

Mémoire sous la direction de Véronique Oury
Université de Strasbourg - EM Strasbourg Business School
Master 2 MAE AlsaceTech 2018-2019

Laurie Kruppenacker

LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A SCHILTIGHEIM

DONNER UNE NOUVELLE PLACE AUX CITOYENS DANS
L'ELABORATION DE PROJETS PUBLICS



REMERCIEMENTS

Je voudrais dans un premier temps remercier les élus et les agents de la Ville de Schiltigheim, pour m'avoir accueillie dans le cadre de mon stage et m'avoir donné la chance de poursuivre mon travail au sein de la mairie, en tant que chargée de mission démocratie participative et développement durable. Un merci particulier à Sarah Laymand, ma tutrice de stage et désormais collègue, pour sa présence, ses conseils et son soutien au quotidien. Merci aussi à Camille Mulumba et Pauline Bur, avec qui j'ai travaillé tout au long de cette période. Je tiens également à témoigner ma reconnaissance aux élus, Danielle Dambach, maire de Schiltigheim, Nathalie Jampoc-Bertrand et Patrick Maciejewski, adjoints de la ville, Aurélie Lescoute et Sophie Santin, conseillères au sein du conseil municipal, ainsi qu'à Anne-Laurence Bing, directrice générale des services.

Je remercie Véronique Oury, ma directrice de mémoire, pour m'avoir suivi lors de la réalisation de ce mémoire, pour la qualité de ses conseils et références.

J'adresse mes sincères remerciements à toute l'équipe pédagogique du Master 2 Management et Administration des Entreprises de l'Ecole de Management de Strasbourg pour m'avoir transmis les bases théoriques nécessaires à l'élaboration de ce mémoire. Mes remerciements s'adressent plus particulièrement à Jean-Philippe Bootz, responsable du Master MAE AlsaceTech, pour m'avoir apportée les outils méthodologiques nécessaires à l'élaboration d'un mémoire académique. Je remercie également Aurélie Schirmann, gestionnaire de scolarité des masters universitaires, pour sa réactivité et son investissement.

J'aimerais exprimer ma gratitude à Barbara Morovich, qui m'a initiée au travail de recherche dans le cadre de mon Master à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Strasbourg et qui m'a accompagnée dans mon travail de recherche de références pour ce nouveau mémoire. Ses conseils m'ont été d'une aide précieuse.

Merci à tous les habitants de la ville de Schiltigheim avec qui j'ai pu échanger, les habitants dits "ressources" du budget participatif, les habitants du quartier des écrivains, les habitants impliqués dans les concertations et tous ceux que j'ai pu rencontrer par ailleurs. Chacun de nos échanges m'ont permis d'avancer dans mon travail et dans mon analyse.

Enfin, je remercie mes proches, Isabelle Wolff et Sarah Wolff pour l'aide qu'elles m'ont apportées pour la relecture de mon mémoire. Ainsi que mes parents Nadine et Philippe Krummenacker, et Aurélien Hoehn, pour m'avoir encouragée à poursuivre mes études après l'obtention de mon Diplôme d'Etat d'Architecte.

SOMMAIRE

Introduction - p.5

Revue de littérature - p.8

Problématique - p.13

Méthodologie – p.14

Corpus – p.17

CHAPITRE 1 : LES MOTIVATIONS QUI POUSSENT AU CHANGEMENT

- 1) Une crise de légitimité politique – p.20
- 2) Des objectifs de gestionnaires – p.23
- 3) Des arguments d'ordre sociale – p.25

CHAPITRE 2 : LA MISE EN PLACE DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE

- 1) La formalisation d'une méthode – p.29
- 2) La conduite du changement en interne – p.36
- 3) L'application d'un plan de communication – p.45

CHAPITRE 3 : PRECONISATIONS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXES

- 1) Impliquer de nouveaux citoyens dans la démarche - p.51
- 2) Amélioration des étapes de conduite du changement – p.53
- 3) Inscrire le changement dans la durée – p.57

Conclusion - p.60

Bibliographie – p.62

Annexes – p.65

Table des matières – p.94

INTRODUCTION

Ce travail de recherche aborde la question de la mise en place de la démocratie participative à l'échelle locale. Il a pour vocation de comprendre les démarches qui permettent à une collectivité locale de favoriser la participation citoyenne, donnant une nouvelle place au citoyen, dans le cadre de projets publics. Pour illustrer cette analyse, nous nous intéresserons à deux outils de participation pouvant être appliqués à l'échelle d'une ville : le budget participatif et les rencontres publiques visant à faire participer les citoyens à un projet précis. Afin d'appréhender ces processus, nous allons dans un premier temps étudier les motivations qui ont fait naître la volonté ou le besoin de démocratie participative au sein des collectivités locales. La compréhension de ces motivations et donc des objectifs qu'elles induisent, nous permettra dans un second temps, d'analyser la manière dont ces volontés sont formalisées au sein de la collectivité, afin d'obtenir des méthodes pouvant être appliquées aux projets de la ville. Cette formalisation donne au citoyen la possibilité, dans une certaine mesure, d'acquérir un nouveau rôle dans l'aménagement de sa ville. L'implication des citoyens impacte les modes de fonctionnement de la collectivité et afin qu'elle soit intégrée dans les modèles de gestion de projet en interne, il est important de ne pas négliger le travail à mener au sein de la collectivité pour conduire le changement. Cet aspect sera traité dans le dernier chapitre de ce mémoire. Avant d'entamer l'étude de la mise en place de la démocratie participative au sein des collectivités locales et pour en comprendre les enjeux, il est important d'introduire le contexte dans lequel cette démarche vient se placer.

Aujourd'hui, nous ne pouvons plus ignorer la volonté qu'ont les citoyens de s'exprimer, en dehors des périodes électorales, qui ne leur suffisent plus. La nécessité d'un besoin de dialogue permanent se fait ressentir. La crise des gilets jaunes illustre pleinement ce virage, en

réinterrogeant la question de la démocratie. Jean-Nicolas Birck introduit cette instabilité : « L'idée démocratique, en dépit de ses fondements antiques, ne paraît donc toujours pas stabilisée et sa simple évocation suffit à susciter de vives polémiques, renforcées par la forte charge émotionnelle qui la sous-tend »¹.

Le citoyen ne veut plus se laisser gouverner par des instances qui le représentent, sans être informé des choix qui le concernent, sans pouvoir intervenir dans les processus décisionnels lorsqu'il en ressent le besoin. Barge et Solère décrivent ce nouveau citoyen dans leur ouvrage : « Avant d'être un citoyen, il est donc un individu devenu plus exigeant en raison des moyens et informations mis à sa disposition »². Ce serait donc cela l'origine de la montée en puissance de l'engouement pour la participation : les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent au citoyen de prendre connaissance d'un grand nombre d'informations, auquel il n'avait pas si facilement accès auparavant, cette facilité d'accès à l'information lui permet également d'avoir un avis sur des décisions qui sont prises sur le territoire et de le partager. Le citoyen peut désormais exprimer facilement, à l'aide des NTIC, son approbation ou sa réprobation. Des avis que les systèmes de gouvernance ne peuvent plus ignorer, Barge et Solère font ce constat : « Le citoyen d'aujourd'hui est plus difficile à « administrer ». »³ Ils soulignent cette complexité nouvelle pour les administrations mais ils y voient une opportunité : « Sa volonté d'investissement [du citoyen] est également à l'origine d'une nouvelle forme de richesse. Sa soif d'information est une forme de régulation de la chose politique. Les administrations vont devoir rendre des comptes, et apprendre aux citoyens à comprendre ces comptes. »⁴ Nous pouvons y voir là toute l'ambivalence de la notion de démocratie participative. Les citoyens peuvent désormais partager leur avis sans que les administrations les y invitent, ce qui donne lieu à une certaine dualité : les administrations publiques peuvent prendre connaissance des avis des citoyens sans pour autant devoir en tenir compte et les citoyens rebondissent sur des informations qui peuvent parfois être tronquées ou incomplètes. L'ouverture à la participation semble se profiler comme un compromis pour renouer le dialogue entre les décideurs et les usagers.

¹ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.17

² Barge (Christophe) et Solère (Thierry), *La ville de demain*, Cherche Midi, 2014, p.150

³ Barge (Christophe) et Solère (Thierry), *La ville de demain*, Cherche Midi, 2014, p.150

⁴ Barge (Christophe) et Solère (Thierry), *La ville de demain*, Cherche Midi, 2014, p.150

Face à ce nouveau besoin, la démocratie participative est introduite « comme un élément central de la nouvelle action publique locale »⁵ selon Jean-Nicolas Birck. Il évoque également le lien entre la démocratie participative et une thématique inévitable lorsque l'on évoque les politiques publiques : le développement durable. En effet, la démocratie participative est une thématique qui est étroitement en lien avec les problématiques de développement durable, nous pouvons aller jusqu'à dire qu'elle fait partie de ses fondements. L'explication de Birck met ce constat en évidence : « le développement durable promeut une dimension réflexive et prospective de l'action publique [...] associer l'ensemble des acteurs à la définition des enjeux et à la construction de l'action publique garantirait le développement de comportements civiques [...], plus respectueux de l'environnement."⁶ C'est donc pour respecter ce critère, que la démarche Agenda 21 prévoit de mener "une consultation ou une concertation de la population avant toute prise de décision. »⁷

Selon Jacques Chevallier, professeur de droit public, la pratique de la participation n'est pas nouvelle au sein de l'administration, mais celle-ci va désormais au-delà des démarches de consultation, en laissant aux administrés, la possibilité d'intervenir dans les processus décisionnels.⁸

⁵ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.77

⁶ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.77

⁷ Barbier (Valérie), Frois (Pierre) et Le Masne (Pierre), « Service public et développement durable », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°2, Armand Colin, 2003, p.332

⁸ Chevallier (Jacques), "De l'administration démocratique à la démocratie administrative", *Revue française d'administration publique* n°137-138, Ecole nationale d'administration, 2011, p.224

REVUE DE LITTERATURE

La participation des années 1960 et d'aujourd'hui

Selon Jean-Pierre Gaudin, professeur de science politique, le terme "participation" tel que nous l'étudions dans ce travail de recherche, trouve ses origines dans les années 1960-1970, il explique qu'il "a émergé à l'occasion des mobilisations de masse et des mouvements « radicaux » américains"⁹. D'après lui, « Le désir de participer a été d'abord porté par des mobilisations collectives et des mouvements sociaux qui désespéraient de se faire entendre par les partis classiques »¹⁰. Il s'agit là d'une démarche *bottom-up*¹¹, qui a été initié par le peuple afin de pouvoir s'exprimer, il impose la participation sans que cela soit organisé. Gaudin parle d'un « spontanéisme de la participation »¹². Nous pouvons lire dans son article que « En France, les pouvoirs publics sont à cette époque contraints d'ouvrir des scènes improvisées de discussion en réponse aux mobilisations des comités de quartier ou des associations d'usagers »¹³. La spontanéité ne qualifie plus aujourd'hui la participation et ce depuis les années 1990. En effet, d'après Loïc Blondiaux, professeur de science politique également, « les années 1990 sont marquées par un mouvement « descendant » ou top down : ce sont les autorités municipales qui sont à l'origine de la quasi-totalité des expériences, qu'elles initient et contrôlent [Gontcharoff, 1999, p.305-328]. »¹⁴ Ce sont donc désormais les collectivités qui régissent la mise en place de dispositifs participatifs avec des objectifs qui

⁹ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.43

¹⁰ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.43

¹¹ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.121

¹² Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.44

¹³ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.44

¹⁴ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.121

peuvent être multiples et variés. Maurice Blanc, sociologue, cite parmi les objectifs de la participation : l'aide à la décision, l'ajustement aux opinions et le développement de la puissance d'agir des habitants.¹⁵

Une intervention à l'échelle locale

Les différents ouvrages traitant de la participation mettent en évidence l'échelle à laquelle ces dispositifs sont appliqués. Comme Blondiaux et Sintomer¹⁶, Marie-Hélène Bacqué souligne le fait que « Ces dispositifs ont en commun de cibler des territoires spécifiques, de solliciter la participation des habitants et de valoriser l'échelon local comme niveau pertinent d'intervention et lieu d'élaboration de consensus territoriaux »¹⁷. En effet, l'intervention à l'échelle locale est la plus pertinente puisqu'elle sollicite l'intérêt des habitants sur des projets de proximité, qu'ils connaissent et maîtrisent jusqu'à un certain point. De plus, c'est également à cette échelle que nous pouvons réunir, physiquement, le plus facilement les participants afin de les conduire à participer. Blondiaux évoque une meilleure diffusion de la démarche à l'échelle municipale¹⁸ et relève également des tentatives plus abouties¹⁹. Blanc vient apporter une nuance sur l'efficacité de la participation de proximité, en évoquant l'influence des métropoles. Il explique que d'après Hamel « lorsque des décisions se prennent à cette échelle [de la métropole], la participation des citoyens à l'échelle de leur quartier n'a pas beaucoup de sens et qu'elle est au mieux une consultation »²⁰

¹⁵ Blanc (Maurice) "Démocratie participative et classes moyennes", *Espaces et sociétés* n°148, janvier 2012, p. 231

¹⁶ Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. "L'impératif délibératif", *Politix*, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. p. 21

¹⁷ Bacqué, " Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux Etats-Unis et politique de la ville en France", in Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.81

¹⁸ Legros (Claire) "Démocratie participative : « Les villes sont devenues les lieux de l'innovation politique »", *Le Monde*, Mars 2017, disponible en ligne: https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2017/03/30/democratie-participative-les-villes-sont-devenues-les-lieux-de-l-innovation-politique_5103329_4811534.html

¹⁹ Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. "L'impératif délibératif", *Politix*, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. p. 21

²⁰ Blanc (Maurice) "Démocratie participative et classes moyennes", *Espaces et sociétés* n°148, janvier 2012, p. 231

De l'information à la participation

La précision apportée dans l'article de Maurice Blanc pousse à s'interroger sur la différence entre les différents niveaux d'implication du citoyen. Nous pourrions identifier trois échelons : l'information, la consultation et la participation. Jean-Pierre Gaudin résume le premier échelon ainsi : « avoir l'accès à de l'information concernant un problème ou un projet public ; se voir ouvrir un dossier, apporter des précisions, obtenir les justifications d'une démarche. »²¹ Dans ce cas il s'agit de communication unilatérale, les citoyens sont informés sans que leur avis soit attendu en retour. Vient ensuite la consultation. L'ouvrage *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning* donne cette définition : « La consultation consiste uniquement à demander aux gens s'ils approuvent ou non ce qui a d'ores et déjà été choisi. »²² L'avis des citoyens est cette fois attendu mais il ne va pas impacter le projet pour autant. Enfin, la participation, d'après Hauptmann et Wates, la première chose qui différencie la consultation et la participation est « que la première est obligatoire alors que la seconde ne l'est pas »²³. Ils font ici référence au fait que depuis 1991, la loi d'orientation sur la ville impose « une concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la ville modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier »²⁴. Au delà de la distinction légale, Hauptmann et Wates expliquent que la participation « prend en compte, d'amont en aval, les connaissances et l'engagement des différentes parties prenantes en présence »²⁵. Gaudin souligne le fait que la participation consiste en la « volonté d'associer directement les citoyens aux prises de décision »²⁶. Il évoque alors la notion de « coproduction »²⁷. Les participants ont ici un rôle actif, ils ont une influence sur la décision finale. La démarche prend en compte leur réflexion. Une autre nuance peut être apportée concernant les "types" de participation et les objectifs qui y sont associés. D'après Blondiaux, il faut « distinguer les dispositifs ad hoc, liés à une opération donnée [...] ou à une controverse particulière [...] des dispositifs qui cherchent au contraire à institutionnaliser la participation

²¹ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.43

²² Hauptmann (Eleonore) et Wates (Nick), *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning*, Yves Michel, 2010, p.16

²³ Hauptmann (Eleonore) et Wates (Nick), *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning*, Yves Michel, 2010, p.16

²⁴ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.121

²⁵ Hauptmann (Eleonore) et Wates (Nick), *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning*, Yves Michel, 2010, p.16

²⁶ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.43

²⁷ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.43

ou la délibération en relation avec un territoire [...], un service public »²⁸. Selon l'auteur, dans le premier cas l'objectif est de "prévenir et d'organiser un conflit présent ou latent." ²⁹ alors que dans le second cas, la volonté est d'instaurer la participation citoyenne de manière pérenne. ³⁰

