sur le BP lui-même. Cette porteuse a trouvé son intérêt dans le BP par l'enrichissement cognitif qu'il a pu lui apporter à travers son projet. Elle reconnaît aussi que participer lui a permis de comprendre comment le dispositif fonctionnait.

« J'ai appris plein de choses, voilà. Et évidemment j'ai appris un peu aussi sur le fonctionnement du budget participatif lui-même. » P1

Participer au BP est donc jugé comme une expérience positive et enrichissante par l'ensemble des porteurs interrogés. Ils sont tous satisfaits d'avoir pu s'essayer à cette expérience et en retirent chacun des enrichissements sur le plan cognitif ou social. Cependant, les porteurs de projet restent critiques sur le BP et il n'a pas toujours réussi à convaincre.

2. ... Mais qui ne convainc pas totalement ses participants

Bien que leur soutien au BP soit effectif, les porteurs ne sont pas forcément convaincus par l'ensemble du fonctionnement. Comme cela a été vu au cours de l'analyse des différentes étapes, des dysfonctionnements subsistent. Ils peuvent être source de frustration et de démotivation. Le BP gagnerait à être encore amélioré selon eux. Les participants des quatre éditions continuent de soutenir le dispositif en votant. Cependant, ils ne souhaitent pas nécessairement renouveler l'expérience en tant que porteur de projet. C'est un dispositif qui a beaucoup d'avantages et qui produit de bonnes choses, selon ce porteur. En cela, il est soutenu par la plupart des habitants qui y ont participé. Pour autant ils ne s'illusionnent pas et reconnaissent qu'il est très perfectible.

« C'est un facteur d'amélioration de la vie collective. Mais c'est loin d'être une démarche... je n'idéalise pas cette démarche », P9

Le BP peut aussi décevoir, justement parce que ses dysfonctionnements deviennent trop importants par rapport à son attractivité. Si au départ les habitants sont enthousiastes, certains ont été déçus et ont décroché du dispositif. Lors d'un entretien, un ami du porteur interrogé a pris la parole pour témoigner de son expérience. Lors des premières éditions, cet habitant avait déposé des projets de manière prolifique. Face aux inconvénients du BP, notamment un temps de réalisation long, un manque d'écoute mais aussi le flou autour du jury, il a arrêté de participer.

« G : Moi je n'y mets plus rien à la fabrique citoyenne.

P3 : Tu vois ça c'est du spontané. Alors pourquoi tu ne mets plus rien dis-nous ?

G : Parce qu'au début j'ai mis beaucoup de choses. Les premiers ça a mis lan et demi, deux ans, à avoir lieu, c'est trop long. Beaucoup trop long. Les services ils n'écoutent pas, ils font à leur sauce et ils nous disent bah voilà ça va être comme ça. Donc je ne mets plus rien. »

La trajectoire sceptique de cette porteuse montre aussi que le BP ne parvient pas à convaincre tous ses participants. Elle a attendu plusieurs années avant de participer en observant le BP de loin. C'est en voyant des projets émerger qu'elle a eu envie de donner sa chance au dispositif lors de la 4^{ème} édition comme elle le raconte.

« Après pas mal d'années d'observation assez sceptiques de la notion de budget participatif, je le vois quand même fort possiblement comme un truc de communication pas très réel de la ville de Rennes. J'ai quand même vu se monter des choses assez chouettes. Donc, je me suis dit : non ce n'est pas que du flan, j'ai eu envie de participer. », P1

Par la suite, l'étape du jury ne s'est pas très bien déroulée avec beaucoup d'incompréhension et un jugement en demi-teinte pour son projet. Il a obtenu le statut soumis au vote mais avec un commentaire technique qui condamnait sa réalisation. Finalement, elle est retournée à son jugement de départ du BP. Elle adopte de nouveau une posture sceptique envers le dispositif mais aussi la démocratie participative. Selon elle, il donne aux citoyens l'illusion d'avoir un rôle.

« Les gens ont le sentiment de participer mais on ne prend pas le temps. Ce n'est pas comme ça qu'on fait une politique de la ville. Je pense que ça reste un peu gadget. », P1

Comme le porteur précédent, elle a mis un terme à sa participation car déçue par le fonctionnement. Elle continuera de voter mais uniquement pour des proches. Cela montre donc bien que dans ce cas-là le vote n'est pas la manifestation d'un soutien au dispositif comme les autres porteurs.

« Mmm ... Voter pff... j'ai l'impression qu'ils n'ont pas besoin de moi. Je ne suis pas opposée. Si je vois quelque chose intéressant ou déposé par des copains et des copines, alors soutenir quelqu'un bien sûr. », P1

Bien que le BP soit soutenu par la majorité des porteurs interrogés, ils ne l'idéalisent pas et restent critiques sur son déroulement. Parmi les porteurs interrogés, l'une d'entre eux a observé une trajectoire qui l'a conduite à être sceptique à propos du dispositif, à la suite de déceptions liées au fonctionnement du BP. Par ailleurs cela a remis en question son soutien à la démocratie participative. Nous pouvons alors nous demander dans quelle mesure cette expérience peut avoir un impact sur l'engagement des porteurs de projet. Permet-elle à d'autres, au contraire, de plus s'engager citoyennement ?

