

# 3<sup>es</sup> rencontres nationales des budgets participatifs

8 et 9 novembre 2018  
à Montreuil

Conférence Jeudi soir 8 novembre



## Conférence sur l'impact des budgets participatifs sur la démocratie en présence de Yves Sintomer

Yves Sintomer. Professeur de sciences politiques au CRESPA (Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris du CNRS), Yves Sintomer travaille sur l'histoire des procédures de démocratie participative et sur leurs formes actuelles. Mettant en évidence les expériences de démocratie délibérative à l'échelle locale, notamment en France et en Amérique Latine, il contribue par ses travaux à la diffusion des dispositifs participatifs.

Conférence animée par Judith Ferrando, co-directrice de Mission Publique

### **Judith Ferrando:**

Yves Sintomer, vous allez nous faire part ce soir de votre approche et de votre connaissance des budgets participatifs que vous cultivez depuis fort longtemps puisque dans les années 2000, vous avez rédigé un ouvrage<sup>1</sup> sur le budget participatif de Porto Alegre qui est resté pour tous ceux qui s'intéressent à cette question, une sorte de bible. Vous allez nous relater l'évolution des BP depuis les années 2000, le regard que vous portez aujourd'hui à la fois sur l'évolution du modèle et sur les impacts avérés et aussi peut-être les impacts potentiels du BP sur la démocratie et sur les organisations. L'organisation de cette conférence se fera en deux séquences. La première sera consacrée au témoignage de Yves Sintomer. La seconde invitera le public à échanger avec lui soit en posant des questions soit en partageant un point de vue et ce, en occupant la chaise laissée libre sur la tribune. Si vous le voulez bien. Il vous est également possible de rester dans la salle, parmi les participants.

### **Introduction de Tania Assouline, élue chargée de la démocratie locale et de la vie des quartiers à Montreuil**

Bonsoir à tous. Je remercie Yves Sintomer de nous avoir fait l'honneur de sa présence. Elle donnera une touche intellectuelle et de réflexion en lien avec la recherche, à ces rencontres. Le lieu « La Marbrerie » qui nous accueille ce soir est un lien emblématique du devenir des friches de Montreuil qui a un passé industriel important. Les espaces anciennement dévolus aux entreprises artisanales ou industrielles sont aujourd'hui, souvent transformés en lieu culturel à l'instar de la Marbrerie où sont produits des concerts, des rencontres, des expositions,... Ce lieu a été choisi pour vous proposer à la fois un temps de conférence et un temps convivial. La réflexion que nous menons sur les BP mérite en effet d'être ponctuée par un moment de respiration de fond. Dans un contexte de crise démocratique à l'échelle de notre pays mais également ailleurs, comme aux États-Unis, au Brésil, il est important que les acteurs locaux mettent en place des actions de démocratie participative qui vont permettre de l'approfondir. Une démocratie participative qui par certains aspects reste immature en France dans sa relation aux citoyens. Cette conférence devrait pouvoir apporter à tous, les éléments de réflexion qui nous aident à concevoir le mieux possible l'outil que représente le BP vers une plus grande démocratie participative.

<sup>1</sup>Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie Yves Sintomer et Marion Gret, La découverte et Syros. 1<sup>er</sup> édition 2002

**Judith Ferrando :**

La première question qui nous vient à l'esprit quand nous regardons dans le rétroviseur : comment en êtes-vous venu à vous intéresser aux BP, Porto Alegre, mais également ceux d'Europe et d'Asie ? Quel regard vous portiez sur ces premiers BP en termes de déploiement ? Quelles raisons motivaient les habitants à y participer et les institutions à les mettre en place ? A quoi ressemblaient-ils dans leur diversité ? Comment analysez vous le déploiement et les vagues successives des BP en France en particulier, mais ailleurs également, autour du monde ?