Le profil des participants

Afin de définir la participation, des chercheurs ont étudiés les types de dispositifs de participation, mais ils ont aussi mené leur réflexion sur le type de participant. Tous semblent se mettre d'accord sur le manque d'hétérogénéité, au sein de la plupart des groupes de participants actuels, qui sont essentiellement constitués de personnes issues de catégories socioprofessionnelles supérieures. Ces groupes ne sont donc pas toujours très représentatifs de la population, ce que déplore Loïc Blondiaux dans une interview de Claire Legros pour *Le Monde* : « La démocratie participative ne fait pas toujours mieux que la démocratie représentative, sauf dans le cadre d'expériences où l'on se donne les moyens d'aller chercher les citoyens des quartiers populaires. »³¹ Les habitants issus des quartiers populaires seraient donc plus difficiles à mobiliser. Dans cette même interview, Blondiaux explique que « La fracture, aujourd'hui, se situe entre diplômés et non-diplômés. Pour les premiers, intégrés politiquement et socialement, la participation est normale et devient même une exigence ; pour les seconds, elle présente un coût élevé, symbolique et matériel. »³²

Une notion en vogue mais encore mal définie

Bien que les dispositifs participatifs ne semblent pas, ou difficilement pour le moment, traduire les besoins de toutes les catégories de la population, ils intéressent de plus en plus les collectivités. C'est à cette popularité que fait référence Blondiaux et Sintomer lorsqu'ils

²⁸ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.123

²⁹ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.123

³⁰ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.123

³¹ Legros (Claire) "Démocratie participative : « Les villes sont devenues les lieux de l'innovation politique »", *Le Monde*, Mars 2017, disponible en ligne: https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2017/03/30/democratie-participative-les-villes-sont-devenues-les-lieux-de-l-innovation-politique_5103329_4811534.html

³² Legros (Claire) "Démocratie participative : « Les villes sont devenues les lieux de l'innovation politique »", *Le Monde*, Mars 2017, disponible en ligne: https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2017/03/30/democratie-participative-les-villes-sont-devenues-les-lieux-de-l-innovation-politique_5103329_4811534.html

expliquent que « Dans la sphère de l'action publique s'intensifie le recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif »³³. Cependant, les deux auteurs déplorent un décalage entre la volonté et les fortes ambitions d'implication des habitants, qui sont affichées par les élus³⁴ notamment, et « la pauvreté des concepts, des cadres théoriques et des moyens dont les acteurs disposent pour penser cette réalité nouvelle. »³⁵ Blondiaux alerte sur le danger de ce décalage. Selon lui, s'il perdure, il pourrait « vider le concept de démocratie participative de toute substance. » Toujours selon le politologue, il s'agit pour le moment d'une notion floue, qui peut difficilement susciter des désaccords³⁶, il ajoute que "il convient, si l'on veut lui redonner un sens, d'en préciser conceptuellement, sociologiquement et politiquement les termes et de sortir de cet étrange consensus"³⁷. Il souligne là le manque de maturité de la démocratie participative, un concept qui suscite de l'intérêt mais qui n'est pas encore suffisamment défini. Pour Jean-Pierre Gaudin, elle a "besoin de règles du jeu"³⁸. Ce manque de définition, nous le retrouvons également d'un point de vue légal, puisque la loi ne donne pas de définitions précises de ce qu'est "une bonne concertation"³⁹, bien que les textes, comme nous l'avons vu précédemment, l'imposent pour certains projets. Le "contenu formel de la participation"⁴⁰ n'est pas non plus fixé par le législateur. Cette pauvreté des concepts, des procédures et des moyens se traduit par une grande variabilité des expériences qui sont menées par les collectivités locales. L'analyse de ces expériences pourrait donner matière à définir des règles, des méthodes. Pour Gaudin, une « formalisation semble être en cours. »⁴¹

³³ Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. "L'impératif délibératif", *Politix*, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. p. 17-18

³⁴ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.124

³⁵ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.119

³⁶ Blondiaux (Loïc), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements* n°18, 2001, p. 44

³⁷ Blondiaux (Loïc), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements* n°18, 2001, p. 44

³⁸ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », *Informations sociales* n°158, 2010, p.42

³⁹ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.127

⁴⁰ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.127

⁴¹ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », *Informations sociales* n°158, 2010, p.42

PROBLEMATIQUE

La revue de littérature a permis de mettre en évidence l'origine de la notion de participation et ses caractéristiques actuelles. Les recherches qui interrogent la démocratie participative soulignent l'engouement de la part des politiques et des collectivités locales pour le principe, mais aussi l'insuffisance relative à sa formalisation, qui semble encore être en cours. Ce constat nous mène à nous interroger sur les méthodes actuellement utilisées, pour traduire la volonté de démocratie participative en actes concrets, permettant d'impliquer le citoyen. A quels objectifs répondent ces méthodes ? Comment une formalisation se construit-elle ? Comment le changement est-il introduit au sein des collectivités et avec quelles conséquences ? Quelles recommandations peuvent être apportées aux collectivités pour atteindre les objectifs de la démocratie participative ?

Ces interrogations nous poussent à nous demander, dans quelle mesure, à l'image de l'expérience menée par la ville de Schiltigheim à travers son budget participatif et ses concertations sur des projets publics, la mise en place de démarches participatives, au sein des collectivités locales, permet de donner une nouvelle place aux citoyens ?

METHODOLOGIE

Ce mémoire a pour but de s'intéresser au processus, permettant de mettre en place la démocratie participative au sein d'une collectivité locale. Afin de comprendre cette démarche, ce travail de recherche s'appuie sur un cas d'étude : l'introduction de la démocratie participative au sein de la ville de Schiltigheim. Plus précisément, deux types d'outils de participation seront étudiés dans cet exemple, le budget participatif et des dispositifs participatifs utilisés pour des projets d'équipements publics prenant places dans un projet de renouvellement urbain.

Schiltigheim est une commune de 32 000 habitants en région Grand Est qui compte près de 500 agents travaillant au sein de sa collectivité. Elle fait partie des 33 communes de l'Eurométropole de Strasbourg. Suite à de nombreuses démissions au sein de la majorité en 2018⁴², des élections anticipées ont été organisées en avril 2018. Ces élections ont été remportées par Danielle Dambach⁴³, à la tête d'une liste écologiste et divers gauches. Pour ses deux ans de mandat la nouvelle municipalité a, entre autres, pour objectif de mettre en place la démocratie participative à Schiltigheim. Pour ce faire, les nouveaux élus proposent le premier budget participatif de Schiltigheim en 2019 et désirent faire participer les habitants en amont de la conception de nouveaux projets pour la ville. Le budget participatif est un budget

⁴² Pouchin (Marie), "Démission collective à la mairie de Schiltigheim : élections anticipées", *franceinfo*, 27 janvier 2018, disponible en ligne: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/demission-collective-mairie-schiltigheim-elections-anticipees-1409881.html>

⁴³ Gérard (Jean-François), "Inattendue, l'écologiste Danielle Dambach devient maire de Schiltigheim", *Rue89 Strasbourg*, 16 avril 2018, disponible en ligne : <https://www.rue89strasbourg.com/elections-municipales-2018-schiltigheim-resultat-134879>

de 30 000€ que la ville met à disposition de ses habitants pour réaliser leurs idées de projet. Tous les habitants peuvent proposer des idées, les services de la ville les étudient et les budgetisent, si elles respectent les critères du budget participatif. Ce sont ensuite les habitants qui décident quels sont les projets qui vont être réalisés avec le budget. En ce qui concerne la participation des habitants sur des projets de la ville, ce mémoire traitera essentiellement du sujet de projets publics prenant place dans un quartier en renouvellement urbain : le projet du groupe scolaire Victor Hugo et le projet d'école des arts. Le projet de renouvellement urbain concerne l'ensemble du quartier des Ecrivains, un quartier dit "prioritaire" de la ville. Barbara Morovich, anthropologue, explique le programme national de rénovation urbaine ainsi : « selon l'article 6 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003, [le PNRU] vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible. Ceci comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la démolition et la production de logements, la création, réhabilitation et démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale »⁴⁴. Le projet de renouvellement urbain est mené par l'Eurométropole de Strasbourg mais c'est pour remplir l'objectif d'intégrer de nouveaux équipements publics dans le quartier, que les projets de groupe scolaire et d'école des arts sont portés par la ville de Schiltigheim.

Mon expérience au sein de la collectivité a débuté par une période de stage de trois mois, de février à avril 2019. Mes missions consistaient à développer le projet de démocratie participative et mettre en place le budget participatif. Depuis mai, c'est en tant que chargée de mission développement durable et démocratie participative que je poursuis mon expérience à la mairie. Mon rôle dans ce projet me conduit à dire que ce travail de recherche est un travail de recherche action. En effet, ma pratique du terrain a permis d'alimenter mon mémoire avec des exemples concrets, de confronter la théorie avec la mise en pratique et mes recherches théoriques m'ont guidé lors de mon intervention sur le terrain, pour établir mon raisonnement et de conduire le changement afin d'intégrer la démarche participative au sein de la collectivité locale.

Afin de recueillir des données, j'ai choisi d'utiliser diverses méthodes. Tout d'abord, l'observation et la prise de notes lors de réunions, de rencontres ou d'échanges de messages

⁴⁴ Morovich (Barbara), *Miroirs anthropologiques et changement urbain : Qui participe à la transformation des quartiers populaires ?* L'Harmattan, 2016, p.192

électroniques, avec des élus, des agents de la collectivité, des habitants ou tout autre partie prenante. Pour ce faire, un cahier de note et un carnet de bord m'ont accompagné depuis le début de mon stage. Des expressions, des réactions, des réponses y ont été notés. Des rencontres avec des acteurs provenant d'autres collectivités concernées par la démocratie participative m'ont également permis d'alimenter ces notes, afin de pouvoir faire des comparaisons avec mon cas d'étude ou pour inspirer mon travail. Je me suis également appuyée sur l'étude d'informations communiquées par la presse, les sites internet ou tout autre outil de communication évoquant l'un de nos projets. Enfin, j'ai mené des entretiens semi-directifs durant lesquels j'ai interrogé les élus, pour connaître les origines de la démarche de démocratie participative et dans quel contexte elle a pris place. Les informations collectées ont été synthétisées, sélectionnées, analysées et mises en parallèle avec les recherches théoriques dans ce mémoire afin de comprendre l'état d'avancement de la formalisation de la démocratie participative à Schiltigheim, sa diffusion au sein de la collectivité, la place du citoyen dans la démarche et les améliorations qui doivent encore être apportées. La confrontation avec la théorie et la comparaison avec d'autres expériences m'ont également permis de remettre en question certains choix opérés à Schiltigheim.

J'ai pris le parti d'utiliser le "je" dans cette partie abordant la question de la méthode car il me paraît important de ne pas nier mon implication sur mon terrain d'étude et l'impact que j'ai pu avoir sur les résultats obtenus et leur analyse. Néanmoins, je choisis d'utiliser le "nous" dans la suite de ce travail afin de témoigner de la volonté que je peux avoir, de prendre de la distance face à mon cas d'étude, afin de le comprendre et de l'analyser avec une plus grande objectivité.

CORPUS

Entretiens

- Entretien semi-directif avec Nathalie Jampoc-Bertrand le 29/05/2019 à Schiltigheim
- Entretien semi-directif avec Aurélie Lescoute le 29/05/2019 à Schiltigheim

Notes de terrains

- Cahier de note du 04/02/2019 au 03/04/2019
- Cahier de note du 03/04/2019 au 10/06/2019
- Carnet de bord du 04/02/2019 au 17/05/2019
- Prise de notes lors d'une rencontre avec Fabrice Karr et Laetitia Spicacci de la mairie de Kingersheim, le 26/04/2019 à Kingersheim
- Prise de notes lors des Rencontres de l'Interrogation Démocratie (RID) le 10/05/2019 à Kingersheim
- Prise de note lors d'une Téléconférence avec Sébastien Marqueton de la mairie de Metz, le 22/03/2019

Articles de presse

- Pouchin (Marie), "Démission collective à la mairie de Schiltigheim : élections anticipées", *franceinfo*, 27 janvier 2018, disponible en ligne: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/demission-collective-mairie-schiltighiem-elections-anticipees-1409881.html>

- Gérard (Jean-François), "Inattendue, l'écologiste Danielle Dambach devient maire de Schiltigheim", *Rue89 Strasbourg*, 16 avril 2018, disponible en ligne :
<https://www.rue89strasbourg.com/elections-municipales-2018-schiltigheim-resultat-134879>

- France (Pierre), " Schiltigheim : Danielle Dambach et Nathalie Jampoc-Bertrand unies au second tour", *Rue89 Strasbourg*, 9 avril 2018, disponible en ligne :
<https://www.rue89strasbourg.com/schiltigheim-danielle-dambach-et-nathalie-jampoc-bertrand-unies-au-second-tour-134387>

Documents produits en interne

- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°130*, Octobre 2018
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°131*, Novembre 2018
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°132*, Décembre 2018
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°133*, Janvier 2019
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°134*, Février 2019
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°135*, Mars 2019
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°136*, Avril 2019
- Ritleng (Régine), *Schilick infos n°137*, Mai 2019

CHAPITRE 1

LES MOTIVATIONS QUI POUSSENT AU CHANGEMENT

Avant de s'intéresser à la manière dont les citoyens sont impliqués dans la vie publique, il faut comprendre quelles sont les raisons qui ont motivé ces approches. Nous l'avons dit, contrairement aux démarches participatives des années 1970, nous avons désormais affaire à des démarches top-down. C'est donc au sein des structures représentatives de la ville qu'il faut trouver les motivations qui poussent à mener ce changement. D'après Jean-Nicolas Birck, "élus, fonctionnaires, responsables associatifs semblent donc s'accorder sur l'intérêt de ce concept qui vise, de manière générale, à développer des espaces permettant de faire intervenir plus activement et plus régulièrement les citoyens dans les processus décisionnels liés à l'action publique."⁴⁵ Si tous se rejoignent sur le bienfondé du concept, tous n'y voient pas les mêmes objectifs, c'est ce que nous allons étudier dans ce chapitre. L'ouvrage *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, met en évidence trois types d'objectifs : « Le premier type d'objectifs, que l'on peut qualifier de gestionnaire, réside dans l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir de modernisation administrative. Le second type est d'ordre social. Il vise à répondre à la « question sociale » en s'appuyant sur la participation. Le troisième type d'objectifs, politique, consiste dans la relégitimation du système politique ou dans le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux. »⁴⁶ C'est sur la base de ces trois types d'objectifs que nous allons mener notre analyse dans ce chapitre, en les mettant en résonance avec la situation actuelle, au niveau de la ville de Schiltigheim.

⁴⁵ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.18

⁴⁶ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.8

1) UNE CRISE DE LEGITIMITE POLITIQUE

Nous l'avons dit, la crise des gilets jaunes illustre la situation critique actuelle, remettant en cause la légitimité des politiques publiques et le besoin de la population de s'exprimer, en dehors des élections. Cette crise s'exprime au niveau national mais nous retrouvons cette remise en question à d'autres niveaux. Afin de remédier à cette situation, la participation semble être la solution la plus adaptée, c'est ce que Jean-Nicolas Birck avance dans sa thèse : « une crise de la légitimité affecterait aujourd'hui la plupart des responsables politiques, les tenants de cette hypothèse considèrent que le passage du processus décisionnel dans des arènes participatives permettrait d'en renforcer l'acceptation par les citoyens. Ces derniers pourraient en effet directement interroger les élus et experts à l'origine des différentes politiques, les contraignant alors à multiplier les épreuves de justification »⁴⁷. La justification est ici un élément clé, les citoyens veulent comprendre quelles sont les raisons qui motivent les décisions politiques, ils sont à la recherche d'une plus grande transparence. Ils ressentent trop souvent un sentiment de frustration face à des décisions qu'ils ne comprennent pas. Et pour cause, s'ils ne les comprennent pas c'est parce que le système démocratique n'impose pas aux politiques de justifier leurs choix, une fois les élections passées. Ce système a fonctionné mais il ne fonctionne plus aujourd'hui, les citoyens s'interrogent et réclament des réponses. Faire passer les décisions dans la boucle de la participation permettrait d'apaiser ces tensions, cela témoignerait de la bonne volonté des politiques, d'accepter de laisser à la population l'accès aux informations qui ont motivé leurs décisions, de recueillir les avis et d'en tenir compte dans leurs choix.

