

Université de Paris X – Nanterre
ESSEC
Ecole Supérieure des Mines de Paris
Ecole Polytechnique
ESCP-EAP
Ecole doctorale « Economie, Organisations, Société »

Diplôme d'études approfondies

*Management local et démocratie participative :
Le cas de la ville de Morsang-sur-Orge.*

Par mademoiselle Charlotte de Villeneuve

D.E.A. « Management des organisations et des politiques publiques »

Séminaire de recherche « Les leviers de la modernisation publique »

Sous la direction de madame la professeur Frédérique Pallez

- Session de novembre 2003 -

L'université paris X – Nanterre n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propre à leur auteur.

Je tiens tout d'abord à remercier les agents et les élus de la commune de Morsang-sur-Orge, qui ont tous accepté de me recevoir et ont partagé avec intérêt leur expérience. Je salue l'énergie, la sincérité et le plaisir visibles qu'ils mettent dans leur aventure participative.

Merci à Frédérique Pallez, qui a dirigé ce mémoire, pour ses conseils précieux et l'attention constante avec laquelle elle a suivi ce travail.

Merci enfin à Gilles-Laurent Rayssac, directeur de la mission « Gouvernance et Développement Durable », et à Marie-Catherine El Fallah, qui m'ont accueillie au sein du cabinet Bernard Brunhes Consultants, pour leur confiance et leur disponibilité.

SOMMAIRE

Introduction générale	7
<i>Première partie : Le contexte historique et politique de la reconnaissance de la démocratie locale comme outil de gestion locale</i>	14
Chapitre 1 : Le long mouvement de reconnaissance politique, gestionnaire et juridique de la participation des habitants.	16
1. La participation des habitants est rendue possible grâce à la rencontre de trois mouvements à la fois distincts et concomitants : celui de la montée en puissance de la revendication d'une plus grande implication des habitants à la gestion locale, celui de la reconnaissance du principe de concertation en aménagement, et celui du rapprochement entre l'autorité locale et ses usagers qu'a rendu possible la décentralisation.	16
2. La politique de la ville, ou la reconnaissance gestionnaire de la participation.	20
3. De la loi ATR à la loi relative à la démocratie de proximité : le processus de reconnaissance juridique de la démocratie participative locale.	22
Chapitre 2 : La participation est considérée comme l'une des réponses possibles à la crise du modèle rationnel-légal de nos institutions démocratiques et de nos organisations administratives.	24
1. De la nation peuplée de citoyens, cadre de la démocratie représentative, au territoire peuplé d'habitants, cadre de la démocratie participative.	25
2. Le modèle participatif complète le modèle représentatif de nos institutions démocratiques, aujourd'hui en crise.	26
3. La participation est une réponse à la crise des techniques classiques de planification.	28
4. La participation interroge l'organisation bureaucratique de l'administration.	31

Deuxième partie : La démarche participative de la mairie de Morsang-sur-Orge. 33

Chapitre 3 : Historique de la démarche de démocratie participative locale de la ville de Morsang-sur-Orge. 36

1. A l'origine de la mise en place de la démocratie participative à Morsang : l'électrochoc des élections de 1995 et de 1997. 36
2. La création des enveloppes de quartier en 1998, « détonateur » de la démocratie participative morsaintoise. 37
3. La mise en place du budget « 100 % participatif » : ateliers citoyens d'élaboration budgétaire, observatoire des engagement et ateliers agents. 38
4. Depuis un an, de nouveaux dispositifs sont mis en place. 39

Chapitre 4 : Une analyse des dispositifs de démocratie participative. 40

1. A l'origine de la mise en place et de l'organisation des dispositifs de démocratie participative : une volonté politique forte et une équipe réduite. 40
2. Les instances participatives : comités et ateliers. 42
 - a) Les comités de quartier. 42
 - b) Les ateliers citoyens d'élaboration budgétaire. 47
 - c) Les ateliers agents. 51
3. L'observatoire des engagements. 53
4. Les autres dispositifs. 56
5. Des processus en mouvement : une stratégie du « chemin faisant » qui repose sur une vision particulière de l'action collective. 60

<i>Troisième partie : Les conséquences de la démarche participative en terme de gestion des politiques locales et d'organisation interne.</i>	64
Chapitre 5 : La participation est un véritable outil de gestion des politiques publiques.	66
1. La participation permet de mieux répondre aux attentes des habitants.	66
2. La participation est un outil de légitimation l'action publique.	72
Chapitre 6 : Du duo politico-administratif au triptyque participatif, une analyse stratégique du repositionnement entre élus et services et entre services.	79
1. Les fonctions des élus et des services évoluent.	80
2. Une transformation des relations de pouvoir entre élus et services qui tend à brouiller les frontières entre ces deux acteurs.	85
3. Un repositionnement stratégique entre les services.	90
Conclusion générale	102
Annexes	104
Bibliographie	117

Introduction générale

Le contexte de la recherche.

La rédaction de ce mémoire s'inscrit dans le cadre d'un stage au sein de la mission « Gouvernance et Développement Durable » du cabinet Bernard Brunhes Consultants, au cours duquel nous avons été chargée de rédiger une étude sur le débat public territorial.

Partant du constat qu'il existe aujourd'hui un nombre croissant de dispositifs de démocratie participative locale, prévus ou non par la loi, la mission « Gouvernance et Développement Durable » a en effet souhaité établir un référentiel des dispositifs, des méthodologies utilisées et des conditions de mise en œuvre du débat public à différentes échelles territoriales, afin de construire un corpus méthodologique permettant à ses consultants d'apporter des solutions aux acteurs locaux.

En effet, si l'on constate aujourd'hui qu'il existe un développement important du cadre législatif impliquant la création de structures de participation citoyenne, auquel s'ajoute une tendance croissante des autorités locales à impliquer la population dans les processus de décision, le développement des lieux de participation ne signifie pas autant que ceux-ci fonctionnent de façon efficace. Les dispositions législatives se contentant de prévoir la création de dispositifs de concertation sans assortir à ces décisions d'obligations de résultats quant à la réalité du débat public, la qualité de la participation dépend uniquement du degré de conviction des élus et des responsables locaux et de la qualité des outils qu'ils peuvent mettre en place. Ce contexte peut donc donner lieu à un double écueil : le développement de structures alibi, créées dans le seul but de respecter la loi d'une part; et l'essoufflement des structures participatives à cause d'un manque d'ingénierie et de méthodologie adaptées d'autre part.

C'est dans ce contexte que nous avons été chargée de rédiger une étude sur les modalités de mise en œuvre du débat public territorial, à partir de l'analyse de vingt-et-un territoires d'échelles différentes (communes, pays, agglomérations, communautés urbaines) ayant chacun mis en place divers dispositifs participatifs allant de la consultation à la participation des habitants (conseils de quartier, conseils de développement, démarches agendas 21, budget participatif, conseils économique et social, etc.). Derrière le terme de « participation », existent en effet une grande variété de dispositifs, que l'on peut différencier en fonction du degré d'implication des acteurs qu'ils mobilisent :

- L'information, qui peut être ascendante ou descendante, et plus ou moins objective.

- la consultation, dispositif au cours duquel les autorités publiques recueillent l'avis des habitants avant de prendre leur décision. De nombreuses lois prévoient une obligation du recours à la consultation, principalement en matière d'urbanisme, d'aménagement et de protection de l'environnement, la forme la plus poussée de la consultation étant le référendum local.
- La concertation, qui consiste à mettre en place, à l'occasion de certains dossiers précis, des instances rassemblant élus, experts et habitants, et qui participent à l'élaboration d'un projet.
- La participation, dispositif qui associe des citoyens dans le processus décisionnel lui-même, et non seulement dans l'élaboration ou dans la mise en œuvre.

Un constat : la mise en place de démarches participatives implique une réflexion, voire une évolution des modes de gestion des organisations publiques qui les mettent en œuvre.

Au cours de nos recherches, nous avons constaté que dans chacun des cas que nous avons étudiés, l'introduction de démarches de démocratie locale a entraîné de manière plus ou moins évidente des évolutions de l'organisation interne des collectivités locales. En effet, parce que l'habitant ne se définit pas à partir des services qui lui sont proposés (il n'est pas une fois usager de l'eau, une autre usager de la culture, une troisième fois contribuable ou électeur), mais plutôt par son rapport au territoire qu'il habite, c'est-à-dire à son cadre de vie, le nouvel impératif de prise en compte de la parole des habitants contraint les organisations publiques à avoir une vision plus transversale, voire plus systémique, des problèmes soulevés par les habitants et des réponses qu'il convient de leur donner. Cette vision systémique s'oppose à l'organisation classique des collectivités locales, au sein desquelles le travail est organisé dans le cadre de directions sectorielles (la culture, la voirie, les finances, ...) qui ont peu de liens horizontaux entre elles, et sont régies par des circuits d'information calqués sur une logique hiérarchique verticale. Cette organisation pyramidale en « tuyau d'orgue » ne facilite pas la transversalité, et donc l'élaboration de politiques qui prennent en compte la globalité des réponses que l'on peut apporter à un seul problème.

Au sein de quelques collectivités, la mise en place de dispositifs de démocratie participative a cependant abouti à l'invention de modes d'organisation innovants. C'est le cas de la mairie de Saint-Denis, qui a mis en place en 1999 un « centre ressource des démarches quartier », composé de sept chargés de mission territoriaux, de deux chargés de mission transversaux (temporalité, tranquillité publique), de deux maisons de quartier et de la plate-forme de services publics, et qui travaille en étroite collaboration avec des directions de territoires. De même, la mairie de la Roche-sur-Yon a créé en 2001 la mission SPOT (Stratégie, Prospective, Observation des Territoires), mission transversale rattachée à la direction générale des services, chargée d'opérer un travail de prospective et d'observation du

territoire afin d'élaborer un projet de développement global prenant en compte, à chaque étape, la parole des habitants.

De même, la mise en place de démarches participatives appelle à une plus grande adéquation entre les politiques publiques et la complexité systémique du territoire. Plusieurs des collectivités que nous avons étudiées ont donc accompagné la mise en place de leurs dispositifs de démocratie participative locale d'une réflexion sur la territorialisation des services publics. Cette logique de territorialisation, qui part du principe que l'action publique doit s'adapter aux spécificités des sous-territoires qui composent son territoire administratif, et donc consacrer à ces sous-territoires des moyens déconcentrés et pas obligatoirement également répartis, remettent en cause la vision classique de l'action publique.

C'est le cas de la ville de Dunkerque qui a mis en place un dispositif global de démocratie locale et de décentralisation administrative qui s'organise autour de quatre échelons territoriaux. C'est aussi le cas de Saint-Denis, qui a créé en même temps que le « centre ressources des démarches quartier » des « directions de territoires », au sein desquelles chaque directeur de territoire est assisté d'un chargé de mission référent sur la démarche quartier et d'un « mini-DGST » territorial, et a pour mission de réfléchir avec le centre ressource à la manière dont il est possible d'apporter des réponses transversales à des problématiques de quotidienneté, entraînant à terme une désectorialisation des services.

Au terme de notre étude, nous avons donc constaté que la démocratie participative locale peut constituer un vecteur du changement dans les collectivités locales, et avons décidé de consacrer notre mémoire de D.E.A. à cette question, en nous centrant sur le cas de la commune de Morsang-sur-Orge.

L'intérêt du cas de Morsang-sur-Orge.

Le cas de la commune de Morsang-sur-Orge est particulièrement intéressant à plusieurs titres. En effet, Morsang présente la double caractéristique d'avoir mis en place l'une des démarches de démocratie participative françaises les plus poussées, mais aussi les plus récentes. Contrairement aux expériences municipales « historiques » de démocratie participative (Saint-Denis, Grenoble, La Roche-sur-Yon, Nanterre, ...), l'histoire participative de Morsang n'a débuté qu'à partir de 1995. Cependant, elle s'est déployée de manière exceptionnellement rapide, puisqu'en l'espace de seulement huit années, la ville de Morsang, au travers d'un certain nombre de dispositifs, notamment en matière de budget participatif, est parvenue à ouvrir ses processus décisionnels aux habitants de manière effective. A ce titre, Morsang est l'une des rares collectivités locales à avoir mis en place de véritables procédures de « participation authentique », pour reprendre l'expression de D. Olivry : « *La participation est l'ensemble des possibilités démocratiques offertes à la population de collaborer à la prise de décision. Une*

participation authentique est alors un engagement actif des citoyens dans la résolution des problèmes qu'ils jugent essentiels et pertinents et dont ils peuvent effectivement concourir à élaborer et à contrôler les solutions. »¹

Le fait que Morsang constitue à la fois l'une des expériences les plus récentes et les plus abouties en matière de démocratie participative en fait un terrain d'étude particulièrement intéressant. En effet, les communes qui ont enclenché leurs démarches participatives dans les années 1970 ou 1980 ont pu approfondir leurs dispositifs, ainsi que leurs réflexions sur l'adéquation de leurs démarches à leurs modes de gestion et d'organisation, sur plusieurs années. Ce temps long, qui a présidé à la mise en place de modes d'organisation et de gestion innovants, a constitué l'un des facteurs, voire l'une des conditions de leur réussite. Morsang, au contraire, se retrouve aujourd'hui dans une situation paradoxale : si les évolutions de son dispositif participatif ont été particulièrement rapides, ses réflexions sur les modes d'organisation administrative qu'il conviendrait de mettre en place pour accompagner cette expérience, sont encore balbutiantes.

Il semble cependant que la municipalité de Morsang se trouve aujourd'hui à un tournant de son expérience : à travers les questions que commencent à se poser les concepteurs et les metteurs en œuvre des dispositifs participatifs, on constate une certaine prise de conscience du fait que leur démarche commence à avoir des conséquences importantes gestionnaires et organisationnelles.

Le cas de Morsang présente ainsi d'autant plus d'intérêt pour le chercheur que les processus de changement sous-tendus par la démarche participative sont actuellement en plein déploiement, que l'on constate déjà certaines évolutions en matière gestionnaire et organisationnelle, et que l'on peut observer presque en « temps réel » les interrogations que ces évolutions suscitent en terme d'adaptation des modes de gestion et d'organisation de la commune à la démarche participative.

La méthode de recherche.

Notre recherche s'est déroulée sur une période assez courte, de l'ordre de quelques semaines, et durant les mois d'été : il nous a donc été impossible d'assister aux réunions des instances participatives morsaintoises. Nous nous sommes basés sur deux types de matériaux : les entretiens avec les acteurs morsaintois, et les documents municipaux.

¹ Olivry (D), « L'utilité sociale de la participation : vers un pragmatisme social », in Cahiers du GERMES, n°11, décembre 1985.

Nous avons procédé à une série d'entretiens, auprès des directeurs des services les plus impliqués dans la démarche participative (le directeur des services techniques, le directeur de la communication, le directeur des ressources humaines, la directrice du service citoyenneté et vie associative, la directrice du service financier, et la directrice générale des services), auprès des élus (le premier adjoint à la jeunesse et aux sports, l'adjoint à la citoyenneté), du directeur du cabinet du maire, et de quelques habitants participant aux dispositifs participatifs de la ville.

Notre difficulté, en tant que chercheur, a été alors de recomposer une histoire la plus objective possible à partir de témoignages qui sont naturellement subjectifs. Nous avons donc procédé au recoupement des témoignages recueillis au cours de nos entretiens, afin d'identifier les écarts qui existent entre les discours des différents acteurs. Cette analyse nous a permis de retracer les évolutions de la démarche participative morsainoise depuis 1995, et de préciser le point de vue des acteurs sur les dispositifs participatifs.

Afin d'identifier l'évolution des positionnements et des interrelations des acteurs du système politico-administratif (élus et agents) depuis la mise en place de la démarche participative morsainoise, nous avons confronté les différents témoignages en faisant appel à la grille d'analyse construite par M. Crozier, et théorisée sous le terme d'analyse stratégique.

L'analyse de différents documents municipaux nous a permis de procéder à un second recoupement entre les entretiens et les faits illustrés par ces documents. Les documents que nous avons pu avoir en notre possession sont de diverse nature : organigrammes, documents administratifs internes (convocations à des réunions, lettres du maire à l'ensemble des employés), travaux et comptes-rendus des réunions des différentes instances participatives. Nous avons également travaillé à partir des journaux d'information municipale (le « Flash Info » et le journal « 100% participatif »), mais en tâchant de ne considérer comme objectives que les informations factuelles (dates, lieux, chiffres) et en traitant les autres types d'information de la même manière que les entretiens, en partant du principe qu'elles reflètent la position officielle de la municipalité.

Enfin, nous avons procédé à une analyse bibliographique afin de recadrer l'expérience de Morsang-sur-Orge dans un cadre historique et théorique plus large.

Problématique de la recherche.

Nous tâcherons dans ce mémoire d'analyser les dispositifs participatifs morsainois, les modèles qui les sous-tendent, leurs modes de construction, leurs évolutions et les difficultés que rencontrent leurs

metteurs en œuvre en terme de fonctionnement et de cohérence globale de la démarche participative. A partir de cette analyse, nous interrogerons les conséquences de la mise en place de ces dispositifs sur l'organisation de la mairie, en terme d'évolution de la gestion des politiques municipales et de transformation des systèmes d'acteurs.

Dans une première partie, nous replacerons l'expérience morsaintoise dans le contexte national plus large des processus historiques et politiques qui ont permis la reconnaissance progressive de la démocratie locale comme outil de gestion locale.

Nous verrons dans un premier chapitre que cette expérience n'a pu voir le jour qu'après un long mouvement de reconnaissance politique, juridique et gestionnaire de la légitimité du principe de participation des habitants, qui résulte d'un certain nombre d'évolutions parallèles : l'affirmation progressive de la revendication d'une plus grande association des habitants aux décisions qui touchent leur cadre de vie, le rapprochement des élus et des usagers avec la décentralisation, la reconnaissance gestionnaire de la participation avec la politique de la ville.