3. Un outil créateur d'engagement citoyen ?

L'idée est répandue selon laquelle la participation permet de former de meilleurs citoyens, plus impliqués⁷⁶. Mais quel est l'impact réel du BP de Rennes sur la trajectoire d'engagement de ses participants ? Une majorité des porteurs interrogés sont déjà investis dans des structures associatives, mais qu'en est-il des citoyens pour lesquels il s'agit d'une première expérience citoyenne participative ? Le BP peut avoir un rôle pédagogique et donner le goût et les codes pour participer à d'autres manifestations citoyennes ou associatives ?

Tout d'abord, l'enrichissement par le BP peut aller au-delà du simple apport de connaissances mobilisables. Pour ce porteur, dont c'était la première expérience avec un dispositif participatif, cela lui a permis d'apprendre à être un acteur plus politique, d'en prendre conscience. Cette première initiation lui a donné l'envie de poursuivre plus loin.

« Ah ouais, ouais, je trouve que c'est extrêmement formateur pas forcément pour ce qui est de s'approprier la ville et de se sentir plus citoyens de la ville mais simplement de se sentir plus acteur politique. J'aimerais oui, ça fait un moment que je pense aussi à jouer plus de rôles dans d'autres instances. », P11

Pour certains participants, prendre part au BP aurait donc permis d'acquérir des codes en tant qu'acteur citoyen. C'est un moyen de se rendre compte du rôle que l'habitant peut jouer dans la ville. Cela est surtout effectif sur les individus qui sont peu politisés au départ et qui vont s'adapter aux codes de la participation pour tendre vers l'image qu'ils se font du « bon citoyen »⁷⁷. Cependant, ce rôle pédagogique et initiateur d'engagement reste à nuancer. Sur

⁷⁶ MANSBRIDGE Jane. « On the Idea that Participation Makes Better Citizen », dans ELKIN S., SOLTAN K. (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, Temple University Press. 1999. p. 291-325.

⁷⁷ TALPIN Julien. « Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs ». 2006. *Politix*, n°75 p. 11 – 31.

l'ensemble des porteurs interrogés, c'est le seul qui a manifesté clairement le désir d'en faire plus à la suite de sa participation. Le relativement faible impact sur la trajectoire des porteurs a aussi été observé dans le cas d'autres BP⁷⁸. Julien TALPIN a étudié l'engagement au sein des dispositifs participatifs et en fait l'analyse suivante : « *Si l'on s'intéresse à la trajectoire des participants sur une durée assez longue, on peut parfois repérer des bifurcations sensibles conduisant de l'expression initiale d'un trouble personnel à un engagement politique dans le cadre d'instances participatives. De tels cas demeurent néanmoins isolés et exceptionnels.* ».⁷⁹ Il semblerait qu'à la lumière de son observation, l'échantillon de porteurs observés suive une logique similaire.

Il faut finalement rappeler que si le BP a séduit de nouveaux publics c'est aussi grâce à sa flexibilité. Celle-ci est à double-tranchant, en favorisant une participation plus intermittente des participants, elle mène aussi à un impact plus faible sur leur engagement. C'est ce que souligne Héloïse NEZ qui a travaillé sur les trajectoires de participants à différents BP : « *Les différentes trajectoires que nous avons analysées sont celles d'une minorité d'individus qui ont pris part aux dispositifs participatifs pendant plusieurs années, en s'y investissant tout au long de l'année, alors que la majorité des personnes présentes aux réunions viennent de manière épisodique et ne renouvellent pas toujours leur engagement* »⁸⁰. Ainsi, les porteurs novices et peu engagés ne souhaitent pas forcément renouveler leur expérience ou poursuivre dans d'autres instances. Cette porteuse raconte que le BP était une bonne expérience mais que cela lui a déjà pris trop de temps et qu'elle ne souhaite plus se mobiliser.

« Je n'ai pas le temps, enfin ce n'est pas que je n'ai pas le temps c'est que ben je me suis tellement battue pour le salon... il faut de l'énergie pour ces trucs-là. », P10

Il convient également de souligner que beaucoup de porteurs interrogés sont déjà très engagés associativement ou dans d'autres structures comme des syndicats ou des conseils de quartier. La plupart s'estiment déjà suffisamment engagés et le BP n'a pas déclenché une volonté de prendre part à de nouvelles activités plus politiques ou citoyennes.

⁷⁸ NEZ Héloïse. « La professionnalisation et la politisation par la participation : trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue ». 2013. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20 p. 29 à 53

⁷⁹ TALPIN Julien. « Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs ». 2006. *Politix*, n°75 p. 11 – 31.

⁸⁰ NEZ Héloïse. « La professionnalisation et la politisation par la participation : trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue ». 2013. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20 p. 29 à 53

Finalement, l'impact du BP sur les trajectoires militantes des participants interrogés est assez faible. D'une part, les porteurs interrogés sont déjà très engagés associativement. Le BP ne les incite pas plus à s'investir dans la vie citoyenne car ils y sont déjà très présents. D'autre part, les novices de la vie citoyenne sont en majorité satisfaits d'avoir déjà pu participer à ce niveau et ne souhaite pas développer plus leur engagement.