Une crise qui se ressent au niveau local, à Schiltigheim

La crise de légitimité qui s'exprime au niveau national, nous pouvons la retrouver au niveau local, à Schiltigheim. En janvier 2018, quinze élus du conseil municipal ont démissionné. Une démission collective qu'explique Christian Ball, premier adjoint au maire à cette époque : « À l'heure qu'il est, les adjoints, élus et suivants de liste ne souhaitant pas

⁴⁷ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.23

cautionner la dérive comportementale autoritaire et bétonnière de Jean-Marie Kutner »⁴⁸. Ces démissions ont donné lieu à des élections anticipées. En provoquant ces élections, l'ancien premier adjoint disait vouloir "Rendre la parole aux Schilikois : au nom de la transparence et de la démocratie"⁴⁹. En effet, cette situation est le résultat d'une crise, opposant l'ancien maire aux volontés des habitants. Christian Ball évoque à ce sujet "un comportement autoritaire, des accrochages avec les habitants" ainsi qu'un "vieux comportements d'une autre époque" et "vieille façon de faire de politique."⁵⁰. La question de redonner la parole aux schilikois fut un élément central de la campagne électorale de 2018, pour les listes arrivées en tête des classements au premier tour : "Les listes « Vivre Schilick » et « Un nouveau cap pour Schilick » ont respectivement obtenu 20,41% et 15,09% des suffrages, tandis que celle menée par Christian Ball (LR) a obtenu 35,80% des voix"⁵¹. La liste menée par le maire sortant (SE) a quant à elle reçu 19,78% des voix.⁵² Ces résultats témoignent de la volonté des habitants de Schiltigheim de retrouver la parole et d'être entendu par leurs représentants. Pour le second tour, les listes menées par Danielle Dambach et Nathalie Jampoc-Bertrand se sont alliées comme l'explique cette dernière : « on a fait alliance tout de suite le soir du premier tour avec la maire actuelle, avec Danielle Dambach parce qu'il y avait une convergence de valeurs qui était très très forte »⁵³. L'écologiste Danielle Dambach est donc devenue maire de Schiltigheim. Le soir des élections, elle déclare : « il va falloir apaiser d'abord »⁵⁴. Cette phrase affirme la volonté du nouveau conseil de trouver une solution à la crise qui a mené aux

⁴⁸ Pouchin (Marie), "Démission collective à la mairie de Schiltigheim : élections anticipées", *franceinfo*, 27 janvier 2018, disponible en ligne: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/demission-collective-mairie-schiltigheim-elections-anticipees-1409881.html>

⁴⁹ Pouchin (Marie), "Démission collective à la mairie de Schiltigheim : élections anticipées", *franceinfo*, 27 janvier 2018, disponible en ligne: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/demission-collective-mairie-schiltigheim-elections-anticipees-1409881.html>

⁵⁰ Pouchin (Marie), "Démission collective à la mairie de Schiltigheim : élections anticipées", *franceinfo*, 27 janvier 2018, disponible en ligne: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/demission-collective-mairie-schiltigheim-elections-anticipees-1409881.html>

⁵¹ France (Pierre), " Schiltigheim : Danielle Dambach et Nathalie Jampoc-Bertrand unies au second tour", *Rue89 Strasbourg*, 9 avril 2018, disponible en ligne : <https://www.rue89strasbourg.com/schiltigheim-danielle-dambach-et-nathalie-jampoc-bertrand-unies-au-second-tour-134387>

⁵² France (Pierre), " Schiltigheim : Danielle Dambach et Nathalie Jampoc-Bertrand unies au second tour", *Rue89 Strasbourg*, 9 avril 2018, disponible en ligne : <https://www.rue89strasbourg.com/schiltigheim-danielle-dambach-et-nathalie-jampoc-bertrand-unies-au-second-tour-134387>

⁵³ Entretien semi-directif avec Nathalie Jampoc-Bertrand, adjointe en charge de la Culture, de la Démocratie locale et de la Politique de la Ville le 29.05.2019 à la mairie de Schiltigheim

⁵⁴ - Gérard (Jean-François), "Inattendue, l'écologiste Danielle Dambach devient maire de Schiltigheim", *Rue89 Strasbourg*, 16 avril 2018, disponible en ligne : <https://www.rue89strasbourg.com/elections-municipales-2018-schiltigheim-resultat-134879>

élections anticipées. La démocratie participative se profile alors comme un levier pour résoudre les conflits. A la suite des élections, la démocratie locale a été confiée à la seconde adjointe, Nathalie Jampoc-Bertrand, qui a déclaré en étant interrogé sur le sujet pour le journal municipal "il est impossible de continuer à faire de la politique sans les citoyens. C'est un véritable changement de culture et de mode d'action que nous souhaitons mettre en place avec les agents et les habitant.es »⁵⁵

Donner du pouvoir aux citoyens

Afin de conduire ce changement de culture au niveau politique, l'adjointe a proposé le premier budget participatif de Schiltigheim pour 2019. Pour elle, cet outil permet « de donner du pouvoir aux citoyens non-élus : le pouvoir de proposer, voter et donc décider de projets pour leur ville »⁵⁶. Elle explique qu'il s'agit également d'un outil permettant d'obtenir des résultats visibles rapidement⁵⁷. D'après Blondiaux, l'expérience du budget participatif, qui a été initié pour la première fois à Porto Alègre, est "devenue la référence politique d'une grande partie de la gauche mondiale"⁵⁸. Néanmoins, cet outil est en cours de normalisation d'après Quiret. Il explique qu'il « commence d'abord à se dépolitiser : si 84 % des communes engagées en 2016 étaient marquées à gauche, cette proportion est tombée à 65,5 % l'an dernier »⁵⁹. Néanmoins, toujours d'après Quiret, certains partis n'adhèrent pas au budget participatif, puisqu'il raconte que : « Ils sont considérés selon certains comme flattant un électorat « bobo » acquis aux exécutifs de gauche. Pour d'autres, au contraire, les montants en jeu restent anecdotiques et les élus municipaux veulent garder le pouvoir de décision sur les vrais projets structurants. »⁶⁰ La question du montant mis en jeu peut en effet être soulevé à Schiltigheim, puisque le budget participatif 2019 représente un peu moins de 1 euros par personne, tandis que la moyenne dépasse les 8 euros au niveau national.⁶¹ Il s'agit donc là d'un outil mis en place avec prudence par la nouvelle municipalité. Cependant, d'autres démarches

⁵⁵ Ritleng (Régine), *Schilick infos n°132*, Décembre 2018

⁵⁶ Ritleng (Régine), *Schilick infos n°132*, Décembre 2018

⁵⁷ Entretien semi-directif avec Nathalie Jampoc-Bertrand, adjointe en charge de la Culture, de la Démocratie locale et de la Politique de la Ville le 29.05.2019 à la mairie de Schiltigheim

⁵⁸ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.121

⁵⁹ Quiret (Matthieu), "Les mairies multiplient les budgets participatifs", *Les Echos*, février 2018

⁶⁰ Quiret (Matthieu), "Les mairies multiplient les budgets participatifs", *Les Echos*, février 2018

⁶¹ Quiret (Matthieu), "Les mairies multiplient les budgets participatifs", *Les Echos*, février 2018

sont mises en œuvre, comme les dispositifs participatifs liés à des projets particuliers. D'après Nathalie Jampoc-Bertrand : « Il s'agit d'offrir différents relais à la parole citoyenne et d'être dans l'intérêt général »⁶².

2) DES OBJECTIFS DE GESTIONNAIRES

Nous l'avons vu, la démocratie participative abrite des objectifs politiques, mais d'autres objectifs peuvent être remplis par la démarche, des objectifs de gestionnaires notamment. Blondiaux précise que "il peut arriver que l'élu assigne clairement des objectifs managériaux et se situe ainsi de plain-pied dans le cadre d'une bonne gestion publique"⁶³ en optant pour la participation citoyenne. Si nous nous plaçons dans ce modèle dit « managérial »⁶⁴, d'après Bacqué, Rey et Sintomer « La participation signifie que les citoyens peuvent être eux aussi acteurs de ce processus, qu'ils sont admis comme stakeholders »⁶⁵. Le citoyen devient une nouvelle partie prenante qui agit en amont de la création du projet.

L'expertise d'usage des habitants pour rehausser la qualité du projet

Dans cette logique de gestionnaire, le premier avantage à la participation citoyenne est de pouvoir profiter « du savoir d'usage des habitants »⁶⁶ lorsque l'on agit à l'échelle locale, voir microlocale si l'on parle du quartier⁶⁷. Pour autant, il ne faut pas se méprendre, la démocratie participative ne prétend pas pouvoir substituer les savoirs des professionnels par les savoirs des usagers. C'est en s'appuyant sur ce point que la vision élitiste conteste ce processus démocratique. Bacqué, Rey et Sintomer exposent cette vision : "Les citoyens

⁶² Ritleng (Régine), *Schilick infos n°130*, Octobre 2018

⁶³ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.121

⁶⁴ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.294

⁶⁵ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.294

⁶⁶ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.295

⁶⁷ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.295

ordinaires n'ont pas été formés pour affronter les problèmes publics, ils ne consacrent guère de temps à s'informer et à évaluer objectivement les responsables politiques, ils font preuve dans ce domaine d'un amateurisme (...) [Schumpeter, 1951]"⁶⁸ Certes, les citoyens n'ont pas les mêmes savoirs que les professionnels, mais ils sont les experts de leur quotidien et des usages qu'ils font de leur quartier. L'objectif de la participation est ici d'obtenir de la valeur ajoutée aux projets. Danielle Dambach, Maire de Schiltigheim explique cela dans un édito du journal municipal : "Bien évidemment, il ne s'agit pas de substituer ces initiatives au travail des services de la Ville ou de l'Eurométropole, mais bien de les compléter ou de faire aboutir toutes ces petites ou grandes idées qui changent la vie"⁶⁹. Le travail de co-construction entre les usagers et les professionnels mènerait à un résultat de meilleure qualité, qui correspond davantage à son contexte et au public qui est ciblé. La question de la qualité du projet au regard des usagers devient un objectif central pour tous les acteurs. Hauptmann et Wates expliquent cela dans leur ouvrage expliquant la méthode du community planning : « Lorsque vous écoutez les gens parler de leur vie, la nécessité de créer des lieux de qualité tombe sous le sens et la recherche du bien-être devient alors indiscutable pour tous les acteurs »⁷⁰. Cela peut sembler être une évidence, et pourtant de nombreux projets ont été conçus en négligeant les réels besoins des utilisateurs.

La participation pour susciter l'adhésion

Un autre avantage qu'un gestionnaire peut voir à la participation est l'adhésion qu'elle permet d'obtenir sur les projets concernés. Patrick Savidan fait ce constat et raconte que ce phénomène s'observe particulièrement pour des questions d'aménagement urbain ou d'environnement : « les décisions publiques prises au terme de ces processus participatifs jouissaient d'un taux d'adhésion collectif plus significatif. »⁷¹ Ces processus impliquent de donner place à la discussion, la justification. Les professionnels doivent faire preuve de pédagogie envers les participants pour faire avancer le projet avec eux. L'adhésion est le résultat de cette pédagogie. Cela permet aux usagers de comprendre les contraintes qui s'appliquent à chaque projet. A Schiltigheim, l'exemple de la plantation d'arbre illustre cela, nombreux sont les habitants qui demandent de planter davantage d'arbres dans les rues de la

⁶⁸ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.40-41

⁶⁹ Ritleng (Régine), *Schilick infos n°130*, Octobre 2018

⁷⁰ Hauptmann (Eleonore) et Wates (Nick), *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning*, Yves Michel, 2010, p.17

⁷¹ Savidan (Patrick), "Démocratie participative et conflit", *Revue de métaphysique et de morale* n°58, p.182

ville. Cette proposition est revenue plusieurs fois dans le cadre du budget participatif. A cette occasion, le chef de service en charge des espaces verts a pu expliquer que les réseaux souterrains empêchaient très souvent ces plantations, puisqu'il n'est pas possible avec ces réseaux de trouver la place nécessaire à la fosse d'un arbre. Cette explication ne modifie pas leur envie de végétaliser les rues, mais les habitants comprennent pourquoi et comment des décisions sont prises. D'après Hauptmann et Wates « Quand la connaissance est partagée, le consensus n'est plus très loin ! »⁷². Les services municipaux doivent désormais justifier leurs décisions et intégrer la volonté des usagers, s'y confronter.⁷³ Cela représente une charge de travail supplémentaire ainsi que du temps mais cela permet de donner « une plus grande légitimité à la décision »⁷⁴. L'adhésion au projet est un élément fondamental si l'on ne veut pas devoir affronter des perturbations une fois le projet lancé, à la suite de contestations. Ce temps donné en amont, dans la participation, n'est pas du temps de perdu, il peut au contraire faire gagner du temps par la suite. C'est ce qu'expliquait le chef de service du patrimoine bâti, lors du premier comité de pilotage du projet de groupe scolaire au quartier des Ecrivains. Selon lui, il était préférable de prolonger le temps destiné à la participation et le travail avec le programmiste, pour définir au mieux les besoins du projet et ne pas devoir y apporter des modifications lors d'une autre phase. En effet, dans les premiers temps de l'élaboration d'un projet, il est relativement facile de le transformer et de répondre aux différentes demandes, mais plus nous avançons dans la conception du projet, plus les éléments se figent et chaque modification à apporter peut-être lourde de conséquence, coûteuse et retarder l'avancement de manière significative. Anticiper la confrontation avec les différentes parties prenantes, avec les processus de participation notamment, permet d'assurer de bons fondements au projet.

3) DES ARGUMENTS D'ORDRE SOCIALE

Le troisième type d'apport que nous pouvons attendre de la démocratie participative est un apport d'ordre social. Bacqué, Rey et Sintomer parlent d'une "transformation des

⁷² Hauptmann (Eleonore) et Wates (Nick), *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning*, Yves Michel, 2010, p.18

⁷³ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.125

⁷⁴ Blanc (Maurice) "Démocratie participative et classes moyennes", *Espaces et sociétés* n°148, janvier 2012, p. 231

relations sociales à travers la participation »⁷⁵. Cet aspect est couramment recherché à travers la participation, et pour cause, celle-ci est le plus souvent initiée dans des villes en crises, dites populaires.⁷⁶

La participation en réponse aux problèmes sociaux

En s'intéressant aux origines des dispositifs participatifs, nous pouvons voir qu'ils sont très souvent nés dans un contexte social tourmenté. Le budget participatif, par exemple, a été instauré pour la première fois à Porto Alegre, « Dans un contexte national marqué par le retour à la démocratie et de fortes inégalités sociales et spatiales »⁷⁷ tel que nous l'explique Héloïse Nez. Le budget participatif avait alors comme objectif de lutter contre ces inégalités en donnant la possibilité aux classes populaires de s'exprimer. Cet objectif n'est pas rempli à Schiltigheim, puisque les idées proposées dans le cadre du premier budget participatif concernent en majorité des projets devant prendre place au cœur de la ville, couramment appelé le « vieux Schilick » alors que peu de projets sont destinés à prendre place dans les quartiers prioritaires de la ville : le quartier de Ecrivains et le quartier du Marais. Notons toutefois que davantage de propositions concernent le Marais. Toutefois, la ville souhaite modifier cette tendance pour les années à venir. D'autres dispositifs visent à atteindre cet objectif, notamment au quartier des Ecrivains, qui connaît actuellement un projet de renouvellement urbain. Outre les initiatives déjà existantes, telles que le conseil citoyen, des dispositifs de participation vont être mis en place pour les projets portés par la ville, prenant place dans le futur aménagement du quartier. L'objet est ici de remédier à une lacune des projets nationaux de renouvellement urbain, que Barbara Morovich dénonce : "la priorité a toujours été donnée à la réhabilitation des logements selon la vision, qui n'est pas nouvelle, d'un urbanisme qui serait un remède aux problèmes sociaux, sans tenir compte des usages"⁷⁸. Ce travail aurait très certainement dû être approfondi en amont, sur le plan urbain. Il sera mené de manière systématique sur les projets engagés sur le quartier. Les premiers projets concernés sont le groupe scolaire Victor Hugo et la nouvelle école des arts. Nous retrouvons

⁷⁵ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.28

⁷⁶ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.28

⁷⁷ Nez (Héloïse), « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation, », *Mouvements* n°74, La découverte, 2013, pages 123 à 131.

⁷⁸ Morovich (Barbara), *Miroirs anthropologiques et changement urbain: Qui participe à la transformation des quartiers populaires ?* L'Harmattan, 2016, p.192

ici une filiation avec les dispositifs participatifs initiés dans les pays du sud, qui visent à modifier les conditions de vie dans les quartiers populaires en donnant la possibilité aux habitants d'accéder aux services⁷⁹. L'intérêt est ici d'adapter les projets « aux spécificités des populations et des territoires concernés. »⁸⁰ Nous nous rapprochons alors ici du domaine de ce qu'on nomme « la politique de la ville », qui vise à développer les quartiers prioritaires de la ville, QPV, en « appelant leurs habitants à devenir les « moteurs de la transformation ». »⁸¹ selon Bacqué.