Dans un second chapitre, nous montrerons que ce mouvement de légitimation se base aussi sur la remise en cause du modèle représentatif et délégataire qui fonde notre système démocratique. Le modèle participatif, fondé sur une conception délibérative de la démocratie, est considéré en effet comme l'une des réponses possibles à la crise du modèle rationnel-légal de nos institutions démocratiques et de nos organisations administratives.

Au sein d'une seconde partie, nous retracerons dans un troisième chapitre l'histoire de l'expérience participative morsaintoise, et tâcherons d'analyser dans un quatrième chapitre les différents dispositifs participatifs morsaintois. Ceci nous permettra d'avoir une première vision des possibles conséquences de ces dispositifs sur la gestion quotidienne des politiques publiques municipales, et sur les nouvelles interrelations qu'ils impliquent entre les trois acteurs du triptyque participatif : les élus, les services et les habitants.

Enfin, dans une troisième partie, nous tâcherons d'analyser les conséquences de l'expérience participative morsaintoise sur les modalités de gestion de la ville autour de deux approches différentes et complémentaires.

Dans un cinquième chapitre, nous montrerons que les dispositifs participatifs remplissent un certain nombre de fonctions (fonction de veille, de suivi, de légitimation des décisions, ...), et qu'à ce titre l'ouverture du processus décisionnel municipal aux habitants a des effets positifs en terme de gestion des politiques élaborées et mises en œuvre par la municipalité.

Dans un sixième chapitre, nous analyserons les conséquences de l'introduction dans le processus décisionnel du nouvel acteur « habitant », et nous demanderons si le passage d'un duo politico-administratif (constitué par les élus et les services) à un triptyque participatif (constitué par les élus, les services et les habitants) influe sur l'organisation de la mairie, et notamment sur les interrelations entre élus et services et entre services eux-mêmes.

PREMIERE PARTIE :

Le contexte historique et politique de la reconnaissance de la démocratie locale comme outil de gestion locale.

L'histoire de la démocratie participative locale en France est très récente au regard de celle de la République Française. Même si le thème de la démocratie participative locale commence à émerger dans les agendas gouvernementaux depuis la loi A.T.R. du 6 février 1992, et plus concrètement encore depuis la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002, la mise en place de véritables démarches de démocratie participative locale ne concerne que très peu de territoires.

Parmi eux, l'expérience de la ville de Morsang-sur-Orge, même si elle est encore loin d'être aboutie, en constitue l'une des démarches les plus approfondies, du fait de la sincérité politique de l'équipe municipale qui la porte, et parce que les dispositifs de budget participatif morsainois impliquent une véritable association des habitants au processus décisionnel de la commune. Pour bien comprendre l'expérience morsainoise, il convient d'exposer dans quels contextes historique et immédiat elle se trouve mise en place.

Nous verrons donc dans un premier chapitre que cette expérience n'a pu voir le jour qu'après un long mouvement de reconnaissance politique, juridique et gestionnaire de la légitimité du principe de participation des habitants, loin d'être achevé aujourd'hui. Ce mouvement est le résultat d'un certain nombre d'évolutions à la fois distinctes et concomitantes : la montée en puissance de la revendication d'une plus grande association des habitants aux décisions qui touchent leur cadre de vie, le rapprochement des élus et des usagers avec la décentralisation, la reconnaissance gestionnaire de la participation avec la politique de la ville, ...

Ce mouvement de légitimation se fonde non seulement sur la reconnaissance de l'efficacité de la participation en tant qu'outil d'un management local renouvelé, basé notamment sur les nouveaux principes de la gestion de proximité, mais il trouve aussi ses racines dans la crise de la décision politique que subissent actuellement les États occidentaux, et dans la remise en cause du modèle représentatif et délégataire qui fonde notre système démocratique. A ce titre, nous verrons dans un second chapitre que la participation des habitants, qui se fonde sur un modèle délibératif de la démocratie et remet en cause la définition classique de l'énonciation de l'intérêt général, est considérée comme l'une des réponses possibles à la crise du modèle rationnel-légal de nos institutions démocratiques et de nos organisations administratives.

Chapitre 1

Le long mouvement de reconnaissance politique, gestionnaire et juridique de la participation des habitants.

Parti d'une revendication de la société civile dans les années 1960, le principe de la participation des habitants à la gestion des collectivités locales se voit peu à peu reconnaître d'un point de vue politique, gestionnaire et juridique. Ce premier chapitre retrace les principales étapes de ce lent mouvement de reconnaissance qui, s'il reste encore aujourd'hui inachevé, n'empêche pas pour autant la mise en place d'expériences de plus en plus nombreuses sur le terrain.

1. La participation des habitants est rendue possible grâce à la rencontre de trois mouvements à la fois distincts et concomitants : celui de la montée en puissance de la revendication d'une plus grande implication des habitants à la gestion locale, dont les G.A.M. sont la première expression, celui de la reconnaissance du principe de concertation en aménagement, et celui du rapprochement entre l'autorité locale et ses usagers qu'a rendu possible la décentralisation.

L'aventure des GAM et la naissance de la revendication participative.

Pour de nombreux chercheurs et historiens, l'aventure des G.A.M. (groupes d'action municipale) constitue le point de départ du long mouvement, encore inachevé, de la reconnaissance sociale, politique et juridique de la revendication participative.

En 1965, la victoire de Hubert Dubedoux à la municipalité de Grenoble marque en effet la naissance d'un nouveau mouvement social et politique centré sur la revendication d'une démocratie locale participative effective : les G.A.M. affirment l'idée que le territoire est un lieu peuplé, qui exige une reconnaissance politique. Entre 1965 et 1973, deux cent quarante G.A.M. sont constitués à travers toute la France, principalement dans les villes de banlieue. De nombreux clubs politiques et de grands rapports administratifs relaient cette explosion idéologique revendiquant une plus grande implication des habitants dans les choix et la mise en œuvre des politiques publiques municipales.

Bien qu'à la fin des années 1970, le mouvement des G.A.M. meurt aussi vite qu'il a explosé dans le milieu des années 1960, cet épisode est essentiel dans la naissance et la montée en puissance de la

revendication d'une démocratie participative locale. Selon P. Estèbe², il « constitue le terreau d'une rhétorique politique à l'aune de laquelle on va désormais juger les programmes municipaux : qualité de vie, cadre de vie et dimension démocratique de la vie locale. »

Alors que la revendication d'une plus grande participation des habitants à la gestion locale s'essouffle dans les années 1970, elle est relayée par la montée en puissance des revendications d'une plus grande concertation des habitants dans le domaine des grands projets d'aménagement. Le principe de concertation en aménagement se voit rapidement reconnaître au niveau juridique, et constitue en quelque sorte, le « banc d'essai des habitants » en matière de débat public local.

La concertation en aménagement, « banc d'essai des habitants ».

Dans les années 1960 et 1970, se développe un double mouvement de dénonciation de la société industrielle et de reconnaissance de l'échelle locale, qui s'accompagne de l'apparition de nouvelles préoccupations environnementalistes. Partant du principe que cette contestation nouvelle est la conséquence d'un manque d'information de la part de populations qui se replient dans un réflexe irrationnel de type NIMBY (*Not In My BackYard*), les autorités publiques s'impliquent dans un important effort d'information et d'explication sur leurs décisions, leurs critères et leurs impacts.

Par la suite, la loi de protection de l'environnement du 10 juillet 1976 (qui instaure l'obligation de réaliser une étude d'impact en amont de la réalisation de certains travaux et projets d'aménagement), la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 (qui soumet à enquête publique la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement) et la loi d'aménagement du 18 juillet 1985 (qui oblige les collectivités locales à organiser une concertation préalable à toute opération d'aménagement "modifiant substantiellement le cadre de vie", et introduit pour la première fois le principe de consultation en amont), complètent le dispositif juridique instituant les processus consultation en aménagement. L'étude d'impact, considérée jusqu'alors comme le principal outil de décision, notamment face à la pression grandissante des contestations de type NIMBY, laisse place à une nouvelle conception de l'aménagement, qui n'a plus pour seule finalité d'être techniquement irréprochable, mais aussi et surtout qui doit être socialement acceptable. L'acceptabilité sociale est alors considérée comme une donnée majeure de la décision publique, et fait apparaître la concertation du public dès l'amont de la décision comme un outil central d'aménagement.

² Estèbe (P), « l'habitant, ou le cher disparu », Les cahiers de la sécurité intérieure, n°49, 3è trimestre 2002.

Tout au long des années 1980, les procédures de mise en débat des grandes opérations d'aménagement évoluent donc de la consultation (c'est-à-dire le recueil de l'avis des personnes sans qu'il y ait obligation de la prendre en compte) à la concertation (c'est-à-dire le recueil d'avis dont on doit tenir compte). Cette évolution, somme toute assez rapide, même si elle est encore loin d'être achevée, exprime le besoin croissant des citoyens à délibérer sur des sujets qui les touchent et qui étaient auparavant du domaine réservé de l'expertise, ainsi que la reconnaissance par les autorités publiques de la légitimité et de l'utilité de cette demande citoyenne. L'avènement d'un droit à la concertation en amont des décisions est ainsi un tournant essentiel dans le processus de reconnaissance et de constitution du débat public territorial. Le débat en aménagement a fait en quelque sorte figure de « banc d'essai » de la prise en compte de la parole de l'habitant : le nimbysme a contraint les pouvoirs publics à négocier et à concilier une somme d'intérêts divergents, souvent personnels ou catégoriels, et cette évolution a eu trois effets secondaires essentiels : elle a contribué à relativiser la place de l'expert et à donner à l'expérience de l'habitant une légitimité équivalente, l'expert n'étant pas « celui qui sait », mais « celui qui est capable de séparer clairement ce qu'il sait de ce qu'il ne sait pas », elle a contraint l'administration à expliciter les enjeux et les objectifs de ses décisions, enfin, elle a permis la mise en place de processus institutionnalisés de médiation et de négociation.

Enfin, cette reconnaissance du droit à la consultation contraint les gouvernants à prendre en compte une triple exigence qui se fait de plus en plus pressente : ils doivent être conscients des problèmes et des demandes de la population, rendre compte de leur action, et être capable de résoudre les problèmes. L'irruption de ces nouvelles exigences de concertation, en imposant l'impératif d'acceptabilité, pose donc une question plus large encore, celle de la démocratie : parce que la seule légitimité électorale et représentative ne suffit plus à rendre acceptables les décisions des gouvernants, « la conflictualité sociale révèle les limites de la démocratie représentative et se traduit par une exigence accrue de participation, en tout cas sous sa forme délibérative »³.

Parallèlement à ce processus de reconnaissance du droit des habitants à être consultés sur les projets d'aménagement qui les touchent, la décentralisation, en opérant un rapprochement du pouvoir local de se administrés, rend possible la mise en place de procédures participatives.

³ Chambat (P), Fourniau (J-M), « débat public et participation démocratique », in Vallemont (S) (dir), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

La décentralisation, en entraînant le rapprochement de l'exécutif local de ses administrés, constitue le point de départ de la prise en compte des attentes des habitants en matière de gestion locale.

Après l'expérience avortée des G.A.M., il faudra attendre les lois de décentralisation de 1983 pour que la figure de l'habitant commence à être prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales. En effet, avec la décentralisation, les contraintes des élus locaux se transforment : d'un « agenda institutionnel » (constitué par les priorités fixées par l'État), elles prennent la forme d'un « agenda politique ». La décentralisation sonne l'avènement d'un management local qui se complexifie, fait appel à de nouvelles compétences et de nouvelles responsabilités. L'élu n'est plus seulement jugé sur sa capacité à représenter les intérêts locaux, mais aussi et surtout sur sa capacité à produire de la bonne action publique. A la légitimité traditionnelle du maire (la gestion d'une commune en « bon père de famille »), s'ajoute donc la légitimité managériale du système politico-administratif local (la gestion optimale d'une organisation).

Cette nouvelle responsabilité personnelle des élus locaux les incite à rendre le lien représentatif visible, et les collectivités locales, libérées de l'agenda institutionnel et du contrôle *a priori* de la tutelle administrative, peuvent enfin se tourner complètement vers les habitants, fonder leur légitimité sur leur adhésion. Ce rapprochement du pouvoir du citoyen a une double conséquence : il contraint les élus locaux à prendre en compte de manière autrement plus importante les attentes des habitants, et il permet aux habitants de poser un nouveau regard sur la gestion de leur territoire, et d'affirmer leurs exigences en matière de démocratie locale et de bonne gestion. Mais la plus grande prise en compte de l'utilisateur, effective à partir de la moitié des années 1980, ne signifie pas pour autant que le *citoyen* se voie conférer une place plus importante. En effet, c'est bien la satisfaction de l'utilisateur et du contribuable qui prédomine dans la mise en place des nouvelles pratiques managériales locales, et aucunement celle de l'habitant actif, désireux de participer aux affaires de sa commune.

Avec la décentralisation, la multiplication des échanges entre élus et habitants est conçue comme un moyen de répondre le mieux possible aux attentes d'utilisateurs, consommateurs de services publics. A partir de la moitié des années 1980, à l'époque où les théories du *New public management* connaissent un succès retentissant en France, la très grande majorité des collectivités locales fait donc appel à des techniques déjà développées dans le privé : la communication et le marketing. L'objectif de ces démarches consiste alors à « vendre » des politiques d'autant mieux que l'on connaît les attentes des habitants. Campagnes de communication, démarches d'information, enquêtes de satisfaction, questionnaires... font partie du panel de techniques qui permet aux élus locaux de mieux appréhender

la demande locale et donc d'adapter leurs offres en matière de services à la population. Ces démarches descendantes, qui font figure d'instruments de participation, permettent de tisser un lien direct entre les habitants et l'exécutif local.

Si ces pratiques s'avèrent limitée en terme de démocratisation de l'espace local, elles marquent néanmoins un véritable tournant dans la conception du management local : plus proche de ses administrés, la collectivité locale prend conscience du fait que l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité de la gestion de ses politiques publiques passe par une meilleure connaissance du territoire et des habitants auxquels elles s'appliquent. Preuve de cette prise de conscience essentielle, la politique de la ville, qui invente les nouvelles modalités partenariales d'une gestion de proximité centrée sur l'habitant, institue la participation comme nouvel outil de gestion.

2. La politique de la ville, ou la reconnaissance gestionnaire de la participation.

La politique de la ville, en bouleversant les cadres classiques de l'intervention publique et en plaçant au centre de ses démarches l'association des habitants, légitime la participation comme un outil de modernisation de la gestion locale. L'impératif gestionnaire de la participation apparaît en effet avec la naissance des politiques de développement social urbain, et constitue depuis une ligne de force de la politique de la ville. Le rapport Dubedoux affirme ainsi dès 1983 la nécessité de « rendre les habitants acteurs du changement ». De même, Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, incarnant la position de l'État sur la place et le rôle des citoyens dans la gestion locale de proximité, prévient encore en 1999 que « l'État ne signera aucun contrat de ville dans lequel les modalités de participation des habitants n'auront pas été clairement explicitées »⁴

Cet appel à la participation des habitants dans les quartiers politique de la ville constitue une importante évolution politique, au plein sens du terme. Comme l'analysent P. Estèbe et J. Donzelot, l'avènement de l'impératif de participation procède d'un véritable dépassement des logiques traditionnelles de l'action publique et politique : « le développement social urbain invite à un développement politique de la démocratie par une conception de l'action collective dépassant les limitations héritées de la Troisième République, par sa vocation à alimenter concrètement le débat public local autour des enjeux liés à la lutte contre l'exclusion »⁵.

⁴ Bartolone (C), « Lutter ensemble contre les inégalités urbaines », Lettre de la DIV, 47, mai/juin 1999, Supplément.

⁵ Donzelot (J), Estèbe (P), *L'État animateur, Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

Avec la politique de la ville, la démocratie participative n'est plus identifiée aux revendications de militants isolés, taxés trop souvent d'utopisme ou de radicalisme. Elle devient un outil reconnu et institutionnalisé d'un management local renouvelé, ainsi que le centre des dispositifs de la « gestion de proximité » autour de trois objectifs complémentaires : la reconstruction du lien social, la création d'espaces publics locaux, mais aussi l'amélioration de la gestion par l'intégration des savoirs d'usage de l'habitant.

En effet, depuis les années 1980, les modes classiques de gestion de la ville sont peu à peu remis en cause, notamment face à la montée de la violence urbaine, à la dégradation du lien social, à l'exclusion croissante d'une partie de la population, majoritairement d'origine immigrée. Cette crise urbaine fait la démonstration de l'incapacité de la démocratie représentative à gérer la ville et la vie locale.

Aux cotés des élus, ce sont aussi les techniques de planification urbaine qui sont remises en question, notamment celles qui sont censées repérer et analyser les besoins des habitants. Non seulement les savoirs des experts et des techniciens sont questionnés par cette crise violente, mais leur rôle dans l'élaboration de solutions qui ont pour postulat une vision toute politique des causes de la crise est fortement contesté : dans des systèmes territoriaux de plus en plus complexes et incertains, la vision technocratique de l'expert apparaît limitée, et l'expertise d'usage des habitants commence à être reconnue comme pouvant, voire devant, venir compléter l'analyse des problèmes et l'élaboration de ses solutions.

Les limites du marketing urbain dans ces quartiers qui cumulent les difficultés socio-économiques et subissent la dégradation de l'image de leur population, sont très vite perçues par les élus locaux et les dirigeants territoriaux. De plus en plus nombreux, ils affirment la nécessité de mieux connaître les besoins des habitants et, pour se faire, de les associer à l'élaboration des politiques publiques locales. Peu à peu, la ville n'est plus conçue comme un objet global et indistinct, mais l'on commence à s'intéresser aux divers besoins de publics différents. Pour la première fois, donc, une politique élaborée au niveau national, puis au niveau local reconnaît que les habitants ne sont pas uniquement des usagers consommateurs de service public. Les habitants sont bien plus que cela : ils ont une réflexion sur leur lieu de vie, une « expertise d'usage » qu'ils ont le devoir d'exprimer, et que les pouvoirs publics ont le devoir d'entendre et de prendre en compte, leur demandant ainsi de participer pleinement à l'élaboration des politiques publiques locales.