Les porteurs interrogés font un bilan mitigé de leur expérience mais sont globalement favorables à la poursuite du BP. Ils trouvent que c'est un outil qui a une influence positive et lui manifestent leur soutien en continuant de voter. Par ailleurs, les porteurs interrogés ont apprécié leur participation par l'enrichissement personnel qu'ils ont pu y trouver. Cependant, ils n'idéalisent pas la démarche et reconnaissent facilement qu'elle est très perfectible. Certains ont trouvé l'expérience trop éprouvante et ne souhaite pas renouveler leur participation comme porteur. Enfin, le BP ne semble pas avoir un impact déterminant sur la trajectoire personnelle des porteurs rencontrés. La majorité d'entre eux sont déjà très engagés associativement et cette expérience participative n'a pas modifié leur engagement. Les plus novices sont satisfaits d'avoir participé et ne souhaitent pas développer leur engagement. Finalement après avoir étudié les porteurs de projet actuels, on peut se demander s'ils ont évolué au fil des éditions et quels seront les futurs participants du BP rennais.

C. Qui participera au budget participatif de demain ?

Les habitants interrogés ne sont pas tous enclins à renouveler leur expérience en tant que porteurs. Par ailleurs il a été vu que le BP touchait un public déjà favorisé et donc seulement une frange de la population. Certaines dérives et dysfonctionnements ont pu aussi éloigner certains participants. Tout cela questionne le futur du BP et les citoyens qui vont continuer de faire vivre le dispositif. 2020 étant une année électorale, le BP est suspendu au cours de celle-ci. C'est donc le moment du grand bilan sur les quatre éditions par l'équipe de la mission démocratie locale mais aussi le comité de suivi. On peut alors s'interroger sur les modalités d'évolution et les futurs participants du BP de demain s'il est maintenu par la prochaine équipe municipale.

1. Des porteurs de moins en moins nombreux

Le premier constat observé à la lumière des quatre éditions est que le nombre de projets déposés est en baisse. Les votes eux ont par ailleurs augmenté, témoignant de la notoriété grandissante du BP chez les Rennais. C'est ce que l'on peut observer sur ces graphiques (fig. 7 et fig. 8).

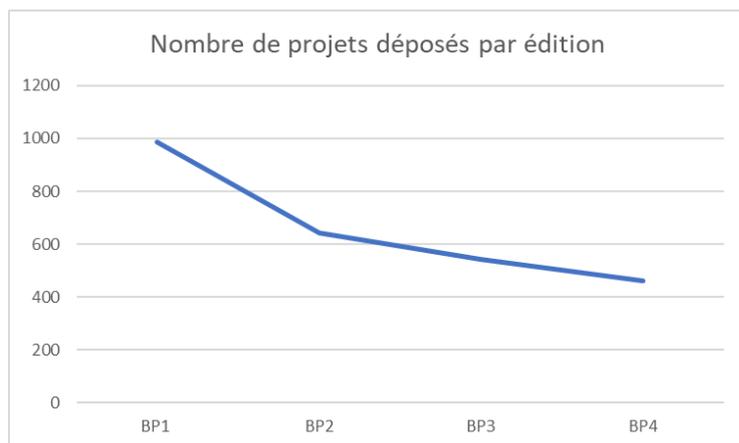


Figure 8 Nombre de projets déposés par édition

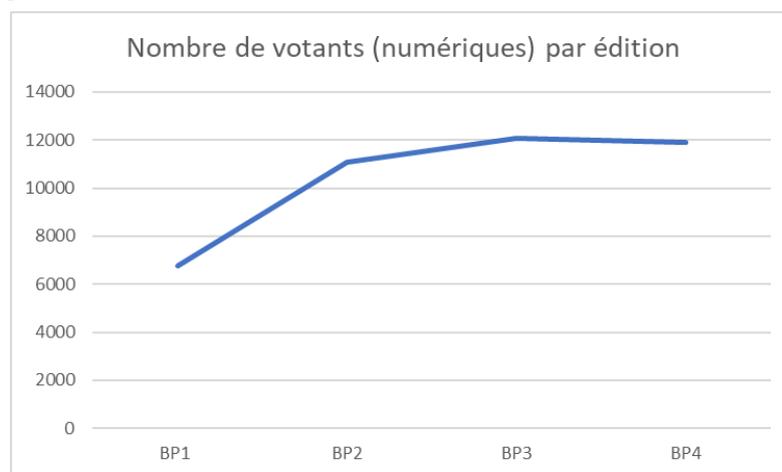


Figure 7 Nombre de votants (numériques) par édition

De nombreux facteurs font que les porteurs ayant déjà participé à plusieurs reprises sont peu enclins à proposer un nouveau projet ou à refaire campagne pour un projet présenté aux éditions précédentes. La frustration du jury technique, le peu de projets réalisés ou le temps de réalisation long... les raisons évoquées sont multiples. Il y a une usure des citoyens constaté par la mission démocratie locale. Le directeur souligne également un appauvrissement dans les idées, avec moins de projets qui sortent de l'ordinaire.

