



HAL
open science

Le premier Budget participatif de la Ville de Marseille. Quel équilibre entre les projets d'initiatives citoyennes et les grandes opérations urbaines ?

Claudia Vilela

► To cite this version:

Claudia Vilela. Le premier Budget participatif de la Ville de Marseille. Quel équilibre entre les projets d'initiatives citoyennes et les grandes opérations urbaines ?. Sciences de l'Homme et Société. 2024. dumas-04791337

HAL Id: dumas-04791337

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04791337v1>

Submitted on 19 Nov 2024

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

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



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

**MASTER 2 Sciences Humaines et Sociales
Mention Urbanisme et Aménagement**

Parcours
Urbanisme durable et projets de territoire

Le premier Budget participatif de la Ville de Marseille

Quel équilibre entre les projets d'initiatives citoyennes et
les grandes opérations urbaines ?

par
Claudia Vilela

sous la direction de
Séverine Bonnin-Oliveira

2023-2024

Résumé

L'outil connu comme budget participatif est né du mouvement qui revendique le vote direct au Brésil en 1989. Depuis, il se déploie dans le monde et est utilisé par les gouvernements nationaux et locaux pour contribuer à la démocratie participative.

Dès 1995, la France adopte l'usage de cette forme de gestion participative du budget public. Actuellement, de nombreuses entités territoriales, telles que les régions, les départements, les métropoles et les communes, invitent les citoyennes et les citoyens à décider un pourcentage de leur budget d'investissement afin de les engager davantage à la prise de décision commune et, in fine, la fabrique de la ville.

Ce mémoire décrit la première expérience portée par la Ville de Marseille, lancée au public à la fin des années 2023. Le dispositif s'inscrit dans le mouvement « civic tech », via la plateforme numérique de participation, cependant, l'expérience marseillaise se distingue par la présence du pouvoir public dans les zones les plus vulnérables, grâce aux « villages de la participation ». Certains projets soumis au vote seront décortiqués pour créer des hypothèses de croisement avec les grandes opérations urbaines en cours ou finalisées.

La période analysée débute avec la promesse de campagne du Printemps marseillais, qui emporte les élections municipales de 2020, et s'achève à l'annonce des projets soumis au vote, le 31 août 2024.

Les habitants et professionnels rencontrés entre juillet et août 2024, notamment dans le 15ème arrondissement de Marseille, permettent une approche sensible et institutionnelle du sujet, ainsi abordé sous le double prisme des sciences sociales et du droit.

« Les villes forment un immense laboratoire pour faire des expériences, commettre des erreurs, échouer ou réussir en matière d'architecture et d'aménagement urbain. C'est dans ce laboratoire que l'urbanisme aurait dû étudier, concevoir et expérimenter des théories. »

(Jane Jacobs, Déclin et survie des grandes villes américaines, 1961)

Sommaire

Introduction	7
Contextualisation du sujet	7
Présentation du territoire	8
Problématique	10
Hypothèses	10
Méthodologie	11
Présentation du plan	11
1. Le budget participatif, un outil de la démocratie participative	12
1.1 Les différents types de démocratie	12
1.1.1 Démocratie représentative	12
1.1.2 Démocratie directe	13
1.1.3 Démocratie participative	15
1.2 Le budget participatif comme outil de la démocratie participative	17
1.2.1 Un partenariat citoyen	17
1.2.2 L'origine brésilienne et la diffusion mondiale	18
2. Le budget participatif en France et à Marseille	23
2.1 Les prémisses de la participation dans l'opération urbaine	23
2.1.1 Le rôle associatif dans les revendications urbaines de 1970	23
2.1.2 Un budget pour faire quartier	24
2.2 Le pionniérisme des collectivités communistes	25
2.3 La massification et institutionnalisation d'une expérience	26
2.4 L'expérience marseillaise et ses choix	28
2.4.1 Le budget participatif, une promesse de campagne	28
2.4.2 Un périmètre restreint, un choix politique inédit	29
2.4.3 Construction d'un dialogue avec les habitants	32
2.4.4 Plusieurs idées citoyennes pour peu de projets soumis au vote	34
2.4.5 Un pourcentage réduit du budget dédié à la décision citoyenne	38
3. Leçons marseillaises sur le budget participatif	40
3.1 Priorité aux publics éloignés du débat public	40
3.2 L'utilité du numérique	42
3.3 La cerise des grands projets urbains	45
3.3.1 Stade Vernazza à l'Estaque	46
3.3.2 Le Gymnase Ruffi, dans le périmètre Euroméditerranée	47
3.3.3 La bibliothèque du Merlan	48
3.3.4 Le parc de Font Obscure	49
3.3.5 Place Arzial à Saint-Mauront, un projet en focus	52
3.4 La concentration des investissements publics	54
Conclusions	55
Références bibliographiques	56

Remerciements

À Séverine, ma directrice de mémoire, pour l'apprentissage de la méthode scientifique et les conseils impeccablement bienveillants ;

À Romeyer, pour les conseils pertinents à la décision du sujet et le regard positif ;

À l'ensemble des enseignante.s et administration IUAR pour faire de ce parcours d'apprentissage un chemin agréable ;

À toute la bande 2023-2024 pour les débats qui m'ont fait évoluer ;

Aux personnes interviewées pour leur temps et l'aide à la priorisation des questions ;

À ma mifa pour la patience et l'amour ;

À Antoine pour être toujours là ;

Aux amie.s pour m'appuyer, surtout Baya qui a élargi mon regard vers la démocratie.

Écriture inclusive

Ce mémoire utilise quelques principes d'écriture inclusive afin de sensibiliser les lectrices et lecteurs à adopter des changements simples dans nos récits.

En espérant que les contributions écrites soient visibles aussi dans nos discours.

Concernant les usages lexicaux :

- les mots « homme » et « femme » sont substitué par des termes plus universels, comme « droits humains » plutôt que « droits de l'Homme »,
- les termes génériques utilisés évitent la distinction entre masculin et féminin.
exemple : « la direction » plutôt que « les directeurs et les directrices »
- les noms de fonctions, grades, métiers et titres sont accordés en genre
exemples : « une chercheure » ou « une chercheuse », « une ministre », « la présidente ».

Concernant les usages syntaxiques :

- les règles de majorité sont utilisées, il s'agit pas d'une erreur « trois femmes et un homme sont arrivées » ; de proximité « des hommes et des femmes sont arrivées »
- les termes au féminin et au masculin sont mentionnés dans l'ordre alphabétique, pour éviter toute préférence « celles et ceux », « elles et ils », « les Français et les Françaises », « les agriculteurs et agricultrices ».

Introduction

Contextualisation du sujet

Les espaces de vie humaine, dans le contexte de la démocratie représentative, sont décidés par quelques-uns et vécus par d'autres. Ce constat mène souvent à des réponses homogènes aux problématiques urbaines, car la diversité de nos sociétés ne semble pas être représentée par nos politiques.

En revanche, certains pays adoptent une méthode de prise de décision plus partagée à travers des assemblées citoyennes ou des référendums, qui découle de la démocratie directe, mais qui comporte d'autres contraintes. La démocratie participative apparaît comme une alternative qui permet aux citoyennes et aux citoyens, ou même aux habitantes et habitants qui n'ont pas le droit au vote, de s'exprimer hors période d'élections et d'inclure leurs idées dans la programmation de nos villes et de nos campagnes.

La participation semble avoir trouvé sa place à la croisée de la technologie et de la citoyenneté, dans les plateformes numériques qui sont devenues des outils de concertation obligatoire, comme pour les autorisations environnementales, ou volontaires comme les budgets participatifs. Le pouvoir public propose d'organiser la revendication de participation citoyenne via les plateformes numériques. Dans le contexte de l'hyperconnexion de nos sociétés, le mouvement global qui vise à améliorer la transparence et la démocratie via la technologie est nommé civic tech.

La conception et la construction de nos espaces de vie semblent moins liées à nos corps et nos cinq sens humains, car plus inspirés par des bases des données et des analyses algorithmiques.

Dans la pratique, cette réalité de hyperconnexion est éloignée de certains groupes, et les actions d'éducation populaire sont nécessaires pour l'apprentissage à la fois de l'usage du numérique et de la gestion urbaine, et comment se déclinent les compétences administratives.

Les plateformes de participation, qui hébergent souvent le budget participatif, sont un outil de gestion urbaine. Elles récoltent les idées citoyennes et forment une base de données de propositions qui seront ensuite validées ou non par les collectivités.

La ville de Marseille commence à l'utiliser en 2023, avec l'objectif annoncé dans le programme de campagne, de rénover les liens brisés entre la municipalité et les habitants, surtout les moins politisés. Ce mémoire met en lumière quelques leçons du budget participatif marseillais, entre 2020-2024, et analyse plus en détail les retombées de quelques idées dans les opérations urbaines.

Présentation du territoire

Marseille, collectivité locale de droit commun, fait partie de la troisième principale aire urbaine de la France hexagonale, la Métropole Aix-Marseille-Provence avec 1.625.845 habitants, après Paris et Lyon.

La superficie communale a un périmètre de 240,6 ha avec une démographie de 873.076 habitants (2021, INSEE). La deuxième commune la plus peuplée de France est aussi la deuxième en quantité de personnes ayant des revenus sous le seuil de pauvreté, 211.000 personnes, selon l'Observatoire de l'inégalité.¹

La vaste surface communale est divisée administrativement en arrondissements (loi dite PLM du 31 décembre 1982). Cette caractéristique spécifique est appliquée seulement à trois des 34.970 villes françaises (2019, INSEE), Paris, Marseille et Lyon.

Les seize arrondissements marseillais sont regroupés en huit mairies de secteurs, qui ne sont pas des nouvelles catégories de collectivités territoriales, car ils ne bénéficient pas de la personnalité juridique.²

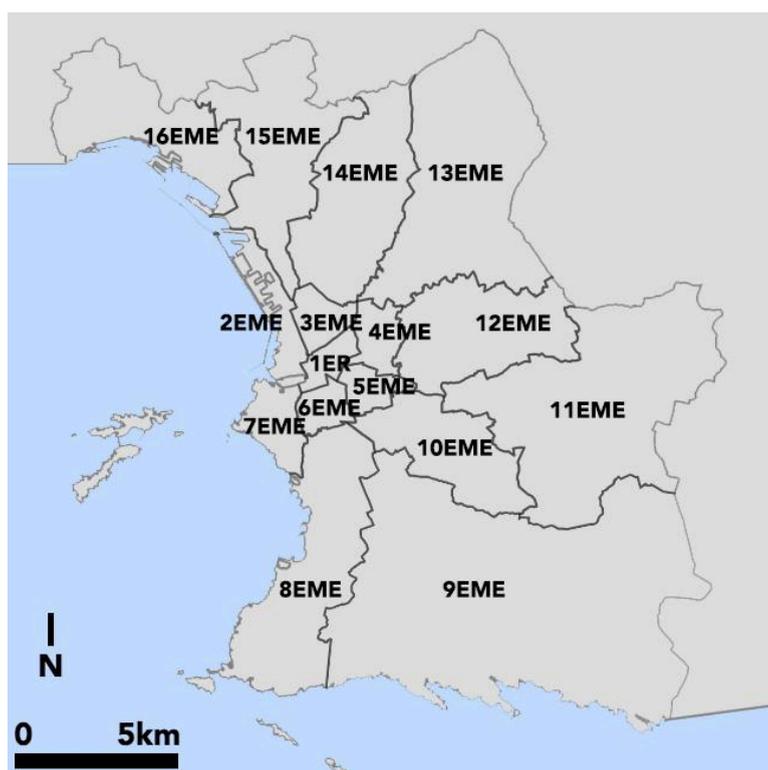


Illustration 1 : Les 16 arrondissements de Marseille. Source : AGAM / Vilela 2024.

¹ Seuil de pauvreté de 60 % du niveau de vie médian. Insee (Données 2019) © Observatoire des inégalités, 2022

² Collectivités territoriales de droit commun

<https://www.vie-publique.fr/fiches/19605-quelles-sont-les-collectivites-territoriales-de-droit-commun>

Ce territoire est marqué par 25 ans de déclin démographique, entre 1974 et 1999, juste après les rapatriements des décades de 1950-1960 suite aux mouvements de décolonisation et à la période de désindustrialisation. Le regain de population ne commence qu'en début des années 2000 et renforce les disparités spatiales historiques. Parmi les 111 quartiers que compte la ville, 85 gagnent des habitants entre 1999 et 2015.³ La population néo-marseillaise est composée de ménages plus aisés, avec une prédominance de cadres qui se dirigent vers les quartiers situés au sud. Pendant que les ouvriers et employés restent au Nord ou au Sud-est.

Les changements socio-économiques sont visibles dans les quartiers prioritaires, ce qui semble être le résultat des programmes de renouvellement urbain. Néanmoins, les anciens quartiers industriels évoluent peu (INSEE, 2019).⁴

En 2020, la Ville de Marseille concentre quelque 240.000 habitants vivant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), soit 27 % de la population communale.⁵

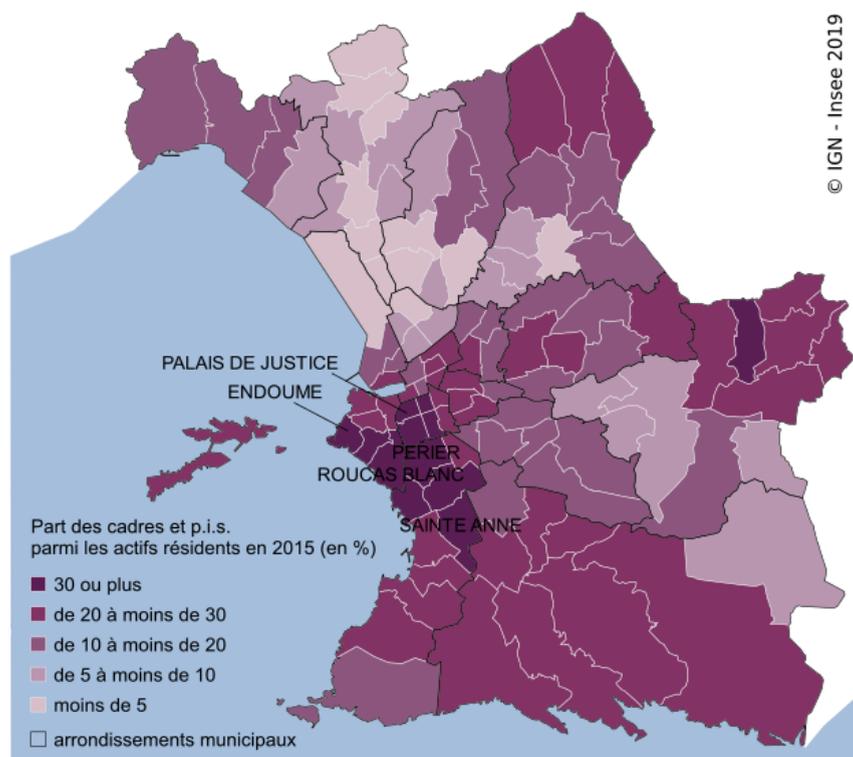


Illustration 2 : Distribution des cadres et professions intellectuelles supérieures parmi les actifs résidents en 2015, par quartier. Source : Insee, recensement de la population, 2015.

Naturellement, les 20 villes les plus pauvres en quantité d'habitants sont celles qui présentent la plus grande démographie, hors que les proportions de niveau de vie indiquent qu'à Marseille, 25 % des habitants vivent avec 60 % de la moyenne

³ INSEE Analyses provence-alpes-côte d'azur, No 74 Paru le : 11/09/2019

⁴ idem

⁵ Population communales en quartier de politique de la ville en 2020, INSEE.

nationale, contre 14 % d'habitants à Paris et à Lyon.⁶ Ce qui indique une concentration plus grande de précarité à Marseille.

Ces caractéristiques seront traitées dans le programme de campagne du mouvement politique Printemps marseillais, rassemblement de la gauche, des écologistes et des citoyens, qui remporte les élections municipales de 2020. Ce tournant politique après 25 ans d'un gouvernement de centre-droit met en évidence la participation citoyenne dans sa gestion municipale. Dès l'introduction du programme, le titre définit sa philosophie : « Le programme des habitants, qui implique une participation active des Marseillaises et Marseillais ».⁷

Dans son article du 22 décembre 2020, Le Monde synthétise les défis marseillais pour la nouvelle municipalité : « endettement, démocratie participative, unité »⁸. Ces trois mots illustrent un regard extérieur sur Marseille, qui nécessiterait une gouvernance partagée pour réussir à rééquilibrer le développement inégal d'une des villes les plus pauvres de France. Le programme annoncé dans la campagne inclut le budget participatif comme une action à mettre en œuvre pour soulever les enjeux marseillais⁹.

Problématique

Que disent les modalités de mise en place du budget participatif des attentes de la municipalité en matière d'action publique ? Les articulations des échelles entre les projets d'aménagement urbain et les projets à l'initiative citoyenne, se focalisant sur les possibles rééquilibrages d'investissement public sur les quartiers prioritaires et l'installation d'une démocratie participative.

Hypothèses

- L'expérience du budget participatif de Marseille est un outil mis au service d'un rééquilibrage de l'action publique envers des quartiers défavorisés.
- Que la participation des habitants avec l'expertise du lieu et d'usage est une évolution importante pour la prise de décisions communes.
- Que la participation citoyenne contribue à l'évolution de la fabrique de la ville vers un urbanisme de réparation
- Le mouvement « civic tech » et les outils numériques mis en place facilitent à l'adhésion citoyenne et la démocratie participative à Marseille.