La politique de la ville, en conférant à la participation une vertu gestionnaire et en démontrant que la préservation d'un espace public local fait partie intégrante des politiques de lutte contre la crise urbaine, réhabilite le modèle participatif, et a donc joué un rôle essentiel dans le processus de reconnaissance juridique de la participation des habitants.

3. De la loi ATR à la loi relative à la démocratie de proximité : le processus de reconnaissance juridique de la démocratie participative locale.

Il faut attendre la loi ATR (Administration Territoriale de la République) du 6 février 1992 pour que la mention de la démocratie participative locale apparaisse dans un texte de loi. Pour la première fois dans l'histoire de la République Française, le législateur aborde le thème de la démocratie participative en intitulant le titre 2 de la loi « De la démocratie locale ». Cependant, si premier pas il y a, il reste bien timide au regard de l'attente citoyenne en matière de démocratisation des instances locales : le titre 2 de la loi ne comporte que des mesures peu contraignantes sur l'information des administrés, une pratique référendaire consultative et la réunion de comités consultatifs pour avis (commissions consultatives extra-municipales, comités consultatifs, commission consultative des services publics locaux). Par la suite, la LOADT du 4 février 1995 élargira le champ du référendum local à l'initiative populaire, mais cette procédure, trop restrictive probablement, n'a encore jamais été organisée en France, le principe de l'autorisation constituant pour l'exécutif local un moyen aisé de l'interdire⁶.

Parallèlement à la loi Chevènement sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale, la LAODDT du 25 juin 1999 prévoit la création d'un organe de consultation intercommunal : le conseil de développement. Selon les termes de la loi Voynet, au travers de la création de cet organe, il s'agit d'animer le territoire, de rassembler des acteurs politiques, administratifs, sociaux, économiques, associatifs, et de créer les conditions d'un partenariat autour d'une dynamique de projet territorial. Il s'agit donc de fédérer la société civile locale par la mise en place d'un système de gouvernance locale à l'échelle intercommunale. La LAODDT précise que le conseil de développement « s'organise librement » et le définit comme un organe légitime à donner un avis, et devant être associé à l'élaboration de la stratégie territoriale de développement durable de l'agglomération ou du pays.

Enfin, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 vise à renforcer l'institution communale en tant que lieu privilégié d'apprentissage et d'exercice de la démocratie. Elle rend obligatoire les conseils de quartiers pour les communes de plus de 80 000 habitants, renforce les commissions consultatives des services publics instituées parla loi ATR en rendant leur consultation obligatoire avant toute délibération concernant les services publics locaux.

Cette loi marque probablement une étape dans la reconnaissance du droit à la démocratie locale, mais en conférant au conseil municipal le droit de fixer la composition et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier, et en laissant au conseil municipal le soin de décider si ces conseils de quartier ont un rôle purement consultatif ou s'ils peuvent faire des propositions, voire être associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, la loi Vaillant ne reconnaît pas aux habitants le droit de participer à la décision publique. De fait, elle permet aux élus locaux qui le souhaitent de se protéger de toute véritable participation des habitants.

Si le mouvement de reconnaissance juridique de la démocratie participative locale existe bel et bien depuis 1992, et semble même s'accroître depuis 1999, il reste donc encore bien timide au regard des expériences qui sont mises en place sur le terrain depuis maintenant une dizaine d'années, et dont la ville de Morsang-sur-Orge est l'un des exemples.

Selon A. Mabileau, plus que les évolutions législatives et juridiques, ce sont principalement les évolutions de la société civile et la crise du politique et de la légitimité de la décision politique censée porter l'intérêt général, qui a fait évoluer les pratiques de régulation de la société locale⁷.

En effet, face à la crise que connaissent les institutions politico-administratives françaises depuis la fin des Trente Glorieuses, le modèle participatif tend à s'ériger comme une solution permettant, non pas de destituer, mais au contraire de compléter le modèle rationnel-légal qui fonde l'organisation de nos instances politico-administratives.

⁶ Le référendum local d'initiative populaire ne peut s'organiser qu'à deux conditions : un minimum d'un cinquième des électeurs inscrits doit signer une demande d'organisation, puis cette demande d'organisation doit être autorisée par une délibération du conseil municipal.

⁷ Mabileau (A), « A la recherche de la démocratie locale : le représentant et le citoyen », in Blondiaux (L), Marcou (G), Rangeon (F) dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Chapitre 2

La participation est considérée comme l'une des réponses possibles à la crise du modèle rationnel-légal de nos institutions démocratiques et de nos organisations administratives.

Depuis les années 1970, notre système politique semble entrer dans une crise sans précédent : désaffection politique, taux records d'abstention, discours du « tous pourris », baisse du nombre de militants dans les partis et les syndicats... sont autant de signes d'une profonde remise en question de nos institutions et du principe délégataire sur lequel elles sont fondées.

Parallèlement à ce mouvement, on constate que les citoyens ont de plus en plus d'intérêt pour les enjeux collectifs locaux (revendication d'une plus grande participation à la gestion des collectivités locales) et mondiaux (mouvements altermondialistes), intérêt qui se traduit par le développement d'un tissu associatif particulièrement dynamique, mais en marge des formes organisées traditionnelles que sont les partis politiques et les syndicats. Face aux revendications de plus en plus pressantes d'ouverture d'espaces de débat public, de prise de parole et de participation aux décisions publiques, il semble donc que ce ne soit pas *le* politique qui soit en crise, mais plutôt le modèle représentatif et délégataire de nos institutions politico-administratives. La crise profonde de ce modèle se base donc avant tout sur la remise en cause de la légitimité des processus de décision politique qu'il implique.⁸

En effet, depuis deux siècles, le modèle démocratique de la République Française se fonde sur une très nette différenciation entre représentants et représentés. Cette différenciation trouve son origine dans la Révolution Française, qui tout en affirmant que le peuple est la source unique de la légitimité du pouvoir politique, s'est trouvée confrontée à une population majoritairement illettrée, et fragmentée en de multiples identités locales, culturelles et linguistiques. Pour résoudre ce paradoxe, l'énonciation de l'intérêt général s'est donc vue confiée à une élite éclairée, tandis que la participation originelle du peuple s'est trouvée assurée par le suffrage universel, dont le corollaire est l'enseignement de la morale républicaine au sein de l'école. Ce souci de préserver les institutions républicaines des particularismes, de l'intérêt privé et de l'ignorance concernant le système politico-administratif dans son ensemble, c'est-

⁸ Chambat (P), Fourniau (J-M), « débat public et participation démocratique », in Vallemont (S) (dir), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

à-dire non seulement les institutions politiques représentatives, mais aussi l'administration française, celle-ci s'est vue organisée selon un ordre rationnel-légal qu'a théorisé Weber.

La prééminence du modèle rationnel-légal de n'a cependant pas empêché depuis deux siècles la revendication d'une démocratie participative, mais celle-ci a toujours été liée ou associée à l'idéal de la démocratie directe, dont la démocratie athénienne reste encore aujourd'hui le symbole. Le caractère utopique de ce projet d'un peuple participant directement et en temps réel à l'énonciation de l'intérêt général et à la prise de décision politique, non seulement dans sa vision d'un citoyen choisissant le bien commun avant son intérêt propre, mais aussi dans l'impossibilité matérielle de le mettre en œuvre, a permis à ses détracteurs de toujours l'écarter des réflexions présidant à l'élaboration de l'architecture institutionnelle et administrative de la République Française.

Depuis les années 1960 cependant, la revendication d'une démocratie plus participative (plus démocratique diront certains) s'est déplacée sur le terrain local, remplaçant le projet d'une démocratie directe par celui de la participation effective des habitants à la gestion locale. Il n'est plus alors question d'utopie, mais bel et bien d'un projet politique véritablement réalisable, qui se fonde non plus sur la figure universelle du citoyen, mais sur celle particulière de l'habitant.

1. De la nation peuplée de citoyens, cadre de la démocratie représentative, au territoire peuplé d'habitants, cadre de la démocratie participative.

Depuis les années 1960, la naissance d'une conception locale de la participation fondée sur la figure de l'habitant permet de légitimer les nouvelles revendications d'une démocratie locale participative effective. Depuis l'aventure des G.A.M., émerge en effet une nouvelle figure de l'acteur politique : celle de l'habitant. Selon P. Estèbe⁹, la culture politique française a toujours exclu l'habitant du droit à la participation, qui se fonde traditionnellement sur deux « filières » complémentaires : la filière civique, fondée sur la notion de citoyenneté et fonctionnant au moyen du mécanisme de la représentation d'une part, et la filière « sociale », fondée sur la figure du producteur, ou du travailleur, fonctionnant selon d'autres mécanismes représentatifs (les syndicats, notamment) d'autre part.

Ni l'une ni l'autre de ces filières ne se préoccupent de la question de « l'habitant », au sens de l'individu vivant dans un territoire concret. Dans la culture politique et républicaine française, l'habitant n'existe donc pas en tant qu'acteur politique à même de participer à l'énonciation de l'intérêt général. Cette

⁹ Estèbe (P), « l'habitant, ou le cher disparu », Les cahiers de la sécurité intérieure, n°49, 3^e trimestre 2002.

« disparition » de l'habitant s'explique selon P. Estèbe non pas parce que le régime républicain opère une coupure radicale entre le privé et le public, mais « parce que le privé, l'individu, l'habitant –au sens de l'être humain concret vivant dans un territoire géographiquement donné- constitue un *objet* du gouvernement. » Cependant, comme on l'a vu dans notre premier chapitre, c'est bien à l'émergence de la figure de l'habitant que l'on assiste depuis les années 1960. Une figure qui légitime son droit à la participation aux affaires politiques par son appartenance à un territoire local vécu, habité, pratiqué : « le territoire, expérience commune et immédiate, constitue un substitut ou un complément aux autres logiques d'intégration – la citoyenneté ou la production ».

Le territoire peut alors devenir le siège d'un nouvel espace public, local cette fois. Cet espace public territorial implique la participation d'habitants engagés dans l'élaboration des décisions et constitue le lieu symbolique et physique d'échanges et de délibérations. L'émergence du territoire et de l'habitant a donc accompagné celle d'une nouvelle conception de la démocratie participative, enfin envisageable dans un cadre local.

Aujourd'hui, la complexification de la société, la montée en compétence des citoyens, la progressive légitimation de leur expertise d'usage sont autant de signes qui marquent l'entrée de la société française dans une « ère d'éclatement de la rationalité en une pluralité de rationalités partielles, limitées, ouvertes sur la prise en compte d'une part incontournable d'incertitudes »¹⁰, et qui fondent la remise en cause du système rational-légal de nos instances politico-administratives et de son approche unique et technicienne du monde. Le modèle participatif de la démocratie, parce qu'il implique une conception délibérative de l'énonciation de l'intérêt général, c'est-à-dire du processus décisionnel politique, ne s'oppose pas au modèle représentatif, mais le complète et peut, à maints égards, constituer une réponse à la crise du modèle rationnel-légal qui fonde les institutions représentatives, le modèle classique de planification et l'organisation administrative françaises.

2. Le modèle participatif complète le modèle représentatif de nos institutions démocratiques, aujourd'hui en crise.

La démocratie française s'est fondée durant deux siècles sur une conception représentative et délégataire de l'énonciation de l'intérêt général, reposant sur une vision du citoyen héritée de celle de la Révolution Française : mal instruit des affaires de la nation, peu enclin à distinguer l'intérêt général du

¹⁰ Worms (J-P), « Éléments pour repenser la représentation politique », in Observatoire de la démocratie locale du Vingtième arrondissement de paris, *Troisième rapport annuel*, 1999.

sien propre, menacé par le populisme et la démagogie, il était utopique, voire dangereux de le laisser participer au processus d'énonciation de l'intérêt général.

Cette vision pessimiste du citoyen est à l'origine de ce que J. Habermas identifie comme le « modèle républicain » de la démocratie. Si nos institutions et notre système administratif sont basés aujourd'hui sur ce modèle, il n'en est pas pour autant le seul. J. Habermas identifie ainsi trois modèles normatifs de la démocratie, qui se différencient par leur conception du processus de formation de la volonté générale¹¹ : le modèle républicain de la démocratie, centré sur l'État et l'élaboration d'une volonté collective qu'il incarne ; le modèle libéral de la démocratie, centré sur la protection des droits et des libertés individuelles ; le modèle délibératif de la démocratie, au sein duquel la formation de la volonté politique est un processus discursif fondé sur la délibération.

Entre ces trois modèles de la démocratie, ce sont en fait deux conceptions de l'intérêt général qui s'opposent : une conception selon laquelle l'intérêt général s'incarne dans la position de l'État ou des collectivités locales, l'État et les élus étant garant pour l'un, représentants pour l'autre, de l'intérêt général, et une conception selon laquelle l'intérêt général est arrêté par décision publique, après que tous ont pu réfléchir et se sont exprimés, et dont la fabrication est un processus qui s'achève par un compromis entre des vues et des thèses distinctes, voire parfois opposées.

Les principes qui sont à la base de l'institutionnalisation de la participation remettent donc en cause de la vision classique du modèle républicain de la démocratie, fondée sur une conception étatique et représentative de l'intérêt général. Ils appellent à une rénovation de la conception de la démocratie, qui n'implique pas la disparition du principe représentatif, mais qui donne toute sa place à la délibération, définie comme le processus au cours duquel chacun forme sa propre volonté grâce à la prise en compte et la compréhension de la volonté de l'autre. Le modèle délibératif permet alors de dépasser le modèle strictement représentatif de la démocratie pour entrer dans ce que Dominique Rousseau nomme la *démocratie continue* : « La démocratie continue est une démocratie de délibération. (...) Selon le modèle construit par Sieyès, la délibération reste circonscrite à l'enceinte parlementaire. Avec la démocratie continue, elle sort et s'étend à l'ensemble du champ social participant à l'énonciation de

¹¹ Habermas (J), *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 ; cité dans Chambat (P), Fourniau (J-M), « débat public et participation démocratique », in Vallemont (S) (dir), *Le débat public: une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

la norme. (...) Concurrentiel et délibératif, le nouveau régime d'énonciation des normes est ainsi la marque d'un au-delà de la démocratie représentative. »¹²

Dans le modèle délibératif de la démocratie, c'est bien, comme le rappelle Dominique Rousseau, l'ensemble des acteurs du champ social qui participe à l'énonciation de l'intérêt général : acteurs du monde économique, politico-administratif, de la société civile organisée, mais aussi acteurs individuels. Cela suppose que la parole de chacun ait une légitimité égale au sein du débat public, que l'expérience et l'expertise de chacun soit également écoutée et reconnue. Le modèle délibératif de la démocratie permet donc de dépasser l'opposition classique entre habitants, élus et experts, entre les « profanes », les « représentants », et les « savants ».

3. La participation est une réponse à la crise des techniques classiques de planification.

En effet, dans l'espace public de délibération, ce qui compte, c'est que tous les points de vue soient exprimés, et que tous les arguments soient considérés comme également légitimes. La volonté générale résulte alors d'un accord sur le meilleur argument. Cette conception de la démocratie délibérative rejoint la conception « moderne » de la décision identifiée par Lucien Sfez, et dont il explique qu'elle est « un processus d'engagement progressif, connecté à d'autres, marqué par l'équifinalité, c'est-à-dire par l'existence reconnue de plusieurs cheminements pour parvenir au même et unique but. »¹³

Dans l'histoire de la décision qu'élabore Lucien Sfez, la conception « moderne » de la décision, qui admet la confrontation de plusieurs rationalités qui tendent vers un même but, s'oppose à la conception « classique », qu'il définit comme « la bonne décision droite, en ligne, celle qui assure au sujet libre les choix de rentabilité progressiste, linéaire. » Cette conception classique de la décision est celle qui a longtemps prévalu en France, laissant aux experts le rôle de trancher, à partir de leurs savoirs et de leurs rationalités, entre différents projets qui pourtant concernent tous le cadre de vie des populations. Elle est peu à peu battue en brèche depuis que, dans les années 1960, des acteurs de la société civile ont commencé à affirmer leur droit à participer à l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques, et que ce droit s'est vu peu à peu reconnaître à partir des années 1980. Cependant, elle

¹² Rousseau (D) (dir.), *La démocratie continue*, Paris, L.G.D.J., 1995 ; cité dans Chambat (P), Fourniau (J-M), « débat public et participation démocratique », in Vallemont (S) (dir), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

¹³ Sfez (L), *La décision*, Que Sais-je ?; 1988 ; cité dans Carlo (L) (de), *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

reste encore une conception dominante au sein de nos institutions, mais aussi de la société civile française : « il faut laisser le choix à ceux qui connaissent, à ceux qui savent. »

M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe se sont interrogés sur cette reconnaissance aveugle du rôle tout puissant de l'expert, et sur la manière dont il est possible d'impliquer les citoyens dans les débats techniques, qui pour complexes qu'ils soient, façonnent leur vie quotidienne¹⁴. Ce questionnement est au cœur du débat démocratique : il n'y a pas en effet de sciences et d'experts du politique, le débat est toujours un débat d'opinion, si bien que l'expertise ne saurait exclure légitimement les profanes de celui-ci. D'autant plus que les propositions des experts ne sont jamais le seul produit de la connaissance, non seulement parce qu'elles portent en elles une dimension politique (le fait que tous les experts ne soient pas d'accord tend à le prouver), mais aussi parce qu'elles ont des conséquences politiques. Selon M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, les experts ne font que procéder à une « traduction » du monde selon leurs connaissances scientifiques. Cette traduction, parce qu'elle reconfigure le monde dans lequel nous voulons vivre, qu'elle explore des mondes possibles et choisit l'un d'entre eux, est toute entière politique. Exclure les profanes de ce processus de traduction est donc une forme de violence politique, d'autant plus grave qu'elle est aujourd'hui acceptée par tous, et conçue comme inéluctable. Il est donc essentiel de trouver les moyens de réintégrer les savoirs profanes dans ce processus de « traduction », afin d'instaurer ce que Callon, Lascoumes et Barthe appellent la « démocratie technique ». Cette réintégration des savoirs profanes dans le processus de « traduction du monde », concluent les auteurs, ne pourra se faire qu'au moyen de l'instauration d'une « démocratie dialogique ».