« Je trouve qu'il y avait moins de peps dans les projets cette année. La première année c'était : on se lâche. Il y avait plein de trucs et on pouvait aller jusqu'à 500 000 euros. On a baissé par pallier les budgets par projets, maintenant c'est 250 000. Alors on se dit bon ben c'est chouette parce que des projets moins chers ça se fait plus vite, c'est la logique générale même si ça ne se passe pas toujours comme ça. Et en même temps, on n'a plus les projets un peu, qui font rêver. On avait des choses intéressantes mais on n'avait pas les jardins flottants, le parc dans

les arbres on pouvait le faire mais dans une enveloppe plus petite. Ça fait partie des interrogations est ce qu'il ne faut pas de grands projets et plus de petits projets ? », directeur de la mission démocratie locale

L'essoufflement se retrouve aussi dans les propos des porteurs. Une certaine lassitude dans la participation est observée. Par exemple, cette habitante a présenté le même projet sur les quatre éditions dans son quartier, elle est arrivée toujours proche des premières places sans jamais être lauréate. Lors de la dernière édition elle a fait moins d'efforts, fatiguée du travail que cela demande pour si peu de résultat.

« Bon c'est quand même la quatrième fois, j'ai vraiment hésité à le remettre parce que j'en avais un peu marre. C'est quand même du boulot. », P5

Loïc BLONDIAUX explique cette usure par le manque de reconnaissance du travail des citoyens. La participation demande un effort et du temps qui n'est pas forcément valorisé. Cela peut conduire les participants à s'en désintéresser. Dans ses enquêtes, il a ainsi observé ce phénomène : *« On leur demande enfin de s'investir pour leur cité mais tout en faisant abstraction de leurs intérêts particuliers et sans être le moins du monde rémunérés ! On comprend mieux ainsi pourquoi la plupart des expériences qui cherchent à institutionnaliser la participation des « simples citoyens » dans la durée échouent, faute de combattants, par désertion pure et simple de leur public. »*⁸¹. L'attractivité du BP et son bon fonctionnement reposent sur des porteurs actifs qui vont le soutenir fortement et participer régulièrement⁸². Si cette frange de population, touchée par la BP, vient à s'épuiser, cela questionne la tenue du BP dans la durée. C'est aussi l'avis de ce porteur qui a rencontré pas mal d'autres participants lors de son expérience.

« Les personnes qui sont à même de mobiliser ces compétences sont nombreuses mais pas illimitées. Alors après, le risque c'est qu'il n'y ait plus personne ou que ce soit toujours les mêmes. Là il y aurait un problème de représentativité. [...] Le problème c'est que les gens que

⁸¹ BLONDIAUX Loïc. « L'idée de démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes ». 11 novembre 2004. Conférence de la chaire MCD (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004)

⁸² MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 387 à 404.

j'ai rencontrés, qui ont porté des projets sur une, deux ou même trois éditions, ils sont usés. »,
P2

La lassitude autour du BP chez les citoyens trouve son écho dans les services de la ville. Face à la cadence imposée et l'accumulation de projets non réalisés en attente, les agents sont moins enthousiastes à propos du dispositif. Certains services dépassés ont l'impression de ne pas avancer.

« Les deux premières années il y a une espèce d'enthousiasme, le côté un peu pionnier, on y va. Alors après tout le monde n'est pas rassuré avec ça mais il y a quand même pas mal de services qui se disent on innove complètement dans notre façon de faire. Les deux dernières saisons on a vu certains services où il y a un effet de stockage avec les projets. Pour le troisième on sentait que ça commençait à émerger mais le quatrième on a senti un sentiment d'usure quand même sur le dispositif. [...] C'est super intéressant d'avoir cette promesse de pouvoir déposer des projets tous les ans, c'est facile pour l'habitant, mais en même temps ça produit une accumulation de projets au bout de la 3^{ème} ou de la 4^{ème} année. Ça donne aux services l'impression de ne pas avancer. », directeur de la mission démocratie locale

À la lumière de ces témoignages, la tenue du BP tel qu'il existe dans la durée semble compromise. Les porteurs interrogés sont moins enclins à déposer et enthousiastes que lors des premières éditions. La charge de travail importante que leur impose le BP pour le peu de résultats obtenus finit par décourager. Cette usure au bout de quatre éditions est aussi ressentie par les services de la ville. Les projets s'accumulent au fil des BP, leur donnant l'impression de ne pas avancer et renvoyant un message d'inefficacité aux habitants. Si le nombre de projets déposés, et par extension de porteurs, diminue, c'est aussi parce qu'ils se sont professionnalisés au cours du temps.

2. Une professionnalisation au fil des éditions

La diminution du nombre de porteurs s'explique aussi par leur professionnalisation. Ils ont évolué au fil des éditions. Tout d'abord, ils déposent moins de projets mais ces derniers sont plus construits et plus susceptibles d'être recevables dans le cadre du BP. Les citoyens ont aussi tendance à se regrouper et à porter les projets à plusieurs pour augmenter leur chance de réussite. Enfin, l'équipe de la mission démocratie locale encourage cette évolution qui peut avoir un impact bénéfique sur le BP.

Les projets déposés sont moins nombreux au fil des années. Cependant, ils sont de meilleure qualité. Lors de la première édition, pas loin de 1000 projets ont été mis en ligne contre 460 pour le 4^{ème} BP, cependant beaucoup n'étaient pas recevables ou conformes au cadre du BP. Seul 20% ont été soumis au vote lors du BP1 contre 46% pour le BP4. Le graphique ci-dessous montre une augmentation croissante de la part des projets soumis au vote. Il y a donc beaucoup moins de projets non pertinents déposés.