**Yves Sintomer :**

Au préalable, je souhaiterais remercier la ville de Montreuil pour son invitation. J'habite à Saint Denis. Quand on vient à Montreuil, on est quelque peu impressionné, surtout dans une salle comme celle de la Marbrerie. J'ai accepté cette invitation puis j'ai réalisé que je ne travaillais plus aussi systématiquement, depuis un certain temps, sur les budgets participatifs. Le dialogue qui va s'engager avec les habitants dans un deuxième temps me rassure quelque peu. Pour répondre à la question, les BP à l'origine sont nés à Porto Alegre au Brésil. C'était la pointe avancée d'un mouvement de transformation sociétale et politique des sociétés latino-américaines. Ils sont arrivés à l'occasion du tournant à gauche qu'a connu, pendant un certain temps, l'Amérique Latine. Ils impliquaient à la fois l'idée qu'il fallait inverser les priorités en faveur des plus démunis, transformer la politique en la démocratisant, améliorer la gestion publique en réduisant le clientélisme et la corruption et en améliorant la planification. Et du coup, c'était quelque chose qui certes n'était pas un modèle idéal avec de gros contrastes mais qui parlait à l'imaginaire des gens qui n'étaient pas sur place, qui parlait tellement que cela attirait les altermondialistes de tout bord et de facto en Europe, dans les années 2000, les villes qui ont mis en place des budgets participatifs étaient des villes qui avaient des maires ou des adjoints au maire qui avaient voyagé à Porto Alegre. La Banque Mondiale également s'y est intéressée. Finalement, si on utilisait mieux les deniers publics, si on réduisait la pauvreté, si on restaurait la confiance politique, alors cela pouvait être un instrument approprié par d'autres acteurs, citoyens, politiques, altermondialistes. En se répandant de cette façon, le BP est devenu l'un des instruments les plus populaires à l'échelle internationale dans l'innovation démocratique - et cela continue.

En même temps, on voit bien en Amérique Latine que cet outil a contribué à transformer la société mais qu'il ne l'a pas révolutionnée. On constate également qu'il n'a pas suffi à transformer certaines données culturelles qui font retour aujourd'hui.

Arrivé en Europe et en particulier en France, l'outil a été très politisé dans les années 2000 et en même temps, il s'agissait d'une version assez paradoxale de ce qui s'était fait originellement en Amérique Latine, et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, la dimension d'inversion des priorités sociales, de justice sociale, qui était centrale en Amérique Latine, n'existait pas en Europe. En France, malgré les proclamations politiques, il ne s'agissait pas de redistribuer l'argent vers les plus pauvres, vers les couches subalternes. Le deuxième paradoxe, c'est qu'en Amérique Latine mais aussi en Espagne et en Italie de façon plus claire, la forme des BP était décisionnelle ou co-décisionnelle alors qu'en France, ils ont été importés en se coulant dans le modèle de la proximité à la française. Cela devenait de la consultation sur l'affectation des finances publiques. Et puis, en Amérique Latine, là où cela fonctionnait le mieux, il y avait à la fois des initiatives qui venaient du bas, des mouvements sociaux, des mouvements urbains puis de nouvelles municipalités qui lançaient ce processus pour transformer leur façon de gérer, alors qu'en Europe, en France en particulier, la plupart du temps l'initiative venait du haut, de municipalités bien intentionnées qui voulaient initier le processus des BP mais sans que cela soit une demande des mouvements sociaux. Du coup, cela fait quelque chose d'assez différent. En une dizaine d'années, la plupart des initiatives se sont arrêtées à l'occasion d'un changement de municipalité mais aussi parfois par épuisement naturel. La transition a été le BP des lycées de la région Poitou-Charentes qui a été plus fidèle au modèle des BP d'Amérique Latine parce que véritablement décisionnel. Les personnes qui participaient pouvaient décider. La démarche n'a pas réussi à régler le déséquilibre entre les différents lycées mais elle a favorisé un rééquilibrage en faveur des établissements défavorisés. La démarche a été animée avec un grand sérieux et grâce à une forte volonté politique. Les aléas de la carrière politique de Ségolène Royal ont été un moteur d'abord, et ensuite un handicap pour la diffusion de cette expérience. Aujourd'hui, il existe en France une

nouvelle vague de BP assez différente de la première, plutôt décisionnelle ou co-décisionnelle. Ce n'est pas seulement de la parlotte. Lorsque cette démarche est menée sérieusement, elle implique de vraies modifications de la structure administrative et, souvent, elle mobilise des sommes nettement plus importantes que celles qui étaient mobilisées dans la première vague des années 2000.

**Judith Ferrando :**

Comment évalue-t-on les impacts des BP sur le fonctionnement de l'administration mais également les impacts sociétaux, l'impact démocratique ?