Le modèle de décision dialogique complète et approfondit la conception moderne de la décision énoncée par L. Sfez : il est un modèle de décision en incertitude, une activité itérative qui engage un réseau d'acteurs et constitue un processus réversible, ouvert à de nouvelles informations ou à de nouvelles formulations des enjeux. Le postulat de ce modèle se base sur l'incertitude du monde et des savoirs qui servent à l'analyser : ces savoirs peuvent à tout moment être remis en cause, tout comme la complexité du monde peut à tout moment changer de forme. Une décision ne saurait donc être prise sans d'une part la confrontation dialogique entre les différents acteurs de la société, d'autre part sans préciser qu'elle est réversible, révisable, et qu'elle ne tient pas lieu de vérité absolue. Le modèle de la démocratie dialogique que M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe appellent de leurs vœux, en se basant sur la discussion publique entre citoyens, experts et élus qui peuvent avoir des positions antagonistes, concurrentes ou complémentaires, rejoint la conception habermassienne de la démocratie délibérative.

Face à une complexification de nos sociétés qu'il se révèle incapable d'appréhender, donc de gérer, le système représentatif et délégataire semble donc atteindre ses limites, et les logiques et les techniques de la planification classique (prévisions scientifiques et rationalistes) laissent place peu à peu à des procédures de consultation qui renouvellent les techniques d'aide à la décision. La consultation n'est plus alors considérée comme un droit que l'on octroie aux populations afin qu'elles déversent leur opposition et qu'elles exorcissent leurs craintes, mais un véritable outil de modernisation de la gestion publique et d'aide à la décision.

Cette conception gestionnaire de la participation permet en outre de réconcilier démocratie participative et représentative : les habitants, en s'exprimant, sont considérés comme des acteurs de la décision, un rouage à part entière du processus décisionnel. Ils sont responsables de leurs actes et de leurs opinions, conscients de l'influence qu'ils auront sur la décision. Le dispositif institutionnalisé de participation symbolise la reconnaissance de la relation qui lie élus et citoyens dans une coresponsabilité créée par la relation électorale, et la participation est alors conçue dans le cadre même de la démocratie représentative, en lui restant subordonnée.¹⁵ Les participants n'ont alors pas à être représentatifs, puisque cette représentativité est assurée par les élus, l'un des intérêts gestionnaires de la participation étant alors de révéler aux élus et aux experts « les divergences, la diversité des problématiques et des visions de la société, les zones d'incertitude et d'inquiétude. »¹⁶

En révélant les questions qui se posent, l'habitant contraint les autorités publiques à remettre en cause les solutions qu'il convient de leur apporter. En effet, lorsqu'il s'exprime sur des sujets concernant son cadre de vie, ses aspirations, sa conception du territoire, l'habitant se positionne en tant qu'entité globale et indivisible. Il n'est pas un jour contribuable, l'autre électeur, ou encore usager du service public de l'eau, de la voirie ou de la culture. Prendre en compte sa parole et ses besoins nécessite donc de la part des autorités publiques un effort de systématisation des problèmes (dans le sens systémique du terme) et une remise en cause de son organisation sectorielle et fortement hiérarchisée.

¹⁴ Callon (M), Lascoumes (P), Barthe (Y), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

¹⁵ Carlo (L) (de), *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

4. La participation interroge l'organisation bureaucratique de l'administration.

Le modèle participatif de la démocratie interroge l'organisation sectorielle, hiérarchisée, en « tuyau d'orgue » de l'administration française que l'on peut rapprocher de l'idéal-type wébérien rationnel-légal de la bureaucratie moderne, fondé sur le caractère réglementé et continu de l'activité de la fonction publique, la stricte délimitation des compétences, des pouvoirs de commandement et des devoirs d'obéissance, le principe de hiérarchie administrative, et le recrutement des fonctionnaires selon des procédures objectives. En effet, la participation des habitants contraint les administrations à concevoir un problème politique non pas d'une manière sectorielle et a-territoriale, selon un savoir spécialisé, mais de façon globale et territorialisée, en prenant en compte de manière égale une diversité d'expertises et de rationalités.

A ce titre, la politique de la ville nous permet d'entrevoir quelles conséquences pourrait entraîner au niveau de l'organisation des collectivités locales l'introduction de la figure de l'habitant dans les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Cette tentative de repositionnement de l'action publique à partir de territoires qui font l'objet d'une discrimination positive implique en effet une vision globale de la complexité systémique de ces territoires.

Avec la politique de la ville est en effet apparue une nouvelle figure de l'acteur territorial : le « chef de projet », chargé de coordonner et d'animer le partenariat des multiples administrations territoriales et services déconcentrés qui participent à la politique de la ville. Or, le chef de projet ne tire sa légitimité transversale ni d'une position hiérarchique clairement définie, ni du fait qu'il est à la tête d'un service sectoriel, comme c'est le cas habituellement dans les administrations. Sa légitimité d'animateur et de garant de la cohérence des politiques engagées est reconnue par le seul fait qu'il est celui qui s'assure de la bonne prise en compte de la parole de l'habitant, lien ultime entre tous ces acteurs territoriaux. Selon C. Arpaillage et M-A. Montané, la figure du « chef de projet » annonce l'avènement d'une nouvelle forme de management, transversal, décentralisé et tourné vers le destinataire de l'action publique : le « management démocratique ».¹⁷

Cette nouvelle forme de « management démocratique », articulée autour de la logique de projet, parce qu'il est fondé sur une appréhension globale et complexe du territoire et de l'habitant, permet de

¹⁶ Beauchamp (A), *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Montréal, Éditions Pauline, 1993 ; cité dans Carlo (L) (de), *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

¹⁷ Arpaillage (C) , Montané (M-A), « La politique de la ville ou le management public saisi par la démocratie : velléité ou réalité ? », Quatrièmes Rencontres Villes-Management, *Démocratie et management local*, 16-17 novembre 2000, Nancy.

contourner les rapports hiérarchiques classiques, de renverser l'organisation sectorielle, mais aussi de lancer de nouveaux ponts entre le politique et l'administratif (le « projet » liant intrinsèquement vision politique globale et de long terme et méthode de mise en œuvre).

Notre propos dans ce mémoire est donc de tenter de montrer comment l'introduction de la participation des habitants, outre le fait qu'elle est un outil d'amélioration de la gestion de proximité, peut permettre de mettre en place une nouvelle forme de « management démocratique » qui, à terme, peut bouleverser l'organisation classique des collectivités locales. Dans ce cadre, nous étudierons le cas de la commune de Morsang-sur-Orge, qu'il convient à présent d'exposer.

DEUXIEME PARTIE :

*La démarche participative
de la mairie de Morsang-sur-Orge.*

Morsang-sur-Orge est une ville qui a une forte tradition d'innovation sociale, et son histoire est à maints égards elle-même originale : la municipalité est ainsi dirigée par des femmes communistes depuis plus de cinquante ans, alors que la composition sociale de la commune est loin de ressembler à celle des villes communistes « typiques » de la petite et de la grande ceinture parisienne.

A ce titre, son expérience participative peut constituer une suite logique à cette histoire, et même si le point de départ de l'aventure participative de Morsang est conjoncturel (le « choc des élections de 1995), celle-ci trouve ses fondements dans une posture politique bien particulière, ancrée à gauche, et qui remet en cause le modèle délégataire de la démocratie locale française.

Nous verrons donc dans un troisième chapitre dans quel contexte historique immédiat l'expérience participative morsaintoise s'est développée.

Depuis cinq ans, la municipalité de Morsang-sur-Orge a mis en place de très nombreux dispositifs permettant aux élus de se rapprocher des habitants, et aux habitants de s'impliquer, s'ils le souhaitent, dans la gestion de la commune. Ces dispositifs sont très différents dans leur fonctionnement et dans les relations qu'ils impliquent entre les trois acteurs du triptyque participatif : les élus, les services et les habitants.

Ces relations ne sont pas aussi simples qu'il y paraît, et nous tâcherons dans un quatrième chapitre d'analyser en détail, sinon tous les dispositifs participatifs de la ville, du moins ses dispositifs emblématiques que sont les comités de quartier et les ateliers d'élaboration budgétaire, et qui constituent, selon leurs concepteurs, les premières étapes vers la mise en place d'un budget participatif effectif.

Cette analyse nous permettra déjà d'entrevoir quelles sont les conséquences de l'introduction de ces dispositifs dans les relations qu'entretiennent les acteurs du triptyque participatif, et comment influe la démarche participative sur « l'organisation mairie ».

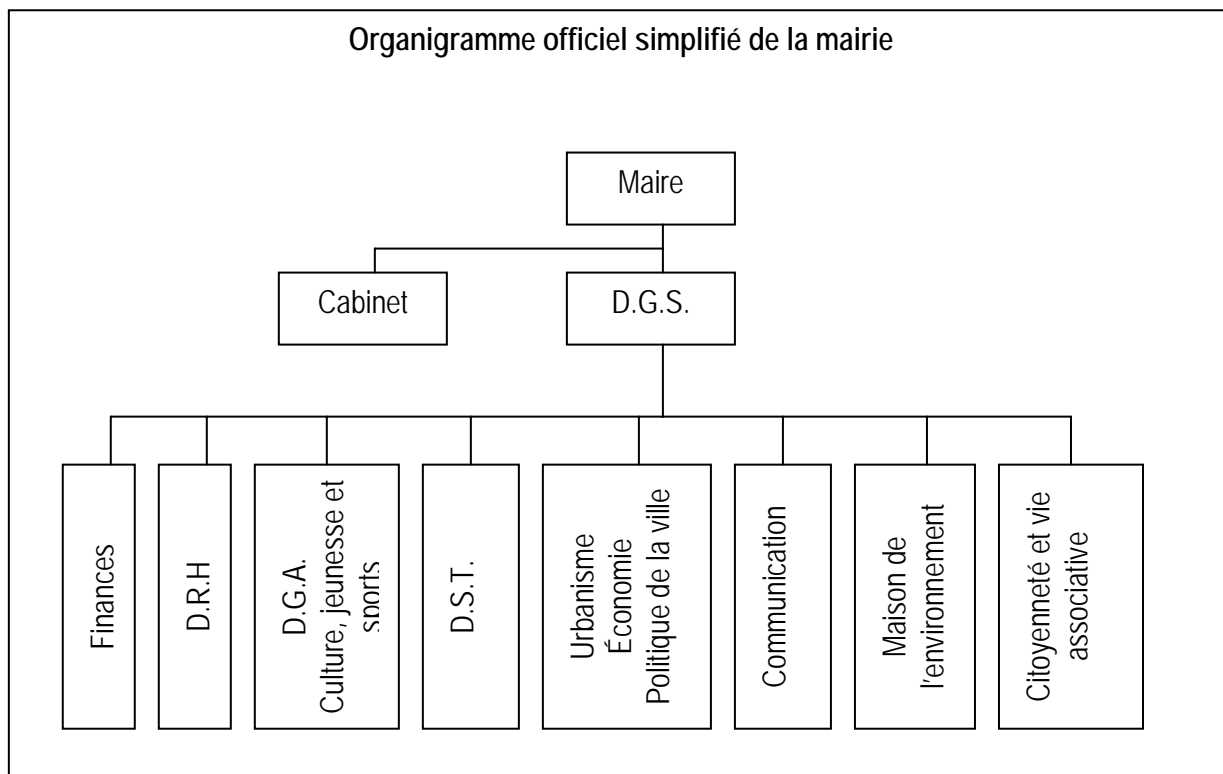
Chapitre 3

Historique de la démarche de démocratie participative locale de la ville de Morsang-sur-Orge

Morsang-sur-Orge est une commune de dix-neuf mille cinq cent habitants située dans le nord du département de l'Essonne, dans la deuxième couronne francilienne, à vingt-cinq kilomètres au sud de Paris. Elle fait partie depuis deux ans de la communauté d'agglomération Val d'Orge, qui regroupe huit communes et près de cent vingt mille habitants.

Le caractère majoritairement pavillonnaire de la commune, les prix élevés du foncier, ainsi que l'absence de grands quartiers d'habitat social ou de grandes implantations industrielles font de Morsang une ville au cadre de vie très agréable, mais aux caractéristiques qui sont loin de représenter celles des villes communistes de la banlieue parisienne. Pourtant, depuis 1945, ce sont trois femmes communistes qui se sont succédées à la tête de la mairie. La première a été élue à la fin de la guerre, bénéficiant de la forte aura qu'avait acquis le mouvement de la résistance dans la commune, la seconde dans les années 1960, la troisième en 1997. Cette tradition communiste et féministe (dans le sens non militant du terme) s'est accompagnée d'une forte tradition d'innovation sociale : Morsang a été ainsi la première commune d'Île-de-France à ouvrir une crèche collective, l'une des premières à accueillir un planning familial, à avoir adhéré à ATTAC, et aujourd'hui à mettre en place une politique globale de démocratie participative.

Enfin, l'organisation interne de la mairie est tout à fait classique. Les différentes missions des agents municipaux sont organisées autour de huit directions sectorielles, elle-même divisées en sous-directions. La directrice générale des services, qui est à la tête de ces huit directions sectorielles, est chargée de coordonner le travail des agents, et notamment d'assurer une cohérence transversale entre les missions et les projets mis en œuvre par ces directions.



1. A l'origine de la mise en place de la démocratie participative à Morsang : l'électrochoc des élections de 1995 et de 1997.

Lors des élections municipales de 1995, l'équipe municipale sortante, annoncée perdante face à la montée de l'électorat de droite à Morsang, remporte les élections contre toute attente, grâce à la division des deux candidats de l'opposition, qui n'ont pas fusionné leurs listes après le premier tour : elle est élue au second tour, à la triangulaire, avec 46% des votes, et seulement huit voix d'avance sur la seconde liste. Cette situation, ce « coup de chance » selon l'expression du chef de cabinet de l'actuel maire de Morsang, crée un véritable électrochoc au sein de l'équipe municipale sortante, qui sait que le scrutin sera probablement invalidé, et qui réalise qu'elle ne pourra garder la mairie qu'à la condition de transformer radicalement sa gestion municipale. La liste nouvellement réélue qui s'est déjà considérablement rajeunie, décide d'entamer une réflexion sur le partage du pouvoir avec les citoyens, sur le passage d'un pouvoir fondé sur une légitimité délégataire à un pouvoir fondé sur une légitimité citoyenne.

Dès 1995, l'équipe municipale renouvelée crée donc un service municipal de la citoyenneté et de la vie associative. Ce service est chargé de coordonner la mise en place d'un certain nombre d'outils visant à rapprocher les élus des morsainois, et à permettre à ces derniers de pouvoir s'investir dans la gestion de leur commune :

- il est décidé qu'au cours de chaque conseil municipal, la première partie de la séance est réservée aux diverses questions que veulent poser les habitants. Le règlement intérieur du conseil municipal est d'ailleurs modifié pour permettre aux habitants ayant rassemblé 10% des inscrits et aux élus de l'opposition de mettre des questions à l'ordre du jour ;
- des collectifs d'usagers (comités d'utilisateurs), dans les équipements municipaux (sport, écoles de musique), sont créés ;
- de nombreux projets municipaux sont mis en débat et font l'objet d'une concertation en amont de leur élaboration : réhabilitation du stade, construction de la maison de l'environnement et de la maison de la citoyenneté et de la vie associative... ;
- les élus font un important effort de présence sur le terrain ;
- le service communication entame une réflexion sur ses outils de communication, partant du principe qu'il ne peut se limiter à une forme classique de communication, mais doit aussi donner aux habitants des éléments de compréhension de la gestion de la ville, dont ils peuvent s'emparer pour devenir acteurs de la ville. Cette réflexion aboutit notamment à la création du « Flash Info », magazine qui sort tous les quinze jours ;
- un conseil consultatif de la jeunesse est mis en place.

En 1997, soit quinze mois après l'élection de 1995, celle-ci est invalidée et de nouvelles élections sont organisées. L'équipe sortante, forte de sa nouvelle gestion de la commune, se représente devant les morsainois avec une nouvelle femme en tête de liste, Marjolaine Rauze. Elle est cette fois-ci réélue avec 57% des voix, soit 2000 votes d'avance, ce qui la conforte dans la volonté de continuer sa démarche de démocratie participative.

2. La création des enveloppes de quartier en 1998, « détonateur » de la démocratie participative morsainoise.

Après les élections de 1997, les élus et le service citoyenneté réfléchissent à la façon dont ils peuvent asseoir et dynamiser la démocratie participative dans les quartiers, en leur proposant des moyens d'actions allant au-delà de l'information et de la consultation. En 1998, l'équipe municipale décide donc de créer des comités de quartier et de confier à chacun une enveloppe budgétaire de quatre cent mille francs par quartiers, tirés du budget d'investissement « travaux », et qui doit servir au financement d'aménagements de proximité.

Cette démarche doit constituer un « détonateur » de la participation des habitants et une première étape vers la mise en place d'un budget participatif. La mise en place des enveloppes de quartier part

en effet du principe que les habitants ont une expertise d'usage de leurs quartiers qu'ils ont le droit, voire le devoir de partager avec les services et les élus chargés de programmer et de gérer les aménagements de proximité.

Au départ, les habitants paraissent peu convaincus par la démarche : l'enveloppe de quatre cent mille francs leur semble très maigre, et les élus se voient contraints d'expliquer que cette somme, qui représente quinze à vingt pour cent du budget d'investissement de la ville, n'est pas négligeable. De même, les habitants ne sont pas forcément prêts à s'investir dans une telle démarche de démocratie participative et ont beaucoup de mal à se départir de leurs réflexes délégatifs. En effet, le principe de ces enveloppes consiste à confier aux habitants une mission qui est au départ celle de l' élu, puisqu'ils doivent faire des choix financiers, et qui plus est des choix en terme d'investissement. Le lancement des enveloppes est donc assez difficile la première année, mais dès la deuxième année, les habitants constatent que leurs décisions sont mises en œuvre, et s'investissent d'autant mieux dans la démarche.