Évolution de la proportion de projets soumis au vote par rapport
au nombre de projets déposés sur les 4 éditions du BP de

Rennes

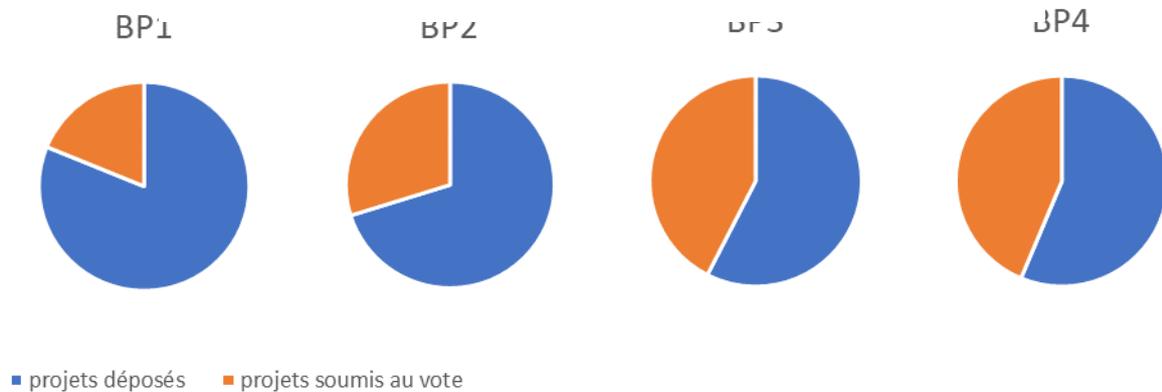


Figure 9 Évolution de la proportion de projets soumis au vote au cours des 4 éditions du BP

Les porteurs ont assimilé les codes et le cadre du BP. Cet habitant qui a participé à plusieurs éditions reconnaît qu'au départ il déposait des projets moins aboutis et plus irréalistes. C'est au fil de sa participation, que ses projets ont augmenté en qualité.

« Au début, j'avais fait des choses, voilà, un peu irréalistes, des choses où je m'étais dit tiens ça pourrait être sympa. », P6

Au-delà, de l'amélioration de la qualité de leurs projets, les porteurs sont aussi plus enclins à se grouper pour participer. Ils ont pris conscience de l'intérêt de s'associer, notamment pour peser lors de la phase de vote face où le réseau va jouer énormément. Cette habitante raconte comment en s'associant avec un autre porteur, une de ses connaissances a réussi à être lauréate.

« Elle avait posé toute seule ce projet l'année dernière, elle avait eu encore moins de voix que moi [...] En fusionnant, elle, elle n'a pas eu plus de votants si on veut mais le deuxième porteur de projet a ramené plus de votants de son côté. Donc ils ont gagné. », P5

Elle-même n'envisage pas de participer seule de nouveau. Elle considère que désormais, il faut absolument s'allier à d'autres habitants, à la fois pour profiter du réseau de ses partenaires, mais aussi pour diviser la charge de travail qu'incombe la participation au BP.

« Donc voilà, il y a toujours des idées mais de se lancer dans la campagne et tout c'est prenant donc je pense que déjà avec plusieurs porteurs c'est plus facile parce que le temps aussi... », P5

Au fur et à mesure des éditions, les habitants assimilent quelles sont les clefs de réussite : se regrouper en fait partie comme de trouver une association qui soutient le projet pour pouvoir compter sur son réseau. Ce porteur raconte ce qu'il améliorerait dans sa participation, s'il présentait de nouveau son projet. On voit dans son discours que c'est essentiellement un travail sur le réseau et les partenariats.

« Je m'y prendrai plus tôt, je le ferai porter effectivement le bouche à oreille de beaucoup d'association de quartier, peut-être y compris par certains groupes scolaires qui sont sur le secteur. Je ne me suis pas assez appuyé là-dessus. Oui si je refaisais quelque chose, je ne referais pas l'erreur, je m'appuierai davantage. », P12

Au niveau de l'équipe de la mission démocratie locale, cette prise de conscience chez les porteurs a aussi été remarquée. C'est ce que relate le directeur. Pour contrer les porteurs les plus influents, es citoyens ordinaires se regroupent.

« Les gens ont compris ça. C'est vrai qu'un projet qui est porté par un habitant seul dans son coin, il a moins de chance d'aboutir qu'un projet qui va être relayé par une association ou un équipement collectif. », directeur de la mission démocratie locale

Par ailleurs, favoriser les associations entre habitants est aussi une volonté de l'équipe de la mission démocratie locale. Cela permet en effet de donner plus de chances à des habitants plus

ordinaires et isolés. À cette fin, des ateliers de fusion sont mis en place pour éviter des projets redondants et permettre aux porteurs d'enrichir leurs idées en s'associant.

« Quand il y a la période de dépôt de projets on en repère toujours qui sont similaires ou qui sont sur le même espace donc on propose des ateliers de fusion. Donc tout ceux qu'on repère, c'est nous qui regardons, on les invite tous à une rencontre et on leur dit ben voilà là on a identifié d'autres projets, ça pourrait être intéressant de fusionner ou pas, voilà on offre la possibilité mais on ne l'impose jamais. », directeur de la mission démocratie locale

Le comité de suivi souhaite développer de plus en plus cette professionnalisation et faire mûrir les projets, se regrouper les acteurs dans les futures éditions du BP. Le temps de maturation, la possibilité d'échanger avant de proposer font partie des idées soulevées pour améliorer le BP. Développer ces tendances peut en effet avoir des effets bénéfiques pour le déroulement du BP. Tout d'abord elle diminue le nombre de projets à analyser pour les services de la ville, ce qui suppose que cela laisse plus de temps pour traiter ceux qui sont déposés. Ensuite, les regroupements remettent en balance le déséquilibre qui existe entre les porteurs seuls et les associations par exemple.

