



PARTICIPATION CITOYENNE

FICHE VARIABLE

COLLÈGE DE PROSPECTIVE
CHANTIER CENTRE-VILLE



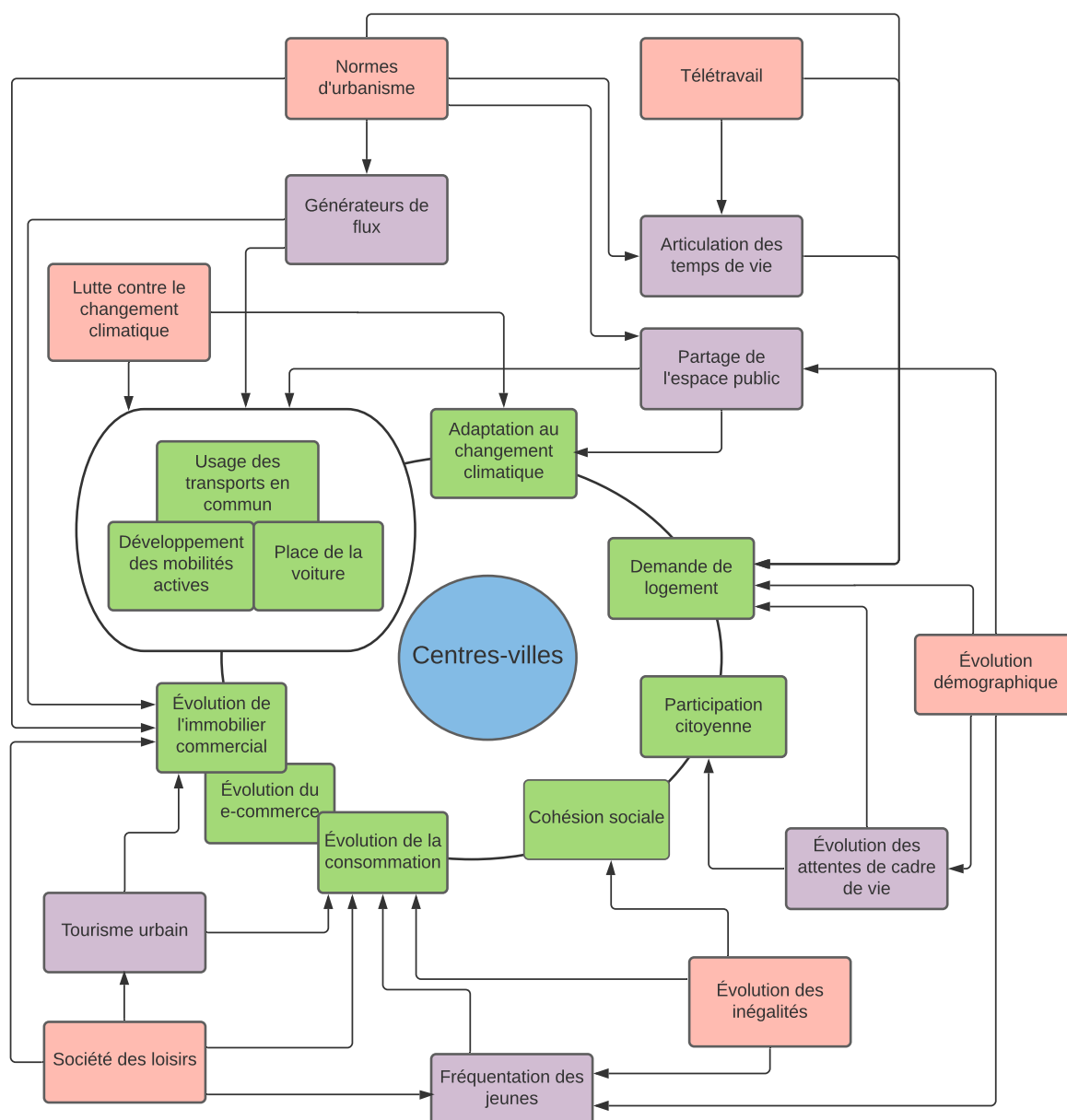
SYSTÈME DE VARIABLES

Cette fiche s'inscrit dans un système global de variables.