Fort de la réussite du dispositif des enveloppes de quartier et de la réélection de Marjolaine Rauze à la tête d'une liste de gauche plurielle aux élections municipales de mars 2001, et pour poursuivre cette « période d'échauffement » participative, l'équipe municipale décide en prévision du budget 2002 de mettre en débat l'ensemble du budget de Morsang, et met en place le dispositif "100% participatif".

3. La mise en place du budget « 100 % participatif » : ateliers citoyens d'élaboration budgétaire, observatoire des engagements et ateliers agents.

La démarche « 100% participatif » est considérée par l'équipe municipale comme une nouvelle étape vers l'instauration d'une culture participative et d'un partage effectif du pouvoir entre élus et habitants : après la mise en place des enveloppes budgétaires, qui ont pour fonction de familiariser les habitants au fonctionnement de la commune et à leur participation à la gestion de celle-ci, le budget participatif doit être l'occasion d'ouvrir tous les rouages de la décision budgétaire aux habitants, partant du principe que le vote du budget est l'acte politique le plus fort d'une commune. Cette démarche s'organise à partir de septembre 2001 autour de la constitution de cinq « ateliers citoyens d'élaboration budgétaire » thématiques, chargés d'énoncer des propositions d'orientations et d'actions pour les années budgétaires à venir, et de les présenter à un conseil municipal d'élaboration budgétaire ouvert au public.

A la suite du premier conseil municipal d'élaboration budgétaire, en février 2002, un observatoire des engagements est mis en place sur proposition de l'équipe municipale. Composé d'une quinzaine

d'habitants volontaires, son rôle est de vérifier si les propositions des ateliers sont bien respectées et mises en œuvre, et d'évaluer cette mise en œuvre.

Enfin, pour la deuxième édition du budget « 100% participatif », l'équipe municipale décide d'organiser en parallèle des ateliers citoyens des ateliers budgétaires réservés au personnel de la mairie. Ces ateliers se révèlent être un échec, puisque très peu d'agents s'y sont rendus : parmi les quatre cent personnes salariées de la mairie, dont trois cent permanentes, seules soixante personnes ont participé aux ateliers, dont la très grande majorité était des cadres, même si à certaines réunions, pas même les chefs de services n'étaient présents. Devant cet échec, et contrairement à ce qui était prévu initialement, il n'est pas organisé de seconde réunion des ateliers budgétaire du personnel. La mairie souhaite cependant reconduire cette expérience pour l'année 2003-2004, après avoir réfléchi à de nouveaux moyens pour impliquer le personnel.

4. Depuis un an, de nouveaux dispositifs sont mis en place.

Enfin, depuis un an, la municipalité a mis en place de nouveaux lieux ou de nouvelles occasions de rencontre et de dialogue : un stand de la municipalité sur le marché, des conseils municipaux thématiques, des réunions « quartier à la loupe », des soirées « porte à porte » sont autant de nouvelles façons de communiquer avec les habitants.

Chapitre 4

Une analyse des dispositifs de démocratie participative

Si tous les dispositifs morsaintois de démocratie participative ont été élaborés par une même équipe réduite, ces dispositifs sont très différents, et leurs modes de fonctionnement impliquent divers positionnement des trois acteurs du triptyque participatif : élus, services et habitants.

1. A l'origine de la mise en place et de l'organisation des dispositifs de démocratie participative : une volonté politique forte et une équipe réduite.

Une volonté politique forte.

Si la démarche participative de Morsang a pour origine contextuelle l'électrochoc des élections de 1995 et 1997, les raisons qui sous-tendent sa mise en place vont bien au-delà de la simple préoccupation politicienne de garder la mairie, et sont avant tout d'un ordre philosophique : choisir la démocratie participative, c'est acter l'essoufflement du modèle représentatif et délégataire, et tenter de remédier à la crise du politique par une réforme radicale du modèle de la décision publique. C'est du moins ce qu'explique monsieur Salomone, directeur du cabinet du maire : « *Le fond du problème, et ce qui explique notre démarche, ce sont nos interrogations sur la démocratie représentative : n'est-on pas arrivés au bout du processus de cadrage de la démocratie par le modèle républicain ? N'est-on pas à un tournant de l'histoire, à un moment où les processus décisionnels politiques sont en train d'évoluer, sont en travail ? Ceci expliquerait les phénomènes d'abstention, la crise du politique, la dépolitisation des couches populaires, la naissance de nouveaux mouvements de contestation, le populisme, ... Donc, soit on prend ce tournant, soit on peut s'attendre à de lourds désagréments. (...) En mettant en place cette démarche, on n'est pas dans une optique gestionnaire, ou même politicienne : ce n'est pas pour qu'on soit réélus. Notre véritable objectif est de renouveler les pratiques humaines, de réfléchir sur le caractère définitif ou non du clivage « ceux qui décident / les administrés ». (...) Les gens ont intériorisé l'idée que la politique ne change pas la vie, le réflexe délégataire. Pour combattre cette culture, nous devons mettre en place des contre-pratiques qui prennent de front les habitants : on ne sera jamais au bout, mais la délégation s'essouffle tellement que nous n'avons pas le choix ! »*

Au moment de sa mise en place, cette démarche n'était pas pour autant portée par l'ensemble de l'équipe municipale : parmi les élus communistes, les élus les plus anciens se sont montrés au départ réticents à cette tentative de partage du pouvoir. Comme les élus socialistes, ils craignaient que cette démarche dépossède l'élu de son pouvoir de décision, et qu'à terme elle ne crée un flou dangereux de la responsabilité. Il semble qu'aujourd'hui la très grande majorité des élus de l'équipe municipale ait vu ses craintes dissipées.

Une équipe politico-administrative réduite, qui fait figure de cabinet élargi.

Les élus de la majorité municipale ne participent cependant pas tous aux réflexions qui président à la mise en œuvre des différents dispositifs participatifs de la commune. L'équipe qui réfléchit et organise cette démarche participative est au contraire assez réduite. Elle est composée de madame Vives, directrice générale des services de la mairie, monsieur Salomone, directeur du cabinet du maire, madame Arasa, directrice du service citoyenneté, monsieur Douleau, directeur du service de la communication, et de monsieur Diener, adjoint à la citoyenneté.

Paradoxalement, alors que cette équipe est majoritairement composée d'agents municipaux, elle tient plus lieu d'équipe politique que d'équipe administrative. En effet, parce que ses concepteurs et ses metteurs en œuvre considèrent la démarche participative comme éminemment politique, ils ne s'intéressent pas forcément à la question de l'insertion de cette démarche dans le fonctionnement classique de l'administration. Selon monsieur Grandjeat, directeur des ressources humaines, cette équipe est un peu déconnectée du fonctionnement quotidien de l'administration, et pourrait apparaître comme un « noyau d'élite éclairée » qui parfois se positionne contre la lourdeur et la pesanteur d'une administration qui traîne les pieds. Cette vision uniquement politique des dispositifs participatifs tire donc certaines fonctions administratives vers le champ politique. On pourrait ici faire un parallèle avec le fonctionnement des cabinets ministériels, au sein desquels la frontière entre le politique et l'administratif sont brouillées, et qui souvent entretiennent des relations difficiles, parfois concurrentielles avec le reste de l'administration. A ce titre, la position du service citoyenneté, dont on ne sait s'il est un service comme les autres, pose un certain nombre de problème au sein de « l'organisation mairie », comme nous le verrons dans notre sixième chapitre.

On distingue cinq types de dispositifs de démocratie participative à Morsang : les instances participatives, censées être des lieux de débat public, l'observatoire des engagements, instance évaluative, les collectifs de gestion, rattachés à un équipement municipal ou à un service, les opérations

de concertation autour de grands projets de la ville, et les différentes manifestations qui permettent une rencontre directe entre élus et habitants.

2. Les instances participatives : comités et ateliers.

Les comités de quartier et les ateliers citoyens d'élaboration budgétaires sont censés constituer des espaces de débat public au sein desquels l'énonciation de l'intérêt général se fait grâce à la délibération, c'est-à-dire la confrontation des différents points de vue des acteurs en présence, qui ont tous même légitimité pour participer au débat. Ces instances constitueraient alors des lieux de « démocratie continue », au sens que lui donne D. Rousseau : une démocratie de délibération qui s'étend à l'ensemble du champ social participant à l'énonciation de la norme¹⁸. Cependant, les missions et les modes de fonctionnement de ces instances sont plus ou moins propices à la tenue de véritables débats publics.

a) Les comités de quartier.

Comme il n'existe pas de quartiers réellement identifiables à Morsang, le choix est fait de délimiter ces quartiers à partir des huit écoles de la commune : ces établissements, qui accueillent les réunions des comités de quartier, sont des lieux de proximité par excellence, très facilement repérables, et sont symboliquement plus familiers et donc moins intimidants que des lieux comme l'hôtel de ville par exemple.

La composition des comités.

Morsang a fait le choix de mettre en place des assemblées ouvertes à tous les habitants, forme qui a le double avantage de permettre aux habitants de venir quand ils en ont le temps, et de pouvoir ne pas assister à plusieurs comités sans pour autant être exclus des assemblées d'une part, et d'éviter une éventuelle monopolisation du débat par des groupes déjà constitués et habitués à faire entendre leur voix, d'autre part. Il n'y a ainsi jamais le même nombre de participants aux réunions des comités de quartier, nombre qui varie entre dix et soixante personnes en moyenne.

Qui participe ?

En tout, ce sont environ deux mille morsaintois, soit un dixième de la population de la commune, qui ont participé au moins une fois à une réunion des comités. Mais le profil des "habitants participants" reste

encore très homogène : les habitants qui participent aux réunions des comités de quartier appartiennent, dans leur très grande majorité, à la classe moyenne, ont plus de quarante ans et habitent les zones pavillonnaires de la ville.

Les jeunes participent très peu aux comités, probablement parce que la forme de ces assemblées ne leur convient pas (prise de parole difficile, nombre de participants intimidant, ...). Cependant, quelques projets de quartier les ont impliqués ponctuellement : aménagement de jeux pour les enfants d'une école, construction d'un city stade. Les habitants des quartiers d'habitat social ne s'impliquent pas non plus dans le dispositif. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette désaffection : un facteur culturel tout d'abord, car les populations de ces ensembles n'ont pas l'habitude de s'exprimer, un facteur socio-économique ensuite, car ces populations n'ont pas le temps ou les moyens de s'investir dans des réunions longues qui ont lieu le soir, un facteur conjoncturel enfin, car les enveloppes budgétaires ne peuvent être dépensées que pour des travaux qui relèvent de la compétence de la commune, alors que les ensembles d'habitat social relèvent de la compétence des bailleurs

Les missions des comités.

Les comités de quartier sont des assemblées au sein desquelles les habitants doivent décider de l'allocation de l'enveloppe budgétaire annuelle de quatre cent mille francs qui leur est attribuée. On constate un certain flou dans la destination de cette allocation. Il semble en effet que depuis le début de l'expérience, cette enveloppe n'ait été consacrée qu'aux travaux d'aménagement de proximité. Le fait que l'enveloppe fasse partie de la ligne d'investissement « travaux » des services techniques tend à le confirmer. Cependant, depuis deux années, le nombre d'habitants demandant à pouvoir allouer cette enveloppe à autre chose que des travaux de voirie tend à augmenter, et les discours divergent selon les élus sur la possibilité ou non de financer d'autres types de projets. Cette situation encore floue crée de véritables frustrations chez les habitants, ainsi que certaines craintes au sein des services techniques qui pourraient se voir déposséder de cette enveloppe.

En 2000, alors que les comités entament leur troisième année d'existence, le service citoyenneté et l'équipe municipale s'interrogent sur l'expérience et ses limites. En effet, l'activité des comités se limite à la période d'élaboration budgétaire, du mois de décembre au mois de mars. Les collectifs d'animation des comités sont donc encouragés à faire continuer à vivre les comités en dehors de la période budgétaire. Certains d'entre eux décident d'animer le quartier au travers d'initiatives festives, d'autres organisent des réunions thématiques sur des projets touchant le quartier (aménagement d'un parc, ZAC du centre ancien, ...) en y invitant les services de la ville.

¹⁸ Voir chapitre 2.

Les missions des comités s'enrichissent donc peu à peu : de simples assemblées décidant de l'allocation d'un budget dont la destination est prédéfinie, ils tendent à devenir des animateur du lien social et de la concertation dans le quartier et à élargir le champs dans lequel ils peuvent intervenir via leurs décisions de financement.

L'animation des comités.

Des élus référents qui habitent le quartier animent les assemblées, ils sont souvent trois ou quatre par réunion, et sont chargés de faire le lien entre les comités et l'équipe municipale. Le service citoyenneté est présent à chaque réunion et est chargé de faire le lien entre les comités et les services de la ville. L'animation des comités a peu à peu évolué au cours des années, laissant une place grandissante aux habitants qui se sont peu à peu emparés des comités : aujourd'hui, les assemblées sont co-préparées et co-animées par l'élu référent et un petit groupe de volontaires appelé « collectif de gestion », et l'élu référent a vocation à s'effacer peu à peu devant les habitants. Les comités n'ont pas de règlement intérieur, libre à chacun d'eux de s'organiser comme il l'entend.

Quelle place pour les services ?

La présence des services au sein des comités a évolué depuis 1998. La première année, le service citoyenneté avait demandé aux services techniques d'être présents à pratiquement chaque réunion des comités, et ce dès la première réunion. Ce fonctionnement s'est avéré inefficace pour deux raisons différentes : d'une part, il demandait une charge de travail beaucoup trop élevée aux services techniques et à leurs cadres qui se voyaient contraint de participer à des réunions en soirée, d'autre part, la présence des services, selon madame Arasa, directrice du service citoyenneté, inhibait les habitants qui s'autocensuraient devant les « spécialistes ». Depuis 1999, le service citoyenneté ne fait appel aux services qu'une fois les débats déjà largement entamés, au moment où les habitants ont besoin de dossiers chiffrés afin de départager les projets qu'ils financeront.

Pour les services, les comités sont aussi un des lieux privilégiés de concertation, et ils s'y rendent à chaque fois qu'ils élaborent ou mettent en œuvre un projet concernant le quartier, afin de présenter ce projet et de recueillir les avis et les propositions des habitants.

La prise de décision.

Lors de la première réunion des comités, les habitants livrent pêle-mêle tous les projets qu'ils voudraient voir financés par l'enveloppe budgétaire. Après discussion, notamment sur le caractère d'intérêt général que revêtent ces projets, un certain nombre de projets est retenu, et transmis aux services techniques via le service citoyenneté, afin qu'ils en étudient la faisabilité.

A la fin de la chaque réunion, deux comptes-rendus sont rédigés. Un compte-rendu public est rédigé par le collectif d'animation du comité, il reprend non seulement les propositions de financement, mais aussi les débats qui ont eu lieu lors de la réunion. Il est envoyé à tous les habitants du quartier et sert d'annonce pour la prochaine réunion. Un compte-rendu interne est rédigé par le service citoyenneté pour être adressé aux services de la ville afin qu'ils répondent à chaque question et préparent les dossiers concernant chaque projet en vue de la prochaine assemblée. Il est plus condensé que le compte-rendu public, puisqu'il ne rend compte que des propositions de financement.

A la troisième ou la quatrième réunion des comités, et après plusieurs allers-retours entre le comité et les services, le comité décide quel projet il va financer. Le processus de prise de décision concernant le financement de projet par l'enveloppe budgétaire diffère selon les comités de quartier : certains comités essaient de définir des ordres de priorités, d'autres ont un fonctionnement moins formalisé. A chaque fois, cependant, une majorité se dégage sans qu'il y ait besoin de recourir au vote. Le service citoyenneté rédige ensuite une synthèse des décisions des comités, qui est présentée au conseil municipal qui valide les décisions et vote leur financement dans le cadre du vote du budget.

L'année suivante, lors de la première réunion des comités de quartier pour le nouvel exercice budgétaire, les services viennent présenter aux habitants le bilan de la mise en oeuvre des projets qu'ils avaient décidé de financer.

Quelles décisions ?

Comme on le voit à l'annexe 1 qui retrace les décisions des comités depuis leur lancement, ces décisions concernent toutes des micros projets d'aménagement : réfection de trottoirs, pose de clôtures ou de potelets, embellissement d'un carrefour, aménagements de sécurité (feu tricolore, panneau stop,...), amélioration de l'éclairage public, ...

On peut regrouper ces décisions sous trois catégories : les décisions relatives à l'amélioration de l'espace public (embellissement, création d'espaces verts, d'espaces de jeux, ...), les décisions relatives à la sécurisation de l'espace public (sécurité des piétons, amélioration de l'éclairage public), et les décisions relatives aux réfections de trottoirs, qui, parce qu'elles concernent des portions presque individualisées du territoire du quartier, constituent celles qui semblent le plus éloignées de l'intérêt général du quartier.

Si nous faisons un bilan de toutes les décisions prises par les comités, nous remarquons que sur les quatre-vingt-six décisions prises par les comités¹⁹, trente-quatre (soit 39,5 % des décisions) concernent

¹⁹ Nous n'avons pas en notre possession le budget correspondant à chacune de ces décisions. Nous réfléchissons donc en terme de «décisions», et pas selon l'importance financière de chacun de ces projets.

la catégorie « réfection de trottoirs », trente (soit 35 % des décisions) concernent la catégorie « amélioration de l'espace public », et vingt-deux (soit 25,5 % des décisions) concernent la catégorie « sécurisation de l'espace public ».

De véritables espaces de débat public ?