La responsabilisation et « l'empowerment » des usagers

La participation donne aussi l'occasion de donner aux usagers davantage de pouvoir d'agir et de les responsabiliser. « Cette notion de compétence peut dans certains cas aller jusqu'à la « responsabilisation » des individus dans les décisions comme dans la réalisation concrète »⁸². Les habitants prenant part aux dispositifs vont co-construire un projet qui leur est dédié, ils deviennent acteurs du projet, une nouvelle place leur a été donnée, nous leur donnons les moyens d'agir pour leur ville, leur quartier et certains apprécient ces nouvelles possibilités. Dans le journal municipal, un habitant du quartier du Marais, investit dans le budget participatif, a ainsi déclaré : « J'aime l'idée en tant que telle : donner aux habitants les moyens d'apporter quelque chose à leur ville. C'est du jamais vu à Schilick ! » Dans l'ouvrage *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Bacqué et Bewiener donnent une définition du terme : « L'empowerment articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder. Il peut désigner autant un état (être empowered) qu'un processus. »⁸³. Souvent, lorsque nous utilisons ce mot, nous pensons en premier lieu au fait de donner du pouvoir. La question du processus d'apprentissage ne doit pour autant pas être négligé, il s'agit de la question des moyens. Dans le cadre de la

⁷⁹ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.25

⁸⁰ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.25

⁸¹ Bacqué, " Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux Etats-Unis et politique de la ville en France", in Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.88

⁸² Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.25

⁸³ Bacqué (Marie-hélène) et Biewener (Carole), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La découverte, 2013, p.6

participation, les services de la ville ne doivent pas juste donner la possibilité aux citoyens de décider, ils doivent leur donner les ressources pour comprendre et décider ensuite. La question de la formation est essentielle si nous voulons réellement donner du pouvoir d’agir, il faut donner des outils aux participants. L’expert doit alors se placer en position de formateur, vulgariser ses compétences pour les rendre accessibles.

Créer du lien

Enfin, une dernière vocation de la participation, qui peut sembler secondaire en premier lieu mais qui ne l’est certainement pas pour les personnes qui choisissent de s’investir dans ces processus : la création de lien social. Les processus initiés dans le cadre de la participation citoyenne donnent lieu à des occasions d’échanges, de rencontres entre les habitants d’une ville. Ils permettent aux participants de rencontrer son voisin, de transmettre son point de vu sur sa ville, de vivre des moments de convivialité. Les Schilikois qui s’y investissent tiennent beaucoup à ce point et l’ont souvent réclamé, au cours des réunions de co-construction des étapes du budget participatif. En premier lieu, ces réunions d’organisation sont l’occasion de créer du lien social. Ensuite, différentes étapes auraient pu se passer en ligne, le vote final par exemple. Les habitants n’ont cependant pas voulu recourir au numérique, pour motiver à se rendre en mairie, rencontrer les porteurs de projets, échanger avec eux, avec les services, le tout dans une ambiance conviviale. De plus, ils ont préféré qualifier l’acte du vote par le terme « soutien » qui correspond plus aux valeurs qu’ils souhaitent transmettre. Ceci est très révélateur de l’état d’esprit qui accompagne ce processus.

Nous l’avons vu, la démocratie participative permet de remplir divers objectifs, répondant aux attentes des différents acteurs, mais pour remplir ces objectifs, sa mise en place au sein des collectivités doit être pensée et maîtrisée afin d’éviter toute déviance ou désillusion.

CHAPITRE 2

LA MISE EN PLACE DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE

La mise en place de la démarche participative est un processus qui a très peu été théorisé. Nous avons pu constater avec ce travail de recherche une pauvreté des savoirs dans ce domaine, seuls des « guides » réalisés par les collectivités évoquent sa formalisation. D'après Blondiaux, « Ce sont les adjoints à la démocratie locale, les chefs de projet et autres agents de développement, (...), qui construisent au jour le jour les savoirs et définissent les règles pragmatiques »⁸⁴. Les méthodes de participation se situent encore actuellement à des stades d'expérimentation au sein des communes, d'après Birck la participation n'est plus une évidence dans nos sociétés, il faut donc imaginer de nouveaux moyens concrets pour permettre aux citoyens de s'investir.⁸⁵ Dans ce chapitre nous allons aborder en premier lieu comment une méthode peut se formaliser au sein d'une collectivité locale, puis comment ce changement de culture est conduit en interne afin d'être efficient. Enfin, la communication étant un élément essentiel pour installer la démocratie participative, nous traiterons de ce sujet pour conclure ce chapitre.

1) LA FORMALISATION D'UNE METHODE

Au sein des collectivités locales nous pouvons retrouver diverses méthodes qui incitent à la participation citoyenne. D'après Jean-Nicolas Birck, cette diversité est dû à la souplesse et à l'insuffisance du cadre légal dans ce domaine. Il explique que si certains sont imposés par la loi, sans toutefois être clairement définis, la plupart consistent en un « dépassement de

⁸⁴ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, Rey et Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.128

⁸⁵ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.20

l'obligation légale »⁸⁶. Les méthodes varient certes, mais pour se révéler être efficaces elles doivent toutefois respecter certains critères, être procédurales. Bacqué, Rey et Sintomer relèvent que le souci de l'efficacité peut être simple à relever "lorsque la démarche participative est liée à une réorganisation de la machine administrative et qu'elle repose sur un dispositif procédural de qualité."⁸⁷ Toujours selon ces mêmes auteurs, cet aspect procédural permet d'obtenir une participation de qualité, ils ajoutent que « c'est dans cette mesure qu'elle s'éloigne du spontanéisme d'assemblée, où l'absence de règles claires constitue le principal point d'achoppement de discussions trop souvent interminables. »⁸⁸ En effet, l'objectif est ici d'obtenir des résultats exploitables, et non des débats interminables qui ne mènent pas à des prises de décision. Pour atteindre cet objectif, nous allons voir en quoi l'existence d'un cadre est nécessaire, pourquoi un temps de formation ne doit pas être négligé et de quelle manière une méthode adaptée se construit.

La nécessité de l'existence d'un cadre

L'existence d'un cadre permet de répondre à la question suivante : "Comment générer une discussion raisonnable en impliquant des non-spécialistes, qui plus est en nombre ?"⁸⁹ Il est en effet nécessaire de poser des limites aux dispositifs participatifs qui soient suffisamment claires pour que les participants saisissent dans quel périmètre ils peuvent intervenir, comprendre ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, quelles sont les contraintes qui s'imposent à eux. Ces contraintes sont bien souvent les mêmes que celles qui s'imposent aux services de la ville. Ce cadre permet de rester dans du concret sans partir dans des débats utopistes qui à terme pourraient susciter des frustrations. Pour les collectivités, c'est aussi un moyen de se protéger, une démarche solide permet de ne pas être accusé, à juste titre, d'un excès de parole. Une fois le cadre posé, les participants disposent de toutes les libertés à l'intérieur de ce cadre. A Schiltigheim, dans le cas du budget participatif, le cadre consiste essentiellement, pour les habitants, à respecter quatre critères lorsqu'ils proposent une idée de projet. Premièrement, la proposition doit relever d'une des compétences de la ville,

⁸⁶ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.44

⁸⁷ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.41

⁸⁸ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.42

⁸⁹ Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014, p.41

nombreuses sont les compétences qui relèvent de l'Eurométropole de Strasbourg : la voirie, la gestion des déchets, la vidéo-surveillance. La ville ne peut intervenir dans ces domaines et le budget participatif qu'elle initie ne peut donc être utilisé dans ce cas. Ensuite, l'idée doit être un motif d'intérêt général, profiter à l'ensemble des habitants de la ville. Elle doit également consister en une dépense d'investissement. Le budget participatif vise à financer une installation qui améliore le cadre de vie de façon pérenne, il ne peut donc pas être utilisé pour financer un évènement, par exemple. Enfin, pour entrer dans le cadre, le projet doit avoir un coût inférieur à 30 000€, puisque pour 2019, il s'agit de la somme mise en jeu. Ces critères ont été imposés par la municipalité. Malgré leur existence et le fait qu'ils ont été rappelés à de nombreuses reprises, nombreuses sont les idées qui ne les respectent pas. Ce n'est pas un problème en soit pour le dispositif, l'important est de pouvoir refuser de les retenir en invoquant le rappel aux règles, qui ont été diffusées en amont de manière claire. Ainsi, la plupart des participants comprennent le refus. Le risque n'est pas nul pour autant, certaines personnes acceptant difficilement le refus de leur proposition, mais dans ce cas, le cadre représente un « filet de sécurité » pour la ville, qui peut justifier son refus de façon fondée. Suite à l'étude des idées par les services, ce sont au final 70 idées qui ont été retenues par les services, ce nombre était plutôt inattendu pour la ville qui s'attendait un succès plus modeste. Ce succès a remis en question la méthode de vote qui était envisagée au départ. Une habitante a alors proposé de rajouter des critères de sélection pour retrier une fois de plus ces idées et limiter le nombre de projets retenus. Cette option ne peut être envisagée, l'ajout de règles en cours aurait pu paraître comme injuste, nous ne pouvons pas refuser une idée en prétextant un motif qui n'a pas été avancé en amont, cela introduirait un sentiment de frustration pour les participants. En ce qui concerne la participation pour les projets de groupe scolaire et d'école des arts, le cadre se constitue essentiellement par le cahier des charges qui évoque les contraintes techniques et réglementaires, ce cahier des charges étant produit par le chef de service du patrimoine bâti, en tant que spécialiste. A cela peut s'ajouter une volonté politique. Présenter ce cadre dès le début des processus de participation permet de se limiter à des discussions constructives, ne débordant pas sur des possibilités qui ne sont concrètement pas faisables.

Le temps de la formation

Un autre aspect à ne pas négliger, pour obtenir des résultats exploitables de ces dispositifs participatifs, est le temps de formation. Nous rejoignons ici la question d'empowerment qui souligne l'importance du processus d'apprentissage.⁹⁰ Dans l'ouvrage *La ville de demain* de Barge et Solère, nous pouvons lire " En matière d'urbanisme comme pour le reste, un citoyen actif est un citoyen éclairé, c'est là un des enjeux de la ville intelligente, composée de « citoyens intelligents », et une étape particulièrement importante quand il s'agit de repenser la morphologie de sa ville"⁹¹. Il est plus profitable pour la démocratie participative de travailler avec des citoyens dits « intelligents ». La formation permet tout comme le cadre d'obtenir des dispositifs participatifs, les résultats le plus exploitables. Certes, nous l'avons dit, les habitants ne seront jamais des experts au même titre que les spécialistes qui travaillent au sein des collectivités. Mais un échange entre experts et usagers permet de limiter le décalage, l'expert peut vulgariser certains aspects de son domaine pour former à minima les participants, leur donner les outils utiles à leur participation. Par exemple, à Nancy, Jean-Nicolas Birck explique que "Dans un premier temps, les habitants reçoivent une formation aux « *logiques budgétaires de la Ville* » dispensées par Michel Dufraisse, l'adjoint municipal chargé des finances."⁹² A Schiltigheim, dans le cadre du budget participatif, des explications succinctes ont été données pour expliquer les critères à respecter. Cet aspect aurait peut-être pu être davantage développé. Il était difficilement envisageable de former les habitants sur tous les domaines qui touchent au budget participatif puisqu'il peut concerner des projets de végétalisation, d'aménagements urbains, culturels ou artistiques. Néanmoins, une réponse est donnée à toutes les propositions, y compris celles qui ne sont pas retenues. Comme nous l'avons expliqué dans le journal municipal : « Nous étudions aussi les idées non recevables, car nous avons pour objectif d'apporter une réponse à chaque porteur de projet »⁹³. Ces réponses sont présentées dans un livret disponible en ligne. Celui-ci peut être un outil très instructif pour les citoyens puisqu'il donne de nombreuses explications sur le fonctionnement d'une ville, ce travail sera donc profitable à la prochaine édition du budget participatif. Pour les projets de groupe scolaire et d'école des arts, les problématiques sont

⁹⁰ Bacqué (Marie-hélène) et Biewener (Carole), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La découverte, 2013, p.6

⁹¹ Barge (Christophe) et Solère (Thierry), *La ville de demain*, Cherche Midi, 2014, p.55

⁹² Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.75

⁹³ Ritleng (Régine), *Schilick infos n°136*, Avril 2019

beaucoup plus restreintes, il sera donc possible d'organiser des moments de « formation » en présence de spécialistes, de chefs de services, ou encore du programmiste. Ces interventions introduiront les ateliers.

La construction d'une méthode adaptée

Afin de construire les méthodes de participation adaptées à la ville de Schiltigheim, un travail de veille a été mené, pour tirer notre inspiration de dispositifs déjà en place dans d'autres communes comme Metz ou Kingersheim. Des rencontres ont été organisées avec des élus et des agents de ces villes afin d'échanger sur le sujet. Il n'est pas possible de transposer des dispositifs d'une commune à une autre sans l'adapter. Il faut mener une réflexion sur la mise en contexte avant d'opter pour un type de méthode, d'outil. Blondiaux et Fourniau soulignent ce point dans leur étude : "Ce qu'ont montré les recherches les plus intéressantes en ce domaine, c'est qu'il était indispensable de pratiquer à la fois la comparaison et la contextualisation pour analyser ce qui se joue dans les épisodes participatifs"⁹⁴. Afin de trouver les outils participatifs pertinents en vue du contexte schilikois, un travail a été mené avec les élus, les agents de la ville et les habitants. Pour le budget participatif 2019, l'organisation a commencé en octobre 2018 lorsqu'une semaine de rencontres a été organisée sur le thème de la démocratie participative. Les habitants ont été invités à venir à la rencontre d'élus de Strasbourg, Kingersheim et Metz afin de comprendre comment la participation est mise en place dans ces communes, à la suite de ces rencontres les habitants ont pu échanger, lors de réunions, pour co-construire avec les élus et les agents, la méthode à utiliser dans leur ville. Plusieurs rencontres ont suivi afin de fixer les étapes, comme l'explique le journal municipal de janvier : « Ils sont une cinquantaine de Schilikois à s'être mobilisés pour co-construire le premier budget participatif de la Ville de Schiltigheim. Après trois réunions de concertation, les modalités sont désormais arrêtées »⁹⁵. Ce sont quatre étapes qui ont été définies : une étape de dépôt des idées en remplissant le formulaire à déposer en mairie ou à envoyer par mail, une étape d'étude des idées par les services municipaux pour vérifier si la proposition respecte les critères imposés, si elle est réalisable et pour évaluer le coût des idées retenues, une étape destinée à la communication des réponses et une étape finale afin de

⁹⁴ Blondiaux (Loïc) et Fourniau (Jean-Michel), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations* n°1, De Boeck Supérieur, 2011, p.22-23

⁹⁵ Ritleng (Régine), *Schilick infos* n°133, Janvier 2019

prioriser les projets, les habitants classent par ordre de priorité les projets qu'ils souhaitent voir réalisés et ces projets seront réalisés jusqu'à épuisement de l'enveloppe de 30 000€. Pour l'étape finale, une nouvelle réunion a été organisée courant avril afin de définir la méthode de la journée de priorisation du 15 juin, le groupe d'habitants qui se mobilise depuis le début pour co-construire la méthode y était convié. Diverses idées ont été proposées avant d'arriver à un consensus : la journée se déroulera en deux parties. Les habitants viendront d'abord soutenir les projets en répartissant six voix dans les urnes de leur choix, les idées seront toutes exposées dans une même salle, les porteurs de projets, les habitants venant voter, les agents et les élus pourront échanger sur les idées retenues et les réponses des services. Les dix idées ayant obtenues le plus de soutien accéderont à la deuxième partie, un temps de vote à main levée, les dix projets seront appelés un à un, expliqués par les services de la ville et les habitants pourront soutenir trois projets de leur choix. Les habitants dits « ressources » qui co-construisent la méthode accordent beaucoup d'importance au temps d'échange lors de cette journée. Il était important de définir des étapes claires pour ce premier budget participatif, il s'agit d'une nouveauté pour les habitants, pour donner envie de participer les étapes doivent être simples et clairement définies pour ne pas décourager le participant potentiel. Pour les projets qui vont prendre place dans le futur aménagement du quartier des Ecrivains, la méthode a davantage été travaillée en interne. Ceci s'explique par le fait que les habitants du quartier sont actuellement trop préoccupés par des questions liées au projet de renouvellement urbain à l'échelle du quartier. Ces interrogations constituant une priorité pour eux, il aurait été compliqué de fonder un groupe prêt à s'investir dans la création de la méthode, ce sont les aspects concrets qui intéressent les habitants à ce stade du projet de renouvellement. Cette différence d'investissement peut aussi se comprendre de part une différence de catégories sociales, d'après les explications de Jean-Pierre Gaudin : « Ce sont, en priorité, les populations les mieux intégrées socialement et les mieux formées intellectuellement qui font vivre ce type de dispositif, y investissent leur énergie et y exercent leur compétence »⁹⁶. En effet, les habitants investis dans la méthode de co-construction du budget participatif, ne proviennent pas, pour la plupart, d'un des deux quartiers prioritaires de la ville. Pour les projets de groupe scolaire et d'école des arts, ce sont donc lors des comités de pilotage que la méthode de participation a été discutée, sur proposition des agents en charge de la démocratie participative. Deux outils vont être utilisés : le sondage et les ateliers de travail réunissant différents groupes de participants. Le sondage n'est pas l'outil le plus pertinent pour prendre