⁶ Insee (Données 2019) © Observatoire des inégalités, 2022

⁷ Programme Printemps marseillais disponible sur <https://citoyen-ne-s-de-marseille.fr/programme-du-printemps-marseillais/>

⁸https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/12/22/endettement-democratie-participative-unite-les-de-fis-du-printemps-marseillais_6064163_823448.html

⁹Programme Printemps marseillais, disponible sur <https://citoyen-ne-s-de-marseille.fr/programme-du-printemps-marseillaistemps-marseillais>

Méthodologie

Cette recherche qualitative et quantitative s'appuie sur la recherche documentaire et la recherche de terrain.

La recherche documentaire étudie la littérature scientifique produite sur ce sujet, surtout publiée au début des années 2000. L'œuvre de Jane Jacobs, Milton Santos et David Harvey sont également des références importantes et consultées comme base théorique sur le droit à la ville et à la justice sociale face à l'urbanisation croissante des années 1960.

Les enquêtes de terrain ont été conduites à Marseille en juillet 2024, par des entretiens auprès de 1/ l'équipe en charge du budget participatif de la Mission Observatoire, Prospective, Participation citoyenne de la Ville de Marseille ; 2/ la chargée de mission participation citoyenne de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage La ligue d'enseignement ; 3/ centres sociaux, dû à leur rôle essentiel de relais local du budget participatif dans les quartiers. Les deux directrices de Centre Social et les habitants du XV^e arrondissement de Marseille interviewés ont contribué avec leur maîtrise d'usage des territoires.

Une analyse quantitative sera réalisée afin de comprendre comment le montant alloué au budget participatif s'inscrit dans le budget primitif municipal et comment les projets soumis au vote dialoguent avec les opérations urbaines en cours dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

L'outil numérique pour la participation sera analysé. La base de données de plus de 900 idées déposées sur la plateforme de participation de la Ville de Marseille est utilisée pour une analyse quantitative et qualitative du dispositif.

Cette plateforme numérique est lancée en 2023 comme une plateforme permanente et accessible au grand public sur <https://participons.marseille.fr>, qui intègre les actions du Conseil des jeunes et le programme « Cool Noons » pour la contribution citoyenne en faveur de solutions au dérèglement climatique.

Présentation du plan

Ce mémoire se divise en trois parties. La première partie aura pour objectif de définir les trois niveaux de démocratie : directe, représentative et participative. Le budget participatif sera mis en relation avec d'autres outils de participation, ainsi que leur inscription dans la réglementation française et internationale. Les pratiques de gouvernance par le numérique comme une ouverture de la démocratie participative.

En deuxième partie, dédié à la genèse du budget participatif dans un contexte de revendication populaire pour le retour à la démocratie, et la méthodologie innovante

d'une commune brésilienne qui propose des grandes assemblées populaires décisionnelles pour prioriser les aménagements urbains prévus dans la planification urbaine. Jusqu'à la généralisation de l'utilisation à travers le monde et les expériences en France. Elle décrit les spécificités du modèle de Marseille.

La troisième partie nous étudions les leçons marseillaises. Les choix politiques et les enquêtes de terrain seront mis en relation avec les données de la plateforme numérique dédiée au budget participatif de Marseille et analysés quantitativement. Quelques projets soumis au vote seront détaillés et leur lien avec les opérations urbaines. Dans quelles mesures l'inclusion de la « civic tech » dans la gestion urbaine pourrait influencer la participation, comme frein ou facilitateur, et marquer un renouveau de nos démocraties.

1. Le budget participatif, un outil de la démocratie participative

1.1 Les différents types de démocratie

1.1.1 Démocratie représentative

« La démocratie représentative est un régime dans lequel le pouvoir est attribué par le peuple à des représentants élus qui l'exercent en son nom. L'idée que le peuple a besoin de représentants pour se gouverner est présente dès l'Antiquité et repose sur l'argument de la nécessité de désigner les gouvernants les plus aptes, par leur qualité ou par leur origine, pour diriger les affaires de la cité » (Alexandra Goujon).

Montesquieu, en 1748, le présente comme nécessaire dans les grands États modernes où il est matériellement impossible de réunir tous les citoyens en une seule assemblée pour les amener à statuer eux-mêmes.

Récemment dans la politique française, selon Luc Rouban, l'inclusion du débat sur la démocratie représentative au cœur de l'élection présidentielle de 2017 marque l'intérêt pour une révision constitutionnelle, visant à davantage de démocratie directe et de participation des citoyens. Dans les programmes des différents candidats s'est exprimée une préoccupation commune face au malaise démocratique qui s'est installé en France depuis 2005.

La crise démocratique actuelle est un long processus suite au référendum de 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ce marqueur symbolise la contestation de la légitimité des acteurs institutionnels, comme le souligne l'historien Jean Garrigues.¹⁰

¹⁰ Entretien avec Jean Garrigues, le 20/04/2023. France Info

Le gouvernement représentatif n'était pas toujours assimilé à la démocratie¹¹. L'expression « démocratie représentative » paraît imbriquer deux conceptions de la souveraineté pourtant difficilement conciliables. L'abbé Sieyès, en 1789, oppose le gouvernement représentatif à la démocratie¹². Il déclare notamment que « Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volontés particulières à imposer¹³.

1.1.2 Démocratie directe

La démocratie directe en Grèce antique du IV^e siècle av. J.-C. présentait un corps électoral très réduit et un système de rémunération des citoyens tirés au sort pour exercer des charges de magistrats pour permettre aux moins fortunés de participer à la vie démocratique d'Athènes. Ce principe de la démocratie directe veut que tout citoyen soit également compétent pour les affaires publiques, ce qui est souvent appelé autogestion.

Actuellement, quelques pays pratiquent la participation directe des citoyens. La Suisse, qualifiée de « démocratie témoin » en 1948 par André Siegfried, l'utilise depuis le XIX^e siècle aussi bien au niveau fédéral que local (D. Giraux). L'ancienne incarnation de la démocratie directe suisse, *Landsgemeinde*, est caractérisée par la réunion annuelle dans l'espace public le dernier dimanche d'avril. Les citoyennes et citoyens de cantons campagnards votent les affaires cantonales à main levée.¹⁴



Illustration 3 : Les citoyens suisses votent à la traditionnelle «Landsgemeinde » sur la place de la ville d'Appenzell, Suisse, le 28 avril 2002. Source : Reuters, 2002.

¹¹ Chloë Geynet-Dussauze. La crise de la démocratie représentative : état des lieux en France. Le dialogue des doctrines constitutionnelles : vers l'unité transfrontalière du droit constitutionnel ?, Oct 2021, Rome, France. <hal-03746403>

¹² Discours le 7 septembre 1789, aux début de la Révolution française, de Emmanuel-Joseph Sieyès

¹³ O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.) Représentation, Dictionnaire constitutionnel, op. cit., p. 914.

¹⁴ Hans Stadler: « Landsgemeinde », Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), 2021.

Aux États-Unis, ce sont les États fédérés, et plus particulièrement ceux de l'Ouest, qui se sont dotés des mécanismes de l'initiative populaire, du référendum et du recall à partir de 1898 (G. Gendzel). Chaque État fédéral exerce son autonomie et développe des outils de démocratie directe propres. L'initiative populaire est une procédure inaugurée en 1898 dans l'État du Dakota du Sud consistant à déposer au Parlement un texte de loi, qui peut même aspirer à modifier la Constitution de l'État, et à le soumettre au vote des citoyens. Depuis 1992, le pouvoir d'initiative est reconnu dans vingt-quatre États.¹⁵

Le référendum désigne aux États-Unis deux types de consultations populaires. Le *legislative referendum*, qui conditionne l'entrée en vigueur d'un texte de loi universel aux constitutions de tous les États, les électeurs sont conviés à se prononcer par la législature de l'État. Le *popular referendum* consiste au droit de veto pour empêcher l'entrée en vigueur d'un texte de loi en réunissant contre lui une pétition référendaire.

Le *Recall* consiste en une révocation par les citoyens du détenteur d'une fonction publique élective avant l'expiration de son mandat. La première occurrence en 1903 à Los Angeles. Aujourd'hui, vingt constitutions d'État contiennent une procédure.¹⁶

Au XXe siècle, ces pays ont été rejoints par l'Italie qui connaît trois formes de démocratie directe : l'initiative des lois consacrée à l'article 71 de la Constitution de 1947, le référendum constitutionnel consultatif et surtout le référendum législatif abrogatif de l'article 75 (F. Laffaille).¹⁷

La France dota le peuple d'un droit d'initiative populaire et d'un droit de veto populaire, dès la Constitution dite montagnarde, de 1793. Ils ne furent cependant jamais appliqués.¹⁸

À la Ve République la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁹ prévoit trois nouveaux instruments de démocratie directe : le droit de pétition pour saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, le référendum décisionnel local dans le champ de compétences des collectivités et la consultation des électeurs sur une question intéressant l'organisation institutionnelle de la collectivité.

¹⁵ La démocratie directe aux États-Unis d'Amérique, extrait du livre E Pluribus Unum - du creuset américain, de Pascal Mbongo. LGDJ-Lextenso éditions, 2016, 408 p.

¹⁶ La démocratie directe aux États-Unis d'Amérique, extrait du livre E Pluribus Unum - du creuset américain, de Pascal Mbongo. LGDJ-Lextenso éditions, 2016, 408 p.

¹⁷ Marie-Élisabeth Baudoin, La démocratie directe : entre histoire et avenir, La démocratie directe à l'épreuve du temps, 2013. Siècles.

¹⁸ Marie-Élisabeth Baudoin, La démocratie directe : entre histoire et avenir, La démocratie directe à l'épreuve du temps, 2013. Siècles.

¹⁹ LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

En dépit de l'introduction de ces mécanismes qui relèvent de la démocratie directe : référendum, initiatives populaires, pétitions, l'histoire constitutionnelle française est celle d'une hostilité aux instruments de démocratie directe. Le pays n'a pas vu l'avènement d'une véritable démocratie directe locale (C.-A. Dubreuil).

En 2023, la co-fondatrice de l'Association européenne des Civic Tech²⁰, constate la demande citoyenne de participer ressort dans le sondage Opinionway publié en novembre de la même année : 70 % de la population française aspirent à plus de référendums à l'échelle nationale, ce chiffre atteint 90 % à l'échelle locale²¹.

1.1.3 Démocratie participative

Défini comme *L'ensemble des démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique.*²² D'une diffusion relativement récente, depuis une vingtaine d'années dans les vocabulaires politiques français et européen. La démocratie participative est un concept ambivalent qui peut renvoyer tout autant à de petits exercices classiques de communication politique qu'à des tentatives de redistribution réelle du pouvoir au profit des citoyens.

Ce concept apparaît pour la première fois en 1962 aux États-Unis, dans le cadre des mouvements étudiants de lutte pour les droits civiques (Déclaration de Port Huron). La chercheuse nord-américaine Sherry Arnstein²³ définit en 1969 trois échelles de la participation citoyenne : le premier de la manipulation ou de la "non-participation" renvoie aux réalités dans lesquelles il s'agit simplement de donner l'illusion d'une association des citoyens à la discussion ; le second de la "coopération symbolique" consiste à informer ou consulter mais sans donner véritablement de pouvoir d'agir à ceux auxquels on s'adresse ; la troisième catégorie "partenaires" de l'action publique, la seule qui mériterait d'être considérée comme participative, donne aux citoyens une parcelle de pouvoir ou leur permettrait de contrôler réellement la décision.

²⁰ Association Civic Tech Europe (ACTE), fondée en 2019

²¹ Julie de Pimodan « La crise de la représentation n'est pas inéluctable, à condition de réanimer la démocratie de la base au sommet » 15/05/2024. Figaro

²² Loïc Blondiaux, La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible, 26 mars 2021) Vie publique - République française

²³ Dans son article "A Ladder of Citizen Participation", Journal of American Institute of Planners, n°35/4, pp.216-224, Sherry Arnstein illustre une échelle de la participation avec huit paliers (Characteristics and illustrations >> 3.1. Manipulation >> 3.2. Therapy >> 3.3. Informing >> 3.4. Consultation >> 3.5. Placation >> 3.6. Partnership >> 3.7. Delegated Power >> 3.8. Citizen Control).



* Sherry R. Arnstein (1969) « a ladder of citizen participation » dans l'article de J. Donzelot et R. Epstein - *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine*, publié dans *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, 2006-pp.5-34

Illustration 5 : L'échelle Arnstein de la participation citoyenne (1969). Source : *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine*, 2006.

Dans la pratique française, les grands dispositifs participatifs renvoient souvent à la consultation, qui offre aux citoyens la possibilité de s'exprimer devant les décideurs publics et les instigateurs du projet concerté (réunion publique) ou sélectionne des citoyennes et des citoyens à participer d'une assemblée éphémère de nombre limité, tirées au sort pour contribuer à la réflexion d'un projet précis (convention citoyenne).

La participation appliquée à la mise en œuvre des projets d'intérêt public déjà engagés par les collectivités, lors de chantier participatif, atelier créatif, co-construction, est moins efficace comme outil de démocratie participative, vu que la possibilité de prise de décision citoyenne est minime.

L'utilisation des plateformes de participation en ligne qui regroupent les budgets participatifs et d'autres concertations d'une même collectivité est un atout pour la participation directe, ouverte à toutes et à tous. L'implémentation de l'outil doit cependant être accompagnée des actions d'éducation populaire.

Un autre outil qui contribue à la démocratie participative sont les instances consultatives et participatives, comme les conseils de quartier²⁴.

1.2 Le budget participatif comme outil de la démocratie participative

1.2.1 Un partenariat citoyen

Le budget participatif est un exemple d'outil de gestion municipale de démocratie participative proposé par les collectivités françaises de façon volontariste. Défini par l'Etat français avec les mots du professeur de science politique Yves Sintomer comme "dispositif qui permet à des citoyennes et citoyens non élu.es de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques".

Il consiste à déléguer à la décision citoyenne quels sont les projets d'intérêt public à réaliser avec une partie du budget des collectivités, souvent une partie du budget d'investissement. Le cadre du budget est librement établi par les collectivités locales et varie selon les villes et pays.

« La participation citoyenne est vue comme une « école de la démocratie » (J. Talpin), au sein de laquelle l'individu fait l'apprentissage du débat raisonné sur l'intérêt général et la chose publique. Les Nord-Américains parlent à ce sujet d'empowerment, un terme qui désigne le processus d'organisation autonome des pauvres, des immigrés et autres « sans voix » en une force politique et qui peut également désigner les politiques publiques visant à développer leurs capacités à se faire entendre et à s'organiser collectivement »(M-H, Bacqué)²⁵.

Dans l'échelle de la participation de Arnstein²⁶, le budget participatif pourrait se rapprocher d'un partenariat citoyen.

²⁴ Les conseils de quartier sont détaillés dans le chapitre "Les prémisses de la participation dans les opérations urbaines" de ce mémoire.

²⁵ CARREL Marion. Injonction participative ou empowerment ? Les enjeux de la participation. Vie sociale, 2017/3 n° 19, p.27-34.

²⁶ Sherry Arnstein illustre une échelle de la participation avec huit paliers (Characteristics and illustrations >> 3.1. Manipulation >> 3.2. Therapy >> 3.3. Informing >> 3.4. Consultation >> 3.5. Placation >> 3.6. Partnership >> 3.7. Delegated Power >> 3.8. Citizen Control).

1.2.2 L'origine brésilienne et la diffusion mondiale

Un bref historique dès la création à Porto Alegre en 1989, l'essor des villes françaises dans les années 2000

Ce qui est devenu un outil de gestion publique connu comme budget participatif s'inspire d'un outil de démocratie participative créée par la Mairie de la ville de Porto Alegre, au Brésil, en 1989. Le "orçamento participativo"²⁷ s'inscrit dans un mouvement politique de gauche, de contre-pouvoir et de diffusion de l'idée de justice sociale. La participation citoyenne faciliterait la redistribution de richesses, puisque les quartiers les plus pauvres sont prioritaires dans l'accès à l'investissement.

Cette expérience locale reflète un moment historique de reprise de la démocratie au Brésil. A l'échelle nationale, l'année 1989 est un tournant historique, marquée par le retour à la démocratie représentative après la fin de la dictature militaire.

Entre le coup d'État militaire de 1969 et sa chute en 1985, le Brésil vit une période extrêmement répressive, où le représentant est élu par un vote indirect, dont le droit n'est exercé que par des représentants de forces armées.

Le mouvement populaire « Diretas Já! » de contestation à l'échelle brésilienne réclame le suffrage universel direct et obtient à nouveau le droit de vote direct, garanti par la nouvelle constitution de 1988. La décentralisation des ressources fiscales et la réforme fiscale sont d'autres changements inclus dans ce nouvel acte fondateur, favorables à des expériences de distribution du pouvoir.

Dans ce contexte de reprise des principes de base de la démocratie, d'autres mouvements plus sociaux émergent, à l'image de l'expérience de démocratie participative de la Ville de Porto Alegre.

A l'échelle globale, cette expérience commence à se disséminer après sa reconnaissance par l'ONU comme une bonne pratique de gouvernance partagée, ce qui la conduit à annoncer en 1996 son engagement à diffuser cette expérience comme un outil de lutte contre la pauvreté²⁸. De ce fait, une délégation brésilienne présente le budget participatif pendant la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Habitat II, en 1996, à Istanbul en Turquie.

En 2002, à l'occasion du premier Forum Urbain Mondial de Nairobi, Kenya²⁹, l'ONU réinscrit dans le débat international la gouvernance participative et l'urbanisation

²⁷ Le vocable en portugais, devenu participatory budgeting en 2009 aux Etats Unis et budget participatif en France en 1995

²⁸ Poti Silveira Campos Nubia Silveira. Orçamento participativo de Porto Alegre, 25 anos. Editora cidade, 2015.