Les variables faisant l'objet d'une fiche sont celles identifiées lors des ateliers prospectifs s'étant tenus au premier trimestre 2020. Elles sont porteuses d'évolutions majeures ayant un impact direct ou indirect sur les centres-villes. Les relations mises en évidence dans le système présenté ci-dessous correspondent aux influences principales identifiées dans les fiches ; **elles ne prétendent pas à l'exhaustivité**. Ces relations d'influence peuvent évoluer dans le temps et dans l'espace.

Centré sur les centres-villes, ce système ne cherche pas à mettre en évidence les autres relations qui peuvent exister entre les variables présentées quand le centre-ville n'en est pas l'objet final.

Note de lecture : les variables roses sont des variables externes faiblement influençables par les acteurs régionaux. Les variables vertes sont des variables qui ont une influence directe sur les centres-villes, elles sont aussi susceptibles de s'influencer entre elles (par exemple, le sous-système transports a des influences réciproques avec la variable demande de logement). Les variables violettes sont des variables intermédiaires, qui influencent et sont influencées.





TRAJECTOIRE DE LA VARIABLE

DÉFINITION ET ENJEUX

La participation citoyenne permet aux individus et groupes d'être associés aux processus de décision qui les concernent et leur donne une place supplémentaire dans la fabrique de la politique publique. Hier réservées à quelques sujets techniques comme l'urbanisme, l'aménagement du territoire ou l'environnement, les démarches participatives s'étendent aujourd'hui à l'ensemble des domaines de l'action publique : culture, jeunesse, sports, logement, développement durable, mobilités...

Le concept de participation citoyenne peut se décliner sous deux formes :

- une participation de type descendante : la participation est initiée par les pouvoirs publics qui organisent par exemple l'information des citoyens, une consultation, ou une concertation. Il s'agit alors de convaincre les citoyens, de les faire adhérer à un projet ou de vérifier leur adhésion via un sondage ou une enquête d'opinion. Les pouvoirs publics peuvent également organiser un processus de coproduction,

- une participation de type ascendante, appelée « initiatives citoyennes » qui sont des démarches relevant de simples citoyens ou d'associations susceptibles d'avoir un rôle dans la construction et la gestion des espaces publics et qui peuvent être prises en compte par les pouvoirs publics.

Ces deux cas de figure exercent une influence plus ou moins directe sur les centres-villes, qui font cohabiter sur un espace restreint une grande diversité d'acteurs aux objectifs tantôt convergents et tantôt opposés. L'actualité récente (gilets jaunes, marches pour le climat, l'Affaire du siècle, ZAD de Notre-Dame des Landes, Europa City...) a montré une demande forte pour une plus grande prise en compte de l'avis citoyen, dans un contexte de crise de la démocratie représentative. Une plus forte participation citoyenne se traduit par des projets plus proches des attentes des citoyens ou mieux appropriés quand ils s'en éloignent.

PASSÉ > PRÉSENT > FUTURS POSSIBLES

QUELLE A ÉTÉ L'ÉVOLUTION PASSÉE DE LA VARIABLE ?

L'émergence de la thématique participative remonte aux années 1960-1970, à la faveur de divers mouvements sociaux qui se mobilisent sur des problématiques d'aménagement urbain et interrogent les limites de la démocratie représentative. À partir des années 1970, un début d'institutionnalisation s'opère dans le champ de la politique de la ville puis elle se poursuit et s'accélère sur la période 1980-1990. **À partir de 1991, le législateur favorise la participation à travers des lois successives.** On peut citer la loi ATR de 1992 (qui instaure un droit à l'information des populations sur les affaires locales), la loi Barnier (qui crée le débat public), la loi Voynet en 1999 (qui crée les conseils de développement) et en 2000, la loi SRU qui impose la concertation pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Arrive

ensuite, en 2002, la loi relative à la démocratie de proximité qui rend la création de conseils de quartier obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants. Cette loi donne un coup d'accélérateur fort à l'institutionnalisation de la participation et renforce le débat public en consacrant la Commission nationale du débat public (CNDP) comme autorité administrative indépendante. La participation du public devient ensuite un principe ayant valeur constitutionnelle, puisque fondée par l'article 7 de la Charte de l'environnement, consacrée par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005. Enfin, l'article 1er de la loi « Ville et cohésion urbaine » du 21 février 2014 stipule que « La politique de la ville s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques ».