⁹⁶ Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », Informations sociales n°158, 2010, p.48

des décisions sur un projet, il permet néanmoins de comprendre les grandes directions. Pour les deux projets, les questions ne seront pas très pointues, elles n'entreront pas dans le détail, les discussions en ateliers permettant d'atteindre plus facilement des résultats rationnels, du fait de leur formation, dans l'échange de différents points de vue, comme le racontent Blondiaux et Sintomer : "les résultats auxquels aboutissent les processus démocratiques de formation de la volonté et de l'opinion sont faillibles, mais ils ont pour eux une présomption de rationalité, du fait de leur genèse, et peuvent toujours être rectifiés dans les discussions ultérieures"⁹⁷. Différents ateliers seront organisés en fonction du type d'utilisateur. Trois groupes seront formés, constitués de professionnels qui vont travailler dans les établissements, d'élèves et de parents d'élèves. Ces différents usagers sont séparés dans des groupes de pairs car ce ne sont pas les mêmes questions qui seront soulevées en fonction du type d'utilisateur, les parents vont donc lors de ces ateliers être interrogés sur l'accès à l'établissement et l'accueil alors que les professionnels pourront davantage travailler sur l'aspect pédagogique du projet. En fonction du nombre de participants, des sous-groupes pourront être proposés lors de ces ateliers. Chaque groupe pourra travailler sur un thème, autour d'une table, en désignant un animateur qui veillera à ce que tout le monde puisse prendre la parole et un secrétaire qui prendra notes des propositions. Pour la restitution des idées, le format du nuage d'idées sera proposé aux participants. Les outils devant toujours rester simples et mener à de vrais objectifs. D'autres propositions ont été évoquées lors des comités de pilotage, l'élue en charge de la participation proposait d'inclure un représentant de chaque groupe dans le comité de pilotage. Ce choix a été remis en cause plus tard, par la cheffe de service et l'élue en charge de l'éducation, lors d'une réunion de travail au sujet de la méthode de participation. Elles préfèrent ne pas opter pour ce choix afin de « ne pas tomber dans le gadget » comme l'explique la cheffe de service. Selon elles, le comité de pilotage relève trop largement de la technique pour pouvoir donner une réelle place à ces représentants, considérant qu'elles-mêmes ne se sentent pas toujours à l'aise lors de ces réunions. De plus, elles s'interrogent également sur la question de « comment choisir un représentant ? », en effet, en optant pour le choix de ces représentants, ne nous rapprochons pas encore une fois de la démocratie représentative ? Ces représentants ne pourraient-ils pas être comparés à de nouveaux élus qui ont davantage de responsabilité dans la décision ? Cet outil ne correspond pas aux attentes de la démocratie participative, il n'a donc pas été retenu pour ce projet. Afin de faire preuve de transparence, nous préférons opter pour des points d'étapes, afin de faire des retours aux

⁹⁷ Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. "L'impératif délibératif", *Politix*, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. p. 23

participants sur les décisions prises lors des comités de pilotage, des explications seront alors données avec un vocabulaire adapté.

2) LA CONDUITE DU CHANGEMENT

Nous l'avons vu, la mise en place de la démocratie participative demande la formalisation d'une méthode. Cependant, la construction du dispositif ne permettra pas d'aboutir à l'installation de la participation si le changement n'est pas conduit en interne et avec l'ensemble des parties prenantes des projets, qui vont désormais devoir faire place aux usagers. A Schiltigheim, nous comptons parmi les parties prenantes autres que les habitants, les élus, les agents de la ville, ceux de l'Eurométropole de Strasbourg qui portent certains de nos projets, les associations, ou encore le bailleur social dans le cas du projet de renouvellement urbain au quartier des Ecrivains. D'après Autissier et Moutot, « Le mot changement est caractérisé par son ambivalence. Il symbolise tout aussi bien le progrès que le risque de perdre un existant connu »⁹⁸. Cette perte de l'existant peut faire peur aux parties prenantes, la gestion du changement est donc un élément central de la mise en place de la démocratie participative au sein des collectivités. Pour John Kotter, ce changement doit se conduire selon les huit étapes suivantes : installer un sentiment d'urgence ; former une coalition directrice, définir une vision et une stratégie, diffuser la vision, responsabiliser de nombreuses personnes, obtenir des victoires rapides, consolider les gains et accentuer le changement, et enfin, ancrer les nouvelles pratiques dans la culture de l'organisme⁹⁹. Dans cette partie nous allons étudier les étapes du changement abordées par la ville de Schiltigheim, les types de réactions qu'il suscite et la manière dont les choses sont articulées.

Une culture à prendre en compte

Avant d'aborder la question du changement, il est important de faire un état des lieux de l'existant. Les collectivités publiques locales fonctionnent selon une culture bureaucratique, un système hiérarchisé qui segmente les services en fonction des domaines

⁹⁸Autissier (D.) et Moutot (J.-M.), *Pratiques de la conduite du changement*, Dunod, 2003, p.5

⁹⁹ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

d'activités. Selon Jean-Nicolas Birck les services se heurtent à des « routines administratives »¹⁰⁰ qui les éloignent des usagers, il explique que "La constitution progressive d'une bureaucratie formée d'experts et de techniciens a longtemps tenu les agents administratifs à bonne distance des citoyens »¹⁰¹. Ce fonctionnement dit bureaucratique a tendance à figer les processus et complique la diffusion des réflexes de la participation au niveau des agents de la ville. Depuis longtemps, les services de la ville de Schiltigheim fonctionnent selon cette organisation, que Berry Tholen compare à celle d'une « machine »¹⁰² La conduite du changement va donc devoir traiter de cet aspect culturel qui peut être un frein au changement. Le chercheur Loic Blondiaux relève cette difficulté dans une interview pour *Le Monde* : "La prise de conscience, (...) qu'on ne peut plus prendre des décisions comme avant ne coule pas de source. L'idée qu'un expert de la chose publique a les solutions, qu'il maîtrise les principaux paramètres de décision et n'a pas besoin de l'expertise profane des citoyens, reste très ancrée dans les esprits"¹⁰³. Ce point de vu n'est pas toujours exprimé par les agents, toutefois il est important de tenir compte de ce possible ressenti avant de mener toute action.

Donner un sentiment d'urgence et former une coalition directrice

La première étape du changement définit par Kotter, l'installation du sentiment d'urgence, permet d'établir cette prise de conscience nécessaire pour enclencher le processus. Nous pouvons lire dans son guide : "L'erreur la plus importante, (...) est de se lancer d'emblée sans instaurer un sentiment d'urgence suffisamment fort chez leurs collègues cadres et salariés. Cette erreur est fatale car une transformation n'atteint jamais ses objectifs si les degrés d'autosatisfaction sont élevés."¹⁰⁴ Il explique que sans ce sentiment, les parties prenantes ne seront pas prêtes à fournir les efforts nécessaires.¹⁰⁵ A Schiltigheim, le sentiment d'urgence se définit par les réactions des habitants face aux récents projets de la

¹⁰⁰ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.111

¹⁰¹ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.111

¹⁰² Tholen (Berry), "La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 81, 2015, p.630

¹⁰³ Legros (Claire) "Démocratie participative : « Les villes sont devenues les lieux de l'innovation politique »", *Le Monde*, Mars 2017, disponible en ligne: https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2017/03/30/democratie-participative-les-villes-sont-devenues-les-lieux-de-l-innovation-politique_5103329_4811534.html

¹⁰⁴ Kotter (John), *Conduire le changement : feuille de route en 8 étapes*, Pearson, 2015, p.4

¹⁰⁵ Kotter (John), *Conduire le changement : feuille de route en 8 étapes*, Pearson, 2015, p.6

ville, nombreux sont ceux qui se plaignent du manque de concertation, lors des réunions ou sur les réseaux sociaux de la ville. Ils se plaignent également des dernières décisions prises par la ville, qui mène d'après eux de trop nombreux projets de construction, des groupes d'habitants luttent contre « la bétonisation de Schiltigheim ». Nous l'avons vu dans le premier chapitre, ce manque de dialogue a mené à des élections anticipées. Les nouveaux élus sont donc arrivés avec ce sentiment d'urgence, ils étaient conscients qu'ils devaient trouver une solution pour apaiser cette situation. Les agents de la ville ont suivi de près eux aussi ces tensions, ils sont conscients du fait que la collectivité doit changer de mode de fonctionnement, néanmoins, s'ils sont prêts à remettre en question le fonctionnement global de la collectivité, il est moins sûr que chacun ressente ce sentiment d'urgence pour modifier son mode d'agir au quotidien. Dans un premier temps, ce sont les nouveaux élus qui se sont entrepris de ce sentiment d'urgence et ce sont plus précisément l'adjointe et la conseillère en charge de la participation qui ont initié la formation d'un groupe dédié à la mise en place des dispositifs participatifs. Dans un premier temps, le projet de changement profitait essentiellement d'un portage politique, cette volonté étant revendiquée par la maire et les deux élues évoquées. Leur mandat étant très court jusqu'aux prochaines élections, le changement devait être engagé rapidement et avec peu de moyen. Au moment de mettre en place les premiers dispositifs participatifs, seule une chargée de mission, Sarah Laymand, était prête à accorder une partie de son temps de travail pour mener ce projet et disposait des compétences nécessaires, étant chargée du développement durable dans la commune. Bien que favorable à cette volonté, la direction et le cabinet de la maire n'ont été que faiblement associés à la nouvelle dynamique. « L'équipe démocratie participative », a été renforcée par la création d'un poste de chargée de mission et une personne en service civique. Il s'agissait au départ d'un poste de chargé de mission développement durable, la démocratie participative étant un des aspects du développement durable, la fiche de poste a été modifiée pour être davantage orientée sur la question de la participation.

Donner de la légitimité à la participation avec la création d'un poste

La création d'un poste de chargée de mission a permis de renforcer l'équipe en charge de la démocratie participative mais a aussi permis de donner une certaine légitimité à la question de la participation. Il ne s'agit pas d'une étape définie par Kotter, toutefois c'est un élément à ne pas négliger selon Blondiaux, pour lui la volonté politique est essentielle mais

elle ne suffit pas : « L'autre condition pour que cela fonctionne, c'est le professionnalisme. La participation ne s'improvise pas. Il ne suffit plus de mettre des élus et des citoyens dans une même salle pour penser qu'on fait de la démocratie participative."¹⁰⁶ A Schiltigheim les moyens affiliés à la démocratie participative sont faibles, avec un budget de fonctionnement de 9 000€, le recrutement représente la dépense majeure de ce changement et ne doit donc pas être négligé. Toujours d'après Blondiaux, pour pouvoir intervenir efficacement, les personnes en charge de la diffusion du changement dans les institutions publiques ne doivent pas être « reléguées au bas des hiérarchies formelles et informelles »¹⁰⁷ mais au contraire « la compétence professionnelle et technique de ceux qui interviennent (...) sera reconnue et valorisée. »¹⁰⁸ La compétence permet de légitimer l'intervention auprès des parties prenantes qu'elles soient internes ou externes à l'institution. C'est en cela qu'avoir un profil ambivalent en tant que chargée de mission est intéressant. Hammam parle d'une « double compétence »¹⁰⁹ pour qualifier ce métier. Le profil technique, d'architecte, permet d'établir le dialogue en suscitant moins de défiance de la part des agents, et les compétences en management permettent de travailler la conduite du changement et de réorienter les pratiques.

Définir une vision du changement et la diffuser

Deux autres étapes du changement selon Kotter consistent en la définition et la diffusion d'une vision. " Le terme vision se rapporte à une image de l'avenir avec quelques commentaires implicite ou explicite sur la raison pour laquelle on devrait s'efforcer de créer cet avenir."¹¹⁰ Selon l'ouvrage *The effective Change Manager's Handbook*, le changement peut être défini en répondant à six questions.¹¹¹ Il faut d'abord définir pourquoi nous en avons besoin, le sentiment d'urgence répond à cette question, à Schiltigheim le besoin de participation se fait ressentir pour ne pas répéter les erreurs du passé. Il faut ensuite définir de

¹⁰⁶ Legros (Claire) "Démocratie participative : « Les villes sont devenues les lieux de l'innovation politique »", *Le Monde*, Mars 2017, disponible en ligne: https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2017/03/30/democratie-participative-les-villes-sont-devenues-les-lieux-de-l-innovation-politique_5103329_4811534.html

¹⁰⁷ Blondiaux (Loïc), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements* n°18, 2001, p.51

¹⁰⁸ Blondiaux (Loïc), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements* n°18, 2001, p.51

¹⁰⁹ Hamman (Philippe), « La « ville durable », de l'incantation à la profession », *Nature Sciences Sociétés* n°19, 2011, p.333

¹¹⁰ Kotter (John), *Conduire le changement : feuille de route en 8 étapes*, Pearson, 2015, p.80

¹¹¹ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.106

quel changement nous parlons. Dans le cas de la participation, le changement majeur pour les services est de donner une place aux habitants et les accompagner pour qu'ils puissent intervenir dans la création d'un projet. Il est également question de transversalité comme l'explique Birck « la mise en conformité avec l'impératif participatif implique une profonde mutation visant à faire évoluer le fonctionnement interne des collectivités vers une plus grande transversalité. »¹¹². Il est ensuite nécessaire de clarifier les impacts positifs et négatifs du changement. Les motivations du changement ont été très largement expliquées au premier chapitre, chacun des niveaux y trouve un avantage, le projet gagne en légitimité et suscite le consensus. Cependant, la participation demande du temps ainsi que des moyens humains et financiers, pour organiser les temps d'échanges, de formation des participants, de synthèse des idées, ce qui n'est pas nécessaire lorsqu'un service prend seul la décision sans se justifier. Il est important de ne pas nier les aspects négatifs mais les justifier par les gains qui sont plus importants. C'est ce qu'explique Stephen Jenner, pour engager un processus de changement, il faut s'assurer qu'il délivre de la valeur, ses bénéfices justifient son investissement.¹¹³ Le quatrième point s'interroge sur la temporalité du changement. Quand devons-nous changer ? Ce qui nous mène également à nous interroger sur la vitesse à laquelle le changement sera introduit, du jour au lendemain ou de manière progressive ?¹¹⁴ A Schiltigheim, les démonstrations du changement devaient se faire auprès des habitants rapidement, pour des raisons politiques, le mandat de la nouvelle municipalité étant très court. C'est ce qu'explique la conseillère déléguée à la démocratie locale : pour elle c'est ce qui les a conduits vers le budget participatif, c'était un moyen de faire participer les habitants rapidement. Le changement a donc été engagé rapidement néanmoins il sera mis en place de manière progressive puisque cela demande du temps pour diffuser le processus de participation auprès des services. Le budget participatif est un élément marquant du début du changement, mais la volonté de faire participer les citoyens à chaque projet de la ville sera elle introduite de manière progressive afin de faciliter l'acceptation de la part des services. La définition du changement demande également de désigner qui va porter et faciliter le changement. La démocratie participative est fortement portée politiquement au sein de la ville de Schiltigheim

¹¹² Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.109-110

¹¹³ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.132

¹¹⁴ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.6

et ce sont aux chargées de missions en charge de ce domaine de faciliter le changement. Birck explique que le conseil général de Meurthe et Moselle a donné une définition de ce rôle dans un rapport interne : « le rôle de ce chargé de mission consiste à « offrir aux services un appui logistique et méthodologique » à l'image « d'un chef d'orchestre » de la participation »¹¹⁵. Enfin, pour définir le changement il faut se demander ce qui fera de ce changement un succès. Pour l'adjointe qui porte le projet de démocratie participative, le changement sera un succès lorsque la démocratie participative sera devenue un réflexe au sein de la mairie et que la méthodologie sera maîtrisée par les services. Pour elle, le volet participatif doit être intégré automatiquement à tout projet. Ce sont ces questions et ces réponses qui doivent être diffusées auprès des services afin de transmettre la vision du changement. La question des moyens de communication sera étudiée lors d'une prochaine partie.