**Y. Sintomer :**

Commençons par les impacts politiques. Nous le savons tous : nous sommes dans une période tendue de l'expérience démocratique. Nous constatons un peu partout en Europe et au-delà les tendances autoritaires qui se font jour. Il faut comprendre que la démocratie ne s'arrête pas au XXe siècle avec le suffrage universel, L'État social, les partis politiques de masse. On a eu au XX<sup>e</sup> siècle un système politiquement complètement différent de celui du XIXe siècle et au XXIe, on ne va pas répéter les recettes du XXe siècle. Or, notre système politique global fonctionne encore avec des logiques et des institutions du XXe siècle. Et du coup, nous sommes devant une tâche à la fois immense et périlleuse, potentiellement enthousiasmante, pour réinventer la politique, l'action publique, la société. Dans cette perspective-là, les BP peuvent être des points d'appui pour transformer les choses. Dans une ville comme Montreuil, comme dans beaucoup de villes en France et en Europe, les partis politiques étaient les instruments qui permettaient une communication entre les citoyens et ceux qui tenaient les rênes du pouvoir. Aujourd'hui, je ne dis pas que les partis politiques ont cessé d'exister mais leur enracinement, leur façon d'organiser la société ne sont plus du tout les mêmes qu'auparavant. Il y a vraiment un problème d'organisation des décideurs par rapport à leur ville. Le BP, en termes politiques, manifeste d'abord le souhait de restaurer une vraie communication, un véritable lien, une vraie dialectique entre les décideurs et les citoyens. Il fait qu'il soit aussi un point d'appui pour une transformation globale. Mais du coup, il faut que cela permette de faire émerger la décision. La politique, si elle doit être dynamique, n'est pas un jeu à somme nulle. Ce n'est pas parce que les responsables politiques donnent du pouvoir aux citoyens qu'ils vont en perdre ; au contraire, cela peut l'augmenter. Je livre une anecdote. Lorsque je donne mes cours, je demande toujours à mes étudiants : « qu'est-ce que vous pensez du système politique ? En êtes-vous satisfaits ? Êtes-vous satisfaits des partis politiques ? » Parmi les étudiants, même parmi les étudiants de Sciences Po Paris, 90 % se disent non satisfaits. Et à Sciences Po, les insatisfaits sont souvent des futurs politiciens (rire). Quand j'ai soumis la question en Grèce pendant la crise financière, à 250 étudiants, les personnes se sont esclaffées en se demandant comment je pouvais poser une telle question. En Suisse, quand j'ai posé la question à un parterre d'étudiants, 90 % ont levé la main pour exprimer leur satisfaction. En ce qui concerne les partis politiques, seuls 50 % ont levé la main. En Suisse, l'interaction est complètement différente entre les citoyens et les politiques à travers la démocratie directe et le fédéralisme. Si l'on veut restaurer une dynamique positive et pas protestataire au mauvais sens du terme, entre la politique et le citoyen, il faut changer les choses. Le BP peut jouer en faveur de cette transformation.

Pour la société, les BP peuvent-ils reprendre cette dimension de justice sociale très présente dans les BP d'Amérique Latine ? La première réponse serait « on ne peut pas traire un bouc ! ». Les BP et la justice sociale en France, cela ne va pas ensemble. Je ne suis pas sûr que les BP français puissent vraiment contribuer à réduire les inégalités massives. Mais en revanche, cela peut permettre de réaffirmer ce que disait Henri Lefebvre, un sociologue français des années 60 : le droit à la ville, le droit des citoyens de transformer la ville. Si les BP portent sur des points suffisamment importants, suffisamment durables, cela peut apporter une transformation profonde dans l'espace urbain mais également social, dans les relations entre les associations. Les BP peuvent éviter qu'il y ait simplement des dialogues verticaux parallèles entre les associations et les différents groupes d'acteurs d'une part, et la municipalité d'autre part ; ils peuvent permettre des discussions transversales entre les associations et les groupes citoyens, avec par exemple un enjeu qui est « quid des couches les plus en difficulté ». Bien souvent, ceux qui sont absents du jeu institutionnel ne sont pas présents dans les processus du BP. C'est un enjeu assez fort.

Et pour ce qui concerne l'administration, je vous fais part d'une autre anecdote. Quand je parlais du BP - en donnant des exemples issus des pays d'Amérique Latine ou de la France - en Allemagne où j'ai vécu quelques années dans les années 2000, la réaction était « mais si votre administration locale n'est pas capable de transformer ses budgets, tout cela, c'est du vent. La participation va porter sur des broutilles. Elle ne va pas peser sur l'essentiel. Si une municipalité n'est pas capable de calculer combien coûte une école maternelle en faisant la somme de toutes les dépenses des différentes administrations, la participation finalement n'aura pas d'incidence sur les choses ». Il me semble que le défi qui consiste à transformer l'administration en lien avec la participation est immense. Dans cette perspective, le BP peut être une pression susceptible de contribuer à moderniser l'administration, à faire que les services publics soient vraiment au service du public. Ce n'est pas évident. Je le constate aussi dans mon université, où nous sommes souvent tellement éloignés du public auquel nous sommes censés enseigner.