Cette multiplication d'injonctions réglementaires encourageant à impliquer davantage les citoyens dans la création de leur cadre de vie tient son origine de différentes préoccupations qui se sont juxtaposées puis combinées depuis 30 ans :

- mieux gérer les conflits et prévenir les recours contentieux ;
- mieux tenir compte des enjeux environnementaux ;
- favoriser une démocratisation de l'action publique ;
- lutter contre des phénomènes d'exclusion sociale ;
- responsabiliser les habitants dans la gestion de leur habitat ;
- promouvoir et pérenniser la poursuite d'objectifs de développement durable.

Les démarches associant les citoyens au processus de décision politique se sont ainsi progressivement développées, d'abord sur le terrain de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avant de s'étendre dans les champs de l'environnement et du développement durable (Agenda 21) puis à tous les domaines de l'action publique, en particulier à l'échelon local. L'échelon de proximité que constituent les villes et intercommunalités apparaît en effet comme un espace privilégié pour la mise en place de démarches permettant la participation citoyenne.

Mais la participation citoyenne institutionnalisée à travers les référendums, les réunions publiques, ou encore les conseils de quartier, s'est essouffée, n'étant aujourd'hui plus perçue comme vectrice de démocratie participative aux yeux de citoyens de plus en plus méfiants vis-à-vis du corps politique.

Figure 1 : Collectivités et participation citoyenne politique

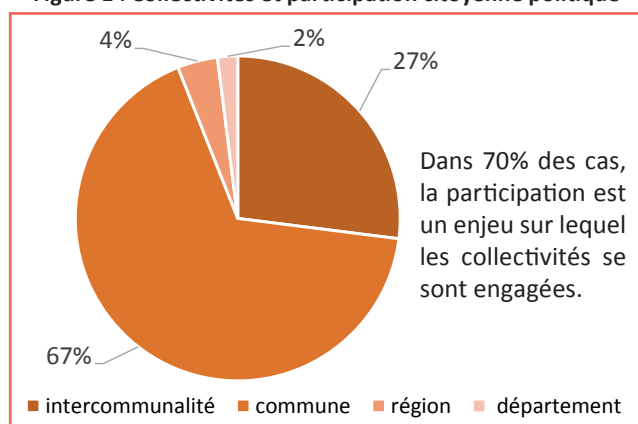
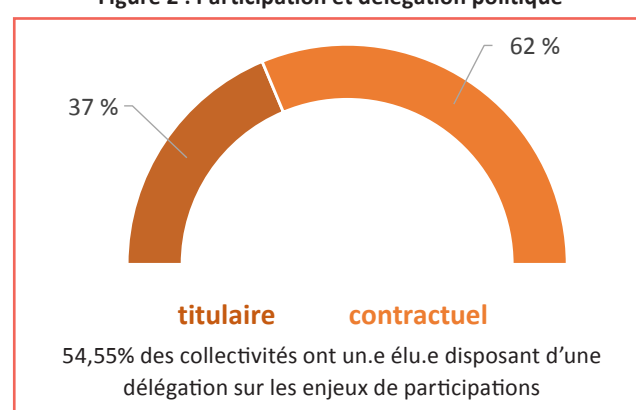


Figure 2 : Participation et délégation politique



PASSÉ > PRÉSENT > FUTURS POSSIBLES

QUELLES SONT LES DYNAMIQUES À L'ŒUVRE ?

Aujourd'hui, on constate de nombreux signes d'une crise des démocraties représentatives en Europe : la défiance croissante des citoyens à l'égard des gouvernants, la hausse de l'abstention électorale chez les jeunes et les catégories populaires, l'affaiblissement des partis politiques traditionnels, etc. La participation citoyenne se présente comme une alternative politique pour revitaliser les démocraties contemporaines et apporter une réponse à leurs dysfonctionnements.