²⁹ 1er Forum Urbain Mondial. Sustainable Urbanization (2002).

durable. Ces réflexions partagées par 80 pays participants ont pour objectif de faire face à l'enjeu d'urbanisation rapide du monde.

Les expériences de participation citoyenne se multiplient, et s'institutionnalisent. A travers des mécanismes de plus en plus encadrés, régis ou non par les législations spécifiques, comme la loi brésilienne connue comme Statut de la ville (2001). Il est vérifié par la généralisation des budgets participatifs, la création des conseils de quartier en France par la loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant relative à la démocratie de proximité ; la proposition de "planification participative", qui n'est pas souvent populaire car génère la controverse du réseau d'acteurs à impliquer dans la réalisation d'un projet, "qui" est invité et légitime de participer ³⁰.

Pour encadrer ces initiatives, deux versants de pensées inspirent le sud global et le nord global, le premier plus radicale et redistributive, l'autre en réponse à la méfiance face à la politique institutionnelle³¹.

Le sud global est inspiré par Milton Santos qui œuvre pour une géographie citoyenne contribuant à un ordre plus équitable et qui critique le fait que la géographie classique persiste à « cacher le rôle de l'Etat aussi bien que celui des classes sociales dans l'organisation de la société et de l'espace » (M. Santos³²).

Alors que le nord global a des théories qui défendent la participation citoyenne dans la fabrique de la ville comme un besoin d'évolution de la démocratie représentative qui depuis la fin du 18e siècle, a des accents élitistes. La révolte contre les élites est symbolisée par la victoire du *non* lors du référendum sur le traité constitutionnel européen en 2005 en France, le vote en faveur du Brexit au Royaume-Uni au mois de juin 2016 et l'élection de Donald Trump à la présidence en novembre 2016.³³

La multiplication d'utilisation d'outils de participation pourrait être comprise comme réponse à ces mouvements. En 2014, une étude internationale réalisée par l'agence allemande Engagement Global comptabilise entre 1.269 et 2.800 programmes de budget participatif dans le monde³⁴.

³⁰ Martine Cinq-Mars et Daniel Fortin « Les enjeux de la planification participative : pouvoir à la communauté ou hégémonie des groupes dominants ? », Les cahiers internationaux de psychologie sociale 2/2007 (Numéro 74), p. 29-47.

³¹ Observatoire international de la démocratie participative - OI DP

³² Milton Santos. L'espace partagé: les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés. (p. 141) M.-Th. Génin, 1975 - 405 pages

³³ Daniel Gaxie. La démocratie et les élites 2017 (p.5-17)

³⁴ https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2020/01/skew_dialog_global_No25_budgets_participatifs.pdf

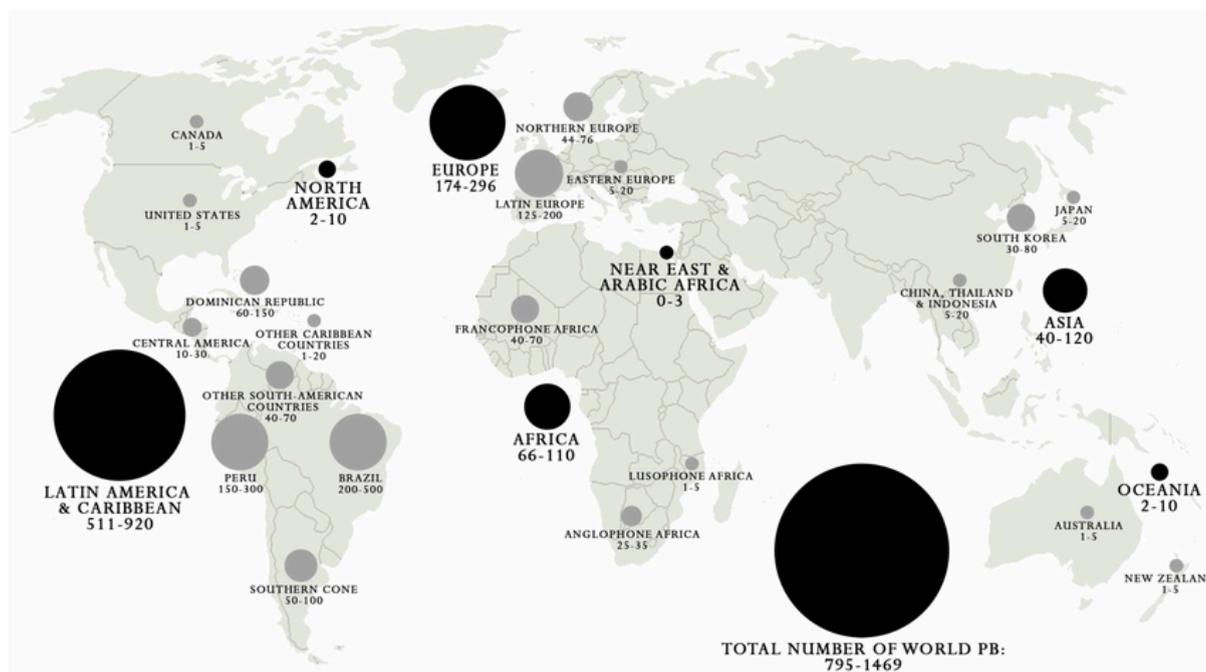


Illustration 4 : Les budget participatif dans le monde. Source: Sintomer et al., 2010.

Pour certains le budget participatif est attendu comme « l'un des fondements de la reconquête politique du pouvoir d'agir des citoyens. Répartir les richesses, décider des priorités, orienter les ressources vers certains quartiers : c'est bien souvent au cœur des questions budgétaires que se jouent les décisions engageantes pour le territoire » (E. Lewis, 2016)³⁵.

D'autres analyses, comme celle de Marion Carrel, mettent en garde sur la participation citoyenne qui peut s'avérer contre-productive pour enrayer la crise démocratique, lorsqu'elle se résume à une fausse promesse. La volonté de « faire participer » peut désigner des objectifs radicalement opposés, allant de l'opération de communication à la recherche d'une démocratisation des modes d'élaboration des politiques publiques, en passant par l'encouragement à l'activité associative.

Dans certains pays, le budget participatif est régi par des législations nationales, comme le Brésil qui inclut depuis 2001³⁶ différents outils pour garantir la gestion démocratique de la ville, comme l'initiative populaire pour les lois, la planification et les opérations urbaines, ainsi que l'obligation de consultation citoyenne avant la validation du budget communal par le Conseil municipal.

³⁵ Elisa Lewis, *Le coup d'État citoyen* (éditions La Découverte, 2016)

³⁶ Art. 44 de la Loi 10.257 du 10 juillet 2001, dite Statut de la ville
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>

1.2.3 Idées citoyennes et planification urbaine participative

Les échelles de projets urbains proposés au vote pour budget participatif ne sont pas les mêmes entre l'expérience française et brésilienne. Cela peut être illustré avec la phrase d'un agent municipal qui présente à un étranger la commune de Porto Alegre « Vous allez voir, l'aéroport ici n'est pas aussi moderne que dans les grandes villes du Brésil, mais dans le cadre du budget participatif, les gens ont préféré mettre plus de moyens sur l'eau potable »³⁷.

Effectivement, à Porto Alegre le budget participatif est pris en compte dans la planification urbaine. Les assemblées citoyennes, que peuvent compter 1,5 mille personnes par assemblée, délibèrent sur les besoins communs et la hiérarchisation de dépenses d'investissement de la ville pour les projets urbains structurants. Les plateformes numériques ont le même objectif de lieu de rassemblement virtuel.

Cette municipalité pionnière utilise une méthodologie d'inversion des priorités, un premier programme vise à rapprocher le pouvoir public des communautés et recenser les problématiques selon le regard de l'habitant. Le contact direct avec les habitants permet de comprendre, par exemple, que l'infrastructure viaire est une priorité dans l'agenda public, mais que l'habitat indigne étant très présent, l'assainissement public reste une priorité.

La priorisation à travers le vote lors des assemblées dans les quartiers permet de planifier dans le temps les opérations urbaines selon le regard citoyen. Comme le dit André Passos, directeur de la planification urbaine entre 1999 et 2004 à la Mairie de Porto Alegre, "la municipalité historiquement améliore les quartiers déjà structurés. Le but est d'inverser cette pratique et de prioriser l'investissement dans les parties périphériques et en manque d'infrastructure urbaine, améliorer le cadre de vie des populations plus pauvres"³⁸

Les projets proposés au vote citoyen sont, par exemple, des travaux d'infrastructure de gestion des eaux pluviales ; une opération de 213 logements sociaux dans un quartiers moins favorisés; un centre municipal de santé, ou même des travaux de structure viaire déjà inscrits dans le Plan Local d'Urbanisme.

La grande échelle de projet implique des montants importants qui peuvent atteindre quelque 100 millions d'euros par projet. Actuellement les villes brésiliennes dédient en moyenne 18% du budget global municipal pour le budget participatif.

Diverses villes et l'Etat brésilien proposent cet outil, même si pas annuellement.

³⁷ WASSERMAN Gilbert. Porto Alegre 2002 : le Forum social mondial en cinquante et un mots clés. Mouvements, 2002/2 no20, p.100-110

³⁸ Poti Silveira Campos Nubia Silveira. Orçamento participativo de Porto Alegre, 25 anos. Editora cidade, 2015.

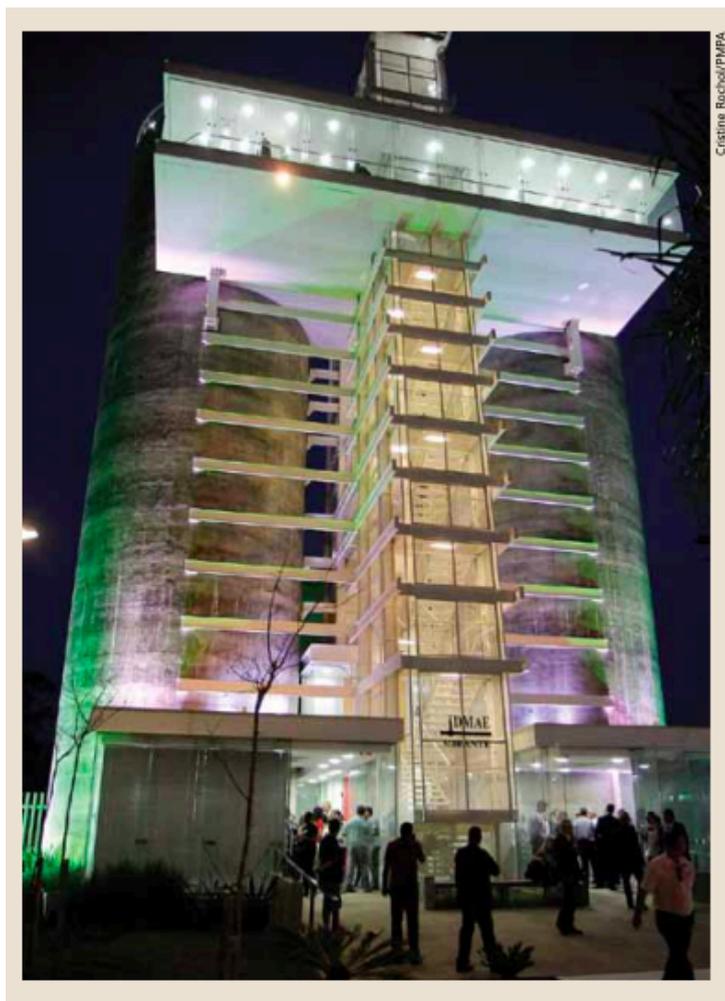


Illustration 5 : Station d'épuration pour la pollution du Lac Guaíba, votée par le budget participatif et livrée en 2014. Source : Orçamento participativo de Porto Alegre, 2015.

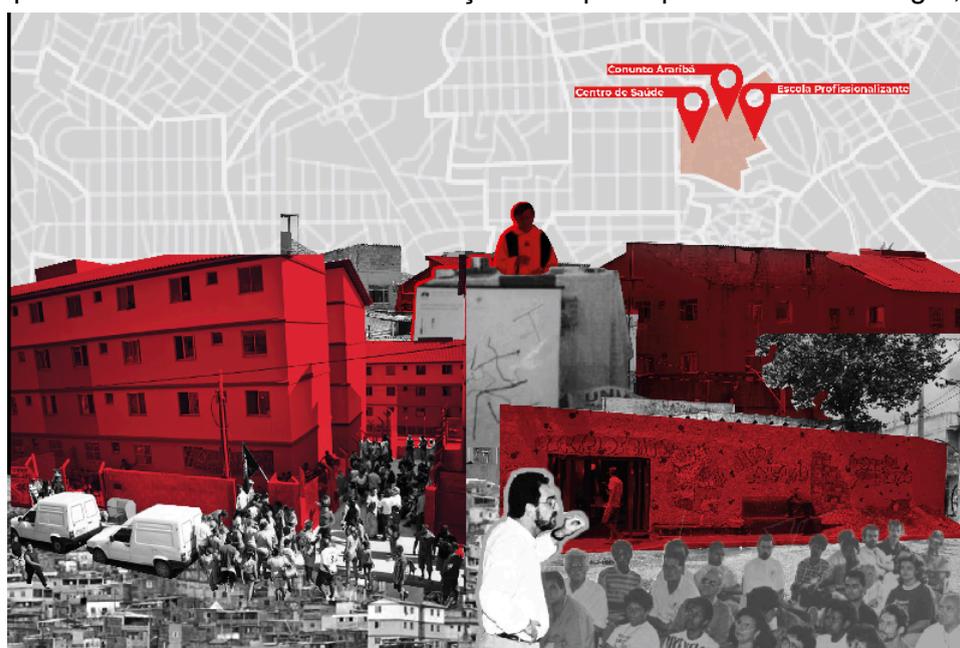


Illustration 6 : Retour du Budget participatif de la ville de Belo Horizonte, après 7 ans de pause. Source : Outras palavras. 2024

2. Le budget participatif en France et à Marseille

2.1 Les prémisses de la participation dans l'opération urbaine

2.1.1 Le rôle associatif dans les revendications urbaines de 1970

En France, l'essor associatif s'accélère dans les années 1970, dans un contexte de la première vague de rénovation urbaine³⁹. Une requalification des logements, des espaces publics et des équipements se réalise en mobilisant les habitants, les bailleurs sociaux et les élus.

Le programme « Habitat et vie sociale » propose la mise à niveau nationale du parc HLM, issu du programme de construction des grands ensembles⁴⁰. Les projets de résorption des bidonvilles et le développement social des quartiers sont à l'ordre du jour.

Le discours associatif s'attaque à l'État, qui à partir de cette période n'apparaît plus comme seul représentant de l'intérêt général. On retrouve alors la thématique du « contre-pouvoir » et l'idée de « démocratie participative » (M. Bresson).

La fin en 1973 de la production urbaine composée des grands ensembles locatifs, en vogue entre 1950-1970⁴¹, s'inscrit dans un nouveau tournant politique en faveur de l'accession à la propriété, et qui se dirige vers un urbanisme de taille plus humaine.

Pour contribuer à la démocratie participative, les comités de quartier ou les comités d'intérêt de quartier (CIQ)⁴², jouent un rôle d'interlocuteur entre les habitants et les institutions et administrations locales. Ces instances ont comme interlocuteurs les mairies de secteur et fonctionnent grâce aux subventions publiques.

Elles n'existent pas systématiquement dans toutes les villes de France. Seulement celles de plus de 80 000 habitants ont une obligation réglementaire depuis 2002.⁴³ Leur rôle est d'associer les habitants d'une ville à la gestion municipale pour les questions d'intérêt général pour un quartier (voirie, circulation, propreté, voisinage).

³⁹ Le renouvellement en quinze dates. ANRU

⁴⁰ En plein essor depuis 1934, avec la construction de la première cité de la Muette à Drancy.

⁴¹ La circulaire de Guichard interdit en 1973 la construction de grands ensembles. Elle limite, entre autres, les opérations urbaines à 50% de locatif social HLM et limite l'aide de l'État à cinq cents logements édifiés dans un même site et confiés à un seul architecte. Source : La circulaire Guichard interdisant les grands ensembles. Mode ou révolution ? Le monde Tienne, Mallet, publié le 06 avril 1973

⁴² Nomenclature à Marseille des instances de quartiers, certaines ont l'origine à la fin du XIXe siècle.

⁴³ article L2143-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT du code général des collectivités territoriales

« L'statut de la participation » de 1976 est encore aujourd'hui le texte de référence pour les unions et les fédérations d'associations ou de comités de quartiers qui le constituent⁴⁴.

2.1.2 Un budget pour faire quartier

Pour faciliter la mise en œuvre de projets citoyens, les fonds de participation des habitants (FPH) ont été initiés en 1998.. S'appuyant sur diverses expérimentations, notamment celles du Nord-Pas-de-Calais, le gouvernement d'alors souhaitait, dans le cadre des contrats de ville, soutenir les initiatives des habitants par un moyen simple.

Les préfets étaient invités à réserver une enveloppe et la circulaire précisait l'obligation de distinguer d'une part l'association support de la subvention (qu'elle existe déjà ou soit créée pour ce faire), et d'autre part le comité de gestion attributif du fonds, comme leurs membres respectifs. L'équipe locale de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) devait contribuer à l'animation du FPH qui avait vocation à prendre en charge directement les dépenses afférentes aux initiatives émanant des associations ou des habitants.