Les participants du BP ont évolué au cours des éditions. Leurs projets sont moins nombreux mais plus aboutis. Ils ont assimilé les codes pour mieux réussir le passage des différentes étapes. Il y a notamment eu chez les porteurs une prise de conscience de la nécessité de s'allier et de se regrouper pour maximiser les chances de réussite mais aussi diviser la charge de travail. L'équipe de la mission démocratie locale est pour encourager cette professionnalisation. Elle a plusieurs effets bénéfiques notamment pour réguler la charge de travail des services et les inégalités entre les porteurs.

Pour conclure, les tendances observées chez les porteurs rencontrés mais aussi sur les projets déposés donnent des pistes de réflexion sur les futurs participants du BP. À première vue, le nombre de projets déposés, et donc de porteurs, a diminué. Par les témoignages des habitants rencontrés, on comprend qu'un phénomène de lassitude les touche. Cette usure est notamment liée à la charge de travail abattue par le porteur pour le peu de résultats qu'il obtient. Face à ce manque de gain, certains préfèrent ne pas participer de nouveau. Le BP court donc le risque de perdre son noyau dynamique de porteurs investis depuis plusieurs années et qui font vivre le dispositif. L'autre phénomène observé est celui de la professionnalisation des porteurs. La

diminution du nombre de projets déposés prend un autre sens si on la compare au nombre effectif de projet soumis au vote. Ils sont moins nombreux mais plus aboutis. Les porteurs ont intégré les clefs de réussite qui permettent notamment d'être lauréat. L'évolution la plus marquante est le développement des regroupements et des partenariats, entre citoyens mais aussi avec des structures associatives. C'est aussi encouragé par les organisateurs du BP à travers des ateliers de fusion. Les futurs participants du BP seront donc vraisemblablement plus des regroupements d'habitants que des porteurs isolés.

D. Conclusion partielle

Les porteurs de projets connaissent des trajectoires différentes à la suite du vote. Les lauréats sont amenés à travailler avec les services de la ville afin de réaliser leur idée. S'ils sont associés de fait, leur intégration au processus de réalisation est complexe. Elle est surtout initiée par les citoyens qui insistent pour être intégrés. Les services techniques ont beaucoup plus de difficultés à reconnaître l'expertise citoyenne et à prendre le temps de les consulter. Par ailleurs, la culture professionnelle des agents n'est pas autour de la co-construction. L'étape de réalisation confronte aussi les citoyens à la réalité administrative. Le temps de réalisation des projets très long est aussi difficile à accepter pour les habitants. Si le participatif renvoie l'image d'immédiateté, l'administratif a des difficultés à s'y conformer. Les citoyens sont d'autant plus frustrés, que les services techniques ne les informent pas sur les raisons des délais et n'en fournissent pas d'explications. En réalité, la culture professionnelle de ces derniers ne les incite pas à communiquer avec les habitants, c'est un rôle qui est traditionnellement pris par les élus. Le manque de communication érige alors une barrière supplémentaire entre le porteur et la réalisation de son projet. Par ailleurs, la communication fait défaut dans un autre aspect de cette étape : il s'agit de celle sur les projets déjà réalisés. Si de grands moyens sont mis à disposition pour faire la publicité du BP et inciter les habitants à participer, ce n'est pas le cas des projets réalisés. Ce manque d'information, et surtout de visibilité, peut avoir un impact néfaste. Certains habitants ont besoin de la preuve de réalisation pour croire au BP. En son absence, ils en questionnent alors la raison d'être. Les participants peuvent perdre de vue l'utilité du dispositif et cela peut nuire à l'image du BP sur le long terme chez les Rennais.

Lauréats ou non, les porteurs de projet prennent du recul sur leur expérience et sur le BP en général. La majorité approuve le dispositif. Ce soutien est manifesté par la volonté de continuer au moins de voter et de s'intéresser à l'activité du BP. Sans forcément déposer de nouveaux

projets, la majorité pense qu'il est important d'encourager les initiatives citoyennes par le vote. Par ailleurs, l'ensemble des porteurs interrogés qualifie l'expérience d'enrichissante personnellement pour deux raisons principales. Le BP a permis à certains de faire des rencontres et de créer du lien mais aussi d'acquérir des connaissances, notamment sur le fonctionnement de la ville et de l'administration. Certains ont alors le sentiment d'avoir pris conscience de leur rôle dans la ville comme citoyen. Cependant, les participants interrogés n'idéalisent pas le dispositif, malgré le soutien qu'ils lui apportent. Ils ont, tout au long du déroulement, relevé les dysfonctionnements et les inégalités. Ces derniers ont parfois conduit certains participants à ne plus vouloir prendre part au BP. L'idée répandue que participer conduit les citoyens à plus d'engagements est alors à nuancer. L'impact qu'a eu le BP sur les trajectoires des porteurs interrogés est assez faible. D'une part, la majorité était déjà très engagée associativement et d'autre part, un seul des citoyens peu engagés pense éventuellement plus s'investir. Ce faible impact sur les trajectoires personnelles des participants s'est retrouvé, par ailleurs, dans d'autres BP et expériences participatives.