Toutes échelles confondues, les collectivités territoriales françaises consacrent de plus en plus d'attention et de moyens à l'implication des habitants dans le développement de leur territoire. Les démarches de participation citoyenne sont régulièrement mobilisées, dans le cadre

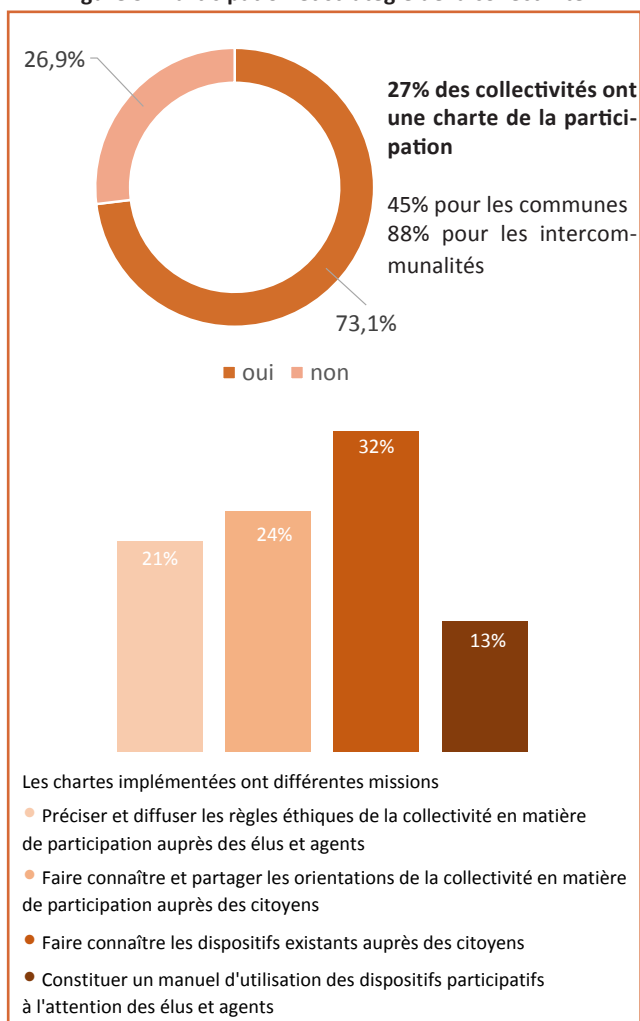
de la construction d'une politique ou d'un service public, pour redonner la parole aux usagers, améliorer la qualité des projets et bâtir, ensemble, une société qui fait sens pour l'ensemble des concitoyens. Il peut s'agir de débats publics, d'ateliers de travail, de balades urbaines, de visites de chantier, etc.

En outre, de nombreuses collectivités (Grenoble, Rennes, ou Paris, Lille, Roubaix, Loos-en-Gohelle) ont mis en place différents types de **dispositifs participatifs** pour favoriser la participation citoyenne hors des cadres institués. Il peut s'agir de jurys citoyens, de chartes de la participation, d'appels à projets destinés à soutenir des micro-projets portés par des groupes d'habitants ou des associations locales.

Le « fifty-fifty » de Loos en Gohelle ou le principe « gagnant-gagnant »

Destiné à favoriser, soutenir et développer les initiatives des habitants, la démarche du dispositif « fifty-fifty » repose sur 3 principes : « une idée, un appui de la commune et une convention ». En effet, lorsque les Loossois (citoyens, groupe d'habitants, association, école, etc.) ont une idée ou une revendication, ils peuvent saisir la commune pour une action d'amélioration du cadre de vie. S'ils s'engagent à la mettre en œuvre et à en assurer la pérennité via le respect de la convention, alors la municipalité accompagne son essor et sa réalisation en soutenant financièrement et techniquement le projet. En revanche, la réalisation et la gestion doivent être effectuées par les demandeurs ou avec la commune dans une optique partenariale. Relevant d'un principe « gagnant-gagnant », le fifty-fifty a été à l'origine de nombreux projets concrets intégrant les habitants comme partie prenante dans la transition démocratique et écologique (construction d'un skate-park par des jeunes de 11 à 14 ans, installation de panneaux solaires sur la toiture d'une église, etc.).