Le fonctionnement ouvert des comités de quartier peut poser des problèmes de continuité et de légitimité des décisions prises. Ainsi, il est parfois difficile pour les services de répondre aux demandes des habitants et de monter des dossiers de faisabilité sur leurs propositions lorsque les participants aux comités ne sont pas les mêmes d'une réunion sur l'autre, et réfutent par exemple les propositions qui ont été faites lors du comité précédent.

En outre, si les comités ne laissent pas de place au lobbying politique, on constate tout de même des phénomènes de « lobbying de voisinage » qui pourraient avoir un effet de « nimbysme inversé » contraire aux principes démocratiques qui sous-tendent la création de ces comités. Ainsi, selon les années, il est fréquent que des habitants de certaines rues viennent en forte délégation pour soutenir la réfection qui concerne leur rue.

De plus, si l'on constate que 40 % des décisions des comités sont axés sur des problèmes de réfection de trottoirs, on peut présumer que la majorité des débats au sein de ces comités concerne des questions ou des revendications d'ordre individuel. Nous avons à ce sujet examiné les comptes-rendus des réunions du comité de quartier Langevin sur les années 2001, 2002 et 2003. Il apparaît à la lecture de ces documents que la majorité des questions et des demandes adressées aux services sont d'ordre individuel (des branches à élaguer dans telle rue, un trou à combler et un tas de sable à enlever dans telle autre rue, un bus qui ne s'est pas arrêté à tel arrêt, ...).²⁰ Le fonctionnement des comités peut donc conforter, voire encourager les habitants à avoir une position très individualiste, à ne s'intéresser qu'aux travaux qui touchent leur rue, sans vision collective du quartier. Loin d'être des espaces de débat public au sein desquels l'énonciation de l'intérêt général se construit par la confrontation des points de vue, ces réunions peuvent donc parfois apparaître comme de nouveaux moyens pour les habitants de faire entendre leurs revendications individuelles ou catégorielles.

Cependant, nous voyons que plus de trois cinquièmes des décisions prises par les comités de quartier concernent des projets d'intérêt général, et qu'un peu moins de deux cinquièmes de ces décisions concernent la réfection des trottoirs. Même si ce dernier taux reste important, on peut en déduire que les comités ne sont pas uniquement des lieux où s'expriment les « revendications de trottoirs », mais aussi des espaces où se construisent des décisions d'intérêt général.

²⁰ Voir annexe 3

Monsieur Salomone, directeur du cabinet du maire, a tout à fait conscience de ces problèmes, mais rappelle que l'expérience des enveloppes budgétaires fait partie d'une sorte de « période d'échauffement » de la mise en place de la démocratie participative : « *Pour l'instant, les membres des comités viennent un peu avec un côté « à la carte », et souvent ce ne sont pas les mêmes personnes d'une année sur l'autre, mais la continuité des comités est tout de même imposée par le fait que tous les habitants reçoivent les comptes-rendus, et le fait qu'il y ait un côté individualiste et utilitariste dans les comités n'est pas si gênant que ça, du moment qu'on donne aux habitants un moyen de décider.* »

b) Les ateliers citoyens d'élaboration budgétaire.

Cinq ateliers citoyens d'élaboration budgétaire thématiques sont mis en place à l'automne 2001 : l'atelier « Jeunesse, Sports, Culture, École », l'atelier « Travaux, Environnement », l'atelier « Solidarité, Enfance, Retraités », l'atelier « Aménagements urbains, Transports, Vie économique », et l'atelier « Citoyenneté, Sécurité, Vie Quotidienne, Quartiers ».

Composition.

Les ateliers citoyens sont composés d'habitants volontaires, des élus dont la délégation concerne le thème de l'atelier, et des représentants des services des secteurs en question. Le nombre de leurs membres n'est pas limité.

Quels habitants participent ?

Le nombre des habitants participant à ces ateliers varie entre quinze et quarante personnes qui sont loin d'être tous membres des comités de quartier, probablement parce que ces deux dispositifs n'ont pas les mêmes échelles : les comités de quartier sont des dispositifs de proximité, certes décisionnaires, mais qui voient leurs décisions limitées à des « problématiques de trottoirs », alors que les ateliers concernent la ville dans son ensemble, et peuvent aborder des questions d'ordre beaucoup plus général.

Missions

Les ateliers budgétaires sont chargés de déterminer quelles doivent être les priorités de la ville en matière d'investissement pour les exercices budgétaires à venir, et de les différencier selon leur horizon temporel. Ils sont appelés à demander des dossiers, des études prospectives, des informations, des chiffrages aux services, puis d'élaborer à partir ces informations des propositions concrètes, des propositions de réorientations, ou encore des demandes de ré-impulsion de dossiers déjà en cours.

Ces propositions s'inscrivent dans un cadre restreint : elles ne concernent que le budget d'investissement de la ville, elles sont soumises à l'impératif de reconduction à l'identique des enveloppes budgétaires d'une année sur l'autre, et ne peuvent aborder la question des opérations déjà engagées. Enfin, il n'appartient pas aux ateliers de chiffrer précisément leurs orientations : c'est à la charge des services, et principalement au service des finances, de traduire ces orientations en lignes budgétaires.

Animation.

A la première réunion de l'atelier, le ou les élus thématiques animent les débats. A la seconde réunion, il est demandé à un référent volontaire d'animer ou de contribuer à l'animation de l'atelier. Dans la majorité des ateliers cependant, l'élu garde un poids essentiel.

Avant les réunions, chaque membre reçoit une convocation écrite, et après chaque réunion, un compte-rendu est adressé aux membres des ateliers ainsi qu'aux services qui doivent préparer les dossiers pour les séances suivantes.

Un dispositif qui a évolué

On constate une évolution de l'organisation des ateliers budgétaires entre la préparation de l'exercice 2002 et celle de l'exercice 2003. Ainsi, l'année du lancement des ateliers, les ateliers budgétaires n'ayant débuté leurs travaux que dans la semaine du 21 janvier 2002, alors que le débat d'orientation budgétaire avait lieu le 13 février 2002, les services avaient déjà programmé leurs dossiers, et les montants avaient déjà été arrêtés avec la directrice générale des services et le maire. La marge des habitants membres des ateliers budgétaires était donc particulièrement limitée.

Avant de commencer la deuxième édition du budget « 100% participatif », la mairie a réuni les membres de l'observatoire des engagements le 19 septembre 2002 afin de dresser un bilan de la première édition des ateliers citoyens. Ces derniers ont insisté sur le fait que leur travail avait débuté à une date trop proche du débat d'orientation budgétaire (à peine trois semaines avant), et que la séparation en cinq ateliers thématiques n'était pas toujours adaptée au caractère transversal de nombreux projets. Ils ont donc demandé que les comptes-rendus soient publiés plus rapidement et que tous soient distribués à l'ensemble des membres des cinq ateliers, et ont proposé de mettre en place une "cellule de cohérence" rassemblant les référents de chaque atelier afin de mettre en commun certains projets transversaux. Enfin, ils ont demandé qu'une information conséquente sur la démarche « 100% participatif » soit dispensée aux marseillais.

L'année suivante, c'est-à-dire en 2002-2003, la cellule de cohérence a donc été créée, sans pour autant fonctionner de manière satisfaisante, et les thèmes des ateliers ont été réajustés : ces cinq nouveaux

ateliers thématiques sont l'atelier « Enfance, École, Jeunesse », l'atelier « Sports, Culture », l'atelier « Solidarité, Santé, Retraités », l'atelier « Aménagements urbains, Environnement, Déplacements, Action économique », et l'atelier « Citoyenneté, Vie associative, Quartiers ». Le thème « travaux » a été supprimé car il est censé être transversal à tous les ateliers. De même, trois numéros d'un journal consacré au budget participatif, et intitulé « 100% participatif » ont été distribués aux morsaintois.

Enfin, les ateliers ont commencé à travailler beaucoup plus tôt, dans la première semaine du mois de novembre 2002, le débat d'orientation budgétaire étant fixé au 26 février 2003.

Construction des orientations.

Vu le très faible laps de temps qui séparait le lancement des ateliers citoyens et le conseil municipal d'élaboration budgétaire, la première édition des ateliers citoyens n'a donné lieu qu'à deux réunions par atelier. La première réunion a été consacrée à la présentation des différents services, qui ont chacun expliqué aux habitants quelles sont leurs missions, le bilan critique des actions qu'ils ont mis en œuvre l'année précédente, et les propositions d'action chiffrées pour l'année suivante. C'est à partir de ces propositions que les habitants ont bâti leurs orientations budgétaires lors d'une deuxième réunion. Le manque de temps, combiné au fait que les services avaient déjà monté et chiffré leurs dossiers (qui n'avait de « proposition » que le nom) a laissé aux habitants une très faible marge de manœuvre. Plutôt que de se contenter d'acter les propositions des services, les membres des ateliers sont allés plus loin, en ajoutant aux propositions des services des orientations plus larges, et en listant un certain nombre de questions à remettre en débat l'année suivante.

La seconde année a donné lieu à la tenue de quatre réunions par atelier. Contrairement à l'année précédente, les élus et les services ont présenté aux habitants non pas des projets préétablis, mais les enveloppes dont la mairie dispose service par service. Lors des deux premières réunions des ateliers, les membres ont pu aborder en vrac toutes leurs interrogations leurs envies, sans autocensure. Durant les réunions suivantes, les membres des ateliers ont au fil des débats priorisé les projets afin de déterminer lesquels seraient présentés au cours du débat d'orientation budgétaire. Ceci ne signifie pas pour autant que les habitants ont élaboré seuls les propositions d'orientations : celles-ci ont été élaborées par *tous* les membres des ateliers, c'est-à-dire élus, services et habitants.

Enfin, le conseil municipal de débat d'orientation budgétaire, qui est ouvert aux habitants, est le moment fort qui clôt le travail des ateliers : un ou deux référents par atelier présentent les travaux de leur atelier et défendent leurs positions devant les élus et les habitants qui peuvent assister et participer aux débats. A charge ensuite aux élus d'intégrer ou non les propositions des ateliers dans le budget définitif. A la suite du débat d'orientation budgétaire, une « carte T » est envoyée aux habitants afin qu'ils

donnent leur avis sur les orientations prises. Il y a cependant très peu de retours, les habitants n'osant probablement pas contredire leurs concitoyens. Ainsi, en 2002, le service citoyenneté n'a reçu que deux-cent retours par le biais de ces « cartes T ». La plupart exprimaient leur accord sur les propositions des ateliers thématiques, et les quelques idées et propositions alternatives qui ont été émises ont été notées par le service citoyenneté qui les présentera lors des prochains ateliers budgétaires.

Quelle production ?

Les orientations des ateliers se partagent entre des orientations d'ordre général (poursuivre la réhabilitation du château, privilégier la réfection des trottoirs, dépenser mieux le budget d'aide sociale, exiger du ministère des moyens pour la police de proximité, ...) et des propositions d'actions particulières (rénover les locaux du service municipal de la jeunesse, créer un poste de coordinateur du Contrat Local de Sécurité, mettre en place le site Internet de la ville, éditer un programme spécifique pour les spectacles jeune public, ...).

Comme on le voit dans l'annexe 2 qui récapitule les orientations des ateliers, en 2002, sur les trente-deux orientations des ateliers budgétaires, dix-sept (soit 53 %) étaient d'ordre général, et quinze (soit 47 %) concernaient des propositions d'action. En 2003, sur les cinquante-sept orientations des ateliers budgétaires vingt-quatre (soit 42 %) étaient d'ordre général, et trente-trois (soit 58 %) concernaient des propositions d'action. On constate donc une importante évolution des décisions entre la première et la deuxième édition des ateliers : non seulement, le nombre des orientations s'est accru de manière importante, mais la part des propositions d'actions a elle aussi très largement augmenté. Cela tient probablement au fait que les ateliers ont eu beaucoup plus de temps et de liberté pour construire ces orientations.

Des lieux de débat public ?

Beaucoup plus que les comités, les ateliers citoyens d'élaboration budgétaire peuvent devenir de véritables espaces de débat public. L'intérêt de cette instance est en effet le postulat sur lequel elle a été mise en place : chacun, au sein de ces ateliers, qu'il soit élu, habitant ou technicien a la même légitimité à émettre son avis. Il est bien affirmé que ni les habitants ni les services techniques n'ont de pouvoir de décision, mais un véritable pouvoir d'influence qui, s'il est différent selon l'expertise des acteurs (d'usage pour les habitants, technique pour les services) n'en est pas moins également nécessaire pour éclairer les décisions des élus.

C'est en se fondant sur ce postulat qu'il a été décidé de ne pas fournir aux habitants de formation aux réalités budgétaires communales. La mairie se méfie de la formation, qui peut non seulement devenir

un élément supplémentaire qui participerait à l'exclusion de certains habitants, mais peut aussi « pervertir » la position des habitants, dont l'intérêt est justement qu'elle est vierge des connaissances techniques ou politiques des élus ou des services, qu'elle apporte une vision différente des problèmes . Ce choix entraîne certes des difficultés importantes, car les niveaux de connaissances budgétaires, et donc de capacité à débattre, ne sont pas les mêmes entre élus, services et habitants. La mairie tente de contourner ces difficultés en demandant aux ateliers d'aborder le budget par le biais des orientations.

Quelle place pour les services ?

On constate un certain décalage entre les principes des ateliers qui sont censés constituer de véritables espaces de débat public parce qu'ils réunissent sur un plan d'égalité élus, services et habitant, et la réalité de la place qui est accordée aux services.

En effet, le rôle des services au sein des ateliers budgétaires reste très flou, notamment parce qu'il leur est demandé d'être présents au sein des ateliers à la fois en tant que représentants de leur service et en tant que citoyens participant au débat public. Cette position est d'autant plus difficile à tenir qu'il semble que les élus et le service citoyen, tout en demandant aux services de s'exprimer librement, n'aient pas eux-mêmes résolu leur crainte de la « parole technicienne » : tout comme pour les comités de quartier, ils reprochent aux services d'inhiber les idées citoyennes des membres des ateliers par leur position de spécialistes : *« la présence des techniciens dès les premières réunions des ateliers a probablement empêché les habitants de s'exprimer sans auto-censure, alors que le but est qu'ils donnent leur avis au même titre que les élus et les habitants. »*

Ce flou qui persiste sur le rôle et le positionnement des agents au sein des instances participatives, cette ambiguïté profonde (*tu dois être ce que tu es, sans représenter ce que tu es, tout en restant ce que tu représentes*) est une des explications à l'échec de la tentative de mise en place d'ateliers agents.

c) Les ateliers agents.

Lors de la première édition du budget « 100% participatif », le maire avait invité l'ensemble du personnel de la mairie une réunion d'information et d'échange sur la démarche participative le 4 décembre 2001. Pour la deuxième édition du budget « 100% participatif », la mairie a décidé d'aller plus loin et d'organiser en parallèle des ateliers citoyens des ateliers budgétaires réservés au personnel de la mairie. Le maire a donc invité tout le personnel à venir débattre des orientations de la commune au sein de cinq ateliers thématiques, un par grand secteur d'activité : « Sports et Culture », « Personnel des Ateliers municipaux », « Aménagement urbain, environnement, déplacements, action économique », « Enfance, Enseignement, Jeunesse », « Solidarité, Santé, retraités », et « Services

fonctionnels ». Afin d'encourager la participation des agents, les réunions ont été organisées sur le temps de travail ou lors des pauses déjeuner avec une restauration, et le maire s'est rendue à chaque atelier.

Dans l'esprit de ses concepteurs, ces réunions ne doivent pas constituer des réunions classiques « employeurs-élus / employés-agents », ni même des occasions de concertation classique « employeurs / représentants du personnel », mais bel et bien des espaces de débat public, au sein desquels les agents ne sont plus considérés comme des employés, mais comme des individus-citoyens qui ont, au même titre que les habitants, le droit, voire le devoir d'exprimer leur opinion sur les politiques menées par la commune et la façon dont elles sont menées. Dans une lettre à l'attention de l'ensemble du personnel communal et datée du 29 octobre 2002, le maire explique ainsi :

« La préparation du budget pour l'année 2003 est pour nous l'occasion d'approfondir la démarche d'association des habitants aux orientations et choix budgétaires municipaux. Je souhaite vraiment que le personnel communal puisse trouver toute sa place dans ce processus participatif. (...) J'ai pu souvent le vérifier : le personnel ne manque ni d'idées, ni de propositions pour améliorer les services rendus à la population par notre ville, pour mieux répartir ou utiliser les crédits disponibles. La concertation collective doit certes prendre toute sa place dans les réunions de travail initiées par les chefs de service, de même que dans les réunions des instances paritaires (Comité Technique Paritaire) ou les rencontres municipalité-syndicat. Mais les agents qui le souhaitent doivent pouvoir donner en toute liberté leur avis au-delà de leur seul cadre de travail direct. C'est l'objet des réunions thématiques auxquelles je vous invite. (...) J'insiste : dans ces réunions bien distinctes des réunions de service, chacun, quel que soit son niveau de responsabilité, doit pouvoir s'exprimer en toute liberté : cela signifie la possibilité de participer à une réunion autre que celle de son secteur habituel de travail. »

Ces réunions, qui se sont déroulées entre le 12 et le 21 novembre 2002, se sont révélées être un échec, puisque très peu d'agents s'y sont rendus : parmi les quatre cent personnes salariées de la mairie, dont trois cent permanentes, seules soixante personnes ont participé aux ateliers, dont la très grande majorité était des cadres, même si à certaines réunions, pas même les chefs de services n'étaient présents. La réunion qui a rassemblé le plus grand nombre d'agent est celle qui a concerné le secteur de la petite enfance et de l'enfance, probablement parce que c'est le secteur qui embauche le plus d'agents (environ cent cinquante personnes). Une trentaine de personnes sont venues à cette réunion, et il a surtout été question des difficultés de fonctionnement du service et du manque de moyen, et non pas des possibles orientations de la politique de la jeunesse et de la petite enfance.