Le budget annuel qui y est consacré localement oscille majoritairement entre 5 000 € et 20 000 €, et le maximum est de 40 000 €. Les projets financés recouvrent dans l'ordre décroissant les activités suivantes : fêtes de quartier, sorties familiales, manifestations culturelles, manifestations sportives, formations de bénévoles, gestion urbaine de proximité.

Le fond de participation des habitants est méconnu, et 40 % des quartiers prioritaires ne seraient pas couverts par un FPH⁴⁵. Le recensement des actions proposées révèle qu'elles ne répondent pas à leur objectif premier, celui de soutien financier rapide à un projet non programmé par la collectivité et d'inciter les petits collectifs à prendre des initiatives. La fonction d'éducation citoyenne inhérente à la conception de ce fond est moindre et pourrait être développée.⁴⁶

D'autres financements incitent l'émergence d'une mobilisation citoyenne sous forme de subventions et aides, comme les fonds d'initiative locaux (FIL) ou les fonds de financement associatif, ou la Bourse nationale d'expérimentation en faveur de la participation des habitants (2014). Les projets éligibles sont le fonctionnement et la formation des conseils citoyens, les Maisons du projet et autres.

⁴⁴ BRESSON Maryse. Peut-on parler d'un échec de la participation dans les quartiers « sensibles » en France ? Réflexion sur la pluralité des attentes et les confusions autour de ce thème. *Pensée plurielle*, 2007/2 n° 15, p.121-128.

<https://shs.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2007-2-page-121?lang=fr>

⁴⁵ Avis sur les fonds de participation des habitants. Conseil National des Villes (CNV) 22 juin 2016.

⁴⁶ Avis sur les fonds de participation des habitants. Conseil National des Villes (CNV) 22 juin 2016.

Un constat de l'évolution de ces dispositifs de participation plus traditionnels serait le besoin d'un renouveau eux aussi, ou d'être renforcés par d'autres outils. Tant un renouvellement des personnes engagées, parfois les mêmes « professionnels de la participation », comme des montants budgétaires, qui restent faibles, car dédiées à des actions éphémères et non d'investissement.

Une réponse pourrait être trouvée parmi des expériences internationales, comme la méthodologie des budgets participatifs.

2.2 Le pionniérisme des collectivités communistes

Les premières expériences françaises de budget participatif datent de la période de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Habitat II. La ville de Morsang-sur-Orge (Essonne), connue comme « cité des femmes communistes »⁴⁷ et pionnière en démocratie participative, l'aurait lancé en 1996-1998 ; et Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), banlieue parisienne historiquement industrielle et ouvrière en 1997⁴⁸.

La démocratie participative semble s'inscrire dans différentes tentatives de rénovation du projet communiste, notamment dans les communes populaires de l'ancienne « ceinture rouge » de Paris⁴⁹.

Les élus communistes se réfèrent au budget participatif de Porto Alegre et mobilisent davantage cette référence que les élus d'autres tendances politiques. Le directeur de cabinet du maire de Morsang-sur-Orge, principal instigateur de la démarche participative de la ville, se réfère ainsi explicitement à l'expérience brésilienne en réunion publique :

« Il y a un cousinage entre Porto Alegre et Morsang. Cela s'inscrit dans toute une histoire de démocratie participative dans laquelle on pourrait inclure les soviets, l'autogestion, la démocratie directe. [...] On ne fait pas de la démocratie participative pour que les gens choisissent quel trottoir faire. On le fait pour que les gens se rendent compte que la politique, c'est à eux de la faire, et de ne pas la déléguer à qui que ce soit. » (Réunion publique, Morsang-sur-Orge, 8 décembre 2005) ». ⁵⁰

⁴⁷ www.liberation.fr/france/2020/02/12/morsang-sur-orge-la-cite-des-femmes-communistes_1778193

⁴⁸ www.vie-publique.fr

⁴⁹ L'expression ceinture rouge désigne l'ensemble des villes largement peuplées par la classe ouvrière et entourant Paris, historiquement communiste dès les années 1920.

⁵⁰ Extrait de NEZ Héloïse, TALPIN Julien. Génalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? Genèses, 2010/2 n° 79, p.97-115.

L'expérience du budget participatif de Morsang se démarque par le ratio de 20 %⁵¹ du budget d'investissement de la ville qui sont directement décidés au sein de huit comités de quartier. Chacun dispose de soixante mille euros à investir dans des projets locaux, et où l'orientation des principales politiques municipales est définie dans des « ateliers citoyens ».

L'expérimentation de la ville de Grigny, une des pionnières dès 2005, consistait à proposer divers projets, qui étaient discutés et votés à main levée au cours de réunions publiques qui durent parfois plusieurs heures.

2.3 La massification et institutionnalisation d'une expérience

La demande citoyenne de participation en France des années 60-70, notamment portée par les associations dans les quartiers populaires, a initié les transformations auxquelles nous assistons. La situation est renversée, l'offre de participation émanant de l'institution est un processus d'institutionnalisation de la participation.

L'objectif secondaire serait de faciliter l'adhésion citoyenne au programme ou au débat politique, dans un contexte européen où la population s'éloigne des décisions démocratiques par choix ou par méconnaissance du fonctionnement politique.

De manière générale, la représentation populaire dans la prise de décision en France est très timide. Par exemple, l'Assemblée nationale, en 2022, comptait 0 % d'ouvriers, seulement 4,6 % d'employés, alors que ces deux catégories représentent la moitié de la population active en France (Marion Carrel, 2022).

Les expériences du budget participatif pourraient permettre une pluralité de voix dans la scène politique et une meilleure participation des personnes moins diplômées. Elles pourraient aussi avoir pour objectif de légitimer les décideurs ou les décisions, un objectif d'instrumentalisation via la participation lorsque des décisions sont déjà prises.

Selon le professeur de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Loïc Blondiaux (2021), « le plus souvent, la discussion avec les citoyens n'exerce qu'une influence marginale ou nulle sur les politiques auxquelles ils sont amenés à participer. Le constat est le désintéressement progressif de participer. Le problème s'accroît lorsque l'on considère les publics structurellement éloignés de la politique (jeunes, catégories populaires, personnes d'origine étrangère...). La mobilisation de ces publics exige une attention particulière et une plus grande connexion encore avec leurs préoccupations et leurs conditions de vie ».

⁵¹ Extrait de NEZ Héloïse, TALPIN Julien. Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? Genèses, 2010/2 n° 79, p.97-115.

Les collectivités de différentes échelles territoriales, communale, métropolitaine, départementale ou régionale, adoptent le budget participatif et délèguent aux citoyennes et citoyens une partie du pouvoir décisionnel d'utilisation de son budget primaire, souvent celui d'investissement.

Malgré l'inclusion de la participation via le budget participatif dans leur manière de travailler, cet outil reste symbolique, car le montant des finances publiques soumises à décision citoyenne se situe en moyenne entre 5 % et 10 % du budget d'investissement des collectivités françaises qui l'ont adopté.⁵²

En comparaison aux expériences internationales qui peuvent financer des projets urbains structurants, la France finance par ses budgets participatifs des projets locaux, de quartier. Cependant, parfois en parallèle au détriment des instances de gouvernance de quartier.

L'adhésion de la politique française à cette pratique augmente à partir des élections municipales de 2014. L'agenda mondial des 17 Objectifs de développement durable (ODD) pour 2030⁵³ appuie cette décision, car il inscrit à l'ordre du jour l'objectif de planification et de gestion urbaines de manière participative et inclusive.

En 2019, la France compte 200 budgets participatifs⁵⁴ toutes les collectivités territoriales confondues (mairie, métropole, département, région), dont 80 budgets participatifs portés par les communes⁵⁵. Nous pouvons constater l'acceptation croissante de cet outil volontariste qui n'est pas régi ni exigé par une législation spécifique française.

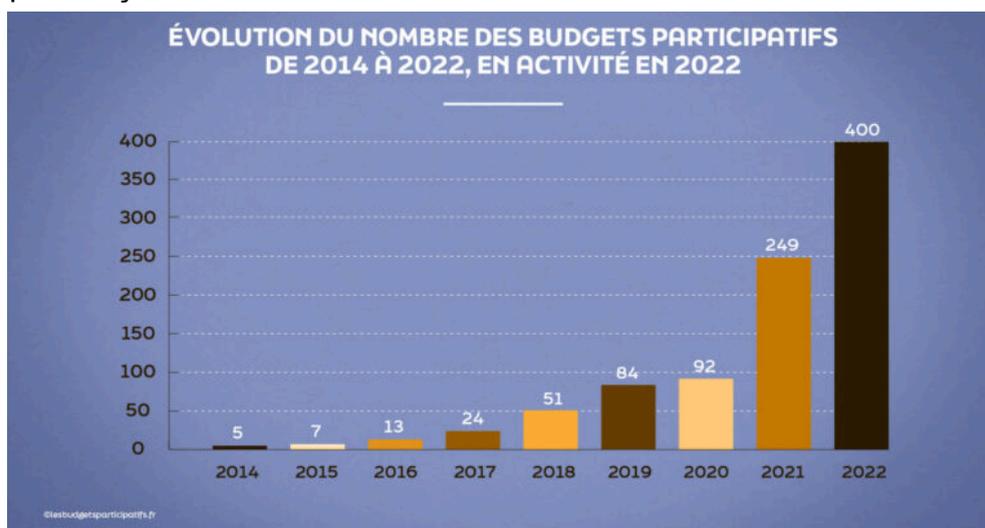


Illustration 7 : Évolutions du nombre de budgets participatif par commune.

⁵² <https://www.vie-publique.fr/>

⁵³ Lancé en 2015 par les Nations Unies <https://www.undp.org/fr/sustainable-development-goals>

⁵⁴ Les outils de la démocratie participative - 06/2022. Centre de Ressources de l'Innovation Démocratique (CRID) de Démocratie Ouverte (DO)

⁵⁵ Gestion municipale : le développement des budgets participatifs. 2019. Vie publique.fr

Source : Enquête nationale, Lesbudgetsparticipatifs.fr, 2022.

Malgré les efforts, cette pratique reste toutefois très minoritaire au regard du nombre de collectivités qui appliquent cet outil. Dans les quelque 35 000 communes françaises, elle n'est adoptée que par 150 collectivités.⁵⁶ Si l'analyse est faite par le nombre d'habitants concernés, 6 millions de personnes vivent dans une commune française engagée dans une démarche de budget participatif,⁵⁷ un ratio de 10 % de la population nationale.

2.4 L'expérience marseillaise et ses choix

Marseille est une ville pionnière dans les instances de démocratie participative, ayant divers Comités d'intérêt de quartier (CIQ) comme celui du quartier de Saint Barnabé, 12e arrondissement, qui existe depuis 1886.

Le caractère inclusive de ces instances est questionnable, et le besoin de renouveau sont observés dans la description du CIQ Saint-Barnabé "association ouverte à tous, mais seuls les membres peuvent nous solliciter" et la critique de Catherine Neveu dans son analyse des Conseils de quartiers dénonce un public plutôt « blanc » et « âgé »⁵⁸, alors peu représentatif de la diversité existante en France.

2.4.1 Le budget participatif, une promesse de campagne

Le lancement du budget participatif comme outil de gestion municipale est une mesure phare du programme de campagne du Printemps marseillais qui investit la Mairie de Marseille en 2020.

Ce programme propose des actions de démocratie participative avec « la participation active des Marseillaises et des Marseillais (...) Elle se fera au travers d'un budget participatif par secteur et de la mise en place d'un conseil municipal des jeunes. qui doit renouveler le lien entre ceux qui représentent le futur de notre ville et les décideurs ». ⁵⁹

Un engagement pour la démocratie participative est mis en avant dans les actions :

« mettre en œuvre les Conseils citoyens, permettre l'adoption d'un budget participatif à l'échelle d'une mairie de secteur, mettre en œuvre les outils numériques nécessaires : plateforme de la transparence ; plateforme des usagers ; plateforme citoyenne regroupant tous les services. Les Conseils de quartier seront créés. Ces nouvelles instances de vie démocratique et celles déjà existantes, comme les CIQ,

⁵⁶ Gestion municipale : le développement des budgets participatifs. 2019. Vie publique.fr

⁵⁷ Enquête nationale, Lesbudgetsparticipatifs.fr, 2022

⁵⁸ Neveu, Catherine. Citoyenneté et espace public Chapitre (p. 45-63). Presses universitaires du Septentrion, 2003, <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.53114>.

⁵⁹ Extrait du Programme Printemps marseillais, 2020

doivent rendre possible une concertation publique accessible et transparente systématique sur tous les grands projets ». ⁶⁰

En 2023, trente-quatre ans après la première expérience mondiale, et 3 ans après le début de son mandat, la Ville de Marseille a lancé pour la première fois son budget participatif sur la période 2023-2024.

2.4.2 Un périmètre restreint, un choix politique inédit

La plateforme numérique *Participons* est lancée le 21 novembre 2023 et indique la méthodologie du budget participatif. Les règles et les étapes de la concertation sont très similaires aux divers budgets participatifs lancés en France depuis l'essor des modèles « civic tech ».

La méthode consiste en 1/ choix d'un montant et de critères de sélection ; 2/ appel à projets ou idées ; 3/ une étude et un chiffrage des projets par les services municipaux ; 4/ une campagne de diffusion des projets soumis au vote; 5/ le vote ; 6/ la réalisation des projets.

La spécificité la plus marquante de l'expérience marseillaise est le choix de diviser le périmètre municipal. Cette première édition de 2023-2024 se limite aux idées citoyennes localisées dans les quartiers Nord, soit 6 arrondissements des 16 existants, soit trois mairies des secteurs. Ce périmètre « NORD-2023-2024 » composé de :

1. Secteur 2 (2-3e arrondissements) ;
2. Secteur 7 (13-14e arrondissements) ;
3. Secteur 8 (15-16e arrondissements).

« L'exclusion des quartiers Sud pour l'édition expérimentale est un choix politique assumé comme une stratégie pour compenser la fracture socio-économique historique entre les deux territoires. Le territoire est trop vaste et le découpage permet une meilleure efficacité et rapidité. Prioriser les quartiers Nord répond à un rattrapage de la fracture sociale Nord-Sud. Le Nord aura les projets plus rapidement exécutés. Une deuxième édition est prévue juste après l'annonce des projets lauréats pour un périmètre élargi de la ville ».

(entretien avec le chef de projet budget participatif, en juillet 2024)

⁶⁰ Extrait du Programme Printemps marseillais, 2020.

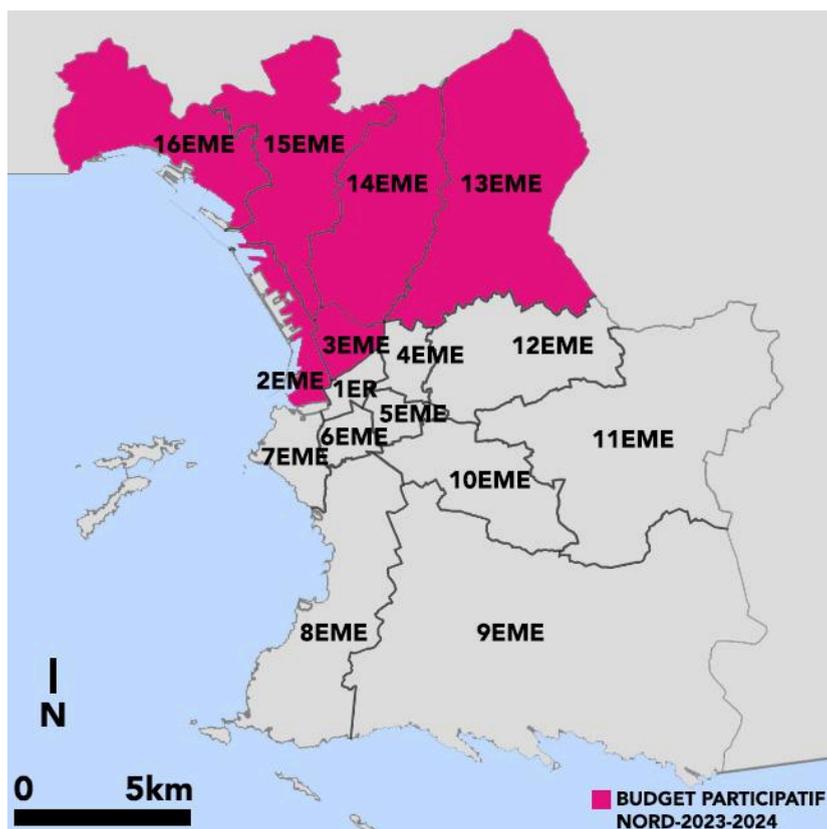


Illustration 8 : Les 6 arrondissements concernés par le budget participatif marseillais 2023-2024. Source : Plateforme participons.marseille.fr / Vilela 2024.