Responsabiliser de nombreuses personnes

La cinquième phase décrite par Kotter est la responsabilisation des différents acteurs. Cette étape est un temps d'échange qui permet d'éliminer les obstacles tout en modifiant les systèmes qui affaiblissent la vision du changement¹¹⁶. Les parties prenantes doivent participer au changement, être impliquées et non le subir, il est nécessaire d'encourager leur engagement, leurs propositions et leurs actions. Martin Richer soulève cet enjeu : "Dans la vie politique comme dans l'entreprise, les décisions sont trop souvent prises sans que les personnes qu'elles concernent ne se sentent véritablement impliquées. Dans les deux cas, une culture de l'autorité fondée sur la hiérarchie et la verticalité prend fréquemment le pas sur une volonté partagée, fondée sur la compétence, la confiance et l'adhésion."¹¹⁷ Dans notre cas le changement ne pourra pas être installé durablement si nous ne bénéficions pas de l'adhésion de toutes les parties prenantes et pour cela il faut encourager leur implication. Par exemple dans le cas du budget participatif, il était nécessaire d'impliquer le chef de service de l'aménagement du cadre de vie pour répondre aux idées de projets. La méthode de travail pour ces études a été vue avec lui, la main lui a été laissée pour donner l'ensemble des

¹¹⁵ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.110

¹¹⁶ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

¹¹⁷ Richer (Martin) La démocratie participative est aujourd'hui davantage une injonction qu'une pratique installée, *Le Monde*, Mars 2019

éléments de réponses. Ce travail a ensuite été mis en valeur dans un article du journal municipal de mai.

Obtenir des victoires rapides

La sixième étape donnée par Kotter et la dernière que nous pouvons effectivement relever au niveau d'avancement de Schiltigheim est l'obtention de victoires rapides, pour rendre compte de l'amélioration et du succès du changement. Deux victoires peuvent être mises en évidence pour le budget participatif : le nombre d'idées déposées pour cette première édition, 237, un nombre comparable à celui du budget participatif de Strasbourg, signe de l'intérêt de la démarche pour les habitants et la qualité des idées déposées qui a été relevé par les services. Certaines idées intéressent de très près la ville qui souhaiterait pouvoir les concrétiser ultérieurement si elles ne sont pas retenues lors de l'étape de priorisation par les habitants et d'autres correspondent à des idées déjà portées en interne par les services de la ville. Cela conforte leur réflexion et l'adéquation de leur travail avec les volontés des habitants. Ce résultat prouve que la mise en place de ce système n'encourage pas pour autant les habitants à proposer des idées en totale contradiction avec ce qui se fait par les services. Cette victoire a également été présentée dans l'article concernant la démocratie participative dans le journal municipal du mois de mai.

Les réactions au changement

Après avoir analysé la conduite du changement au sein de la mairie de Schiltigheim au regard des étapes proposées par Kotter, nous allons nous intéresser aux réactions constatées face à ce changement. Autissier et Moutot expliquent la première réaction que suscite généralement le changement : « les acteurs ont peur du changement, ils craignent une perte de leurs acquis et entrevoient l'obligation d'efforts pour s'adapter. Pour illustrer cette notion d'acceptation relative, nous parlons de résistance au changement. »¹¹⁸ Les auteurs expliquent que cette résistance peut se manifester clairement mais elle peut aussi se manifester de manière passive¹¹⁹ et être donc plus difficile à cerner. Ils répertorient dans leur ouvrage différents discours que peuvent avoir les personnes qui manifestent une forme de résistance,

¹¹⁸ Autissier (D.) et Moutot (J.-M.), *Pratiques de la conduite du changement*, Dunod, 2003, p.108

¹¹⁹ Autissier (D.) et Moutot (J.-M.), *Pratiques de la conduite du changement*, Dunod, 2003, p.109

ils peuvent se justifier par le manque de temps, la peur de devoir effectuer du travail supplémentaire, le manque d'aide, ou encore la crainte d'abîmer ce qui est déjà en place. Certains peuvent aussi remettre en cause les porteurs du changement en avançant qu'ils ne connaissent pas la réalité du terrain comme eux la connaissent et conclure que le changement n'est pas pertinent ou adapté¹²⁰. Kanter donne également différentes causes de résistance parmi lesquelles nous retrouvons la peur de perdre du contrôle, l'incertitude, ou encore l'instabilité lié à l'effet de surprise¹²¹. A Schiltigheim, les parties prenantes ne manifestent pas une franche résistance envers la démocratie participative, ils sont globalement d'accord sur le fait que c'est une bonne chose. Néanmoins certains discours ou actes se rapprochent des types de résistances notifiés par les chercheurs. En effet, sans être en désaccord total ils peuvent remettre en question certains aspects du changement ou avoir des craintes qui peuvent ralentir la mise en place du changement. La première crainte est de devoir y accorder trop de temps et fournir du travail supplémentaire. Cette crainte est affichée en interne, par le directeur général adjoint par exemple, qui s'inquiétait du temps qu'allait demander de répondre aux idées du budget participatif. Avant de commencer l'étude des propositions par les services, il a demandé un temps d'échange avec les porteurs du projet pour évaluer ce temps, il ajouta qu'en temps normal il évalue le temps que le service doit accorder à un projet en fonction de son coût. Or ici, avec un budget de 30 000€, il lui semblait excessif d'accorder du temps à répondre à chaque proposition. Face à ce discours, nous sommes revenus sur les objectifs de la démarche en mettant en évidence qu'il y avait un décalage entre le coût du projet et sa valeur dont il fallait tenir compte. En effet, si tous ses efforts étaient demandés uniquement pour concrétiser un projet à 30 000€, les efforts seraient supérieurs aux gains. Cependant, le budget participatif ne correspond pas uniquement au projet d'aménagement, il est également question de pédagogie pour les habitants, cela permet de communiquer de manière transversale sur le fonctionnement d'une ville, d'échanger avec les citoyens, les former, de mieux connaître leurs attentes et ce pour l'ensemble des projets portés par la ville qui ne se résumait donc pas à un coût de 30 000€. Le directeur de projet de l'eurométropole en charge du projet de renouvellement urbain manifestait également le problème du temps et de la charge de travail : "En ce moment, j'agis dans l'urgence, je fais les choses une à une par priorité", selon lui c'est ce qui l'empêche d'accorder du temps à l'approfondissement de la concertation sur le quartier des Ecrivains. Pour traiter cette problématique du temps et de la

¹²⁰ Autissier (D.) et Moutot (J.-M.), *Pratiques de la conduite du changement*, Dunod, 2003, p.116

¹²¹ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.314-315

charge de travail, Kanter conseille de permettre à certaines personnes de se concentrer exclusivement sur le changement et de faire preuve de reconnaissance envers les participants¹²². Les chargées de missions ont ce rôle, et nous l'avons rappelé pour le budget participatif, afin de rassurer les services nous avons demandé, pour répondre aux propositions, des réponses brèves fondées sur ce qu'ils maîtrisent par expérience. L'organisation, les recherches supplémentaires et la rédaction des réponses ont été prises en charge par l'équipe de la démocratie participative. Le temps accordé par les services n'était finalement pas excessif et ce travail a été mis en valeur dans le journal municipal. La crainte de la perte de contrôle s'est également manifestée par la cheffe de service de l'enfance et de la jeunesse. Le budget participatif étant ouvert à la participation sans limite d'âge, des actions ont été menées pour inviter les plus jeunes à participer. Dans un premier temps la cheffe de service n'a pas voulu s'associer à nos démarches avançant le fait que ce n'était pas prévu car pour elle la communication visant la participation de la jeunesse ne devait initialement pas être développée avant 2020. Voyant que certaines actions ont tout de même été initiées, sa demande était d'en rediscuter de manière plus formelle, lors d'une réelle réunion pour trouver une méthode commune et ne pas mener séparément des actions similaires. Pour donner suite à cela, nous avons pu déterminer un plan d'action en commun, qui vient se greffer sur des initiatives du service en question. Kanter conseille en effet de laisser, les personnes qui craignent de perdre le contrôle, s'approprier le changement¹²³. Des attitudes plus volontaristes se manifestent également, par le chef de service en charge du patrimoine bâti notamment. C'est par exemple à sa demande que le plan de concertation a intégralement été inclut dans le cahier des charges à destination du programmiste, il manifeste très clairement sa volonté de mener les projets de groupe scolaire et d'école des arts avec une démarche participative. Rassurés par le fait que des personnes se chargent de l'accompagnement dans la participation citoyenne, les chefs de service semblent demander de plus en plus d'inclure le volet participatif dans leurs projets, que ce soit pour des bâtiments ou des aménagements de places, de parcs. Il faudra néanmoins être vigilant sur le type d'accompagnement sur la durée. L'objectif est d'aider les services à s'approprier la méthode, actuellement ils n'en sont pas à ce stade et acceptent la démocratie participative à condition qu'elle soit confiée à notre service. Or, l'intérêt de la démarche est de travailler avec une plus grande transversalité, en

¹²² Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.314-315

¹²³ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.314-315

collaboration, les services doivent s'investir eux aussi dans la démarche. En menant le changement nous ne devons pas nous substituer à eux mais les accompagner.

3) L'APPLICATION D'UN PLAN DE COMMUNICATION

La mise en place d'un plan de communication externe

Avant d'évoquer les moyens de communication utilisés il est important de définir quel public est visé par notre communication. Dans le cas du budget participatif, l'ensemble de la population schilikoise est concernée, sans restriction d'âge. Pourtant, nous pouvons remarquer que certaines catégories de la population est sous représentée dans ce dispositif, et nous rejoignons la conclusion de Héloïse Nez à ce sujet : "ceux qui prennent part aux budgets participatifs en Europe appartiennent souvent aux classes moyennes et aux professions intellectuelles supérieures. Les jeunes, les personnes d'origine étrangère et/ou issues des classes populaires sont généralement absents ou fortement sous-représentés au sein de ces instances."¹²⁴ Très peu d'idées ont été déposées par les plus jeunes et comme nous l'avons dit, les idées déposées concernent davantage des localisations du « vieux Schilick » que des quartiers prioritaires de la ville. Si nous nous intéressons aux personnes qui se sont mobilisées pour co-construire la démarche et qui participent à son élaboration, nous pouvons observer que leur moyenne d'âge est plutôt élevée, une partie importante d'entre eux étant des retraités. La question du temps à consacrer en est probablement la raison. A travers des discussions avec eux, nous apprenons aussi que ce sont des personnes qui pour la plupart, sont déjà investis dans la ville, dans des associations par exemple. Ce sont aussi ces mêmes personnes que nous retrouvons très souvent dans les réunions publiques et les événements de la ville, des personnes qui s'informent et suivent les actualités de la ville. Il est plutôt facile de tenir ces personnes informées, la difficulté se situe plutôt au niveau des personnes qui n'ont pas l'habitude de s'informer et ne sentent pas concernées par ce que la ville met en place. Il s'agit là d'un enjeu de la démocratie participative, éviter le phénomène du « toujours les mêmes »,

¹²⁴ Nez (Héloïse), « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation, », *Mouvements* n°74, La découverte , 2013, pages 128

aussi appelé « TLM ». Patrick Savidan fait le constat de cette difficulté : « le fait que des procédures soient mises en place ne garantira pas à soi seul que les citoyens éprouveront le désir de s’y impliquer. »¹²⁵. L’objectif serait de leur donner envie de participer, mais avant cela le challenge consiste à réussir à les informer de l’existence des dispositifs. Nous nous heurtons aux mêmes problématiques pour les dispositifs de participation affiliés aux projets de groupe scolaire et d’école des arts et la difficulté est encore plus grande puisque cette fois les projets prendront place dans un quartier prioritaire, là où la population est la plus difficile à toucher.

Afin d’informer l’ensemble de la population, pour le budget participatif, nous avons dans un premier temps eu recours aux moyens de communication utilisés par la ville habituellement : le magazine municipal, avec une double page destinée à la démocratie participative chaque mois (voir annexes), les affiches distribuées dans les commerces accompagnées de flyers, ces mêmes flyers ont été distribués, lors du marché hebdomadaire par exemple et une bache a été installée sur la façade de l’hôtel de ville. Des communiqués de presse ont également été envoyés aux journalistes locaux. Le site de la ville présente aussi la démarche dans l’une de ses rubriques. Ces médias sont incontournables mais ils touchent principalement les personnes qui se tiennent informées et qui lisent la presse. Ces nombreux outils ont été utilisés parfois plusieurs mois avant l’ouverture du dépôt d’idées et pourtant un mois après ce lancement, nous pouvions nous rendre compte en interrogeant des habitants dans la rue, qu’une grande majorité ne savait pas en quoi consistait la démarche. Nous le savons, la diffusion prendra du temps, mais il est nécessaire de trouver de nouveaux moyens de communication pour toucher ceux qui ne participent pas habituellement. Dans un premier temps, pour toucher les jeunes, nous avons opté pour l’utilisation des réseaux sociaux : facebook, snapchat et instagram. Des petites cartes cartonnées ont donc été distribuées devant un collège du quartier du Marais pour informer de notre présence sur ces réseaux. Cette démarche est arrivée tardivement mais elle sera reconduite l’an prochain pour toucher d’autres établissements. Sur ces réseaux, nous informons de l’actualité de la démocratie participative et nous diffusons des vidéos, réalisées par Camille Mulumba, en service civique à la démocratie participative. Ismaël Bouzid, champion de France de taekwondo a par exemple participé à ces vidéos, l’idée est de toucher les jeunes avec des talents locaux qu’ils connaissent pour les encourager à participer. Pour toucher ce public, nous avons également

¹²⁵ Savidan (Patrick), "Démocratie participative et conflit", *Revue de métaphysique et de morale* n°58, p.183

participé à des événements organisés par la Maison du Jeune Citoyen afin de présenter la démarche, lors du salon de l'information jeunesse par exemple. Le contact direct est un outil qui touche un petit nombre de personnes mais qui semble être efficace puisqu'il permet un échange, nous pouvons donner des explications. Début février, lorsque le dépôt d'idées a commencé, un forum des idées a été organisé afin d'inviter les habitants à rencontrer les habitants déjà investis dans la démarche, les élus et les agents de la ville. Lors de ce forum un grand nombre d'idées a été déposé et ces idées respectaient en moyenne davantage les critères à respecter que les idées déposées en mairie. Les échanges qui ont eu lieu ce jour là peuvent expliquer ces résultats. Les habitants impliqués dans la démarche depuis le début sont également des portes paroles qui diffusent l'information dans leur entourage, à leurs voisins, leur famille. Cet aspect ne doit pas être négligé. L'un de ces habitants expliquait : "Tous les jours quand je vais chercher ma petite fille à l'école, je suis entouré de parents qui me posent des questions. Ah mais c'était vous dans le Schilick infos ?".

Pour les projets de groupe scolaire et d'école des arts devant prendre place dans le quartier des Ecrivains, les dispositifs participatifs seront proposés qu'au deuxième semestre de 2019. Notre intervention doit être préparée en amont pour que la participation de la population soit un succès. En effet, nous allons intervenir dans un quartier en cours de renouvellement urbain. Certains immeubles vont être démolis et l'ensemble du quartier va connaître de lourdes transformations. Les habitants ne seront pas prêts à participer à des ateliers concernant les projets d'écoles s'ils n'ont pas toutes les réponses à leurs questions concernant leur logement, l'accompagnement lors du déménagement, la transformation du quartier en général. S'ils n'ont pas ces réponses, ce sera aux moments des ateliers que ces questions seront posées et à juste titre, le logement est un besoin de base, nous devons accorder de l'importance à ces préoccupations. Des permanences sont organisées au bureau de la direction de projet de l'Eurométropole, et des réunions publiques ont été organisées sur le sujet mais ces moyens restaient insuffisants. Pour répondre aux questions restées sans réponses, nous avons donc organisé des permanences en pieds d'immeubles, tous les mardis après-midi durant deux mois, en présence des élus et agents de la ville de Schiltigheim, des directeur et cheffe de projet de l'Eurométropole de Strasbourg qui portent ce projet, et du bailleur social, OPUS 67. Ces permanences ont permis de rencontrer les habitants devant chez eux pour leur expliquer ce qui allait se passer et comment ils allaient être accompagnés. Le premier mois, de nombreuses personnes s'arrêtaient pour poser des questions et s'informer du

projet, nous avons pu constater que bien que le projet était sur le point de démarrer, nombreux étaient ceux qui disposaient de très peu d'informations. Le deuxième mois les questions étaient moins nombreuses, nous avons alors pu présenter les objectifs de participation des habitants sur les projets d'équipements et certains habitants se sont alors inscrits pour participer aux ateliers. Ces temps d'échange nous ont permis d'apporter des réponses mais aussi de faire connaissance avec le quartier, les habitudes des habitants, son fonctionnement qui sont des éléments qui nous sont essentiels si nous voulons tenir compte des usagers dans les futurs projets d'équipements. Par la suite, nous pourrions inviter les habitants à participer par l'intermédiaire des écoles, des associations, du conseil citoyen ou encore du centre social et familial du quartier.