Figure 3 : Participation et stratégie de la collectivité



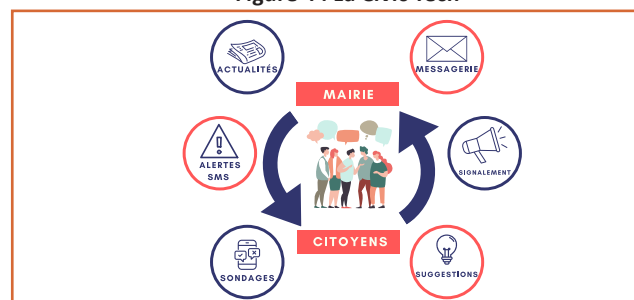
Source : Étude menée en 2016 et commanditée par l'AdCF, l'ADGCF, la Caisse des dépôts et France urbaine sur les collectivités locales et la participation citoyenne. Parmi les 179 réponses exploitables, on compte 121 communes, 50 intercommunalités, 7 départements et 3 régions.

L'un des outils les plus emblématiques de la participation citoyenne est le **budget participatif**. Créé en 1989 à Porto-Alegre au Brésil à l'initiative de la municipalité, le budget participatif a été conçu comme un outil permettant la participation directe des habitants dans l'évolution de leur ville et de leur quartier. Une partie du budget d'investissement de la ville est allouée aux projets soumis par les citoyens eux-mêmes. Ces derniers peuvent à la fois proposer et voter pour des projets d'aménagements qui ont lieu dans l'espace public : voirie, espaces verts ou encore à l'intérieur des équipements : crèches, écoles, terrains de sports, médiathèques... Le format, l'enveloppe et le périmètre d'action du budget participatif sont laissés à l'initiative des élus.

En France, certaines collectivités ont mis en place un budget participatif dès le début des années 2000 et, à partir de 2014, le dispositif s'est significativement développé pour atteindre environ 98 collectivités engagées en 2018 et autour de 200 fin 2019. Si cette démarche concerne de plus en plus de grandes et moyennes villes (Paris, Lille, Bordeaux, Roubaix, Arras,...), elle n'est pas absente du monde rural, la plus petite commune engagée étant par exemple Tilloy-les-Mofflaines, dans le Pas-de-Calais, avec 1 450 habitants. Des départements ont également lancé des budgets participatifs : le Gers en 2017, les Landes, les Deux-Sèvres en 2018, la Somme en 2020. L'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr calcule chaque année le montant par habitant consacré par les collectivités au budget participatif. En 2020, il est en moyenne de 6,50 € par habitant et par an. Les montants alloués aux projets du budget participatif demeurent généralement de petits montants, le plus important étant celui de Paris qui représente 5 % du budget d'investissement de la ville.

Des outils spécifiques non institutionnels permettent de compléter la participation citoyenne institutionnelle, ce sont **les Civic Tech**, abréviation anglophone de « technologies civiques » : elles regroupent les divers outils numériques contribuant à la participation active des citoyens et à la transparence des institutions politiques. De nombreux outils numériques existent : plate-forme de consultation et de débat, portail d'échanges entre élus et citoyens, pétition en ligne, comparateur de programmes politiques, etc. La mise en place d'une plateforme de participation citoyenne en ligne permet de toucher rapidement une population large et diversifiée (jeunes, population active, commerçants, etc.). L'outil permet de lancer des démarches participatives d'ampleur plus ou moins importante : appels à idées et enquêtes, pour mieux comprendre les attentes du terrain, jusqu'au budget participatif, pour lancer des projets de co-création. La technologie numérique apparaît comme une opportunité de taille pour élargir massivement le nombre de participants à la décision publique.