Le budget participatif marseillais s'affiche comme une action revendicative et de gauche, similaire aux expériences des années 1990 en France et au Brésil. Il est proposé comme un acte de justice sociale, pour « réparer les liens cassés entre quartiers et habitants, les erreurs et les choix du passé, qui ne correspondent plus aux besoins ni aux aspirations des sociétés urbaines du XXI^e siècle ».⁶¹

Dans cette optique, il est compréhensible que le Nord de Marseille soit priorisé pour la première édition, car il concentre la grande majorité des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

⁶¹ Leconte Christine et Grisot Sylvain, Réparons la ville ! Propositions pour nos villes et nos territoires, Éditions Apogée, 2022. Géoconfluences, Lyon

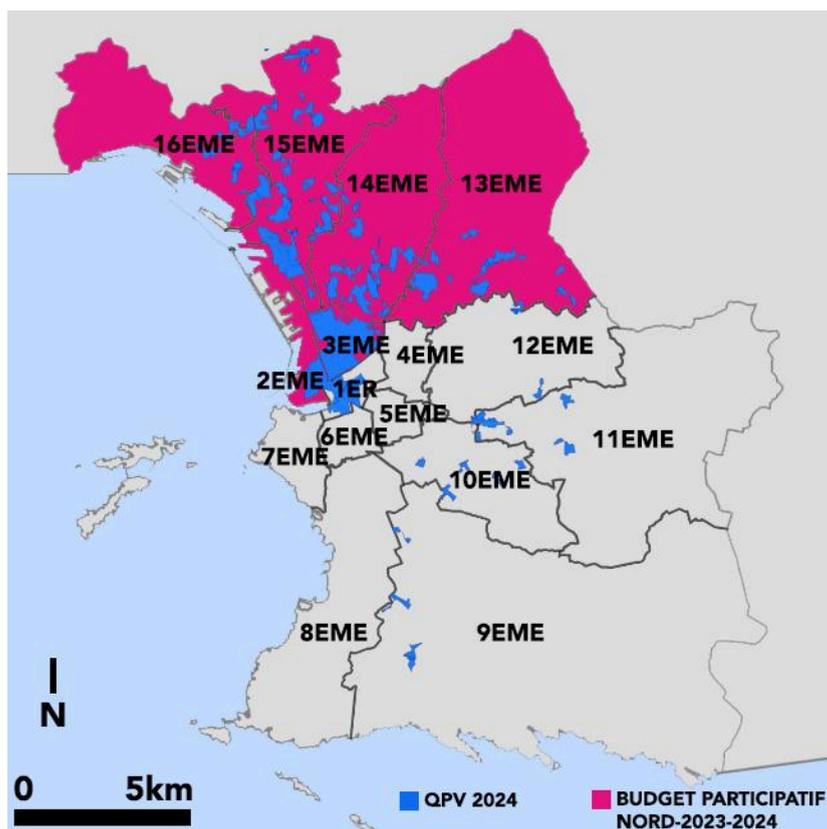


Illustration 9 : La majorité du périmètre des QPV se superpose au périmètre des arrondissements concernés par le 1er budget participatif. Source : ANRU/Vilela, 2024.

En effet, les premiers lotissements sociaux dans le département se situent majoritairement dans les 3^e et 13^e arrondissements de Marseille, construits dans les années 1930. Suivis des grands ensembles entre 1950-70, qui se concentrent dans les 15^e et 13^e. Entre 1968 et 1973, l'OPHBM 13 (actuelle Habitat 13) produit jusqu'à 1000 logements HLM par an⁶².

L'investissement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est présent dans cette portion de la ville pour réhabiliter le bâti et renouveler la qualité urbaine. En 2010, 14 projets de renouvellement urbain, comme Saint-Mauront au 3^e arrondissement.

Le choix de prioriser ces quartiers qui sont déjà objet d'investissements publics dans le cadre du renouvellement urbain (NPNRU) indique un effort supplémentaire vers les périmètres prioritaires nationaux.

⁶² Magazine "13 Habitat 1920-2020, 100 ans, un regard sur le premier bailleur social public des Bouches-du-Rhône"

2.4.3 Construction d'un dialogue avec les habitants

Des cinq étapes du budget participatif marseillais, deux sont dédiées à la participation citoyenne et trois sont internes, qui relèvent de l'équipe municipale et de ses prestataires. Cette méthodologie temporelle organise un dialogue entre le pouvoir public et les citoyennes et les citoyens avec des actions vers la population et d'autres d'analyse de l'information par l'équipe budget participatif.

Description des étapes	Action	Temporalité
Dépôt d'idées	Participation citoyenne en ligne	2 mois 22/11/2023 - 31/01/2024
Analyse des propositions	Services de la Ville	7 mois 01/02/2024 - 30/08/2024
Vote des projets	Participation citoyenne en ligne	2 mois 31/08/2024 - 03/11/2024
Annonce des projets lauréats	Services de la Ville	0,5 mois 03/11/2024 - 22/11/2024
Réalisation des projets lauréats	Services de la Ville	24 mois 22/11/2024 - 22/11/2026

Illustration 10 : Synthèse des étapes du budget participatif 2023-2024. Source : participons.marseille.fr / Vilela, 2024.

La plateforme numérique de participation utilise un modèle similaire à celui des grandes villes françaises. Un outil qui permet de centraliser et systématiser ce dialogue et qui le traduit en forme de données. Elle est ouverte de façon permanente à la participation dématérialisée pendant les 4 mois, soit 2 mois pour le dépôt d'idées et 2 mois pour le vote des projets. Elle est aussi un outil de transparence et *open source*, consultable le temps qu'elle reste en ligne, du type .

Néanmoins, le point innovant du premier budget participatif « NORD-2023-2024 » de Marseille est la présence de la municipalité dans les quartiers nord de la ville et l'ouverture d'un dialogue présentiel. En amont du lancement de la plateforme, la Ville et son assistance de maîtrise d'ouvrage, la Ligue de l'enseignement, organisent 4 réunions d'information aux associations pour retisser un nouveau réseau de relais locaux. Les associations, Comités d'intérêt de quartier (CIQ) équivalents de Conseil de quartiers à Marseille et centres sociaux sont conviés à être ambassadrices du budget participatif dans leur quartier.

Le choix d'associer les associations de quartier aide à garantir la présence lors des réunions publiques auprès des habitants. Cela est possible car le budget participatif n'a pas de concurrence avec les subventions pour les associations.

Pendant deux mois, 75 rencontres de formes diverses sont mises en place par la Ville : ateliers de proximité, villages de la participation dans les centres commerciaux, dans les espaces publics, des permanences dans les plateaux de *football*, des actions de porte à porte ou pendant le temps d'un repas, café citoyen en extérieur, ainsi que 10 marchés. Une gamme d'opportunités d'éducation populaire pour informer sur l'existence de ce nouvel outil de gestion municipale. Un total de 2400 personnes, dont 400 enfants, sont présents dans ces rencontres.

Finalement, même si quantitativement la participation s'élève à moins de 1% des habitants des secteurs concernés (324.094 INSEE, 2021) les rencontres avec les habitants sont une action phare du budget participatif. Cette action d'éducation populaire se déroule comme une opportunité de pédagogie pour expliciter le jeu d'acteurs de la fabrique de la Ville.

« Ces rencontres dans les quartiers sont importantes pour une ouverture pour la première fois (par les services de la Ville) d'un dialogue. La plupart des propositions étaient des besoins de base (logement, transport, propreté, voirie...), de compétence métropolitaine. Notre rôle étant d'informer et rediriger vers la métropole. C'est un grand moment d'apprentissage des compétences des institutions et de contribution à l'information du publique sur les grands projets urbains, comme les projets de renouvellement en cours. »⁶³

Les deux méthodes de dépôt d'idées étaient possibles : lors des divers rencontres avec l'équipe budget participatif, ou de façon autonome directement sur la plateforme numérique.

La majorité des idées, 60% ont émergé lors de ces rencontres présentiels dans les quartiers nord, contre 40% des idées déposées en autonomie directement sur la plateforme numérique, pour tous les habitants de Marseille confondus.

L'accompagnement au vote est aussi une étape importante de présence dans les quartiers et compte 15 rencontres et villages du vote dans les centres sociaux, centres commerciaux et espaces publics.

« Les animatrices et animateurs sont allés à la rencontre des c, dans les espaces publics et centres commerciaux. Un vrai mouvement d'éducation populaire. »⁶⁴

(entretien avec le chef de projet budget participatif, en juillet 2024)

⁶³ Entretien avec le chef de projet budget participatif, dans la Mission Observatoire, Prospective, Participation citoyenne de la Ville de Marseille, 17 juillet 2024.

⁶⁴Entretien avec la chargée de mission participation citoyenne à la Ligue de l'enseignement, assistance de maîtrise d'ouvrage du budget participatif, le 16 juillet 2024.

Pour voter, le participant doit avoir au moins 9 ans et s'inscrire à travers d'un numéro de téléphone. Il n'y a aucune condition de nationalité pour avoir droit au vote à 5 projets, dont quatre pour le même secteur, celui qu'on vit ou travaille normalement, et un pour intersecteur. Tel est le règlement de la plateforme Participons Marseille. D'autres opinions contraires sont critiques à la sollicitation fréquente des habitantes et habitants de ces quartiers, qui finalement sont conviés à donner leur avis sur le renouvellement urbain, sur les projets métropolitains, dans les concertations publiques et sur le budget de la municipalité.

2.4.4 Plusieurs idées citoyennes pour peu de projets soumis au vote

Les idées proposées doivent s'articuler autour de quatre grandes thématiques : la Nature en ville, le Sport, la Culture, l'Entraide et la solidarité. En résumé, elles doivent correspondre aux compétences municipales.



Illustration 11 : Suggestions d'idées citoyennes recevables par le budget participatif.
Source : plateforme numérique participons.marseille (2023).

Ces exemples de projets cités par la Ville de Marseille dans la plateforme numérique correspondent à des actions simples qui nécessitent un budget réduit pour la réalisation (frigo solidaire et bac à verdure), d'autres sont un peu plus dispendieuses (jeux d'enfants ou terrain de pétanques) .

Pendant l'étape "dépôt d'idée" un total de 905 propositions sont affichées dans la plateforme numérique Participons.marseille. Parmi les quatre thématiques proposées, la nature en ville est la plus populaire. Le pourcentage de chaque thématique est observé dans le graphique ci-bas :

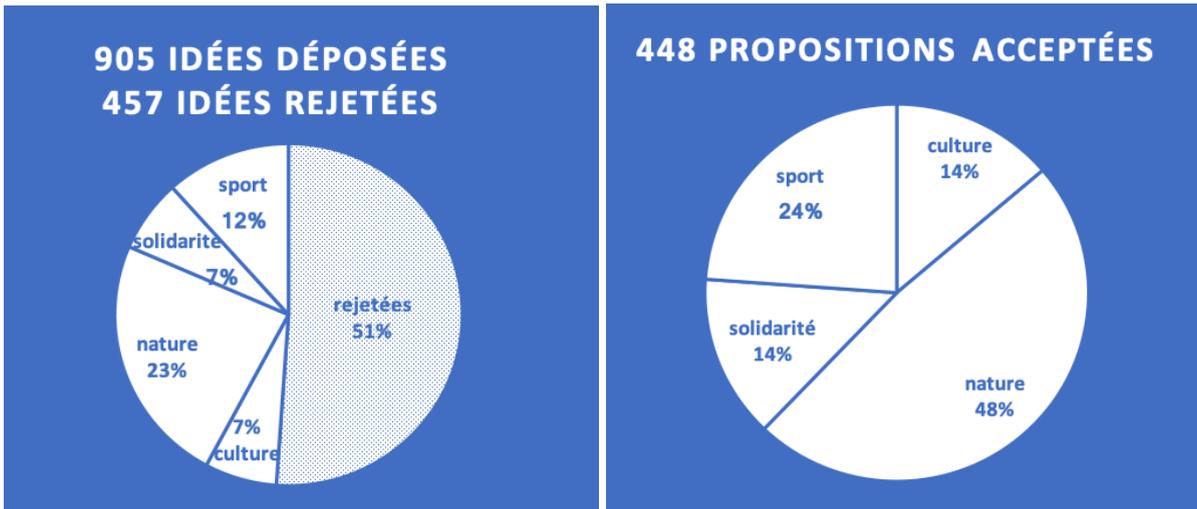


Illustration 12 : Pourcentage d'idées par thématique des 905 idées déposées et quantité d'idées acceptées. Source : plateforme participons / Vilela (2024).

A l'issue de cette étape, la Ville annonce 448 idées recevables, soit 49% des idées déposées. « Les idées hors compétence municipale sont rejetées, les revendication citoyennes sont souvent de compétence métropolitaine (logement, transport, propreté, voiries...) » (entretien avec le chef de projet budget participatif de la Ville).

Finalement, seulement 45 projets sont soumis au vote après l'analyse de la municipalité. Le montant proposé est fixe et égal à toutes les idées qui seront soumises au vote citoyen, le coût prévisionnel de chaque projet est de 150.000€.

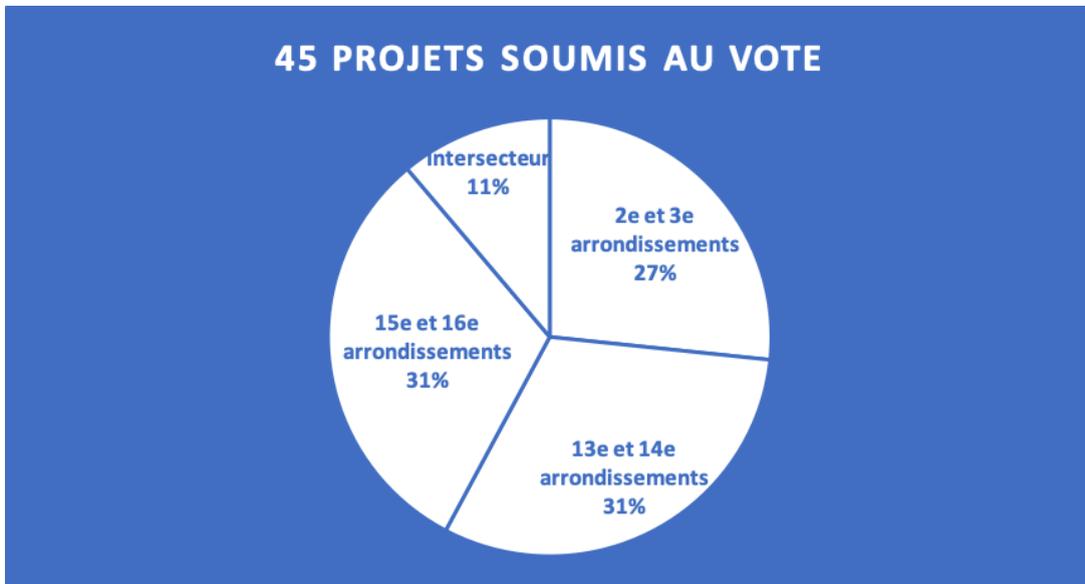


Illustration 13 : Les projets soumis au vote sont divisés de façon équivalente par Marie de secteur, et quelques projets intersecteurs. Source : plateforme participons.marseille et entretien Ville de Marseille (2024)/Vilela (2024).

« Les idées ont également été façonnées, séparées ou rassemblées pour proposer un nombre raisonnable de projets et assurer la bonne compréhension de la démarche par tout un chacun. Le Comité de suivi du Budget participatif, composé d'élus municipaux et de citoyens tirés au sort, a pu prendre connaissance de la phase d'instruction, assurant ainsi sa transparence. »⁶⁵

Le paramètre utilisé pour regrouper les idées pour la phase de vote est plus administratif que thématique. La Ville regroupe les thématiques similaires d'un même secteur, indépendamment de leur localisation précise dans le quartier.

En triant les projets par mairie de secteur selon l'implantation dans l'espace public, nous observons un tiers de projets sans d'emplacement précis (17 mobiliers / actions à décider avec les habitants), un tiers composé de mobiliers ou d'actions types à installer dans plusieurs espaces publics (11 exemples, comme le frigo solidaire, les boîtes à livre, etc) et un tiers qui ont un espace public bien défini, finalement le résultat de fusion d'idées qui à l'origine sont situés dans des différents espaces publics, à quelques km de distance.

Cet exercice complexe de fusionner les idées en projet suscite des questionnements, certes les projets se situent dans le même secteur administratif, mais peuvent être distants de 6 km et peuvent porter d'autres investissements qui s'écartent de l'idée initiale. Si les projets sont censés être de proximité, accessibles et près de chez soi, l'écart géographique de leurs idées peut susciter des désaccords entre les participantes et participants et la Ville et briser le dialogue en construction.

Prenons l'exemple d'un projet soumis au vote : 2 murs d'escalade dans le gymnase Ruffi et gymnase à Saint Mauront. Il regroupe 19 idées citoyennes, plusieurs situées dans d'autres espaces publics (par exemple Campagne l'Evêque, situé à 5 km), et quelques-unes qui proposent d'autres actions (par exemple la mise à disposition de vélos et des instruments musicaux).

Le message passé au citoyen pourrait être négatif, qui verra son idée initiale évoluer vers un projet qui ne correspond plus à son souhait citoyen d'avoir un mur d'escalade près de chez soi, et finalement est incité à voter pour un mur d'escalade situé à 5 km, soit 1 h à pied. Effectivement, l'usage ne sera pas le même.

Il serait intéressant d'observer en détail les arbitrages et contraintes lors de la réalisation des projets. Serait possible de proposer les mêmes aménagements pour le montant affiché dans plusieurs lieux dont quelques-uns seront fusionnés, mais finalement pas réalisés. Dans la limite temporelle de ce mémoire, ni le résultat du vote, ni la réalisation des projets ne seront analysés.