La mise en place d'un plan de communication interne

La mise en place de la démocratie participative au sein d'une collectivité locale, nécessite, nous l'avons vu, de mener un travail transversal entre les services et de conduire le changement afin d'impliquer élus et agents. Les réunions ont été pour nous l'occasion d'échanger avec les agents, les chefs de services plus précisément, pour diffuser la vision du changement et établir avec eux un mode de fonctionnement. Lors de ces rencontres, nous leur avons également présenté des méthodes appliquées dans d'autres communes. Pour le budget participatif par exemple, nous avons organisé un échange téléphonique entre le directeur adjoint du pôle parcs, jardins et espaces naturels de la ville de Metz et notre chef de service en charge des espaces publics et naturels. Lors de cet échange, le directeur adjoint de Metz a pu raconter son expérience du budget participatif à Metz, et répondre aux questions de notre chef de service. Cet échange a permis de rassurer ce dernier sur le niveau de détail à apporter aux réponses et de comprendre la méthode utilisée pour être efficace. D'après Patrick Mayfield, une démonstration permet d'obtenir de meilleurs résultats que des arguments¹²⁶. En présentant des expériences que des agents d'autres villes présentent comme des succès, nous avons pu démontrer que la démarche n'est pas si compliquée à mettre en œuvre. Une visite à la mairie de Kingersheim a également été organisée, en présence du chef de service de la culture, de l'élue et des agents en charge de la démocratie participative, du directeur de cabinet et de la directrice générale des services de Schiltigheim. Le maire, la directrice de cabinet et le

¹²⁶ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.174

directeur général des services de Kingersheim ont pu nous faire la démonstration des dispositifs mis en place pour faire participer les habitants à leurs projets d'équipements.

En dehors des réunions, nous communiquons à travers l'échange de mails, pour rester continuellement en contact avec les personnes avec qui nous travaillons la participation et pour le budget participatif, nous avons travaillé en réseau sur le serveur de la ville. Ce système permettait d'échanger sur un même fichier, les avis donnés pour chaque idée de projet. Lorsque les éléments de réponses données aux idées ne nous semblaient pas assez claires, nous pouvions interroger directement la personne concernée sur le fichier excel. Pour les agents concernés par quelques propositions uniquement, nous posions les questions par mail. Afin de pouvoir respecter au mieux les délais de réponse et avancer dans ce travail, une date limite de réponse par les services a été fixé.

Les documents de communication destinés aux habitants ont été systématiquement envoyé au cabinet de la maire pour validation. Le conseil municipal lui, a été informé de l'état d'avancement de la démarche participative par les élus en charge de la démarche, lors des bureaux municipaux.

Chapitre 3

PRECONISATIONS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXES

La mise en place de la démocratie participative demande du temps et l'implication de l'ensemble des parties prenantes pour s'inscrire dans la durée et créer de la valeur avec ce changement. A Schiltigheim, certains outils ont été mis en place au premier semestre 2019 rapidement et de manière expérimentale, le budget participatif par exemple, afin de faire la démonstration aux habitants qu'il est possible de les faire participer aux décisions publiques. Cette première démonstration devait être faite rapidement pour des raisons politiques, rappelons que la nouvelle municipalité dispose de moins de deux ans pour engager ce travail de manière significative. De plus, l'entrée en période pré-électorale va contraindre certaines initiatives. Les contraintes de temps ont guidé certains choix, mais pour inscrire la démarche dans la durée, nous allons devoir remettre en question certains outils. Un travail plus approfondi va maintenant devoir être mené. Alors que cette année, nous nous sommes contentés de faire participer les personnes les plus motivées, en demande de la démarche participative, nous allons devoir toucher un autre public afin de donner de la valeur aux résultats de la participation, pour qu'ils soient représentatifs de la population. Certaines étapes de la conduite du changement vont devoir être reconsidérées, retravaillées et de nouvelles étapes vont devoir être abordées afin d'inscrire le changement dans la durée.

1) IMPLIQUER DE NOUVEAUX CITOYENS DANS LA DEMARCHE

Un constat : ce sont souvent les mêmes qui participent

Après avoir expérimenté des dispositifs participatifs durant quelques mois à Schiltigheim, nous pouvons constater que ce sont souvent les mêmes personnes qui participent, que ce soit pour la co-construction de la méthode du budget participatif, la proposition d'idées ou les réunions publiques concernant des projets de la ville. Jo Spiegel, qui expérimente la démocratie participative depuis 20 ans dans sa commune de Kingersheim appelle ça les « TLM » : toujours les mêmes. Ce sont des personnes très investies dans la vie de leur ville, elles sont également très informées. Nous avons pu observer, lors de discussions, qu'elles étaient nombreuses à être investies dans le milieu associatif. Ce sont des personnes qui sont dans l'attente de la participation. Nous pouvons voir ici l'une des limites de la démocratie participative, selon Nathalie Stey, journaliste pour *Le Monde*, il s'agit là de « la difficulté de dépasser le cercle des personnes déjà investies par ailleurs dans la vie de la cité »¹²⁷.

Le risque de créer des « super habitants »

Si l'on ne prête pas d'attention à cette problématique du manque de diversité au sein des participants, nous risquons, en développant notre démarche participative avec ces mêmes personnes continuellement, de créer, ce que Patrick Savidan décrit comme « une nouvelle couche intermédiaire de citoyens « spéciaux » »¹²⁸. Or, le but de la démocratie participative n'est pas d'entendre la parole de représentants des citoyens, il s'agit déjà du rôle des élus. De plus, ces « citoyens spéciaux »¹²⁹ n'ont pas été élus par les autres, et ne partagent pas forcément le point de vue de l'ensemble de la population. Nous devons nous saisir de ce souci de la représentativité. Bacqué soulève également la question des compétences et du décalage qu'il peut y avoir entre les habitants ordinaires et experts, selon elle, il faut distinguer "le savoir d'usage des habitants ordinaires et l'expertise citoyenne développée par des militants qui sont souvent des professionnels (en activité ailleurs, ou retraités) ; ils mettent leurs compétences au service d'une posture critique de contre-expertise, mais le débat continue à se

¹²⁷ Stey (Nathalie) "Comment fonctionne la « démocratie locale » à la strasbourgeoise", *Le Monde*, Janvier 2019

¹²⁸ Savidan (Patrick), "Démocratie participative et conflit", *Revue de métaphysique et de morale* n°58, p.184

¹²⁹ Savidan (Patrick), "Démocratie participative et conflit", *Revue de métaphysique et de morale* n°58, p.184

dérouler entre initiés."¹³⁰ Le fait que certains participants ont des connaissances avancées sur les sujets publics peuvent dissuader des personnes moins qualifiées à participer, se sentant moins légitimes, dévalorisant leurs avis. Pour Maurice Blanc, ce sont les classes moyennes qui monopolisent la parole et excluent « ceux qui ont des difficultés à prendre la parole en public »¹³¹. En tant que porteurs de la démarche, nous devons remédier à cette situation et veiller à ce que tous les citoyens puissent s'exprimer afin de donner du sens à la participation citoyenne.

Utiliser de nouveaux moyens de communication

Pour atteindre les populations qui n'ont pas pour habitude de s'informer et s'investir dans des décisions publiques, nous devons trouver de nouveaux moyens pour entrer en contact avec elles et présenter les possibilités qui s'offrent à eux. En effet, il est nécessaire d'utiliser les médias classiques tels que le site de la ville, le magazine municipal ou encore les affiches. Cependant, ce ne sont pas par ces moyens que nous toucherons les populations visées, nombreuses sont celles qui ne les consultent pas. Pour les atteindre, il faut entrer en contact avec elles, échanger avec elles directement ou par l'intermédiaire d'autres acteurs de la ville, les associations par exemple. L'association JEEP, Jeunes Equipes d'Education Populaire, peut faire partie des parties prenantes à intégrer à nos démarches, tout comme les centres sociaux, pour entrer en contact avec les jeunes des quartiers prioritaires de la ville. Chaque événement doit être l'occasion de communiquer sur la participation. Les permanences en pieds d'immeubles était un bon moyen pour échanger avec les habitants, l'expérience pourra être reconduite. Le travail sur les réseaux sociaux doit également être renforcé.

Faciliter la participation pour ceux qui ont des difficultés à y accéder

Outre le manque d'information, les contraintes du quotidien peuvent également empêcher certains citoyens de participer. Pour faciliter la participation, ce serait un plus de pouvoir apporter un accompagnement, remédier à ces contraintes comme le propose Héloïse Nez : "Des mécanismes sont également à penser pour faciliter la participation de ceux pour qui elle

¹³⁰ Blanc (Maurice) "Métiers et professions de l'urbanisme: l'ingénieur, l'architecte et les autres", *Espaces et sociétés* n°142, février 2010, p.135-136

¹³¹ Blanc (Maurice) "Démocratie participative et classes moyennes", *Espaces et sociétés* n°148, janvier 2012, p.

est la plus coûteuse, avec la mise en place, par exemple, de garde d'enfants, du remboursement des frais de transport ou encore d'une indemnisation financière pour les journées de participation"¹³². Organiser ces prises en charges permettrait à de nouveaux habitants de participer, mais pour cela il faudrait doter le service en charge de la démocratie participative de davantage de moyens financiers. Pour les ateliers de participation aux projets d'aménagements ou d'équipements, les créneaux horaires doivent eux aussi être adaptés en fonction de la population concernée. En cela, le budget participatif est avantageux puisque chacun peut apporter son idée sans donner de son temps.

Nous l'avons vu, pour atteindre les objectifs de la démocratie participative, nous devons impliquer des groupes hétérogènes d'habitants. La question de l'implication se pose pour l'ensemble des parties prenantes, et notamment en interne lorsqu'il s'agit de conduite du changement, pour inscrire la démarche dans la durée, nous devons revenir sur certaines étapes.

2) AMELIORATION DES ETAPES DE CONDUITE DU CHANGEMENT

Impliquer l'ensemble des parties prenantes

Afin de mener la conduite du changement avec succès, il est nécessaire d'engager l'ensemble des parties prenantes. Rappelons qu'une partie prenante, aussi appelée « stakeholder » : c'est un individu ou un groupe d'individus étant impacté positivement ou négativement par le changement ou ses résultats. Patrick Mayfield alerte sur le danger de cette définition qui est selon lui, large et inclusive. Il est donc facile pour le responsable du changement de manquer, ignorer ou oublier des parties prenantes qui peuvent se révéler être importantes.¹³³ C'est d'une certaine manière ce qui est arrivé à Schiltigheim, par manque de temps, entre autres. Mayfield segmente les différentes catégories de parties prenantes sous une forme de radar.

¹³² Nez (Héloïse), « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation,», *Mouvements* n°74, La découverte, 2013, pages 131

¹³³ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.175-176.



V for **v**ital to engage.
 N for **n**ecessary to engage.
 G for **g**ood to have engaged.
 C for **c**ourtesy to inform.

Figure 1 : « The stakeholder » radar de Mayfield

Source: Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.194

Dans ce radar, la partie centrale représente les parties prenantes qu'il est vital d'engager dans la démarche du changement, la partie suivante représente ceux que nous devons nécessairement engager, puis viennent dans l'ordre ceux qu'il est bien d'engager et enfin ceux qu'il est courtois d'informer. Dans le cas de la mise en place de la démocratie participative à Schiltigheim, nous pouvons certainement trouver des exemples de parties prenantes intégrant chacune de ces couches du radar, néanmoins, nous nous sommes principalement, pour le moment, concentrés sur les couches centrales, c'est-à-dire ceux sans qui nous n'aurions pas pu engager le changement, les élus désignées comme étant en charge de la démocratie participative, les chefs de services qui pouvaient répondre aux propositions de projets pour le budget participatif, les membres du comité de pilotage des projets d'équipements, les agents en charge de la communication mais cela n'est pas suffisant. Toutes les parties prenantes doivent être impliquées et dans certains cas, elles ont été impliquées mais trop peu ou trop tardivement. C'est par exemple le cas pour la direction ou le cabinet de la maire. Les délais étant très courts pour répondre aux presque 240 idées déposées par les habitants, nous avons essentiellement travaillé avec les chefs de services en charge de l'aménagement du cadre ou de la culture. Le directeur de cabinet de la maire et la directrice générale des services ont pris connaissance des réponses seulement trois jours avant la date

butoir pour envoyer les documents à l'impression, en réalité la marge de manœuvre pour apporter des modifications ou des compléments d'informations aux réponses était faible. De même, d'autres agents de la collectivité auraient pu enrichir les réponses apportées. Nous devons proposer un réel comité de pilotage pour le budget participatif. Pour les projets d'équipements et plus généralement dans le projet de renouvellement urbain, pour la première étape qui consistait à communiquer sur le projet en pied d'immeuble, nous avons impliqué les agents et élus de la ville, les directeur et cheffe de projet de l'Eurométropole de Strasbourg ainsi que des représentants du bailleur social OPUS67, par la suite nous devons impliquer d'autres acteurs, qui nous ont rejoint d'eux-mêmes au cours de ces permanences tel que des représentants du conseil citoyen, des associations. Nous avons agi dans l'urgence durant ces quelques mois, en impliquant les acteurs « vitaux » des projets, mais si nous voulons inscrire la démarche et lui donner du sens, nous devons impliquer toutes les parties prenantes, communiquer davantage sur les dispositifs, faire des retours réguliers, prendre plus de temps pour que chacun puisse s'impliquer. C'est ce que nous a également conseillé Jo Spiegel, maire de Kingersheim, qui travaille à la diffusion de la démocratie participative depuis 20 ans dans sa commune : « Si les collaborateurs ne sont pas dans le coup, on est mal barré »¹³⁴. Les élus ne font pas exception, il est important que nous puissions tous les intégrer à la dynamique de conduite du changement, pour que celle-ci ait du poids il faut un portage politique fort, soutenu par l'ensemble des élus et un fort soutien de la part de la direction, sans quoi les agents ne verront pas la nécessité de s'impliquer. Birck relève cette nécessité d'impliquer l'ensemble des élus dans la démarche en illustrant ses propos avec l'exemple de Nancy : "la monopolisation de la démarche par quelques grands élus considérés comme des experts (...) apparaît au final comme un frein à la volonté de transversalité interne associée à l'effort participatif"¹³⁵. Pour obtenir les meilleurs résultats, Mayfield explique que les parties prenantes doivent être identifiées et segmentées en continu car elles peuvent évoluer en parallèle du changement, il ajoute qu'il faut continuellement reprioriser ces parties prenantes en fonction de leur impact.¹³⁶

¹³⁴ Rencontre avec Jo Spiegel le 26/04/2019 à Kingersheim

¹³⁵ Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG), p.111

¹³⁶ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.174.

Eviter l'effet de surprise : donner du temps au changement

L'implication de l'ensemble des parties prenantes a soulevé la question du temps. Ce temps est nécessaire si l'on veut éviter que certains individus résistent au changement par peur d'être déstabilisés, par manque de préparation et pour que le changement soit un succès, il faut que de nombreuses personnes soutiennent le projet. Kotter fait une comparaison de cet effort avec un déménagement : « L'introduction du changement dans une organisation n'est pas si différente du réarrangement des meubles dans un bureau. Il faut l'aide de beaucoup de gens. Au début, vous n'êtes pas entièrement conscient de tous les changements. La phase d'échauffement réclame une dose étonnante de temps et d'énergie »¹³⁷. Si nous voulons le soutien des parties prenantes pour mener le changement, nous devons les préparer, éviter les effets de surprise, s'assurer que tout le monde suit le changement. Jo Spiegel témoigne de son expérience sur le sujet : « En 2015, j'ai voulu aller trop vite et on m'a dit attention, les wagons derrières ne suivent pas ». A Schiltigheim, début mars nous avons organisé une première réunion avec le chef de service en charge des espaces publics et naturels, pour engager le travail de réponses aux idées de projets des habitants. Le chef de service avait pour la première fois les plus de 200 idées sous les yeux. Lors de cette réunion, a été introduit l'idée de prendre une partie de son budget pour augmenter la somme mise en jeu lors du budget participatif 2020. Le chef de service n'était pas préparé et sa réaction était parlante, il était surpris de cette demande et en est resté silencieux. Il était trop tôt pour évoquer ce sujet, durant les semaines qui ont suivi le chef de service a étudié chacune de ces idées et a pu se rendre compte qu'elles correspondent étroitement à des aménagements qu'il aurait pu proposer. Nous pourrions donc désormais lui faire la démonstration suivante : ce n'est pas du budget qu'il va perdre réellement, il va simplement le faire passer dans une boucle, celle du budget participatif et au final ce sera tout de même des projets d'aménagement en lien avec son service et les espaces dont il s'occupe qui seront réalisés, mais avec la spécificité d'être voulus par les habitants. Il s'agit là du dernier principe que Mayfield évoque pour obtenir les meilleurs résultats auprès des parties prenantes : la démonstration l'emporte sur l'argument¹³⁸.