Finalement, tout cela questionne l'identité des futurs porteurs de projet, la participation n'étant pas toujours renouvelée et le nombre de projets déposés diminuant. Beaucoup de porteurs interrogés expliquent cette baisse de participation par la lassitude et la fatigue occasionnée par le BP. Participer demande beaucoup d'investissement personnel sans énormément de reconnaissances ou de résultats à la clef. Dans la durée, le modèle du BP ne paraît alors pas tenable, épuisant les habitants au fil de leur participation. Cette usure trouve son écho dans les services de la ville où les projets s'accumulent, faute de temps pour les réaliser. Le modèle du BP semble alors à ajuster pour lutter contre la désertion. Par ailleurs, s'ils diminuent en nombre, les projets augmentent en qualité. Les participants semblent avoir intégré les codes et les règles tacites du BP. Ils déposent moins d'idées peu fondées et spontanées et sont beaucoup plus enclins à se regrouper et à chercher des structures pouvant les soutenir lors de la phase de vote. L'équipe organisatrice du BP souhaite poursuivre dans ce sens, en incitant à la maturation des projets et en poussant les rencontres de différents porteurs avant la phase de dépôt. Le porteur de demain semble tourné vers une participation plus collective et des projets plus maturés. Le BP prendrait alors une direction opposée à la spontanéité des habitants, excluant peut-être les groupes qui s'en servaient pour s'exprimer.

Conclusion

Ce mémoire s'intéresse à la participation citoyenne dans l'aménagement urbain dans le cadre du budget participatif rennais. Il met en lumière les mécanismes du dispositif et le vécu des acteurs, notamment des habitants, qui prennent part aux différentes étapes.

La première interrogation, autour de la participation habitante, est celle de l'identité des porteurs de projet qui s'engagent dans le BP. Dans notre étude de cas, nous avons pu voir que les classes sociales supérieures étaient plus enclines à s'engager. Les personnes âgées constituent par ailleurs le noyau dur des participants, bien que de nouveaux publics, plus jeunes, soient aussi séduits par le BP. Ces résultats se retrouvent aussi dans la répartition spatiale de la participation. Les quartiers avec un nombre important d'habitants ayant fait des études supérieures, ainsi que les quartiers ayant la proportion de retraités la plus importante, sont aussi les plus actifs dans le BP. À cet égard le BP ne paraît pas lutter contre la ségrégation citoyenne mais, au contraire donner plus de moyens aux classes favorisées. En effet, il peine à ramener les publics les plus éloignés de la citoyenneté.

Nous nous sommes ensuite intéressés au parcours de ces porteurs de projet au sein du dispositif. À travers les différentes étapes, ils sont confrontés à des difficultés qui peuvent conduire à des inégalités. Avoir un projet lauréat du BP ne semble donc pas si facilement accessible à tous. Si les compétences de mise à l'écrit ou numériques peuvent constituer une première barrière, le fossé se creuse surtout lors de l'étape de campagne où les participants doivent fédérer un réseau de votants pour leur projet. Une distinction entre les porteurs est alors observable à partir du rayonnement spatial de leur projet. Trois échelles, et donc trois types de porteurs, ne s'adressant pas au même public se distinguent. Les porteurs de proximité sont très ancrés sur un lieu proche de leur quotidien et ne touchent que les votants qui l'utilisent eux-mêmes. Les porteurs de quartier ajoutent une thématique à leur projet ancré dans un quartier qui peut intéresser un cercle plus élargi d'habitants. Enfin, les porteurs globaux déposent des projets à l'échelle de la ville ou touchant des lieux qui en sont emblématiques avec, là aussi, une thématique facilement identifiable pour les votants. Ces trois niveaux mettent en lumière les inégalités de capacité d'agir des porteurs. Les citoyens ordinaires se replient sur la proximité qui est accessible avec un faible réseau. À l'inverse, l'échelle de la ville semble s'adresser à des habitants très engagés et qui s'intéressent à des questions plus transversales que les problèmes urbains quotidiens. Ils

sont capables de mobiliser un réseau important de votants à travers leurs activités associatives. À l'intérieur même des participants, une élite de citoyens se crée plus à même de porter des projets de grande envergure et lauréats. C'est donc celle qui aura aussi le plus de visibilité et d'impact sur l'aménagement urbain.

Finalement, l'étude s'intéresse à l'après participation des porteurs de projet. L'étape de réalisation vient après le vote pour les lauréats. C'est aussi celle qui questionne le plus l'*empowerment* réel des citoyens par le BP. Ils sont supposés être intégrés aux agents pour la conception et le suivi du projet. En réalité, le déroulement est plus complexe avec des difficultés à trouver un équilibre entre technique et usage, mais aussi une place pour le citoyen. Malgré, les écueils rencontrés, les participants soutiennent le dispositif et l'idée d'une démocratie plus participative. Cependant, le BP n'a eu que peu d'influence sur la trajectoire personnelle des porteurs interrogés. Les participants ont par ailleurs adapté leur participation au fil des éditions en se regroupant et en déposant moins de projets mais plus construits. Poussée par le comité de suivi, l'évolution des porteurs indique donc une tendance générale vers la professionnalisation et donc potentiellement l'exclusion d'autres citoyens ?