⁶⁵ Extrait du « Guide du vote du budget participatif de Marseille » Plateforme participons, 2024.

	projet soumis au vote	localisation indiqué	arrondissement
1	Promenade le long du canal	Canal de Marseille	15e et 16e arrondissements
2	Un terrain convivial et sportif à Plombières	City stade de la place Burel	13e et 14e arrondissements
3	Parc ludique à l'Espérance	Espérance	13e et 14e arrondissements
4	Revalorisation du Chemin des Peintres	Estaque	15e et 16e arrondissements
5	Le gymnase Ruffi en fresques	Gymnase Ruffi	2e et 3e arrondissements
6	Espace fraîcheur au parc Mistral	L'Estaque	15e et 16e arrondissements
7	Place vivante du Refuge	La place du Refuge au Panier	2e et 3e arrondissements
8	Bibliothèque accueillante au Merlan	Merlan	13e et 14e arrondissements
9	Parcours Aventure à Font Obscure	Parc Font Obscure	13e et 14e arrondissements
10	Pétanque ombragée	Parc Bellevue, boule du Panier	2e et 3e arrondissements
11	Rendre la Place Arzial conviviale	Place Arzial	2e et 3e arrondissements
12	Se retrouver à la Porte d'Aix	Porte d'Aix	2e et 3e arrondissements
13	Place Raphael et abords ombragés	Saint-Henri	15e et 16e arrondissements
14	Skatepark au Square Lyonel RATHERIE	Square Lyonel RATHERIE	2e et 3e arrondissements
15	Un skatepark au stade Vernazza	Stade Vernazza	15e et 16e arrondissements
16	Place vivante à Malpassé-Lauriers	Terrain de l'ancienne piscine	13e et 14e arrondissements
17	Parcours sport et santé au Chemin du Vallon des Tuves	Vallon des Tuves	15e et 16e arrondissements
18	Cartographions les quartiers Nord	À réaliser avec les habitants	intersecteur
19	Embellissons nos quartiers	Dans des écoles à définir avec les habitants	15e et 16e arrondissements
20	Notre histoire en fresques	Dans les écoles, à définir avec les habitants	13e et 14e arrondissements
21	Outillothèques de proximité	Divers lieux	intersecteur
22	Distributeurs de protections hygiéniques	Divers lieux	2e et 3e arrondissements
23	Espace Don et Solidarité	Divers lieux	15e et 16e arrondissements
24	Traverses piétonnes - Nos quartiers à pied	Divers lieux	15e et 16e arrondissements
25	Cuisinons ensemble	Divers lieux	13e et 14e arrondissements
26	Frigos solidaires dans le 13e-14e	Divers lieux	13e et 14e arrondissements
27	Panneaux d'affichage, faites le plein d'infos	Lieux à définir avec les habitants	intersecteur
28	Boîtes à livres - Partageons nos lectures	Lieux à définir avec les habitants	intersecteur
29	Des jardinières pour végétaliser le 2e- 3e	Lieux à définir avec les habitants	2e et 3e arrondissements
30	Plus d'espace pour les chiens	Lieux à définir avec les habitants	15e et 16e arrondissements
31	Faire du sport près de chez soi	Lieux à définir avec les habitants	13e et 14e arrondissements
32	Protégeons notre biodiversité	Lieux à définir avec les habitants	intersecteur
33	Aménagements sportifs dans le 2e- 3e	Lieux à définir avec les habitants	2e et 3e arrondissements
34	Installation de bancs et d'assises	Lieux à définir avec les habitants	2e et 3e arrondissements
35	Chantiers participatifs par et pour les jeunes	À proximité des collèges Renoir, Edmond Rostand, Henri Wallon, Édouard Manet et Jean Gion	13e et 14e arrondissements
36	Escalade au gymnase	Gymnase Ruffi, gymnase CAL Saint-Mauront	2e et 3e arrondissements
37	Des aires de jeux pour toutes et tous	Jardin des Hévées, jardin Ruffi, CAL Saint-Mauront	2e et 3e arrondissements
38	La pétanque qui rassemble	Les Hirondelles, Saint-Just, Les Olives, Sainte-Marthe, Bon Secours	13e et 14e arrondissements
39	Mobilier convivial au stade	Massenet, Saint-Barthélémy, Rose-Bégude, stade de la Batarelle, stade Weygand	13e et 14e arrondissements
40	Parcs vivants pour petits et grands	Parc Brégante, parc de l'Oasis, parc de la Pelouque	15e et 16e arrondissements
41	Parcs et places avec vue	Parc de la Solidarité, parc de la Calade, la Viste, colline de Séon	15e et 16e arrondissements
42	Des parcs plus conviviaux à Marseille	Parc du Grand séminaire, parc Athéna, jardin Jean-Jaurès, jardin de la Marie	13e et 14e arrondissements
43	Convivialité en cœur de quartier	Place Lucien Frappa, Plan d'Aou, place Saint-André	15e et 16e arrondissements
44	Convivialité au stade	Plan d'Aou, la Savine, Cap Janet	15e et 16e arrondissements
45	Embellissement des noyaux villageois	Quartiers de Saint-Jérôme, Le Canet, Château-Gombert et Saint-Gabriel	13e et 14e arrondissements

Illustration 14 : Les 45 projets soumis au vote, triés par lieux d'implantation : en jaune les projets avec un lieu précis, en orange, lieux à définir avec les habitants, en bleu les projets qui implantés dans des sites multiples. Source : participons/ Vilela 2024

2.4.5 Un pourcentage réduit du budget dédié à la décision citoyenne

Le Printemps Marseillais inclut dans sa campagne municipale de 2020 le souhait d'atteindre les 3% du budget investissement⁶⁶. Le chiffre annoncé pour le budget participatif est de 6 M€, soit 1,5% des 366 M€ du budget d'investissement de cette année.

Finalement, pour sa première édition, lancée en 2023, la Ville propose aux citoyens et citoyennes de décider un montant de 1,5 M€, soit 0,5% du budget annuel d'investissement 2023.

	BP2023 (M€)	BP2024 (M€)	Évolution BP 2024/ BP 2023	
Dépenses d'équipement programmées	289,12	308,97	19,86	6,87 %
dont :				
Opération à Programmes Annuels (OPA)	47,89	48,45	0,56	1,17 %
Opérations Individualisées pluriannuelles (OPI)	241,22	260,52	19,30	8,00 %
Dépenses hors programmation	4,28	16,38	12,10	282,71 %
S/total	293,40	325,35	31,96	10,89 %
Dépenses financières	164,23	158,60	-1,37	-0,83 %
dont :				
Ligne de trésorerie	1,84	0,00	-1,84	-100,00 %
Remboursement du capital de la dette	162,40	158,60	-3,80	-2,34 %
TOTAL	457,63	483,95	26,32	5,75 %

Illustration 15 : Dépenses réelles d'investissement. Source : Rapport de présentation du budget primitif, Marseille 2024.

Ce montant serait réparti de façon équivalente entre les mairies de secteur concernées, soit 500.000€ pour chacune de trois mairies de secteur et un montant fixe par projet soumis au vote de 150.000€ pour sa création, selon la plateforme numérique participons.

La première édition Nord 2023-2024 propose 10 projets choisis à travers le vote citoyen, divisés en 3 projets par mairie de secteur de 150.000€ chacun, et un projet intersecteur du même montant et réalisés jusqu'au 30/09/2026 (source : participons). Pour la deuxième édition, d'autres scénarios sont possibles. Si les proportions budgétaires sont maintenues à chacune des 10 mairies de secteurs, le montant de 5 millions d'euros sera alloué. Si le montant budgétaire de 1,5 M € est maintenu, chaque mairie de secteur aura un budget plus réduit. La valeur de campagne électorale serait atteinte, mais dans un délai de 4 ans, plutôt que 5 M€ par an.

Comparativement, d'autres collectivités françaises proposent un budget participatif de 5% en moyenne du budget d'investissement⁶⁷. Ce pourcentage se vérifie, par

⁶⁶<https://institutmontaigne.org/municipales-2020/marseille/sebastien-barles/mettre-en-place-un-budget-participatif-de-5-me-3-du-budget-dinvestissement>

⁶⁷ BROUSSOLLE Yves, 2019.

exemple, lors de la 9ème édition du budget participatif de la Ville de Paris. La municipalité attribue 5% des 1,706 milliard d'euros des dépenses d'investissement fixées dans le budget primaire 2023⁶⁸ communal au budget participatif, soit 83 millions d'euros distribués pour les 114 projets choisis par les habitants⁶⁹. Une moyenne de 700 mil euros par projet.

Paris propose aussi un enveloppe spécifique pour les quartiers populaires, comme l'indique le tableau ci-bas.

Mairie d'arrondissement	Montant du Budget Participatif par arrondissement pour 2024	
	Enveloppe globale allouée à chaque arrondissement pour 2024	Dont montant de l'enveloppe globale réservée aux Quartiers Populaires
Paris Centre	2 450 000 €	
Mairie du 5e	1 420 000 €	
Mairie du 6e	1 010 000 €	
Mairie du 7e	1 200 000 €	
Mairie du 8e	880 000 €	
Mairie du 9e	1 470 000 €	
Mairie du 10e	3 820 000 €	2 510 000 €
Mairie du 11e	4 390 000 €	1 250 000 €
Mairie du 12e	4 370 000 €	1 390 000 €
Mairie du 13e	7 200 000 €	4 060 000 €
Mairie du 14e	4 560 000 €	1 680 000 €
Mairie du 15e	7 190 000 €	2 320 000 €
Mairie du 16e	4 050 000 €	
Mairie du 17e	5 220 000 €	1 610 000 €
Mairie du 18e	9 680 000 €	7 230 000 €
Mairie du 19e	8 680 000 €	6 130 000 €
Mairie du 20e	8 300 000 €	5 220 000 €
Tout Paris	6 000 000 €	

Illustration 16 : Distribution par arrondissement de Paris. Source : Budget participatif de Paris 2024.

Un autre indice analysé par le baromètre du budget participatif en 2020⁷⁰ est le montant par habitant. Les communes proposent entre 0,85 € à 27,46 € par habitant, Marseille propose pour sa première édition 4,5€/habitant des secteurs concernés.

Ville	Morsang	Paris	Moyenne	Marseille (2023)
% du budget d'investissement annuel	20%	5%	5%	0,5%

Illustration 17 : Pourcentage du budget d'investissement alloué au budget participatif.⁷¹

⁶⁸ Budget 2023 : les principaux investissements au service des Parisiens, Ville de Paris (2023).

⁶⁹ <https://decider.paris.fr>

⁷⁰ Baromètre du budget participatif, 5 années de budgets participatifs chez Cap Collectif, 2020.

⁷¹ Sources des ratios : Morsang, H. Nez et J. Talpin ; Marseille, calcul budget investissement équipement (2023) 1,5 M€/293M€ ; Moyenne en France, site vie publique ; Paris, calcul budget investissement 83M€/1706 M€ (2023).

3. Leçons marseillaises sur le budget participatif

3.1 Priorité aux publics éloignés du débat publique

« Les habitants des quartiers nord sont abandonnés historiquement. Il y a trop de retard, surtout pour le logement et le transport, sécurité et propreté qui sont des compétences métropolitaines. »

(entretien avec le chef de projet budget participatif, en juillet 2024)

Comme évoqué ultérieurement, les habitants des grands ensembles sont amenés dès les années 70 à prendre parole lors des projets de rénovation urbaine de leurs quartiers, via le milieu associatif effervescent de ces décennies.

Néanmoins, les habitants de ces mêmes quartiers sont souvent aujourd'hui considérés comme éloignés de l'action publique, malgré les investissements successifs pour le renouvellement urbain. L'éloignement serait, donc, de la prise de décision, de la citoyenneté et du débat des projets communs.

Cet « abandon » est encore ressenti, car ni la présence d'investissement public ANRU, ni les concertations obligatoires pour les opérations urbaines ne sont suffisantes pour l'inclusion de « certains habitants qui ne savent ni écrire ni lire » selon l'entretien avec la directrice du Centre Social Del Rio du 15e arrondissement.

De multiples raisons sont valables pour ce constat. La qualité urbaine dégradée est un reflet de la précarité sociale. Le désengagement des citoyens des instances de participation, ou à l'extrême opposé, la « sur demande de participation » à des différents projets urbains. Le rôle périphérique dans l'échelle de prise de décision fait suspecter que le besoin de participation serait aussi pour légitimer un projet porté par les collectivités.

D'autres aspects, comme la complexité croissante de la fabrique de la ville, demandent aux habitantes et habitants une connaissance préalable pour participer de façon effective. Cette réalité résulte à la « professionnalisation de la participation »⁷².

« C'est une professionnalisation du bénévolat. Ce sont souvent les mêmes personnes qui participent, avec un point de vue très individuel sans réflexions d'intérêt commun. Budget participatif ou concertation pour le renouvellement urbain financé par l'ANRU, la consultation populaire juste légitime les projets en cours. »

(entretien avec un Centre social du 15e, en juillet 2024)

⁷² Expression entendue lors des entretiens dans le 15eme arrondissement, terme aussi employé dans la littérature scientifique pour désigner la participation pour développer les compétences sur un plan technique qui rapprocheraient leurs savoirs et savoir-faire de ceux des professionnels.

La proposition des nouveaux outils de participation et l'envie de créer des nouveaux lieux de présence du pouvoir public aident à promouvoir l'inclusion des habitants. Les partenaires associatifs et lieux commerciaux contribuent comme espace relais de la commune. Les centres sociaux organisent des actions qui dépassent le cadre des réunions organisées par l'équipe budget participatif volontairement. : « une boîte à idées était installée dans l'entrée et des tables rondes intergénérationnelles avec 32 participants ont abouti en 20 idées, dont 14 individuelles et 6 collectives. »

(entretien avec un Centre social du 15e, en juillet 2024)

L'expérience marseillaise est marquante pour la priorisation géographique. Les occupants des quartiers Nord sont inclus différemment dans l'agenda municipal qui propose d'engager davantage les quartiers prioritaires (QPV) dans la décision politique.

Le besoin d'équilibre territorial est tellement élevé que le montant du budget participatif municipal ne répond pas financièrement à cette demande. Son rôle est essentiellement de mise en valeur des habitants du quartier, une réouverture de dialogue et d'éducation politique. Dans ce cadre, le budget participatif marseillais a un atout d'une ouverture de dialogue entre le citoyen et la collectivité, mais aussi entre les échelles et compétences des collectivités locales.

Pour le chercheur en économie Piotr Aleksandrowicz, le cet outil donne juste un petit argent de poche pour les électrices et électeurs « pocket money for voters ».⁷³

« Finalement, le budget participatif est une opportunité de pédagogie, sur le jeu d'acteurs. Le plus important c'est le temps en direct à la recherche des invisibles qui n'ont pas l'habitude de s'exprimer et qui vivent en grande précarité. » (entretien avec le chef de projet budget participatif, en juillet 2024)

Néanmoins, il est envisagé d'élargir le budget participatif à d'autres quartiers, comme indiqué par le chef de projet budget participatif de la Ville. Dans l'hypothèse d'une deuxième édition pour la totalité des quartiers, nommée dans ce mémoire de « SUD 2025-2026 », l'argumentation de mise en valeur, de rééquilibrage et priorisation des quartiers défavorisés perd sa force.

Si la première édition NORD 2023-2024 concerne 37% de la surface de Marseille (8530 ha), occupée par 36% (324.094 habitants, 2021, INSEE), l'édition SUD 2025-2026, pourrait être élargie à la totalité de superficie de la Ville, 64% du territoire occupé par (548.982 habitants, 2021, INSEE).

⁷³ L'argent de poche pour les habitants. www.obserwatorfinansowy.pl



Illustration 18 : Pourcentage de population et de surface par phase, l'édition NORD 2023-2024 et la possible deuxième édition SUD 2025-2026. Source : INSEE / Vilela, 2024.

Dans l'hypothèse d'un montant budgétaire égal pour chacune des deux phases, 37% de la population NORD bénéficiera 1,5 M€ et 63% de la population SUD de 1,5 M€ l'année 2025.

Dans ce cas de figure, l'investissement serait plus important par habitant pour les quartiers nord et une partie de réparation urbaine serait réalisée.

La temporalité des deux éditions sera celle de la fin du mandat, en 2026. Si la deuxième édition est lancée juste après l'annonce des projets lauréats, fin 2024, les travaux prévus pour deux ans de travaux seront finis.

3.2 L'utilité du numérique

« L'âge de l'information est en mutation perpétuelle. En destruction créatrice et en réinvention permanente. Il aborde aujourd'hui une troisième ère radicalement nouvelle qui voit s'effacer les frontières entre la carte et le territoire, entre le code et la donnée, entre le virtuel et le réel, et appelle de ce fait de nouvelles relations entre les institutions et le citoyen. »

(Lacombe 2013, p.147)

Dans l'univers de possibles ouvert par les algorithmes, le brainstorming collectif en ligne, l'écriture collective et horizontale, les commons de Wikipédia, ainsi que les plateformes numériques facilitent la participation. Le mouvement « civic tech » l'utilise pour proposer davantage la transparence politique.

L'usage d'une plateforme numérique ouvre la possibilité d'une pluralité de voix dans un contexte où l'accès aux espaces de prise de décision est encore réservé aux élites⁷⁴. En France, 82 % des communes engagées dans un budget participatif recourent au numérique.⁷⁵

⁷⁴ Chapitre La massification et institutionnalisation d'une expérience

⁷⁵ <https://labo.societenumerique.gouv.fr/> 13 Février 2019

La plateforme « Participons » est un outil puissant pour la participation et peut devenir un instrument phare de gouvernance qui peut se déployer dans plusieurs concertations portées par la municipalité de Marseille. Elle est soutenue et cofinancée par l'Union Européenne, ce qui démontre une reconnaissance internationale de cette démarche de la Ville.

Le budget participatif est un des divers possibles de la plateforme unique de concertation : « Elle permet aux contributeurs de participer de trois manières :

- En donnant leur avis sur les enquêtes ou sur les propositions déjà publiées sur la plateforme, en les soutenant ou les commentant ;
- En partageant leurs propositions pour enrichir les projets de leur expérience et de leurs idées;
- En votant sur les propositions ou sur les consultations en cours (...) »

Malgré cette promesse dorée, les outils traditionnels pour la prise de décision partagée, comme le vote à main levée dans les communautés suisses qui utilisent la démocratie directe de façon systématique, ou les grandes assemblées participatives aux origines du budget participatif à Porto Alegre contribuent à faire société.