Figure 4 : La Civic Tech



Dans le domaine de l'aménagement urbain, les collectivités cherchent de plus en plus à impliquer les habitants. Faire de la "concertation" était encore considéré en France il y a quelques années comme un « plus » qu'on pouvait éventuellement apporter au projet si on en avait le temps ou les moyens. Aujourd'hui, il devient clair que l'**urbanisme collaboratif**, associant une multiplicité d'acteurs, dont les habitants, constitue une véritable méthode de projet qui contribue significativement à accélérer et à conforter les processus de décision, à viabiliser dans la durée, des espaces d'activités et des lieux de vie, à inventer des réponses inédites face à des problèmes complexes, à rendre attractives des opérations difficiles à engager, à mieux répondre aux attentes des habitants et des acteurs économiques d'un territoire, à favoriser une éco-citoyenneté partagée et plus largement, à renouveler l'exercice de la démocratie.

Une démarche innovante basée sur la participation citoyenne, bien connue en Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis, commence à voir le jour en France, le **Place Making**. La démarche peut se définir comme une approche d'aménagement des espaces publics urbains qui se concentre sur la façon dont ceux-ci sont perçus, vécus et appropriés par les citoyens.

Pour ce faire, différentes actions sont entreprises : l'identification des utilisateurs potentiels, l'observation de l'environnement, des consultations publiques, des événements mobilisateurs, des enquêtes en ligne, des interviews sur site et à proximité afin d'évaluer les usages, besoins et attentes des utilisateurs.

Ces informations servent ensuite à élaborer et porter une vision commune aussi bien en termes de conception, que de gestion et d'animation, en s'assurant que, dans sa mise en œuvre, le projet favorisera l'appropriation et la vie du lieu par ses usagers. Les principes de l'**urbanisme tactique** sont alors utilisés pour tester et ajuster le projet.

L'urbanisme tactique propose en effet des aménagements légers, évolutifs et réversibles avec du mobilier facile à installer [et à désinstaller] pour tester in-situ de nouveaux usages et démontrer les changements possibles à l'aménagement d'une rue, d'une intersection ou d'un espace public. Il permet ainsi d'innover, d'expérimenter de nouvelles idées et d'inspirer des changements.

Depuis quelques années, les **initiatives citoyennes sur les espaces publics urbains se développent fortement**, témoignant d'un désir croissant de certains habitants de s'investir dans la conception et la gestion des espaces publics. Ceux-ci deviennent alors des lieux d'expression citoyenne et de fabrication du commun : intervention artistique, occupation temporaire ou pérenne, jardinage, urbanisme participatif, etc.

De nombreuses **actions éphémères** existent : organisation d'un pique-nique ou d'une action de nettoyage dans le cadre d'une journée WorldCleanup, utilisation temporaire d'un espace (Ex. : Park(ing) Day), etc. Ces « événements » sont à la fois une manière d'animer l'espace et d'interpeller la collectivité sur les usages potentiels de l'espace public. La facilité de mise en œuvre et le retour à l'état initial sont des arguments favorisant des actions originales voire disruptives.

D'autres actions s'inscrivent dans une **démarche plus pérenne de transformation** : végétalisation de délaissés, découpe de l'asphalte pour ajouter des plantations, street art...

Cette implication des habitants et usagers dans la gestion des espaces publics entraîne un changement de posture pour la collectivité : accompagner plutôt qu'aménager. On peut prendre l'exemple de la **demande de végétalisation des espaces de proximité** qui augmente parmi les habitants. Pour répondre à ce besoin, les collectivités peuvent mettre à disposition des bacs, créer des fosses plantées sur le trottoir, voire proposer des espaces verts existants. La signature d'une charte de végétalisation, suivie d'une autorisation d'occupation du domaine public (AOT) peut facilement être mise en place afin d'encadrer administrativement ces démarches.

En 2017, la Ville de Lomme (59) a voté une autorisation d'occupation temporaire de son domaine public, appelé permis de végétaliser, à toute personne qui s'engage à assurer la réalisation et l'entretien sur l'espace public d'un dispositif de végétalisation : arbres, arbustes, murs végétalisés, jardinières mobiles ou de pleine terre, keyholes, tuteurs, clôtures, signalétiques, plantations en pleine terre en pied d'arbre ou non, mobiliers urbains végétalisés, tels que les potelets, les fosses de pleine terre, ou toute autre forme laissée à son initiative et à sa créativité.