Selon monsieur Bardon, premier adjoint, le fait que certaines réunions aient mieux fonctionné que d'autres s'explique par la culture participative plus ou moins importante des différents services : ce sont les services qui ont déjà une pratique participative qui ont répondu présent.

La raison de l'échec de ces réunions tient probablement à l'impossibilité, du moins dans l'état présent des choses, de créer un débat public entre agents et élus, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces réunions ne mettent en présence que deux acteurs du débat public local, les agents et les élus. Contrairement aux comités et aux ateliers citoyens, on n'est donc pas ici dans une situation triangulaire, qui seule permet qu'un acteur endosse la fonction de médiateur pour les deux autres. De plus, il est difficile de croire que dans cette situation, ces deux acteurs puissent faire naturellement abstraction des liens employeurs-employés qui régissent habituellement leurs relations, d'autant plus que sont présents au sein de ces réunions les chefs de service et les cadres qui ont une autorité hiérarchique sur les agents. Ces réunions peuvent à cet égard être interprétées par ces responsables comme une tentative des élus de contournement du circuit hiérarchique. Enfin, le positionnement des agents lors de ces réunions reste très ambigu : certes il leur est demandé de s'exprimer en toute liberté, mais c'est bien l'expression de l'agent, et non du citoyen, qui intéresse ici les élus, comme l'indique la lettre du maire. On comprend combien cette position de l'individu qui doit s'exprimer en tant qu'agent sans pour autant tenir compte de ses relations à la hiérarchie est difficile, voire impossible à tenir.

3. L'observatoire des engagements.

L'observatoire n'est pas une instance de débat, mais plutôt une nouvelle institution communale chargée de l'évaluation citoyenne des politiques publiques communales. L'observatoire n'a donc pas de lien direct avec les habitants de Morsang. Ses travaux sont cependant régulièrement rendus publics au sein du Flash Info, et plus encore du journal « 100% participatif » qui dans chacun de ces numéros lui consacre une double-page. De même, une fois par an, l'observatoire rend publiquement ses avis lors du conseil municipal d'élaboration budgétaire, ouvert aux habitants.

Composition

L'observatoire est composé de seize habitants volontaires, membres des ateliers citoyens d'élaboration budgétaire. Si cette règle des seize a bien fonctionné la première année (en 2002), le nombre des membres de l'observatoire s'est réduit en 2003 comme peau de chagrin, passant d'une quinzaine de personnes à un noyau dur de six personnes. Il sera renouvelé au cours du mois de novembre 2003, et seize nouveaux membres prendront la suite de leurs prédécesseurs.

Missions

Selon sa charte de fonctionnement, l'observatoire assure le suivi de la réalisation des engagements pris par la municipalité lors du vote du budget annuel, évalue a posteriori l'impact des réalisations, peut émettre des recommandations et/ou avis sur ces réalisations, et peut émettre des recommandations et/ou avis sur le processus participatif, en particulier sur le fonctionnement des ateliers d'élaboration budgétaire.

Animation.

L'observatoire travaille en totale autonomie et indépendance : ni les élus, ni les services ne doivent participer à leurs réunions, qui ont lieu à son initiative au moins une fois par mois. Cette règle a cependant été difficile à mettre en place. Ainsi, deux mois après sa création, les membres de l'observatoire ne s'étant toujours pas réunis, le maire, malgré ses réticences à influencer sur le fonctionnement de l'observatoire, a dû se résoudre à inviter ses membres à une première réunion avec le service citoyenneté, le 22 mai 2002. Après leur avoir rappelé les missions de l'observatoire, le maire et le service citoyenneté ont voulu se retirer et laisser les membres de l'observatoire travailler, mais à la demande des membres, le service citoyenneté s'est vu contraint de rester au cours de cette première réunion, afin de réfléchir avec eux sur la forme que prendrait l'observatoire. Lors d'une seconde réunion où les membres étaient cette fois entre-eux, ils ont écrit une charte de fonctionnement, puis ont commencé à travailler en toute indépendance.

Modalités de travail.

L'observatoire travaille directement avec les services, sans l'intervention des élus, afin qu'il garde son objectivité et son autonomie. La municipalité met à la disposition de l'observatoire les moyens matériels (photocopie, salle de réunion) dont il a besoin. Le service citoyenneté constitue l'interlocuteur privilégié de l'observatoire : il assure la transmission des informations entre les services, les élus et l'observatoire, notamment en collectant pour ce dernier l'ensemble des informations dont il a besoin. L'observatoire peut inviter les personnes de son choix pour établir son jugement évaluatif. Les avis et/ou recommandations de l'observatoire sont transmis à tous les membres du conseil municipal par le service citoyenneté, et font l'objet d'une présentation annuelle lors des conseils municipaux d'élaboration budgétaire. Enfin, le travail de l'observatoire fait l'objet de restitutions dans le journal « 100% participatif ».

Quelle production ?

Lors de ses rapports d'étape, l'observatoire a rendu des rapports sans complaisance sur le suivi de la mise en œuvre des actions programmées.²¹ Ce travail de suivi, qu'ils ont réalisé en toute autonomie, est la preuve de l'investissement réel des membres de l'observatoire. Cependant, durant les deux premières années de son existence, l'observatoire n'a rempli qu'une partie de sa mission : celle du suivi de la mise en œuvre, sans aborder l'autre partie, certes plus ardue, qui concerne l'évaluation de la pertinence des actions programmées et de l'efficacité de leur mise en œuvre.

Le service citoyenneté explique donc qu'il est pour l'instant peu satisfait par la démarche : l'observatoire aurait pu mener des investigations de façon beaucoup plus poussée, et s'est contenté pour l'instant d'établir un suivi des réalisations. Il a beaucoup travaillé seul et a peu profité de son droit d'auditionner les élus, les services et les habitants. Les membres de l'observatoire ne se sont probablement pas emparés de l'étendu de leurs missions : ils se sont pour l'instant cantonnés à la simple vérification de la mise en œuvre de toutes les propositions acceptées par le conseil municipal, mission qui est déjà remplie, certes de façon non centralisée, par les différents services, alors qu'on attend surtout d'eux une évaluation de ces décisions et de leur mise en œuvre. Madame Arasa, directrice du service citoyenneté et vie associative, qui souhaiterait que l'observatoire opère un véritable travail d'évaluation citoyenne, prévoit de réfléchir avec ses membres sur leur rôle et leurs modalités de travail.

Le flou qui entoure les missions de l'observatoire, ainsi que la charge de travail qui est demandée à ses membres et la complexité de la discipline même qu'est l'évaluation, expliquent sans doute pourquoi l'observatoire rencontre de grandes difficultés pour renouveler ses membres dans la perspective de l'année budgétaire 2004, et pourquoi tout au long de l'année 2003, il a vu le nombre de ses membres se réduire considérablement.

On peut s'interroger ici sur l'absence de formation aux problématiques de l'évaluation qui entrave très certainement le travail de l'observatoire : si le refus de formation est tout à fait logique dans le cadre des ateliers citoyens d'élaboration budgétaire, il l'est beaucoup moins pour l'observatoire, qui a une mission particulièrement complexe. La mairie se trouve ici confrontée à une question particulièrement difficile à résoudre : si le principe de l'évaluation citoyenne implique que les citoyens qui y procèdent soient « vierges » de toutes connaissances qui en feraient des *professionnels*, et non plus des *citoyens lambda*, il est pourtant difficile de concevoir que ces citoyens seront capables de remplir cette mission sans un minimum de formation.

²¹ Voir annexe 4

4. Les autres dispositifs

Les collectifs de gestion.

Dans un souci d'amélioration de la gestion de ses équipements, et partant du principe que les usagers des équipements publics ont leur mot à dire sur leur gestion et peuvent contribuer à leur amélioration, la ville de Morsang-sur-Orge a mis en place des collectifs d'usagers dès 1995.

Il existe plusieurs collectifs de gestion sur Morsang, rattachés aux principaux équipements publics de la ville : équipements sportifs, maison de la citoyenneté et de la vie associative, maison de l'environnement, école de musique, ... Certains collectifs ne sont pas rattachés à un équipement, mais à un service municipal : ont ainsi été créés un collectif de retraités, un collectif d'utilisateurs qui attribue les places en crèche, ou encore une commission scolaire élargie qui cogère les travaux et les investissements (plan informatique, par exemple).

Ces collectifs de gestion réunissent environ une fois par an les utilisateurs des équipements (usagers, parents d'élèves, associations...), l'adjoint sectoriel et les services (du gardien au chef de service), et ont pour mission de cogérer l'ensemble de l'équipement : travaux, animation, conflits d'usage... , afin d'identifier ce qui fonctionne ou non dans la gestion des équipements, de remédier aux dysfonctionnements s'il en existe, et de réfléchir sur la vocation des ces équipements.

Ces collectifs constituent une innovation très importante et très positive pour les services, puisque chacun participe à la décision : le gardien a tout autant son mot à dire que les chefs de services, puisqu'il est celui qui vit l'équipement au plus près, et voit son rôle véritablement valorisé.

Ces collectifs auraient pu se voir concurrencés par les ateliers citoyens d'élaboration budgétaire. Il semble pour l'instant qu'il n'en soit rien, et que bien au contraire, ces deux dispositifs se complètent. Au contraire, les membres des collectifs de gestion des équipements sportifs ont, grâce aux ateliers, l'occasion de participer aussi aux décisions financières qui concernent ces équipements.

Les opérations de concertation autour de grands projets de la ville.

A l'occasion d'un certain nombre d'importants projets qui ont été programmés ces dernières années sur la ville, les services ont organisé un certain nombre de campagnes de concertation. Des campagnes ont ainsi été organisées à l'occasion de la construction de la maison de la citoyenneté et de la vie associative, de celle de la maison de l'environnement, et actuellement de la rénovation du stade.

Ces campagnes donnent lieu à l'organisation d'un certain nombre de manifestations (exposition sur les projets, réunions publiques, visite sur site, campagnes d'information via le Flash info) et sont l'occasion

pour les services de rencontrer la population en dehors des instances participatives (même si celles-ci sont encouragées à animer ces campagnes sur leur quartier), c'est-à-dire de rencontrer des habitants qui ne participent pas à ces instances.

Les occasions de rencontre entre habitants et élus.

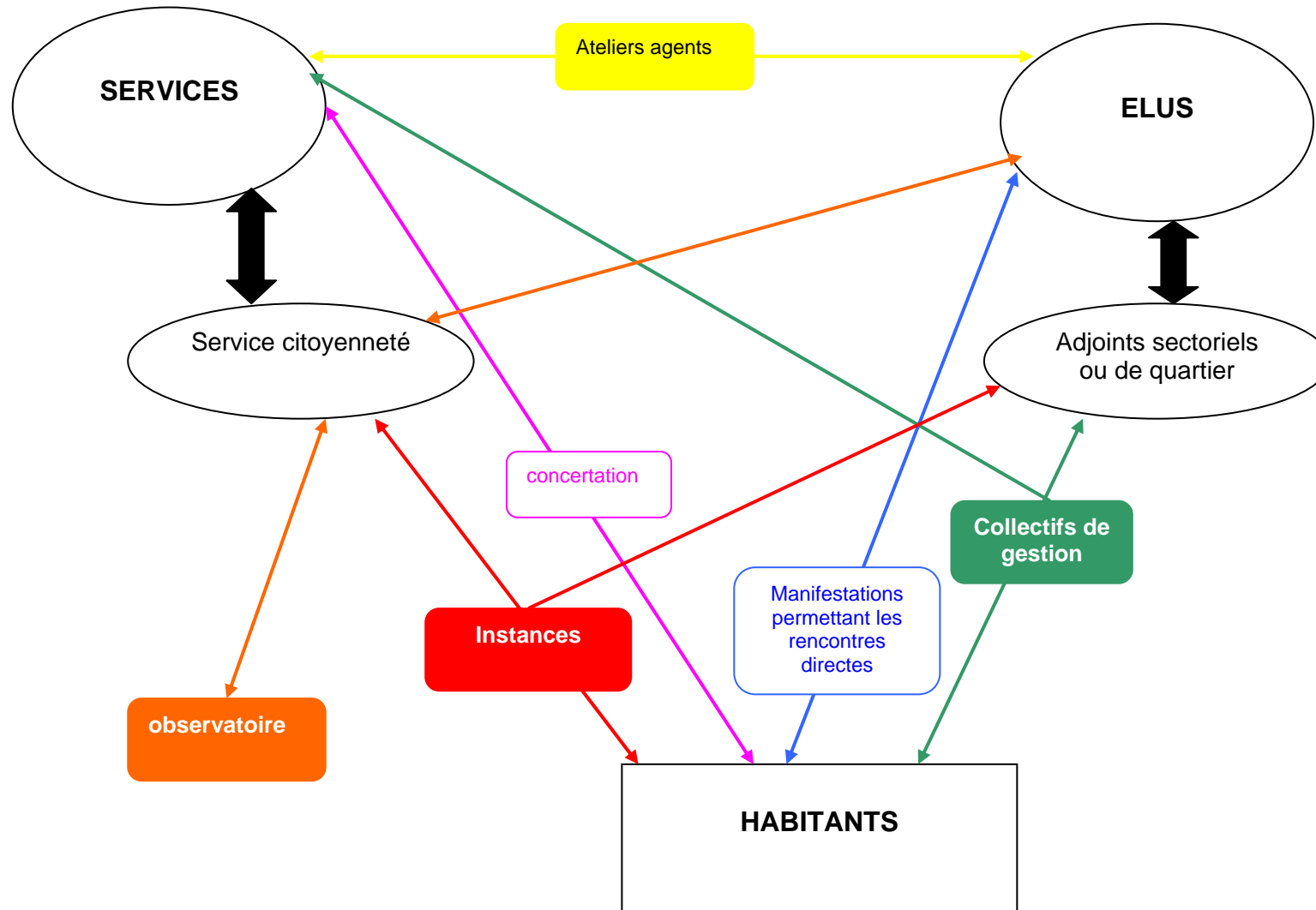
Les occasions de rencontre et de dialogue entre habitants et élus sont particulièrement nombreuses à Morsang. Sans entrer dans le détail de chacun de ces dispositifs, nous pouvons en dresser une liste non exhaustive :

- Au cours de chaque conseil municipal, la première partie de la séance est réservée aux questions des habitants, et ceux-ci ont la possibilité de mettre une question à l'ordre du jour s'ils réunissent la signature de 10% des inscrits sur les listes municipales,
- un stand de la municipalité avec le maire et les adjoints est tenu tous les quinze jours sur le marché,
- des conseils municipaux thématiques (sur la sécurité, les emplois-jeunes, l'intercommunalité, ...) ouverts à des personnalités qualifiées extérieures à la ville et constituant des moments de débat et de confrontation d'idées plus que d'élaboration sont organisés,
- des réunions « quartier à la loupe » sont l'occasion pour l'équipe municipale de se déplacer pour une réunion organisée à l'extérieur des équipements municipaux, au sein de l'espace public au premier sens du terme (coin d'une rue, cages d'escalier...),
- face à leurs difficultés pour rencontrer les habitants des quartiers d'habitat social au sein des instances participatives auxquelles ils ne se rendent pratiquement pas, les élus ont organisé des soirées « porte à porte » au cours des mois de mai et de juin 2003, et se sont déplacés deux par deux dans les quartiers d'habitat social, munis de fiches de remarques et de propositions, afin de rencontrer les habitants chez eux. Les habitants étaient informés préalablement de la venue des élus, et en cas d'absence, les élus ont laissé une lettre les encourageant à donner leur avis et leurs propositions pour la ville, avec une « carte T » et un numéro de téléphone. Ces soirées ont été l'occasion pour les élus de confirmer que ces populations avaient elles aussi des propositions ou des réflexions sur la gestion de la ville, mais qu'elles n'avaient soit pas le temps, soit une certaine crainte à participer aux comités ou aux ateliers.

Les circuits de communication entre élus, services et habitants sont donc particulièrement nombreux à Morsang, et diffèrent selon les dispositifs participatifs.

Comme on le voit dans le tableau récapitulatif suivant, si les occasions de rencontres directes entre élus et habitants, c'est-à-dire hors des instances participatives, sont nombreuses, celles qui peuvent réunir services et habitants le sont beaucoup moins. Le service citoyenneté et vie associative joue donc un rôle particulièrement important d'interface entre les agents et les citoyens, rôle qui lui donne, comme on le verra dans notre sixième chapitre, une place à part qui peut poser problème.

Les circuits institutionnalisés de communication entre habitants, services et élus.



5. Des processus en mouvement : une stratégie du « chemin faisant » qui repose sur une vision particulière de l'action collective.