Le BP rennais est suspendu pour l'année électorale. C'est l'occasion pour le comité de suivi d'envisager des ajustements de fonctionnements pour les éventuelles futures éditions. Les décisions qui seront prises auront un impact sur les publics touchés par le BP et ceux qui peuvent réellement en sortir lauréat. Distinguer deux enveloppes ville et quartier permettrait de lutter contre les inégalités existantes entre les porteurs. De même, valoriser les contributions faites sur les problèmes de proximité, qui passent souvent inaperçus, pourrait être un moyen de renouer avec le dialogue avec les citoyens les plus en retrait du dispositif.

Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques :

- BACQUÉ Marie-Hélène, GAUTHIER Mario. « Participation urbanisme et études urbaines ». 2011. *Participations*, n°1, p. 36 – 66.
- BLONDIAUX Loïc. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». 2001. *Mouvements*, n°18 p. 44 à 51
- BLONDIAUX Loïc. « L'idée de démocratie participative : enjeux impensés et questions récurrentes ». 11 novembre 2004. Conférence de la chaire MCD (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004)
- BRECHON Pierre. « *Comportements et attitudes politiques* », introduction. 2006. Collection Politique +, Presse universitaire de Grenoble
- COMETTI Edwige. « Participation de tous : passer des intentions aux actes ». 2017. *Vie sociale*, n°19 p. 131 à 152.
- GAXIE Daniel. « *Le cens caché* ». 1987. Éditions le Seuil.
- GENRO Tarso, DE SOUZA Ubiratan. « *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre* ». 1998. Éditions Charles Léopold Mayer.
- GODBOUT T. Jacques. « *La participation contre la démocratie* ». 1983. Éditions Saint Martin, Collection pratiques sociales.
- HANNOYER François. « Animer un projet participatif ». 2005. *ADELS/Territoires*. p. 33
- LADSOUS Jacques. « La participation : cela s'apprend, cela se cultive ». 2017. *Vie sociale*, p. 209 à 204.
- MAZEAUD Alice, TALPIN Julien. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs ». 2010. *Sociologie*, vol. 1, p. 387 à 404.
- MAZEAUD Alice. « Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives ». 2012. *Genèses*, n°88 p. 89 à 113
- MANSBRIDGE Jane. « On the Idea that Participation Makes Better Citizen », dans ELKIN S., SOLTAN K. (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, Temple University Press. 1999. p. 291-325.

- MESLET Fabien. « Le Budget participatif de Rennes : outil d'intégration ou fabrique à exclusion ? ». 2016. Mémoire Sciences Po Rennes.
- NEZ Héloïse. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris ». 2011. *Presse universitaire de France « Sociologie »*. 2011/4 Vol.2. p. 387 à 404.
- NEZ Héloïse. « La professionnalisation et la politisation par la participation : trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue ». 2013. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20 p. 29 à 53
- NEZ Héloïse. « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation ». 2013. *Mouvements*, n°74, p. 123 à 131.
- PAILLART Isabelle. « L'information municipale : fondement d'une nouvelle démocratie politique ? ». 1981. *Média et société*, n°61 p. 69 – 79.
- SINTOMER Yves, RÖCKE Anja, TALPIN Julien. « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes ». 2009. *L'Homme et la société*, n°172-173.
- TALPIN Julien. « Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs ». 2006. *Politix*, n°75 p. 24
- THEYS Jacques, EMILIANOFF Cyria. « Les contradictions de la ville durable ». 2001. *Le débat*, n°113 p. 122 – 135.

Rapports, guide documents juridiques :

- Charte de la ville de Rennes et de la fabrique citoyenne, « Charte rennaise de la démocratie locale », votée en conseil municipal le 9 mars 2015.
- Guide de la ville de Rennes et de la fabrique citoyenne, « Petit guide interne à l'usage des services », Budget participatif saison 4, 2018.
- Guide de la ville de Rennes et de la fabrique citoyenne, « Bien communiquer sur mon projet : petit guide de campagne », Budget participatif saison 4, 2018.
- Interview d'Alain BENTOLILA, propos recueilli par Dominique SIMONET, « Il existe en France une inégalité linguistique », 2002.
- Rapport AUDIAR, « Analyse des recensements généraux de la population, ville de Rennes », 2013.
- Rapport la fabrique citoyenne, « Les rencontres nationales du budget participatif : retour sur la 2nde édition du budget participatif de Rennes », 2017.

- Rapport PICRI, « les dispositifs participatifs locaux en Île de France et en Europe », 2007.
- Rapport Trajectoires, « Les conseils de quartier à Paris : le regard des conseillers », 2007.

Webographie :

- fabriquecitoyenne.rennes.fr, consulté le 2/04/2019, 12/04/2019, 18/04/2019, 24/04/2019, 3/05/2019, 10/05/2019, 12/05/2019, 23/05/2019, 27/05/2019, 4/06/2019, 20/06/2019
- rennes-infos.fr, consulté le 10/06/2019
- INSEE.fr, consulté le 4/06/2019