**Nicolas Lepers, porteur de projet, ville de Grenoble :**

Que pensez vous du fait qu'un projet voté par la ville de Grenoble éventuellement à caractère social puisse obtenir une légitimité aux yeux de la municipalité et de la population ? Ce projet ne pourrait-il pas devenir une zone test pour les institutions, leur donner des idées et aboutir au développement de projets de même nature ? J'étais porteur d'un projet qui s'appelait « le lieu », un espace de débats et d'échanges de compétences entre les habitants au sein duquel nous proposons des discussions sur la diversité culturelle et sociale. Cette année, j'ai proposé un autre projet qui s'appelle « Camion abri pour les sans abri » vu comme une alternative à l'hébergement d'urgence (aménagement d'un camion de 38 tonnes).

**Y. Sintomer :**

Je ne peux me prononcer sur le contexte grenoblois, que je ne connais pas assez. De manière générale, en Amérique Latine, dans la plupart des cas, les règles ou les constitutions des BP permettaient l'émergence de projets adressés à des quartiers ou des groupes sociaux en difficulté. Ceux-ci avaient un coefficient appliqué qui leur permettait de les faire remonter dans la liste des priorités. Il me semble qu'en France aussi, nous pourrions prendre en compte cet objectif, à Grenoble comme dans d'autres villes : mettre en place un mécanisme qui favorise des projets plus sociaux que d'autres. Nous pourrions privilégier des projets plus écologiques que d'autres, qui permettraient d'avancer vers la transition écologique. Si nous passons à côté de cet enjeu, nous risquons de passer à côté de cette dimension sociale qui était fondamentale à l'origine des BP.

**Intervention d'une habitante :**

J'ai apprécié votre intervention notamment sur l'aiguillon que peut représenter cette nouvelle façon de faire vivre la démocratie face à la pesanteur administrative ou l'inadéquation de l'administration et les besoins des habitants. En tant que porteur de projet, nous nous sentons démunis parce que l'administration nous explique qu'elle est tributaire des règles qui elles-mêmes sont régis sous l'ascendance de l'intercommunalité. Nous voyons se déplacer le pouvoir vers les intercommunalités. Le BP, expression de la démocratie participative, n'est pas adopté par les intercommunalités qui disposent quant à elles, de moyens conséquents. Comment peut-on fédérer des projets citoyens de façon à peser et à devenir de véritables aiguillons capables de provoquer des transformations administratives qui s'imposent aujourd'hui. Notamment dans ce contexte d'urgence de transition écologique, climatique. Comment pouvons-nous agir à ce niveau-là pour installer un dialogue constructif ?

**Y. Sintomer :**

Vous soulignez deux choses qui sont fondamentales. La première : le mille-feuille administratif en France est absurde. Nous, les professeurs de sciences politiques qui tentons de suivre l'actualité pour expliquer aux étudiants le système administratif français, nous nous trompons en permanence parce que cela change tout le temps, c'est abscons même pour des universitaires. Imaginez ce que cela est pour un simple citoyen. Le niveau de l'intercommunalité est aujourd'hui le niveau le moins démocratique par rapport aux municipalités et d'autres niveaux supérieurs. Il faudrait que cela change. Or, il y a peu de signes en ce sens. Le deuxième point que vous

évoquiez porte sur la manière dont les structures politiques évoluent. Tout changement s'accompagne d'une coalition entre les mouvements qui viennent du bas qui se fédèrent, qui poussent...et puis des volontés politiques qui viennent d'en haut ou des personnes qui viennent du bas qui se font élire. Prenez les mouvements sociaux récents comme *Me too* : ils viennent du bas. En aval, il y a cependant aussi des tribunaux, des mesures législatives, des normes qui évoluent, il faut que cela bouge par en bas et par en haut.

#### **Tania Assouline :**

La création des intercommunalités répond à la nécessité de mutualiser les moyens. Elles détiennent de plus en plus de pouvoirs mais elles ne disposent pas de systèmes démocratiques intégrés. Les élus ne sont pas directement élus donc ce n'est pas étonnant que les collectivités locales qui mettent en place les BP sont majoritairement des villes et récemment des départements dont les représentants sont également élus. L'échelon communautaire se développe fortement. Aucune réflexion sur les BP n'a émergé à ce niveau parce que les élus des communautés de communes ne sont pas dans la relation directe aux citoyens. Selon moi, la mise en place des BP est conditionnée par la transformation du système représentatif des échelons communautaires en un système représentatif direct. Une nouvelle relation directe avec le citoyen induira de fait la mise en place de BP.