L'expérience marseillaise nous montre une appétence pour le terrain. Un effort supplémentaire pour aller à la rencontre de relais locaux, organiser des ateliers pour faire émerger des idées collectives plutôt que seulement individuelles.

Revenir à la base de la relation humaine est important pour cette marque temporelle souhaitée par le printemps Marseillais d'aller vers les populations des quartiers Nord. La présence et le dialogue sont des piliers importants pour cette première expérience.

« L'impact de la plateforme est moindre, vu la limite d'usage et vu la fracture numérique dans ces quartiers. La ligue d'enseignement propose des fiches papier et des ambassadeurs aident à remplir la plateforme en ligne. Il n'avait pas d'apprentissage d'utilisation de l'ordinateur et la difficulté de l'interface, difficile de s'inscrire avec les identifiants. »⁷⁶

Une méthodologie qui répond à la difficulté de certains habitantes et habitants de maîtriser les machines, mais qui, au final, rate une l'opportunité d'une double pédagogie, celle de l'engagement politique et de l'apprentissage numérique.

⁷⁶ Entretien avec la chargée de mission participation citoyenne à la Ligue de l'enseignement, assistance de maîtrise d'ouvrage du budget participatif, le 16 juillet 2024.

« La plateforme numérique est un frein car la plupart des gens ne sont pas à l'aise avec l'informatique. La fracture numérique est très importante, souvent le centre est sollicité pour remplir des dossiers administratifs en ligne. La plateforme est déjà complexe. » selon l'entretien avec la directrice du Centre Social Del Rio du 15^e arrondissement.

« La majorité des idées ont été déposées avec l'accompagnement de l'équipe budget participatif lors d'ateliers ou villages de la participation 60%, contre 40% déposés en autonomie sur la plateforme. La plateforme numérique étant moins efficace que les rencontres présentiels, mais utile pour systématiser l'information et centraliser les données. Et ensuite pour l'étape de vote. »

(entretien avec le chef de projet budget participatif, à la Ville de Marseille)

Finalement, les idées et les rencontres passent par la saisie numérique d'une tiers personne, et une première chaîne se brise dans l'authenticité de la participation. Certes, l'aide des algorithmes multiplie les possibilités de systématisation et l'analyse des données. La première étape, dépôt d'idées citoyennes, récolte des données à manipuler.

La deuxième étape, celle de l'analyse des propositions, peut susciter un manque de transparence. Les idées-données récoltées sont analysées pour valider les règles stipulées par la collectivité, une obligation presque légale pour assurer que les projets soumis au vote sont véritablement de compétence municipale et réalisables par la Ville de Marseille. En même temps, les idées sont triées et regroupées selon les critères administratifs ou par thématique.

L'étonnement pour le citoyen qui joue le jeu de la participation pourrait venir à l'étape de vote, car découvrir que 448 idées sont regroupées en 45 projets soumis au vote soulève des questionnements.

L'échantillon analysé nous montre qu'un projet peut regrouper 20 idées initiales, toutes retenues par la municipalité en étant valables. L'argument de réduire la quantité de projets soumis au vote pour faciliter le choix citoyen a des limites de distorsion de la proposition originale. Cette analyse croisée est facilitée aussi par les algorithmes qui par mot-clé proposent des rapprochements de sujets.

3.3 La cerise des grands projets urbains

« Ce temps de dialogue pour le budget participatif sert aussi à discuter les projets ANRU du quartier. Mais apparemment, les personnes ne se sentent pas concernées, même si c'est l'école de leurs enfants. »

(entretien avec la directrice du centre social Les Bourrely 15e, juillet 2024)

Le lien entre les idées citoyennes et les opérations urbaines semble avoir une hiérarchie bien définie.

Depuis 1983, des lois successives ont mis en place des organes pour améliorer l'information et la participation des habitants. Ainsi, dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, des enquêtes publiques sur les opérations d'urbanisme se chargent de fixer une concertation avec les habitants dès la conception d'une opération d'aménagement.

La procédure de concertation obligatoire prévue par le code de l'urbanisme existe depuis 1985 et depuis 2016, elle est régie par les articles L.103-2. L'article L120-1 du code de l'environnement. L'ordonnance 2016-1060 du 3/08/2016 a rendu obligatoire la participation du public par voie électronique pour l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Les obligations réglementaires à cet égard ont pour objectif d'assurer l'information, consulter et recueillir l'avis du public, des opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

L'obligation de participation comme pièce composante d'une opération urbaine pourrait être complétée par l'action volontariste de la collectivité d'utiliser le budget participatif.

Pour le budget citoyen, la concertation pour l'usage du budget municipal se fait via le dépôt d'idées. Pour rappel, la totalité des 448 idées retenues sont fusionnées par la Ville de Marseille en 45 projets soumis au vote citoyen. Environ un tiers, 17 projets, sont proposés dans un lieu précis. Certains de ces espaces publics s'implantent au sein d'un projet urbain de plus grande échelle.

	projet soumis au vote	localisation indiqué	arrondissement
1	Promenade le long du canal	Canal de Marseille	15e et 16e arrondissements
2	Un terrain convivial et sportif à Plombières	City stade de la place Burel	13e et 14e arrondissements
3	Parc ludique à l'Espérance	Espérance	13e et 14e arrondissements
4	Revalorisation du Chemin des Peintres	Estaque	15e et 16e arrondissements
5	Le gymnase Ruffi en fresques	Gymnase Ruffi	2e et 3e arrondissements
6	Espace fraîcheur au parc Mistral	L'Estaque	15e et 16e arrondissements
7	Place vivante du Refuge	La place du Refuge au Panier	2e et 3e arrondissements
8	Bibliothèque accueillante au Merlan	Merlan	13e et 14e arrondissements
9	Parcours Aventure à Font Obscure	Parc Font Obscure	13e et 14e arrondissements
10	Pétanque ombragée	Parc Bellevue, boule du Panier	2e et 3e arrondissements
11	Rendre la Place Arzial conviviale	Place Arzial	2e et 3e arrondissements
12	Se retrouver à la Porte d'Aix	Porte d'Aix	2e et 3e arrondissements
13	Place Raphel et abords ombragés	Saint-Henri	15e et 16e arrondissements
14	Skatepark au Square Lyonel RATHERIE	Square Lyonel RATHERIE	2e et 3e arrondissements
15	Un skatepark au stade Vernazza	Stade Vernazza	15e et 16e arrondissements
16	Place vivante à Malpassé-Lauriers	Terrain de l'ancienne piscine	13e et 14e arrondissements
17	Parcours sport et santé au Chemin du Vallon des Tuves	Vallon des Tuves	15e et 16e arrondissements

Illustration 19 : En jaune, les 10 lieux de projets soumis au vote qui dans un lieu qui intègre une opération urbaine. Source : participons/ Vilela 2024

Afin d'explicitier des croisements entre idées citoyennes et des projets urbains, quelques projets proposés au vote situés dans des périmètres d'intervention publique seront analysés avec l'aide d'articles de journaux.

3.1.1 Stade Vernazza à l'Estaque

« Les collectifs structurés plus habitués, comme à l'Estaque, vivier associatif engagé, ont donné plus d'idées. »

(entretien avec le chef de projet budget participatif, en juillet 2024)

Le quartier de l'Estaque a trois projets soumis au vote. Celui du Parc Mistral et Stade Vernazza étant objet de projets publics de grande échelle.

En 2021, le Stade Vernazza est une fierté municipale « c'est la première rénovation d'un stade dans les quartiers Nord sous la nouvelle majorité », affirme, Sébastien Jibrayel l'adjoint au maire de Marseille chargé des sports au journal La Marseillaise.

Financé par la Ville et le Département, à hauteur d'1,2 million d'euros, la Ville décide d'inclure ce lieu dans un des projets soumis à vote pour le budget participatif.

Marseille : le stade Vernazza à l'Estaque fait peau neuve

Mercredi matin, élus et personnalités fortes du foot régional ont posé la première pierre de la rénovation du stade Vernazza à l'Estaque dans le 16e arrondissement.

CLÉMENT GAY / MARSEILLE / 10/06/2021 | 07H16



Illustration 20 : En 2021 un investissement de 1,2 millions d'euros est investi dans le renouveau du stade Vernazza. Source : journal La Marseillaise, 10/06/2021.

Le projet intitulé « Un skatepark au stade Vernazza » est une fusion de 22 projets, pour divers lieux. L'arbitrage politique étant de situer les propositions sur le stade déjà maîtrisé par la municipalité.

3.3.2 Le Gymnase Ruffi, dans le périmètre Euroméditerranée

La Ville de Marseille est le maître d'ouvrage du Gymnase Ruffi, livré en 2000 dans le périmètre de l'opération urbaine Euroméditerranée. Un projet exemplaire qui a obtenu le prix de la Première œuvre décerné par Le Moniteur qui a coûté un investissement de 1.370.000 €⁷⁷.

LE MONITEUR

Territoires ▾ Secteurs & métiers ▾ Réglementation ▾ Transitions ▾ Médias spécialistes ▾ Data & palmarès ▾

RECHERCHE

Prix de la Première Oeuvre Complexe omnisports Ruffi à Marseille

Pour lire l'intégralité de cet article, [abonnez-vous au Moniteur - édition Abonné](#)

Ville de Marseille, maître d'ouvrage (Euroméditerranée, mandataire) Francesca et Rémy Marciano, architectes ..Un temple dédié au culte marseillais du football' ;Avec ce bâtiment, hommage au culte des Marseillais pour le football, les architectes livrent un temple rustique aux bétons hétérogènes, en référence à l'histoire industrielle du port autonome.

Illustration 21 : Le Gymnase Ruffi lauréat a rendu un prix aux architectes concepteurs.
Source : Le Moniteur, 18 janvier 2002.

⁷⁷ Emmanuel Caille, *Prix de la Première Oeuvre Complexe omnisports Ruffi à Marseille*. Le Moniteur, 18 janvier 2002.

« Le gymnase Ruffi en fresques » est un des deux projets pour cet équipement sportif municipal proposés au vote par le budget participatif. Le second est l'installation d'un mur « Escalade au gymnase » un projet qui serait réalisé pour deux gymnases.

La Ville décide de continuer à proposer des améliorations et propose au vote citoyen un investissement complémentaire de 225.000€ pour cet équipement.

3.3.3 La bibliothèque du Merlan

L'idée citoyenne d'installation d'une ludothèque dans la bibliothèque du Merlan retenue par la ville de Marseille est finalement annoncée dans le projet soumis au vote pour « l'entrée de la bibliothèque du Merlan plus conviviale et avenante en rénovant son éclairage, sa signalétique » (extrait de la plateforme participons).

Le budget municipal pour les bibliothèques est aussi encadré par un projet plus large, celui d'un investissement de 6,5 millions d'euros pour la totalité de ces équipements.

Le Méridional

« Les faits sont sacrés, les commentaires sont libres. » Beaumarchais

[À LA UNE](#) [ECONOMIE](#) [POLITIQUE](#) [SOCIETE](#) [SPORTS](#) [SORTIES ET LOISIRS](#)

Accueil > Societe > Marseille veut réinventer ses bibliothèques pour 6,5 millions d'euros

Societe [A La Une](#) [Economie](#) [Education](#)

Marseille veut réinventer ses bibliothèques pour 6,5 millions d'euros

Illustration 22 : Plan pour les huit bibliothèques. Source : Le Méridional, 17 septembre 2024.

3.3.4 Le parc de Font Obscure



PAR Illona Bellier ✉ - LE 25 mai 2021

D'une superficie de 12 hectares, le parc de Font Obscure (14e) va faire l'objet de rénovations. Le projet comprend la création d'une nouvelle liaison piétonne permettant de traverser le parc, d'un espace familial propice aux jeux et aux pique-niques ainsi que la plantation de végétations méditerranéennes.

Le parc de Font Obscure, situé à proximité du centre commercial du Merlan (14e), va faire l'objet de rénovations pour un montant de 650 000 €. Le conseil municipal de ce vendredi 21 mai a voté une délibération dans ce sens.

Illustration 23 : Le projet pour le parc de Font Obscure inclut des nouveaux chemins piétons, plantations et aires de jeux et pique-nique. Source : Made in Marseille, 25 mai 2021.

En 2021, le journal en ligne Made in Marseille annonce l'investissement de 650.000 € pour ce parc situé dans le quartier du Merlan (14e). En 2024, l'aménagement du parc Font Obscure est cité par 14 idées sélectionnées lors du budget participatif.

Les possibles 150.000€ complémentaires pourront répondre à la demande d'installation d'une tyrolienne et d'un parcours sportif.

3.3.5 La Porte d'Aix et le Vallon de Tuves

Ces deux projets proposés s'implantent dans deux opérations financées par l'action publique et livrés à la population.

L'espace public qui entoure le monument Porte d'Aix est un Cœur de Zac inauguré en 2017. Dans la continuité de ces travaux, qui se situent dans le périmètre de l'opération Euromed, se juxtaposent au parc du même nom, inauguré en 2024.



PAR Julia - LE 5 avril 2017

C'est un projet crucial pour l'avenir du quartier Euroméditerranée autour de la Porte d'Aix. Le réaménagement de la place aux pieds de l'Arc de Triomphe est terminé. Il va permettre d'enchaîner sur l'aménagement du futur grand parc Saint-Charles.

Illustration 24 : La porte d'Aix « enfin terminée ». Source : Made in Marseille, 20/02/2018.

Les travaux terminés, la Ville propose le titre « Se retrouver à la Porte d'Aix » comme un projet soumis au vote qui regroupe diverses propositions. Le résumé proposé est « l'implantation de mobilier à la Porte d'Aix » ne reflète pas la diversité d'idées proposées. Ci-bas la liste détaillée afin de valoriser les idées d'origine :

PROPOSITIONS INCLUSES DANS CE PROJET

- 
Trampolines et toboggans
 Les enfants des Grands Carmes @les_enfants_des_gran
- 
Un kiosque à musique
 Habitants de la résidence du Panier @habitants_de_la_resi
- 
Des bancs et de la verdure en bacs
 Alexandra @alexandra
- 
Une grande table conviviale à la Belle de Mai
 Diatta Mireille @diatta_mireille
- 
Amélioration globale du parc porte d'Aix
 MPT kleber @mpt_kleber
- 
Améliorer le parc de la porte d'Aix
 Latifa @latifa
- 
Tyrolienne et trampoline dans le parc porte d'Aix
 Les enfants de l'ASC Familles en Action @les_enfants_de_l_asc

Illustration 25 : La liste d'idées retenues, regroupés en un projet soumis au vote intitulé « Se retrouver à la Porte d'Aix ». Source : plateforme participons, 2024.

Pour le Vallon de Tuves, un parcours sport santé est soumis au vote citoyen. Le constat « Le Vallon des Tuves est peu aménagé » indiqué dans la plateforme participative est l'opposé à des successifs aménagements et d'un vie associative intense depuis les années 1970.

**1973
1993**

Dès l'installation des premiers habitants, la vie sociale se fait très vite intense à La Savine. **Près de cinquante associations sont créées** et participent à l'animation du quartier.



**1993
2001**

Beaucoup plus tôt qu'ailleurs à Marseille, les immeubles de La Savine révèlent de premiers défauts et beaucoup de logements sont inoccupés. À partir de 1990, plusieurs démolitions ont lieu. **Le dépeuplement du quartier entraîne aussi une baisse des services et équipements aux habitants** et l'isolement de La Savine n'arrange en rien la situation. De premières réhabilitations sont réalisées mais ne suffisent pas à rendre le quotidien des habitants plus agréable. La crise économique fragilise aussi de plus en plus la vie du quartier.



**2001
2009**

Une étude de requalification territoriale est confiée au cabinet AMAVI. Un premier projet élaboré en 2007, prévoit la démolition de 217 logements et la réhabilitation ou la résidentialisation des autres bâtiments.

Côté Mont d'Or, environ 1000 maisons individuelles sont construites entre le Vallon des Tuves et la Solidarité. Un nombre important, mais pas assez pour attirer une offre de services et de commerces sur le quartier.

2009

Les quartiers de La Savine et du Vallon des Tuves sont retenus par l'Agence Nationale de la Renovation Urbaine (ANRU) pour bénéficier d'un programme de renouvellement urbain.

**LA SAVINE
EN 2011**

19
bâiments

804
logements



2010

De l'amiante, un matériau dangereux pour la santé mais autrefois utilisé dans la construction des bâtiments, est découvert dans les joints de cloisons. Il doit être, selon la réglementation actuelle, rendu non accessible. Le choix est fait de l'éradiquer. Mais le coût de la réhabilitation incluant le retrait de l'amiante étant très élevé, il est apparu préférable de démolir et de reconstruire des bâtiments neufs pour reloger les habitants de La Savine.

**2009
2015**

Le projet est présenté aux habitants de La Savine et du Vallon des Tuves pour en discuter. La concertation n'est pas toujours évidente et certains habitants ne s'y reconnaissent pas. Parallèlement, un travail de mémoire, réalisé par l'association Regards Croisés, et plus d'une trentaine d'ateliers de concertation thématiques sont réalisés.

En 2015, **l'ouverture de la maison du projet** offre aux habitants et associations un lieu d'information et de dialogue permanent. Des permanences et réunions régulières permettent aux habitants et à leurs représentants de donner périodiquement leur avis sur le projet.

2012

Un nouveau projet, coordonné par le GIP Marseille Renovation Urbaine, est conçu par l'urbaniste Patrick Germe. Ce projet se déroule en deux étapes. **Une première, jusqu'en 2020**, discutée, décidée dans ses grands principes et, pour partie, en cours de réalisation. **Une deuxième, à partir de 2018**, co-construite entre partenaires et habitants.