¹³⁷ Kotter (John), *Conduire le changement : feuille de route en 8 étapes*, Pearson, 2015, p.161

¹³⁸ Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014, p.174.

3) INSCRIRE LE CHANGEMENT DANS LA DUREE

Poursuivre les étapes de la conduite du changement

Nous avons décrit le processus en huit étapes proposées par Kotter comme un modèle à suivre dans le chapitre deux pour conduire le changement. Dans ce chapitre, nous n'avons pas confronté la situation de Schiltigheim aux huit étapes car nous ne sommes pas suffisamment avancés dans la démarche pour cela. En effet, Kotter accorde de l'importance à l'ordre de ses huit étapes. Nous l'avons vu, à Schiltigheim nous devons encore travailler sur les premières étapes, voire en retravailler certaines. Elles auraient parfois pu être approfondies pour donner de meilleures bases à la conduite du changement. Nous allons maintenant nous projeter dans les deux dernières étapes du processus décrit par Kotter : « consolider les gains et accentuer le changement » puis « ancrer les nouvelles pratiques dans la culture d'entreprise »¹³⁹.

Consolider les gains et accentuer le changement

La prochaine étape que nous pourrions aborder est la consolidation des gains et l'accentuation du changement, mais pour cela, il faut d'abord qu'il y ait des gains. Nous avons parlé des victoires rapides, mais les gains arriveront plus tardivement, lorsque nous aurons aboutis les projets. Dans les collectivités publiques, le gain n'est pas d'ordre financier. La fonction publique ne répond pas aux mêmes règles que les entreprises privées. Ces dernières sont en recherche constante de rentabilité, synonyme de réussite. Dans les structures publiques, la réussite correspond à une meilleure utilisation des ressources pour le bien de l'intérêt général. C'est donc la satisfaction des citoyens qui peut nous permettre de mesurer le gain. Ainsi, il sera important de demander un retour de la part des habitants, connaître leur ressenti face à l'innovation participative, en quoi les aménagements ont gagné en qualité. Pour les projets d'équipements, nous pourrions également constater un gain s'il y a moins de modifications à apporter dans les étapes avancées du projet, si les usagers s'approprient pleinement les lieux tel que cela a été prévu, sans devoir forcer certaines adaptations. C'est en cela que les projets seront réussis et que nous pourrions vérifier que la démocratie participative à apporter de la valeur. Ces résultats vont donner de la crédibilité à la démarche, Kotter

¹³⁹ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

explique qu'il faut profiter de cette crédibilité pour modifier les structures et règles qui sont encore en contradiction avec la transformation voulue¹⁴⁰. Pour accentuer le changement à cette étape, Kotter préconise d'embaucher et former des individus pouvant mettre en œuvre la vision du changement¹⁴¹, pour renforcer les ressources qui portent le changement. C'est ce que souhaite la conseillère en charge de la démocratie locale à Schiltigheim : J'aimerais bien moi que le service démocratie participative soit plus développé, à Metz [...] ils sont 12, si tu fais un ratio avec le nombre d'habitants de Schiltigheim, il nous faudrait 3.5 postes en démocratie participative, pour qu'il y ait un vrai accompagnement des services. Parce que malgré tout, même si on leur inculque un peu des principes de démocratie participative, il faut quand même... je pense qu'on ne se passera pas de l'accompagnement »¹⁴². Enfin cette étape est également le moment de lancer de nouveaux projets de participation pour revigorer le processus¹⁴³.

Ancrer les nouvelles pratiques dans la culture de l'organisation

Enfin, la dernière étape consiste à ancrer les nouvelles pratiques dans la culture de la collectivité locale. Kotter fait une métaphore pour illustrer la nécessité de cette étape et le risque que son échec peut induire : « Des racines faibles exigent un arrosage permanent. Tant que le directeur général et d'autres agents du changement étaient là quotidiennement avec l'arrosoir, tout allait bien. Privées de cette attention, les pratiques s'assèchent, se flétrissent et moururent. D'autres légumes qui avaient été coupés, mais dont les racines étaient plus profondes, prirent la place »¹⁴⁴. Nous devons accompagner longtemps et s'assurer que la participation citoyenne soit devenue un réel automatisme, une évidence avant de pouvoir diminuer notre présence au sein des services. Pour ancrer ces pratiques, il sera nécessaire d'explicitier les liens entre le changement et les gains¹⁴⁵, à travers des retours sur l'expérience. Il faudra également former plus amplement l'ensemble des agents de la ville.

¹⁴⁰ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

¹⁴¹ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

¹⁴² Entretien avec Aurélie Lescoute le 29.05.2019 à la Mairie de Schiltigheim

¹⁴³ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

¹⁴⁴ Kotter (John), *Conduire le changement : feuille de route en 8 étapes*, Pearson, 2015, p.171

¹⁴⁵ Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

Afin de donner une nouvelle place aux citoyens dans les projets publics à travers la mise en place de la démocratie participative à Schiltigheim, de nombreux efforts doivent encore être fournis pour faire participer un plus grand nombre d'habitants, d'autres catégories d'habitants, et nous devons poursuivre les étapes liées à la conduite du changement pour parfaire les étapes déjà engagées et amorcer les suivantes lorsque notre projet sera suffisamment mature. Pour atteindre ces objectifs, du temps ainsi que des ressources financières et humaines devront être attribuées à l'avenir pour la démocratie participative.

CONCLUSION

Il n'est désormais plus possible de concevoir la ville et un développement urbain durable sans avoir recours aux démarches participatives, pour donner du sens et de la légitimité aux projets.¹⁴⁶ Divers arguments encouragent à donner une nouvelle place aux citoyens dans l'élaboration de projets publics. Les démarches participatives encouragent le citoyen à devenir acteur de sa ville et non plus seulement consommateur¹⁴⁷, le citoyen est invité à prendre des décisions pour sa ville. Le sociologue Philippe Hammam explique que « Il n'y a pas que des contenus qui permettent de qualifier la « ville durable », mais aussi des vecteurs, des modes de dire, de faire et de le faire savoir »¹⁴⁸. La démocratie participative est un mode de faire de la ville durable. Elle peut apporter de la valeur aux projets publics à condition d'être formalisée et correctement mise en place au sein des collectivités. Sans cela, l'initiative peut être détournée à travers des discours et échouer dans sa mise en pratique. La démocratie participative consiste à donner une place aux citoyens autour de la table à laquelle les décisions pour sa ville se prennent. Cette façon de faire n'est pas encore une évidence, il faut préparer ce changement. Pour que le citoyen puisse prendre cette place, il faut l'inviter, le préparer et préparer aussi les parties prenantes, déjà présentes autour de cette table, à lui faire une place. L'un et l'autre doivent apprendre à travailler ensemble, à échanger autour d'un projet, le citoyen doit sentir qu'il a sa place autour de cette table, y comprendre les contraintes et les acteurs initiés doivent lui donner les outils pour décider avec eux. Cette transition demande du temps et des moyens, elle passe par différentes étapes. La communication et la formation des citoyens, élus et agents sont inévitables pour donner une nouvelle place aux citoyens au sein des collectivités locales.

¹⁴⁶ Tozzi (Pascal), *Villes et quartiers durables : la place des habitants*, Des paroles et des actes, 2016, p.15

¹⁴⁷ Entretien semi-directif avec Aurélie Lescoute, conseillère déléguée à la démocratie locale et aux conseils de quartier le 29.05.2019 à la mairie de Schiltigheim

¹⁴⁸ Hammam (Philippe), « Repenser la ville à l'heure des injonctions au développement durable », *Questions de communication* n° 25, 2014, §19

Ce travail de recherche apporte des éléments de réponses, aux questions de la formalisation et de la conduite du changement, à travers l'exemple de l'expérience de mise en place de la démocratie participative à Schiltigheim. Cette étude le montre, la ville doit poursuivre ses efforts pour atteindre ses objectifs de participation, qu'elle n'atteint pas encore totalement. Pour dresser le bilan de ces premiers mois d'expérience, retenons cette citation de Blondiaux et Fourniau "L'important est moins de conclure à l'efficacité ou à l'inefficacité des dispositifs que d'analyser les raisons susceptibles d'expliquer de tels résultats"¹⁴⁹. En effet, l'étude des premiers dispositifs mis en place ont permis de prendre du recul sur la démarche et en conclure certaines préconisations. Pour pouvoir prendre encore davantage de recul sur ce travail, il faudrait que les projets en question soient plus avancés. En effet, nous concluons cette recherche alors qu'aucun des projets, auxquels les habitants ont participé, n'est construit. Il s'agit là de la principale limite de ce mémoire, nous pouvons l'imaginer mais nous ne pouvons pas constater le gain apporté par la participation sur ces projets.

Ce mémoire adopte le regard de la maîtrise d'ouvrage sur l'intégration de dispositifs participatifs, la poursuite de ce travail pourrait s'orienter vers l'étude de l'émergence des dispositifs participatifs au sein de structures de maîtrise d'œuvre, dans les métiers de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'architecture.

¹⁴⁹ Blondiaux (Loïc) et Fourniau (Jean-Michel), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations* n°1, De Boeck Supérieur, 2011, p.22

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES

Autissier (D.) et Moutot (J.-M.), *Pratiques de la conduite du changement*, Dunod, 2003

Bacqué (Marie-Hélène) Biewener (Carole), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La découverte, 2013

Bacqué (Marie Hélène) Rey (Henri) Sintomer (Yves) *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2014

Barge (Christophe) et Solère (Thierry), *La ville de demain*, Cherche Midi, 2014

Hauptmann (Eleonore) et Wates (Nick), *Concertation citoyenne en urbanisme : la méthode du community planning*, Yves Michel, 2010

Kotter (John), *Conduire le changement : feuille de route en 8 étapes*, Pearson, 2015

Smith (Richard), King (David), Sidhu (Ranjit), Skelsey (Dan), *The Effective Change Manager's Handbook*, Kogan page, 2014

Tozzi (Pascal), *Villes et quartiers durables : la place des habitants*, Des paroles et des actes, 2016

ARTICLES

Barbier (Valérie), Frois (Pierre) et Le Masne (Pierre), "Service public et développement durable ", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°2, Armand Colin, 2003

Blanc (Maurice) "Démolition des grands ensembles et mixité sociale", *Espaces et sociétés* n°124, janvier 2006, p.185 à 189

Blanc (Maurice) "Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres", *Espaces et sociétés* n°142, février 2010, p.131 à 150

Blanc (Maurice) "Démocratie participative et classes moyennes", *Espaces et sociétés* n°148, janvier 2012, p. 219 à 232

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

Blondiaux (Loïc), Sintomer (Yves) "L'impératif délibératif", *Politix*, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. p. 17-35;

Blondiaux (Loïc) et Fourniau (Jean-Michel), " Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? ", *Participations* n°1, De Boeck Supérieur, 2011

Chevallier (Jacques), "De l'administration démocratique à la démocratie administrative", *Revue française d'administration publique* n°137-138, Ecole nationale d'administration, 2011, p. 217 à 227

Gaudin (Jean-Pierre), « La démocratie participative », *Informations sociales* n°158, 2010, p.42 à 48

Hamman (Philippe), « La « ville durable », de l'incantation à la profession », *Nature Sciences Sociétés* n°19, 2011, p.331 à 343

Hamman (Philippe), « Repenser la ville à l'heure des injonctions au développement durable », *Questions de communication* n° 25, 2014, p.81-101

Kotter (John), "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p.61

Legros (Claire) "Démocratie participative : « Les villes sont devenues les lieux de l'innovation politique »", *Le Monde*, Mars 2017

Nez (Héloïse), « Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation, », *Mouvements* n°74, La découverte , 2013, pages 123 à 131.

Quiret (Matthieu), "Les mairies multiplient les budgets participatifs", *Les Echos*, février 2018

Savidan (Patrick), "Démocratie participative et conflit", *Revue de métaphysique et de morale* n°58, pages 177 à 189.

Stey (Nathalie) "Comment fonctionne la « démocratie locale » à la strasbourgeoise", *Le Monde*, Janvier 2019

Tholen (Berry), "La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien" *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 81, 2015, pages 621 à 640

Richer (Martin) La démocratie participative est aujourd'hui davantage une injonction qu'une pratique installée, *Le Monde*, Mars 2019

THESE

Birck (Jean-Nicolas), *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse soutenue publiquement le 26 mai 2010 (Université de Nancy 2 SJPEG)

Table des matières

Introduction.....	p.5
Revue de littérature.....	p.8
La participation des années 1960 et d'aujourd'hui.....	p.8
Une intervention à l'échelle locale.....	p.9
De l'information à la participation.....	p.10
Le profil des participants.....	p.11
Une notion en vogue mais encore mal définie.....	p.11
Problématique.....	p.13
Méthodologie.....	p.14
Corpus.....	p.17
CHAPITRE 1 : LES MOTIVATIONS QUI POUSSENT AU CHANGEMENT.....	p.19
1) Une crise de légitimité politique.....	p.20
Une crise qui se ressent au niveau local, à Schiltigheim.....	p.20
Donner du pouvoir aux citoyens.....	p.22

2) Des objectifs de gestionnaires.....	p.23
L'expertise d'usage des habitants pour rehausser la qualité du projet.....	p.23
La participation pour susciter l'adhésion	p.24
3) Des arguments d'ordre sociale.....	p.25
La participation en réponse aux problèmes sociaux.....	p.26
La responsabilisation et « l'empowerment » des usagers.....	p.27
Créer du lien.....	p.28

CHAPITRE 2 : LA MISE EN PLACE DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE.....p.29

1) La formalisation d'une méthode.....	p.29
La nécessité de l'existence d'un cadre.....	p.30
Le temps de la formation.....	p.32
La construction d'une méthode adaptée.....	p.33
2) La conduite du changement en interne.....	p.36
Une culture à prendre en compte	p.36
Donner un sentiment d'urgence et former une coalition directrice.....	p.37
Donner de la légitimité à la participation avec la création d'un poste.....	p.38
Définir une vision du changement et la diffuser.....	p.39
Responsabiliser de nombreuses personnes.....	p.41
Obtenir des victoires rapides.....	p.42
Les réactions au changement	p.42
3) L'application d'un plan de communication.....	p.45
La mise en place d'un plan de communication externe.....	p.45
La mise en place d'un plan de communication interne.....	p.48

CHAPITRE 3 : PRECONISATIONS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXES.....p.50

1) Impliquer de nouveaux citoyens dans la démarche.....	p.51
Un constat : ce sont souvent les mêmes qui participent.....	p.51
Le risque de créer des « super habitants ».....	p.51

Utiliser de nouveaux moyens de communication.....	p.52
Faciliter la participation pour ceux qui ont des difficultés à y accéder.....	p.52
2) Amélioration des étapes de conduite du changement.....	p.53
Impliquer l'ensemble des parties prenantes.....	p.53
Eviter l'effet de surprise : donner du temps au changement.....	p.56
3) Inscrire le changement dans la durée.....	p.57
Poursuivre les étapes de la conduite du changement.....	p.57
Consolider les gains et accentuer le changement.....	p.57
Ancrer les nouvelles pratiques dans la culture de l'organisation.....	p.58
 Conclusion.....	 p.60
Bibliographie.....	p.62
Annexes.....	p.65
Annexe 1 : Entretien semi-directif avec Aurélie Lescoute.....	p.66
Annexe 2 : Entretien semi-directif avec Nathalie Jampoc-Bertrand.....	p.70
Annexe 3 : Flyer de participation au budget participatif.....	p.75
Annexe 4 : Carte des réseaux sociaux.....	p.78
Annexe 5 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°130</i> , octobre 2018.....	p.79
Annexe 6 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°131</i> , novembre 2018.....	p.81
Annexe 7 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°132</i> , décembre 2018.....	p.82
Annexe 8 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°133</i> , Janvier 2019.....	p.84
Annexe 9 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°134</i> , Février 2019.....	p.86
Annexe 10 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°135</i> , Mars 2019.....	p.88
Annexe 11 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°136</i> , Avril 2019.....	p.90
Annexe 12 : Ritleng (Régine), <i>Schilick infos n°137</i> , Mai 2019.....	p.92