#### **Y. Sintomer :**

Il ne me semble pas que le lien entre l'absence d'élection directe du personnel politique des communautés d'agglomération et l'absence de BP soit établi, notamment quand nous observons d'autres pays. L'agglomération pourrait au contraire devenir un lien privilégié pour lancer des initiatives participatives, tisser des liens et coordonner, stimuler les initiatives participatives qui se font au niveau des municipalités. Cette perspective ne doit pas être abandonnée et nous ne devons pas attendre la jour où nous élirons directement le maire ou la maire de l'agglomération au suffrage universel pour s'engager dans les BP à l'échelle de l'agglomération.

#### **Gérard Bohner, maire-adjoint de Clermont-Ferrand, chargé de la démocratie de proximité :**

Dans votre introduction, je suis surtout sensible à votre approche des limites de notre démocratie. Je suis interrogatif sur l'évolution de la démocratie directe. Nous constatons que les instances de démocratie directe sont le fait d'une couche sociale que l'on pourrait résumer ainsi : « les cadres moyens retraités blancs propriétaires ». Au début de mon mandat, en 2014, j'ai constaté que les instances de démocratie directe ne fonctionnaient pas et cela, aux yeux de tous : les élus qui n'y trouvaient pas d'intérêt, les habitants qui étaient mécontents, les agents qui s'en trouvaient embarrassés. Nous avons mis un terme à ces instances et nous en avons tiré la leçon : seul le pouvoir peut asseoir la démocratie directe. Et le BP va dans ce sens : la population détient une prise directe sur une part du budget d'investissement quand bien même celle-ci ne représenterait que 5 % . Tout le monde s'y retrouve. Les élus sont séduits. La population est emballée. Les services s'y engagent y compris en lien avec les services métropolitains qui bien que non concernés directement, y trouvent leur compte. La difficulté tient au fait que nous devons obtenir un minimum de représentativité et notre souci a été principalement celui-là : sortir de l'exclusivité « cadres moyens retraités blancs propriétaires » pour toucher d'autres couches de la population notamment au sein de la jeunesse. On y parvient petit à petit mais notre capacité de mobilisation connaîtra une limite : nous serons confrontés à une forme de lobbying constituée en faveur de tel ou tel groupe social qui cherchera à obtenir une bribe de pouvoir. De ce point de vue, je ne suis pas sûr que la démocratie directe doive supplanter la démocratie représentative, qui bien qu'imparfaite, joue son rôle. Les outils de démocratie directe ont pour fonction de booster à mes yeux, le processus démocratique général. Envisager qu'il puisse se substituer à lui, c'est laisser la place à des groupes sociaux qui pourraient devenir hyper agissants en particulier ceux qui sont structurés.

#### **Y. Sintomer :**

Je partage totalement votre analyse : si un véritable pouvoir n'est pas donné aux instances de démocratie directe, elles ne servent à rien. Au Portugal, le système fonctionne vraiment et on y trouve la plus forte densité de BP en Europe parce qu'on leur donne un pouvoir réel. Petite nuance par contre sur votre analyse de la démocratie directe qui ne mobiliserait que des « cadres

moyens retraités blancs propriétaires ». Les politiques institutionnelles indirectes présentent la même limite. Quelles doivent être les relations entre la démocratie représentative et la démocratie participative ou directe. On a fait de la démocratie participative un complément secondaire. La démocratie représentative reste centrale et on y ajoute un supplément d'âme en y ajoutant un petit peu de participation. Cela n'est pas assez ambitieux. Une alternative consisterait à faire en sorte que la démocratie participative constitue un autre pilier, une autre jambe de notre système : en créant une interaction entre les deux et pas simplement un supplément d'âme. Nous sommes au début d'un mouvement qui va nous emmener assez loin. Je crois que si nous ne facilitons pas ce mouvement, l'impression que le système politique fonctionne en vase clos risque d'être instrumentalisée par des courants dangereux pour notre démocratie.

**Gérard Bohner :**

Ma préoccupation porte sur le fait que l'on doit pouvoir s'adresser au maximum, à l'ensemble de la population.

**Y. Sintomer :**

Vous soulevez un point fondamental. Il existe des moyens pour répondre à cette préoccupation. Le rapport Bacqué-Mechmache part de la mobilisation d'associations, de personnes issues de l'immigration qui ne trouvaient pas leur place dans la politique institutionnelle. En cela, c'est un rapport qui venait « d'en bas » et d'associations qui souhaitaient créer un tissu de structures dans des quartiers similaires à ceux du Haut-Montreuil. Le rapport propose deux mesures importantes qui sont des réponses très intéressantes mais qui ont largement été mises dans le tiroir. La première part de l'organisation communautaire, c'est-à-dire de l'organisation durable du tissu associatif dans les quartiers difficiles et ce, travers des associations, avec des institutions extérieures à la municipalité pour aider les gens à s'auto-organiser. Ce volet sur notre territoire est très peu développé et il a été complètement négligé dans les suites données à ce rapport. La seconde proposition pour plus de diversité consistait à recourir au tirage au sort pour constituer des mini-publics afin d'attirer d'autres catégories d'habitants. Afin de le rendre pérenne et lui donner du sérieux, mettre en place ce système doit s'accompagner d'une rémunération des citoyens tirés au sort. Après tout, les élus, les agents municipaux, les universitaires, les consultants sont rémunérés. Pourquoi demander aux habitants qui ne sont pas particulièrement intéressés à la chose publique de donner de leur temps pour la collectivité sans rétribution ? Quand nous tirons au sort un conseil citoyen et que nous ne rémunérons pas, au bout de deux ans, il n'y a plus personne.