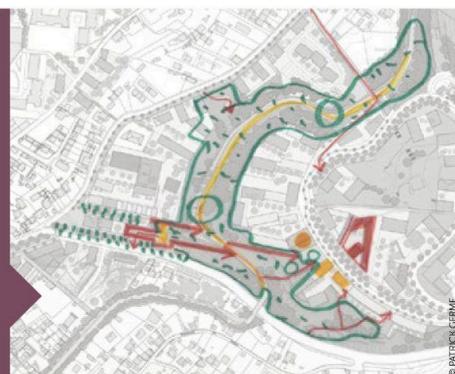


Illustration 26 : Les projets successifs pour le Vallon de Tuves et la Savine. Source : Livret la Savine - Vallon des Tuves NPNRU. Source : Métropole AMP, 2020.

3.3.5 Place Arzial à Saint-Mauront, un projet en focus

L'ancien faubourg portuaire de Saint-Mauront est une opération de renouvellement urbain conventionné en 2009. La Métropole Aix-Marseille est le maître d'ouvrage et dès le lancement du projet, des actions sont mises en place pour associer les habitants, surtout pour le réaménagement des espaces publics, dans le cadre de la concertation réglementaire.

Parmi les partenaires de ce projet financé par l'ANRU (Agence Nationale pour la rénovation urbaine), la Ville de Marseille participe à la hauteur de 11% de l'opération, soit un montant de 8,7 M€, dédié aux équipements publics (centre social, espace lecture, équipements sportifs, Café Musique).

Dans le montage du projet, les espaces publics étaient financés par la Métropole Aix-Marseille et l'ancien Groupement d'Intérêt Public (GIP) Marseille Rénovation Urbaine (MRU) était l'aménageur et gestionnaire de ce nouvel espace public. En 2021, après la dissolution de la GIP, le groupe est intégré dans la métropole Aix-Marseille-Provence. L'ancien Groupement d'Intérêt Public (GIP) pilotait 14 projets de renouvellement urbain en 2010, dont celui de Saint Mauront.

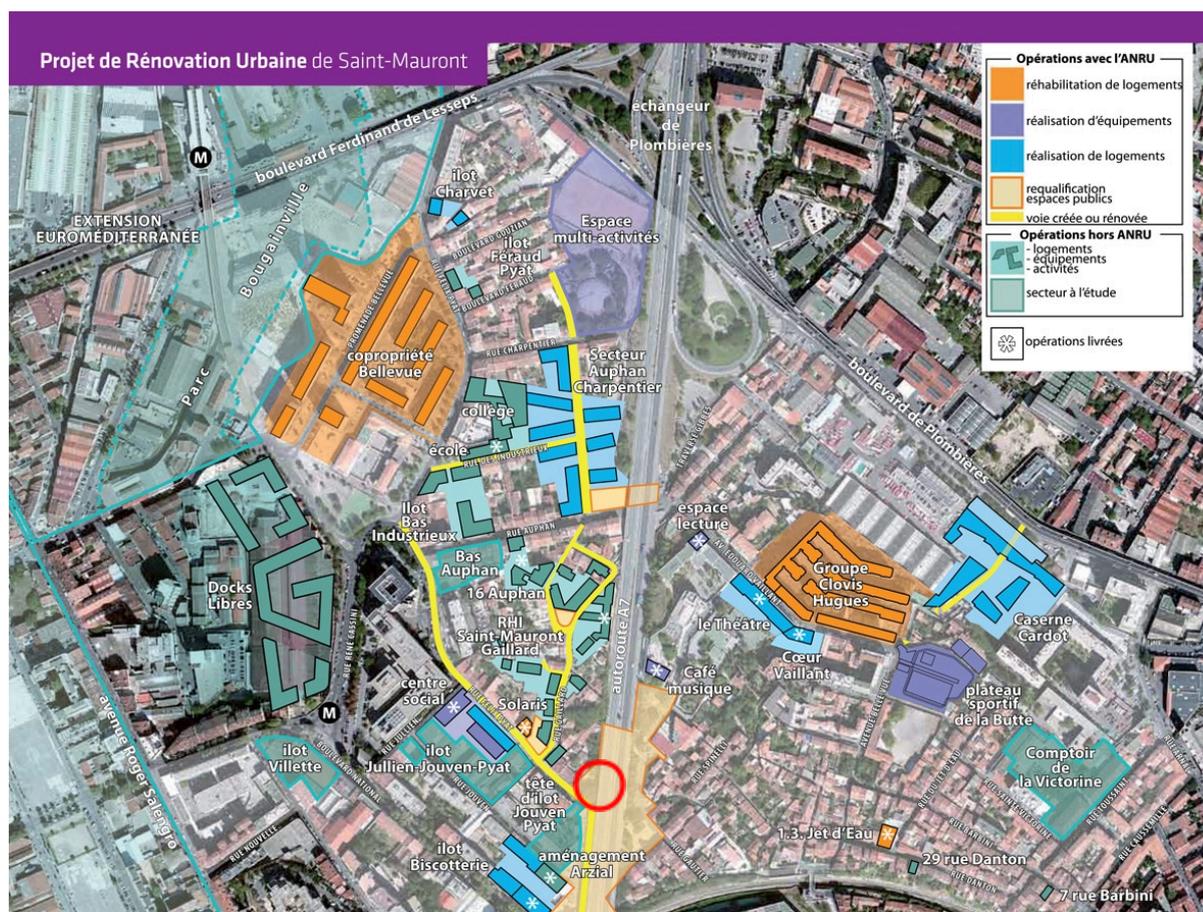


Illustration 27 : Zone d'aménagement Arzial : Place et Centre de Loisir.

Source :MRU, 2013.

Dans ce cadre, le réaménagement de la place Louis Arzial a été réalisé et livré à la population en 2018⁷⁸. Il est un exemple d'espace public attendu par l'initiative citoyenne dès sa conception. Un collectif d'habitants s'organise pour rédiger un document aux élus intitulé « état des lieux nommé : La place Arzial aux piétons ». Ce cahier des charges citoyen est repris par la maîtrise d'ouvrage GIP Grand Projet de Ville Marseille qui insère ces recommandations dans la consultation pour l'aménagement de 10 000 m² d'espace public à la maîtrise d'œuvre. Le projet urbain est finalisé en 2018 pour une somme de 2,9 millions d'euros.

Quelques années avant le début des travaux, en 2015, un article du journal en ligne Made in Marseille félicite le projet et diffuse les détails après un entretien avec la chef de projet de rénovation urbaine en charge du secteur Saint-Mauront. «Devant le centre d'animation et de loisirs (CAL) Saint-Mauront, un grand banc palissade sera installé ainsi qu'un mur végétalisé de l'autre côté de la voie pour avoir une jolie finition du projet.»⁷⁹ L'article met en avant la participation citoyenne dans le projet et la qualité de cet espace public qui «bénéficiera de bancs sur mesure et de matériaux de qualité notamment pour le revêtement des sols» en plus du plan d'éclairage.



PAR Julia - LE 6 février 2015

Illustration 28 : Renouvellement de la place Arzial, un investissement de 2,9 millions dans le contexte de l'opération Saint-Mauront. Source : Made in Marseille, 06/02/2015.

Le budget participatif propose trois projet pour la zone d'aménagement Arzial à Saint-Mauront, « Rendre la Place Arzial conviviale » qui inclut deux autres idées citoyennes pour installation de jeux et végétalisation localisés dans d'autres espaces publics (la place César Baldaccini et l'aménagement de trois places localisées au Panier, à plus de 2km de la place Arzial) ; et deux projets pour le Centre d'animations et de loisirs (CAL Saint-Mauront) qui se juxtapose à la place Arzial.

⁷⁸ <https://www.marseillechange.fr/saint-mauront/>

⁷⁹ Made in Marseille, article du 6 février 2015.

3.4 La concentration des investissements publics

Prenons l'exemple du projet « Rendre la Place Arzial conviviale ». Derrière ce titre se cachent trois idées citoyennes : celle de la Place Arzial, les places du quartier historique du Panier et la place localisée hors périmètre NPNRU.

Le choix communal d'afficher seulement la Place Arzial, place déjà financée par ailleurs par l'ANRU et dont les travaux sont finalisés, plutôt que de proposer au vote trois projets distincts pour chaque idée citoyenne retenue, pose des questions sur un tri supplémentaire des idées valables qui ne seront pas proposées au vote sous couvert de faire partie d'une idée similaire. Dans ce cas, l'installation de jeux et la végétalisation.

Les « mobiliers urbains sur mesure et mur végétalisé » sont dans le cahier de charge du projet urbain, affirme le reportage de Made in Marseille de 2015⁸⁰. La question se pose sur la légitimité de nouveaux investissements complémentaires pour des projets déjà amplement imaginés par les prestataires, les assistances à la maîtrise d'ouvrage renommées pendant de longues années.

Une l'hypothèse d'optimisation de l'investissement public, serait de démarrer concertation dès la conception pour l'inclusion des idées citoyennes en amont des dépenses des fonds publics. Pour les projets du budget participatif affichés dans un lieu précis, le constat est de réinvestissement dans plusieurs espaces publics déjà maîtrisés et qui bénéficient déjà des fonds spécifiques, au détriment des nouveaux territoires éloignés de l'investissement public.

Si le budget participatif se propose d'ouvrir le choix aux citoyens pour permettre à des nouveaux projets d'émerger, surtout le choix politique de priorisation des quartiers défavorisés et éloignés de l'action publique, serait-il pertinent de concentrer les finances publiques dans les espaces de ces quartiers qui sont déjà financés et maîtrisés ?

Certainement, le choix de regrouper des projets soumis au vote est motivé par la facilité d'implantation des projets comme confirme le chef de projet de la Ville lors d'un entretien le besoin de « un projet court terme qui peut être réalisé entre six mois et deux ans, dans les limites de la compétence Ville, des axes thématiques ».

Le croisement des thématiques et des espaces disponibles rapidement, dans les fonciers sous sa gestion, finalement résulte à une grande partie des espaces déjà aménagés, où les projets légers du budget participatif s'approchent de l'urbanisme tactique, comme une cerise d'un gâteau urbain.

⁸⁰ <https://madeinmarseille.net/1211-place-arzial-saint-mauront-viaduc-a7/>

Conclusions

La priorisation des quartiers Nord pour un apprentissage d'éducation populaire est une caractéristique marquante de cette première expérience du budget participatif à Marseille. Cet affichage peut devenir seulement politique si pour les prochaines éditions la population Nord est à nouveau stigmatisée et laissée à l'écart des décisions pour les questions de la Ville dans sa globalité. Une éventuelle édition pour le Sud de la Ville pourrait seulement renforcer la fracture Nord-Sud.

Cette population est éloignée du grand débat public, la citoyenneté étant, cette fois, un droit à acquérir. L'engagement politique manquant plus que les investissements publics, qui sont présents dans les quartiers Nord de Marseille via les investissements spécifiques, vu que une grande partie de ce périmètre de la première édition dédié au Nord est délimité comme quartier prioritaire (QPV).

La participation étant une culture à développer dans le temps long pour qu'elle soit naturelle, l'accompagnement pédagogique sur la citoyenneté est d'autant plus important dans ces quartiers marqués par les mouvements de décolonisation et par un parcours de migration. Les changements de statut administratif, d'accès aux droits, comme le droit au vote, c'est le cas des cités situés au Nord de Marseille peuplés par des personnes avec des droits restreints (en demande d'asile, des réfugiés, des étrangers) ou aucun droit car immigrants illégaux, sans papiers.

Le droit au vote et à proposition d'idée pour son quartier lors du budget participatif, sort du cadre administratif et légal de vote et incite à construire une relation avec la municipalité. Légitimer la demande citoyenne.

Le budget participatif peut être un outil qui permet de s'approprier de son quartier, d'avoir accès aux pouvoirs compétents à chaque problématique du quotidien, vulgariser les millefeuilles administratifs, le fonctionnement de la gestion de ville : le partage de compétences institutionnelles, la limite des acteurs privés, l'intérêt public et les marches de manoeuvres à l'échelle citoyenne.

Les projets sont donc annexés souvent aux grands projets structurants, et selon l'analyse des certains projets proposés au vote, les projets d'initiatives citoyennes restent temporaires et s'approchent de l'urbanisme tactique, par le petit budget alloué et l'échelle du projet.

Les écarts socio géographiques pourront être minimisés par des projets de base, même qualité de service urbain, mobilité, logement et école. Le budget participatif, tel que cette première expérience est réalisée, est annexe et permet une prise de conscience des demandes plus larges à développer.

L'usage des outils numériques dans ce cadre reste périphérique, plus utile pour systématiser les données que pour faciliter la participation.

La concentration des investissements se rend visible à travers des projets soumis au vote, vu que certains projets pourraient être réalisés avec les budget des opérations urbaines auquel ils sont objet, pour laisser les montants à des nouveaux territoire qui n'ont pas encore d'investissement publics alloués.

Références bibliographiques

1. ARNSTEIN Sherry R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of American Institute of Planners*, n°35/4, pp.216-224.
2. BLONDIAUX, Loïc (26 mars 2021). La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible. Consulté le 14 septembre 2024. URL : <https://www.vie-publique.fr/auteur/3304-loic-blondiaux>
3. BRET, Bernard. Jacques Lévy, Milton Santos, philosophe du mondial, citoyen du local. *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 83/2 | 2008, mis en ligne le 02 septembre 2008, consulté le 04 septembre 2024. URL : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.4482>
4. BROUSSOLLE Yves. Les budgets participatifs. *Gestion & Finances Publiques*, 2019/3 N° 3, p.32-38. DOI : 10.3166/gfp.2019.3.004. URL : <https://shs.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-3-page-32?lang=fr>
5. CARREL Marion. Injonction participative ou empowerment ? Les enjeux de la participation. *Vie sociale*, 2017/3 n° 19, p.27-34. DOI : 10.3917/vsoc.173.0027. URL : <https://shs.cairn.info/revue-vie-sociale-2017-3-page-27?lang=fr>.
6. CHOAY, Françoise. *Urbanisme utopies et réalités* Choay (1965)
7. DEPETRIS, Alexandre. Algorithmes, outils numériques et intelligence artificielle : le tournant cybernétique de l'urbanisme. *Architecture, aménagement de l'espace*. 2020. <dumas-02899424>
8. GAXIE Daniel. La démocratie et les élites. *Pouvoirs*, 2017/2 N° 161, p.5-17. DOI : 10.3917/pouv.161.0005. URL : <https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-2-page-5?lang=fr>.

9. GEYNET-DUSSAUZE, Chloë. La crise de la démocratie représentative : état des lieux en France. Le dialogue des doctrines constitutionnelles : vers l'unité transfrontalière du droit constitutionnel ?, Oct 2021, Rome, France. <hal-03746403>
10. HARVEY, David. The right to the city. 2008. URL : <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>
11. JACOBS, Jane. Déclin et survie des grandes villes américaines. 1961
12. NEZ Héloïse, TALPIN Julien. Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? Genèses, 2010/2 n° 79, p.97-115. DOI : 10.3917/gen.079.0097. URL : <https://shs.cairn.info/revue-geneses-2010-2-page-97?lang=fr>.
13. SANTOS, Milton. Elogio da lentidão. 2004 <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/3653>
14. SANTOS, Milton. (1997) La nature de l'espace : technique et temps, raison et émotion, Paris, L'Harmattan.
15. SCOGNAMIGLIO Typhanie et CARREL Marion. Entretien. La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux. Action publique. Recherche et pratiques, 2022/1 N° 13, p.6-14. DOI : 10.3917/aprp.013.0006 : <https://shs.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2022-1-page-6?lang=fr>.
16. SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja; and ALLEGRETTI, Giovanni. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, (2012) Journal of Public Deliberation: Vol. 8 : Iss. 2 , Article 9. URL : <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>
17. SILVEIRA, Nubia ; CAMPOS, Poti Silveira. Orçamento participativo de Porto Alegre, 25 anos. Editora cidade, 2015. https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento__participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf
18. ROUBAN, Luc. La démocratie représentative est-elle en crise ? <https://www.vie-publique.fr/files/2020-07/9782111455160.pdf>
19. STADLER, Hans. Landsgemeinde. dans Dictionnaire historique de la Suisse (DHS) 2021. <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010239/2021-01-18>

20. WASSERMAN Gilbert. Porto Alegre 2002 : le Forum social mondial en cinquante et un mots clés. Mouvements, 2002/2 no20, p.100-110. DOI : 10.3917/mouv.020.0100.
<https://shs.cairn.info/revue-mouvements-2002-2-page-100?lang=fr>.

Entretiens

1. Centre Social Del Rio du 15e arrondissement, Coordinatrice des actions familles. Entretien le 15 juillet 2024.
2. Centre Social Les Bourrely du 15e arrondissement, Directrice. Entretien le 17 juillet 2024.
3. Ligue de l'enseignement, Chargée de projet. Entretien le 10 juin 2024.
4. Mairie de Marseille, Chef de projet budget participatif. Entretien le 17 juillet 2024.

Plateformes numériques

1. CEREMA La concertation («classique» ou facultative) du code de l'urbanisme. URL :
https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outils2am/files/fichiers/2023/09/Fiche_outils_La%20concertation%20classique%20ou%20facultative%20du%20code%20de%20l'urbanisme.pdf
2. DECIDER PARIS. 2024. URL : <https://decider.paris.fr>
3. PARTICIPONS MARSEILLE. 2024. <https://participons.marseille.fr>