Projet Lively Cities à Wavre en Belgique ou comment un parking de centre-ville devient un **jardin urbain**



© Lively Cities



© Lively Cities

PASSÉ > PRÉSENT > FUTURS POSSIBLES

QUELLES SONT LES INFLEXIONS ET RUPTURES QUI POURRAIENT MODIFIER LES DYNAMIQUES EN COURS ?

La demande de participation citoyenne et de plus d'innovations démocratiques ont marqué l'actualité ces dernières années : Grand débat national sur tout le territoire sur fond de crise des gilets jaunes, cahiers de doléances en mairie, pétition en ligne record (« l'Affaire du Siècle »), grève pour le climat des lycéens, essor des civic tech, rôle des réseaux sociaux dans les mobilisations citoyennes, occupation temporaire de places publiques : les citoyens veulent aujourd'hui donner leur avis sur les décisions publiques, proposer leurs idées pour co-construire l'action publique, et les réseaux sociaux occupent une place centrale dans leur stratégie d'engagement et d'interpellation. Dans ce contexte, plusieurs critiques et difficultés peuvent être pointées en termes de démocratie participative selon Loïc Blondiaux, spécialiste de la démocratie participative.

La première critique a trait au caractère assez marginal de l'offre de participation dans la décision publique. La plupart des démarches de participation porte sur des questions relativement secondaires. Les autorités publiques hésitent à soumettre à la participation des projets ou des choix importants, par peur de la confrontation politique ou de perdre la maîtrise de la décision. Et, dans la grande majorité des cas, la participation n'influe pas sur la décision. Elle reste de l'ordre de la consultation plus que de la co-construction de la décision avec les citoyens. Bien souvent, elle n'est qu'un habillage pour entériner des choix déjà faits par les représentants. Lorsque les citoyens consultés ont le dernier mot, c'est pour une part de décision très résiduelle, comme c'est le cas avec les budgets participatifs. Il en résulte un manque de confiance des citoyens dans les dispositifs participatifs et une réticence de leur part à s'y impliquer.

La deuxième critique, massive, majeure et récurrente, concerne la représentativité des publics ou des personnes qui participent. Dans les dispositifs de participation ouverts, on constate une surreprésentation des catégories sociales les mieux intégrées et des individus plus âgés. Les jeunes, dont l'ancrage local est faible, sont en retrait dans les démarches participatives.

En conséquence, un certain nombre d'inflexions pourraient renforcer ou atténuer la participation citoyenne, avec à la clé des conséquences plus ou moins fortes sur les centres-villes.

D'abord, les jeunes pourraient davantage se mobiliser via le développement des dispositifs numériques. L'implication récente d'une partie d'entre eux dans les démarches nationales (Friday for Future) pourrait également les amener à davantage s'investir au niveau local.

Les formes de participations citoyennes descendantes, qui mobilisent globalement peu les citoyens (moins d'1 % d'entre eux participent au niveau local), pourraient également évoluer pour tenir davantage compte des attentes des citoyens, comme cela a été le cas avec l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat, en réponse au mouvement des gilets jaunes.

La crise sanitaire liée à l'épidémie du Covid-19 est une troisième source de rupture possible. Elle a en effet rebattue les cartes avec une mobilisation citoyenne inédite. De nombreuses initiatives ont ainsi vu le jour, comme par exemple la fabrication de masques par les habitants. Dans la lignée de cette mobilisation citoyenne, les institutions publiques ont très vite adapté leurs outils et façons de travailler à cette situation exceptionnelle, pour soutenir ces démarches et maintenir la proximité avec les habitants. Des plateformes d'entraide locale ont été mises en place, permettant de mettre en relation les bénévoles qui proposaient leur aide avec les habitants qui en demandaient. En outre, de nombreuses collectivités ayant conscience que cette crise constitue un bouleversement sans précédent dans le quotidien de leurs citoyens et qu'elle nécessite d'être surmontée de manière collective et solidaire, ont lancé des consultations citoyennes pour imaginer ensemble le monde d'après.