**Tania Assouline :**

Je souhaiterais revenir sur deux points 1/ le BP comme outil au service d'une justice sociale à travers la réalisation de projets dans des quartiers en difficulté 2/ Le BP comme outil d'élargissement de la participation citoyenne. Parmi les BP mis en place, certains exemples vont dans ce sens. A Paris notamment, les projets dans les quartiers politique de la ville reçoivent des points supplémentaires. A Montreuil, les 14 quartiers de la ville bénéficient d'une part égale du budget du BP. Par conséquent, tous les quartiers sont couverts. Cette règle a permis à certains quartiers dits en difficulté, où la culture de la participation était absente, de connaître une mobilisation citoyenne. Le pouvoir de décision octroyé aux habitants de ces quartiers qui aboutit à des réalisations concrètes dans un temps relativement court... Toutes ces conditions favorisent une mobilisation. Certains habitants qui ont déposé des projets qui ont été ensuite réalisés ont commencé à s'investir dans les conseils de quartier. Cela demande certes un véritablement accompagnement sous la forme de services publics de proximité bien structurés (les antennes de quartier, les centres sociaux, les antennes-jeunesse). Nous ne serions pas en capacité de mobiliser ce public et d'accompagner l'émergence des projets, avec pour seul relais, le service démocratie participative. Concernant le tirage au sort proposé par le rapport Bacqué-Mechmache, nous l'avons adopté pour les conseils citoyens. Personnellement je n'ai pas été convaincue d'emblée par la méthode parce que je considérais que cela rajoutait des instances de participation notamment à côté des conseils de quartier qui avaient leur légitimité à participer à la politique des quartiers dits prioritaires, notamment les contrats de ville. Nos 5 conseils citoyens vivent aujourd'hui. Les habitants sont appelés à participer à un nombre important de réunions du fait que la politique de la ville se fait à plusieurs échelons. La question de la rémunération se pose en effet.

Nous devons accompagner la structuration de cette communauté associative impliquée dans les quartiers. Or force est de constater que les budgets en faveur des associations diminuent et qu'elles se trouvent en difficulté.

### **Christine Walid Chargée de mission à Brest Métropole :**

Je souhaiterais revenir sur l'articulation d'échelle quartier/ville/EPCI, communautés d'agglomérations ou métropoles. Brest est considéré comme la métropole la plus intégrée de France. La totalité des compétences relevant des espaces publics lui ont été transférées. Donc la question s'est posée de savoir comment lancer un BP à des échelles communales qui sont dépourvues des compétences et des budgets propres à la mise en place de BP. Nous avons initié non pas un BP métropolitain mais un BP communal soumis au bon vouloir des communes. Nous avons mobilisé un budget spécifique et nous invitons les villes membres de la métropole à s'engager si elles le souhaitent dans la démarche. Pour les volontaires, on dote une enveloppe spécifique. La métropole en partant du constat que l'EPCI représente l'échelle la moins participative se pose la question du lien avec les citoyens. Comment rendre le système plus démocratique ? Non seulement pour les décisions qui concernent le cadre de vie des habitants mais également dans des champs plus larges comme le climat. Pour les politiques climatiques, nous formons des citoyens-relais du climat, des composteurs-pailleurs, des ambassadeurs. La métropole de Brest est la preuve que nous pouvons initier un BP à l'échelle d'un EPCI. Le BP induit des changements au sein de l'administration et l'enthousiasme des fonctionnaires dont certains participants témoignent doit être relativisé ; pour exemple, la prégnance des bastions techniques (la voirie, le patrimoine) dans lesquels les agents revendiquent leurs compétences d'expert. Nous avons beaucoup travaillé le volet interne, la sensibilisation sur le terrain pour que les idées des habitants soient rendues réalisables. Il est facile pour un technicien de censurer un projet pour des raisons juridiques, techniques, réglementaires. L'idée de notre sensibilisation visait le changement de posture : ne pas revenir sur l'intention des habitants porteurs qui LEUR appartient et qui doit être respectée, ne pas censurer. Confrontés aux désirs des habitants, ils sont contraints de faire preuve de créativité et s'en trouvent en définitive satisfaits. Parfois, les techniciens et les habitants se retrouvent sur un terrain commun quand le projet procède également d'une volonté de l'administration. Le verdissement, la biodiversité, le lien social, le vivre ensemble. Autant de thématiques qui intéressent la métropole et les communes et dans lesquelles les habitants « osent » proposer (Un projet de Don Truck, un camion à dons). Un point crucial à souligner qui a son poids pour donner du crédit à la démarche des BP : c'est le vice-président aux finances qui porte les BP.

### **Y.Sintomer :**

Quand on prend les choses au sérieux, on obtient ce que vous décrivez. L'échelon de l'intercommunalité se révèle lui aussi inventif et peut permettre d'avancer plus vite qu'on ne le pense. Cela suscite de l'espoir et de l'envie. L'écueil à éviter est le manque d'ambition. Il vaut mieux ne rien faire que de lancer quelque chose de médiocre. Le risque en ce cas, comme nous nous en sommes convaincus en Italie et en Espagne, est que les habitants qui s'y engagent ressortent plus mécontents qu'ils n'y étaient avant d'y entrer parce qu'ils avaient des attentes et qu'ils sont déçus. Le deuxième écueil à éviter : une fois passée la phase d'expérimentation initiale reposant sur le volontarisme de quelques personnes (élus, techniciens, associations, habitants), il faut arriver à « routiniser » mais sans lasser afin de pérenniser la démarche. « Routiniser » implique de former les agents, les techniciens de la collectivité, reconnaître les efforts qu'ils font, notamment les temps additionnels de travail. Au départ, la collectivité s'appuie souvent sur des consultants et dans un second temps, il s'agit d'internaliser des modes de faire tout en conservant une capacité d'expérimentation, éviter de figer les modèles. Un conseil : la volonté constatée à Brest est un incontournable mais sans trop de politisation. D'une certaine manière, à Montreuil, nous verrons si le BP perdure dans le cas où l'équipe municipale perd les élections : c'est à l'aune du maintien du BP par la nouvelle équipe que nous pourrions affirmer que vous avez réussi ! Un autre enjeu : le BP doit faire l'objet d'échanges, de débats. A l'échelle intercommunale, le succès du BP a reposé sur le fait que chaque quartier, chaque association n'était pas seulement amené à défendre son bout de gras face aux décideurs. Le BP oblige les porteurs à arguer de l'intérêt général, y compris face aux autres habitants. Trop longtemps, on parlait du principe que les habitants pouvaient exprimer des intérêts particuliers sous la forme de projets et que les politiques

étaient investis de l'intérêt général à charge pour eux de faire la synthèse des intérêts particuliers. En Poitou-Charentes, un cas que j'avais appelé « le paradoxe de la rue Jourdain » est illustratif. Les habitants de la rue Jourdain avaient obtenu que la voie devienne à sens unique. La conséquence en a été que la circulation s'est reportée dans un quartier voisin. Les riverains de celui-ci se sont tournés vers les élus pour réclamer la fin des nuisances, et les services municipaux ont du coup opté pour piétonniser la voie. Les élus se targuaient que sans eux, aucune décision censée n'aurait pu être prise mais en réalité, à aucun moment, il n'y avait eu de discussions transversales entre les deux conseils de quartier. On doit organiser le débat.

Nous avons tendance à multiplier les instances de participation, celles qui sont requises par la loi, et les autres créées localement. Nous devons veiller à ne pas épuiser le fonctionnement de ces instances. Comment penser un système global de la participation? Dans les villes qui ont réussi à mener des BP, la connexion entre les instances fonctionne bien. Nous devons articuler le BP avec les autres processus participatifs.

**Yvon Le Hérissé, habitant de Montreuil, membre du collectif d'animation du conseil de quartier La Noue- Clos Français :**