La crise sanitaire a également des effets sur les processus participatifs en tant que tels (débat public, concertations, dispositifs réglementaires). D'abord mis à l'arrêt, les méthodes et outils de concertation ont finalement été adaptés et de nouvelles pratiques ont été testées. La visioconférence et les outils collaboratifs numériques ont fait leur entrée en force dans le quotidien des praticiens de la participation, tout comme bon nombre de télétravailleurs. Aujourd'hui, entre le 100 % distanciel et l'hybridation avec le présentiel, les pratiques participatives se réinventent.

MICRO-SCÉNARIOS

Élaborés en atelier, ces scénarios proposent des avenir **possibles** de la variable étudiée, articulés à partir de trois hypothèses :

- **L'hypothèse tendancielle** s'inscrit dans la continuité des dynamiques en cours,
- **Deux hypothèses alternatives** transformatrices du centre-ville ont été élaborées autour de ce pivot central.

EFFONDREMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

La crise sanitaire liée au Covid entraîne un mouvement de repli sur soi de la part de nombreux citoyens, trop préoccupés par les difficultés économiques qu'ils rencontrent. Les collectivités mettent de côté les dispositifs citoyens, trop contraignants. Il en résulte que les projets mis en œuvre par les pouvoirs publics pour revitaliser les centres-villes suscitent de nombreux mécontentements et entraînent des conflits.

L'AVÈNEMENT D'UNE SOCIÉTÉ PARTICIPATIVE

Face à la crise sanitaire liée au Covid, la solidarité et la volonté de participer se renforcent. Les collectivités prennent conscience de la nécessité d'impliquer les citoyens dans les décisions qui les concernent et en particulier dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de résilience à long terme pour face aux aléas de toute nature. De nouvelles formes de participation citoyenne descendante voient le jour avec un recours plus important aux outils numériques et la mobilisation de nouveaux acteurs (classes populaires, jeunes...). Les collectivités intensifient leurs échanges avec la population, afin de renforcer l'acceptabilité, l'adaptabilité, la créativité, et la robustesse des projets qu'elles développent. Les propositions citoyennes pour revitaliser les centres-villes se multiplient et une véritable dynamique collective se met en place.

UNE PARTICIPATION CITOYENNE TRÈS LIMITÉE

La crise sanitaire et le respect de la distanciation sociale mettent un frein important au développement de la participation citoyenne ascendante. De leur côté, les collectivités recourent davantage aux outils numériques pour consulter la population, elles réduisent leurs budgets alloués aux dispositifs de participation citoyenne et n'organisent de consultation que sur des sujets d'aménagements annexes. Les acteurs qui participent restent limités au public traditionnel, une population formée, associative, militante ou politisée, et plutôt âgée. La population reste peu impliquée dans les réflexions sur la revitalisation des centres-villes.

RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES

- Les nouvelles formes de participation citoyenne, la rédaction, 27/07/2020, Vie Publique
- Y-a-t-il une forme de désenchantement vis-à-vis de la démocratie participative, Clément Le Folle, 12/02 /2020, La Gazette
- Comment les outils numériques renouvellent la démocratie locale, 6/11/2020, La Gazette
- Mission «flash» sur la démocratie locale et la participation citoyenne, Emilie Chalas et Hervé Saulignac, 6/12/2019, l'Assemblée Nationale
- Les citoyens, prochains décideurs de la ville, la rédaction, 18/01/2019, LVD Studio Urbain
- L'espace public : de l'expérimentation à l'émancipation citoyenne – alt.urbaine
- Tester des aménagements temporaires dans l'espace public (mesures de ralentissement, voie cyclable, etc.) - Bâtir ensemble la ville active
- La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux, 15/01/2018



Date de publication : février 2021

Rédaction : Aurore Sorin - Benoît Guinamard
Coralie Peyrot-Bégard - Stéphane Humbert

Contact : collegedeprospective@hautsdefrance.fr

Retrouvez l'actualité et les publications du collège sur le site de l'Agence Hauts-de-France 2020-2040
<https://2040.hautsdefrance.fr>

Photo page de couverture : © Région Hauts-de-France