Je suis cadre moyen retraité blanc. J'étais auparavant fonctionnaire. Mon statut de retraité me permet de mener des activités que je ne pouvais pas faire pendant mes années de fonctions professionnelles. J'étudie, je lis. En tant que fonctionnaire, je ne m'interrogeais pas sur la compétence des habitants faute de temps. Je me limitais à leurs compétences d'usage. Depuis que je ne travaille plus, j'ai découvert ADT Quart Monde qui met en lumière les savoir-faire des plus défavorisés que je qualifie d'extraordinaires. J'ai également étudié les pratiques « urbanisme et démocratie ». Les compétences d'usage des habitants ne sont pas limitées à leurs propres pratiques. Il y a des compétences individuelles et les compétences collectives. On dit que les partis politiques sont les relais naturels des habitants qui reconnaissent dans la parole des politiques leurs propres paroles parce que les politiques seraient issus des quartiers populaires. Dans mon quartier, aucun élu n'est issu d'un quartier populaire. Cette compétence politique, les gens la possèdent également. Un ouvrage rédigé par un anthropologue américain (les métiers à la c...) mentionne que 30% des personnes considèrent que leur travail est « un boulot à la c... ». Pour ma part, en tant que fonctionnaire, je faisais un « boulot à la c... » parce que je me cantonnais aux procédures qui étaient les miennes. A Montreuil, aujourd'hui, nous parvenons à une véritable co construction.

**Y. Sintomer :**

Songez à ce qu'aurait pu devenir la ville de Paris si nous avions laissé faire les techniciens des années 1970. Nous aurions des autoroutes urbaines, des souterrains qui devaient conduire les véhicules jusqu'au plein cœur de Paris. Les associations et les habitants ont imposé une vision de l'urbanisme qui a été reprise des années après par la municipalité. Cette vision ne découlait pas d'une expertise d'usage mais d'une autre approche de ce que devait être l'urbanisme du 21<sup>e</sup> siècle.

**Yvon Le Hérissé :**

C'est un questionnaire que je soumetts aux urbanistes qui travaillent sur le NPNRU2 La Noue. Le risque est qu'ils nous conduisent vers les mêmes erreurs que nous avons réalisées dans les années 60 (parkings, dalles) si on ne prend pas en compte les compétences politiques (citoyennes) des habitants du quartier.

**Y. Sintomer :**

En France, nous avons une éthique professionnelle des experts qui les amènent à se placer au-dessus des autres. A tous les niveaux, même au sein de l'enseignement supérieur, où les professeurs n'acceptent guère que leurs cours soient évalués par les étudiants.

**Tania Assouline :**

Concernant la posture d'experts, je peux donner un exemple. Les habitants souhaitent depuis des années réaménager un espace. Les services se sont renvoyés la balle notamment sur la question de la gestion de la propreté du terrain. Le projet a fini par être élu au BP, ce qui nous a permis de sortir des méandres administratifs qui font que rien ne bouge. Un autre projet porté par une



association vise à former les femmes au bricolage. Ce projet mobilise plusieurs services qui déploient une énergie considérable pour trouver les solutions juridiques et mettre à disposition un lieu qui pourra accueillir le projet. Les services sont obligés de trouver des solutions et cela casse le côté « expert-technicien ».

**Un habitant de Grenoble, président d'un comité de liaison d'un quartier :**

La participation à mes yeux souffre d'un manque de résultat. Et c'est en cela que le BP est formidable parce que nous pouvons constater des résultats. Mais il y aurait beaucoup de citoyens qui aimeraient pouvoir donner leurs avis sur d'autres choses que cette part réservée au BP. Quand pourrions-nous nous prononcer sur l'affectation du budget en fonctionnement ? On peut comprendre que l'équipe élue entende mettre en œuvre son programme en début de mandat. Mais par la suite, la municipalité pourrait consulter les habitants sur des choix à opérer. Le découragement des participants vient du fait que l'on ne se sent pas souvent écoutés. Nous avons beaucoup à dire. Pourquoi ce sont toujours les cadres moyens blancs qui participent ? Personnellement, je suis moi-même devenu citoyen professionnel et cela en 4 ans. Je m'implique et je fais ça avec ma bande de copains. Impliquer d'autres personnes nécessite que l'on donne l'impression qu'ils peuvent agir réellement en précisant les règles du jeu en amont. Il doit y avoir des résultats. Il faut que la participation infuse à tous les niveaux, peut-être à un petit niveau mais que cela soit partout.

**Judith Ferrando :**

Peut-on envisager de soumettre à la participation, les choix budgétaires, d'autres choix budgétaires que le BP ?

**Y. Sintomer :**

Dans la première vague des BP en Allemagne, nés dans un contexte de baisse des budgets alloués par le pouvoir fédéral aux pouvoirs locaux, une ville avait lancé un BP non sur les investissements mais en demandant aux habitants pour quelles priorités ils souhaitaient opter : augmenter les impôts locaux, fermer certains services... Si nous avons régulièrement de tels débats, y compris dans les moments difficiles, avec l'assurance que la participation aura un effet réel, les habitants s'y intéresseraient et pourraient retrouver une certaine confiance dans la politique. Nous ne devons pas attendre de nouvelles élections pour amorcer ce tournant et résoudre de telles questions.