Le « cabinet élargi » chargé de l'élaboration et de l'organisation des dispositifs participatifs se réunit environ toutes les semaines afin pour faire le point sur le fonctionnement des dispositifs participatifs et leurs évolutions, pour réfléchir aux améliorations à leur apporter ainsi que sur les nouveaux dispositifs qu'il serait possible de mettre en place. La fréquence de ces réunions, particulièrement élevée, montre combien les concepteurs et metteurs en œuvre de la démarche participative confèrent d'importance à la réflexion sur l'organisation, le fonctionnement, la pertinence de ces dispositifs, et surtout leurs évolutions. Cependant, loin d'être dans une posture technocratique qui voudrait créer *a priori* des dispositifs particulièrement formalisés, ils partent au contraire du principe qu'ils sont encore dans une phase d'expérimentation, et non d'institutionnalisation : « *Notre expérience de démocratie participative n'est pas aboutie, elle est en mouvement, et surtout doit rester sujette à critique: on en discute beaucoup, non seulement entre nous, mais aussi avec les autres territoires. A Morsang, nous sommes convaincus qu'il n'existe pas de "recette miracle", ni de formes idéales d'organisation de la démocratie participative.* »²²

La municipalité, notamment dans le cadre de l'observatoire des engagements, encourage les habitants à participer à l'évaluation *in itinere* des dispositifs, leur demande d'être force de proposition pour améliorer le fonctionnement de la démarche, afin qu'ils s'en emparent totalement, s'inventent de nouvelles missions, créent eux-mêmes leurs propres modes de fonctionnement. Derrière cette stratégie du chemin faisant et cette volonté de co-élaboration itérative des dispositifs, on devine une vision particulière de l'action collective : ce n'est pas en institutionnalisant qu'on peut réussir à créer une culture de la participation, mais c'est en laissant une place centrale à l'expérimentation, à l'imagination, à « l'auto-organisation tâtonnante » que de nouvelles formes d'action collective peuvent naître peu à peu. Monsieur Bardon, premier adjoint, explique ainsi que « *tout cela est très empirique : on est dans le « chemin faisant », dans la co-construction du dispositif, et la structure, on la construit grâce à nos échecs.* »

La municipalité continue donc à travailler à l'amélioration des dispositifs déjà en place et à la création de nouvelles occasions de rencontres entre habitants et élus. En effet, la ville est encore loin d'être

²² Monsieur Diener, adjoint à la citoyenneté

satisfaite du fonctionnement de ses dispositifs participatifs, et retient deux motifs majeurs d'insatisfaction

Le premier concerne la complexité de l'architecture participative globale qu'elle a mise en œuvre. En effet, le nombre croissant des dispositifs accroît d'autant les risques de chevauchement entre dispositifs, ainsi que les difficultés à faire coïncider le fonctionnement de ces dispositifs à celui de la commune. Ainsi, la municipalité réfléchit actuellement à la façon dont il est possible d'articuler les travaux des comités de quartier et des ateliers budgétaires. En effet, ces travaux se chevauchent parfois, notamment au sujet des aménagements de proximité et de l'aménagement urbain en général. De plus, il semble que la différence entre le travail des comités de quartier, des ateliers budgétaires et des élus reste encore floue pour beaucoup d'habitants.

Le repositionnement des comités et des ateliers s'articule aujourd'hui autour de plusieurs pistes de réflexion : la possibilité de supprimer les ateliers thématiques pour mettre en place des comités de quartier qui débattent du budget et des ateliers citoyens qui débattent des projets à mettre en œuvre (quelle programmation pour le théâtre, quel positionnement de la médiathèque, débat sur la police municipale, etc.) est ainsi envisagée.

Le second motif d'insatisfaction est celui de l'essoufflement des dispositifs, et plus principalement de deux d'entre eux : les comités de quartier, et l'observatoire des engagements.

Les membres des comités de quartier commencent en effet à se lasser des "projets de trottoirs" et sont prêts à passer à d'autres problématiques, d'autant plus que les travaux de proximité qui étaient nécessaires sont pratiquement tous achevés. La ville est donc en train de se demander s'il n'est pas préférable que les services transmettent aux comités leur programmation annuelle pour avis, et que les comités se concentrent sur d'autres projets. De même, l'équipe souhaite donner un nouveau souffle aux enveloppes budgétaires, et réfléchir sur leur répartition entre les quartiers : doit-elle être égalitaire, ou tenir compte des particularités de chaque quartier ? Enfin, alors que les trois premières années, les services avaient travaillé en étroite collaboration avec les comités au-delà des enveloppes (expérience de co-financement symbolique entre services et comités sur des projets importants), il semble que cette année, cette collaboration se soit essoufflée et que le va et vient entre projets communaux et projets de quartier fonctionne moins bien depuis la mise en place des ateliers budgétaires.

De même, le fonctionnement de l'observatoire des engagements est probablement à revoir, et la ville devra se poser la question de l'investissement en terme de temps que cela représente pour les habitants, ainsi que celle de la formation des membres de l'observatoire.

On ajoutera un troisième motif d'insatisfaction, mais qui n'est pas partagé par la ville, et qui est celui du sens de ces dispositifs participatifs. En effet, comme on l'a vu, et comme on le verra de manière plus approfondie dans notre cinquième chapitre, les dispositifs participatifs morsaintois ne confèrent probablement pas assez de pouvoir aux habitants pour qu'ils continuent longtemps à y consacrer autant de temps qu'au début de l'expérience. Leur pouvoir se limite en effet soit, au sein des comités de quartier, à allouer une somme d'investissement fixe à des projets qui ne concernent que les micro projets d'aménagement, soit, au sein des ateliers budgétaires, à énoncer des orientations limitées aux seules dépenses d'investissement de la ville. Si les habitants participent réellement à la prise de décision, les champs dans lesquels ils peuvent décider sont somme toute assez restreints.

La municipalité est tout de même consciente de ces limites, et monsieur Salomone, directeur du cabinet du maire, souhaite que la municipalité approfondisse sa démarche de démocratie participative : *« Avec les ateliers budgétaires citoyens, on est toujours dans notre période d'échauffement. Pour aller au bout, il nous faudrait par exemple présenter tous les ans à la population trois hypothèses de budget en explicitant les conséquences de chaque décision, et faire voter les gens sur ces budgets. On n'est pas encore prêts pour cela, il faut encore bien sept ou huit ans. »*

La démarche participative de Morsang-sur-Orge est donc en perpétuelle évolution, est loin d'être aboutie, et nécessite de la part des élus et des services une capacité de réinterrogation et d'imagination qui pour l'instant ne semble pas s'essouffler. Elle constitue l'une des expériences françaises les plus intéressantes de démocratie participative, non seulement parce qu'elle part d'une volonté exceptionnellement sincère des élus, mais aussi parce qu'elle se confronte au fur et à mesure de son approfondissement et de son institutionnalisation à des difficultés et des conséquences, notamment en terme gestionnaire et organisationnel, que n'imaginaient pas au départ ses metteurs en œuvre, et qui complexifient et remettent en cause une vision « idyllique », car seulement politique de cette expérience.

Synthèse : les principaux dispositifs participatifs morsaintois

Dispositifs	Missions	Échelle	Composition	Animation et fonctionnement	Production	Limites
Comités de quartier	Financement d'aménagements de proximité Animation des quartiers	Échelle du quartier	Ouvert à tous les habitants, Présence permanente des élus de quartier et du service citoyenneté, Présence des services techniques à la demande	Environ six réunions par an animées par les élus ou le collectif d'animation composé d'habitants, selon les quartiers	Décision d'allocation de l'enveloppe budgétaire	Phénomène de lassitude, car le financement est limité à des dépenses d'investissement concernant de petits travaux Chevauchement avec les ateliers, notamment sur l'aménagement urbain
Ateliers citoyens	Énonciation de propositions d'orientations budgétaires.	Échelle de la ville	- ouverts à tous les habitants inscrits - présence des élus sectoriels - présence des services concernés	Environ quatre réunions animées par les élus	Propositions d'orientations budgétaires présentées au conseil municipal	Les débats des ateliers sont circonscrits au seul budget d'investissement Énonciation d'orientations, et pas d'actions chiffrées
Ateliers agents	Des missions très floues : propositions d'orientations budgétaires, ou lieux de débats où chacun peut donner son avis ?	Échelle de la ville ou de la mairie ?	Ouvert à tous les agents de la ville	Une seule réunion à ce jour, animée par le maire		Missions floues Difficulté des agents à se départir de leur relations hiérarchiques, et donc de donner leur avis en toute liberté
Observatoire des engagements	Suivi et évaluation des réalisations Énonciation de recommandations et/ou avis sur ces réalisations et sur le processus participatif	Échelle de la ville	16 membres appartenant aux ateliers citoyens.	Fonctionnement totalement indépendant. Le service citoyenneté fait le lien entre l'observatoire et les services	Rapports de suivi des engagements	Demande beaucoup d'investissement, en terme de temps, mais aussi en terme de connaissances Pas de formation Pour l'instant, seul un travail de suivi a été réalisé, et non pas d'évaluation

TROISIEME PARTIE :

*Les conséquences de la démarche
participative en terme de
gestion des politiques locales
et d'organisation interne.*

Comme nous l'avons vu dans notre seconde partie, la mise en place des dispositifs participatifs, s'ils sont externes à l'organisation que constitue la mairie de Morsang, impliquent tout de même de façon très importante les services de la ville ainsi que ses élus.

Même si les réflexions et les postulats qui ont présidé à la mise en place de la démarche participative morsaintoise ne sont pas d'ordre gestionnaire, l'implication des agents et des élus dans les dispositifs participatifs ne saurait être sans conséquences sur la manière dont sont gérées non seulement les politiques publiques locales, mais aussi l'organisation même du travail des services.

A ce titre, le rôle particulier du service citoyenneté et la place paradoxale qui est conférée aux services au sein des instances participatives morsaintoises, que nous avons mis en lumière dans notre quatrième chapitre, laissent à penser que les conséquences internes de l'expérience participative de Morsang ne sont sans doute pas négligeables.

Nous tâcherons donc dans cette troisième partie d'analyser l'expérience participative morsaintoise autour de deux approches différentes et complémentaires.

Dans un cinquième chapitre, nous montrerons que l'ouverture du processus décisionnel municipal aux habitants constitue un outil de gestion qui a des effets positifs en terme d'élaboration, de mise en œuvre, et de gestion quotidienne des politiques publiques locales. Au regard de ces conclusions, nous nous demanderons si la démarche participative morsaintoise ne constitue pas finalement un circuit de renforcement de la légitimation des décisions de l'autorité publique municipale.

Dans un sixième chapitre, nous analyserons les conséquences du passage d'un duo politico-administratif à un triptyque participatif en terme d'évolution des interrelations entre élus et services et entre services eux-mêmes. Cette analyse nous permettra de démontrer que la participation influe de manière effective sur l'organisation de la mairie, non seulement au niveau des processus officieux qui régissent le positionnement de chacun des acteurs, mais aussi au niveau de l'organisation officielle de la mairie.

Chapitre 5

La participation est un véritable outil de gestion des politiques publiques.

Nous centrerons ce chapitre sur l'analyse des décisions qui sont prises au sein des instances participatives morsaintoises (les comités de quartier et les ateliers citoyens d'élaboration budgétaire), afin de montrer que l'ouverture du processus décisionnel aux habitants a principalement des conséquences en terme de gestion des politiques publiques de la commune.

En effet, sauf à l'exception de la politique environnementale, que nous développerons plus bas, la mise en place des dispositifs participatifs ne préside pas à de véritables réorientations de la politique municipale, principalement parce que les deux dispositifs qui ont le plus d'influence sur les décisions municipales, c'est-à-dire les comités de quartier et les ateliers citoyens d'élaboration budgétaires, voient leurs décisions circonscrites aux seules questions d'investissement. Le budget d'investissement ne représentant que 28,1 % du budget de la commune, la création des instances participatives ne crée pas de véritable bouleversement, et ce d'autant plus que près de 20 % des dépenses d'investissement sont consacrées au remboursement du capital de la dette.²³

Ainsi, les conséquences de la création des dispositifs participatifs ne sont pas à rechercher du côté d'improbables réorientations de politiques municipales, mais du côté de l'évolution de la gestion des actions publiques locales. Ces dispositifs ont en effet plusieurs fonctions qui en font de puissants outils d'adéquation des politiques locales aux attentes des habitants, de prévention des conflits, d'acceptabilité des décisions, et de légitimation de l'action publique.

1. La participation permet de mieux répondre aux attentes des habitants.

La participation permet la prise en compte de l'expertise d'usage des habitants.

La démocratie participative locale conduit le couple élu-technicien à accueillir un troisième acteur, l'habitant, dans les processus qui président à la prise de décision. Ce nouveau triptyque permet la confrontation de trois types d'expertises différents, mais tous également légitimes : l'expertise politique

²³ Voir Annexe 5

de l'élu, garant de l'intérêt général, l'expertise technique de l'agent administratif, et l'expertise d'usage de l'habitant. Ce dernier type d'expertise, qui n'était auparavant pas pris en compte dans le processus décisionnel des collectivités locales, apparaît pourtant essentiel : il permet aux concepteurs et aux metteurs en œuvre des politiques publiques de prendre des décisions plus pertinentes.

Monsieur Berrens, directeur des services techniques de la ville, insiste sur ce point : si la mise en place des comités de quartier a entraîné un surcroît de travail pour ses agents, elle a aussi permis de prendre de bien meilleures décisions grâce à l'expertise d'usage des habitants qui connaissent mieux que les agents leurs besoins et l'environnement dans lequel ils vivent. Ainsi, depuis cinq ans, les services techniques associent automatiquement les habitants à l'élaboration des équipements municipaux : *« cela évite aux architectes de faire trop de bêtises »*. Des campagnes d'information en amont des projets et des recueils des suggestions et des demandes des habitants ont ainsi été organisées depuis 1998 au sujet de la construction de la maison de la citoyenneté et de la vie associative, de la maison de l'environnement, et aujourd'hui de la rénovation du stade municipal et de la maison de l'enfance.

En outre, parce qu'ils sont des outils efficaces d'identification des problèmes et de suivi des projets, les dispositifs participatifs permettent de faire apparaître des « micro problèmes » qui auparavant n'étaient soit pas identifiés, soit pas pris en compte par les services de la ville.

La participation permet d'améliorer la gestion municipale.

Le dispositif des comités de quartier permet aux services techniques d'identifier beaucoup plus facilement et rapidement des petits dysfonctionnements qui, s'ils ne sont pas assez visibles pour être automatiquement repérés par les services, ne sont pas pour autant sans importance aux yeux des habitants. Ainsi, les comités de quartier ne sont pas qu'un espace de débat et d'allocation des enveloppes budgétaires, mais constituent aussi le lieu au sein duquel les habitants peuvent directement indiquer aux services les problèmes quotidiens qui sont de leur compétence : un nid-de-poule non comblé dans une rue, des blocs de bétons qui gênent la circulation sur un trottoir, un affaissement de chaussée qui vient de se produire, des branches d'arbre qui touchent des fils électriques, une plaque d'égout soulevée,... L'identification de ces dysfonctionnements qui pourraient paraître mineurs occupe une très grande partie du temps de travail des agents techniques, et le fait que les comités remplissent cette fonction de repérage, de manière souvent plus rapide, représente un véritable gain de temps. Les dispositifs participatifs constituent donc une *fonction d'alerte* particulièrement précieuse pour les services.

De même, les membres des ateliers citoyens d'élaboration budgétaire ont identifié un certain nombre de dysfonctionnement qui n'avaient pas de réponse budgétaire, mais qui ont été pris en compte par la

municipalité. Ainsi, les membres de l'atelier « Sport » ont attiré l'attention des services sur le fait que les équipements sportifs municipaux étaient mal nettoyés. Alors que le service des sports n'avait pas véritablement identifié ce problème, cette information a donné lieu à une réflexion sur l'organisation même de ces équipements : fermant tard, non seulement les personnels de nettoyage avaient très peu de temps pour travailler, mais ces horaires trop tardifs, et donc fatigants, ne les encourageaient pas à soigner leur travail. Les tournées ont donc été réorganisées, permettant non seulement un nettoyage de meilleure qualité, mais aussi de meilleures conditions de travail pour le personnel. Les ateliers et les comités remplissent ici une *fonction de proposition organisationnelle*.

La mise en place des dispositifs participatifs permet en outre un meilleur suivi des actions municipales. Parce que les comités de quartier exercent une certaine surveillance des réponses qui sont données à leur demandes, ils contraignent les services techniques à assurer un meilleur suivi des petits aménagements dont la réalisation pouvaient auparavant être oubliée ou remise à plus tard. Les services techniques ont d'ailleurs été réorganisés après la création des comités, et les agents de la voirie sont désormais répartis par quartiers afin d'assurer ce suivi et de faire en sorte que les habitants aient toujours les mêmes interlocuteurs.

De même, l'observatoire des engagements, parce qu'il assure un contrôle méthodique des réalisations de la municipalité, pousse les services à eux-même redoubler de vigilance sur le suivi des actions programmées. Depuis la mise en place des ateliers, madame Vives, directrice générale des services, établit un échéancier des réponses données aux habitants, afin de s'assurer qu'aucune demande ne sera oubliée. La participation remplit donc une *fonction de suivi* qui permet à la municipalité d'avoir un meilleur contrôle des actions qu'elle programme.

Enfin, au sein des ateliers, les habitants font preuve d'un souci d'économie à propos de sujets auxquels n'aurait pas obligatoirement pensé la municipalité. Ainsi, ayant jugé que ce n'était pas à la collectivité de dépenser les cent cinquante mille francs qui sont alloués chaque année au nettoyage de salles municipales prêtées à des associations, les membres de l'atelier « Citoyenneté, tranquillité, vie des quartiers, vie associative » ont demandé à ce que les associations soient responsabilisées et nettoient elles-mêmes ces locaux afin d'allouer la somme économisée à des dépenses plus pertinentes. De même, les membres des ateliers ont mis en question le processus d'allocation des subventions municipales, et ont demandé à ce que ces critères de subvention soient plus transparents, pour éviter tout saupoudrage arbitraire. Ce sont aussi les habitants qui, dans un souci de justice sociale, ont demandé la mise en place d'un quotient familial appliqué aux retraités pour l'attribution des colis et les

activités culturelles. Cette mesure, mise en place depuis 2002, permet de réaliser une économie d'environ cent soixante dix mille francs par an.

La participation des habitants permet donc, non seulement d'identifier un certain nombre de problèmes, mais aussi d'interroger et de dynamiser la capacité de remise en cause et d'invention de services qui ont un fonctionnement plus ou moins routinier. Elle a ici une *fonction d'interrogation des modes de fonctionnements de la commune* qui peuvent lui permettre d'avoir un meilleur recul sur ses dysfonctionnements.

A ce titre, on peut se demander si, comme on en fait l'hypothèse dans notre second chapitre, la participation des habitants contraint les services à avoir une vision plus transversale de leurs missions. Ceci ne transparaît pas dans les débats des ateliers ou des comités, mais plutôt dans l'organisation, comme on le verra dans notre sixième chapitre. Cependant, les membres des ateliers budgétaires manifestent un certain étonnement devant le manque de coordination ou de coopération entre certains services.

Ainsi, en 2002, alors que le C.C.A.S expliquait aux membres de l'atelier « Enfance, Solidarité, Retraités » qu'il ne disposait pas d'un budget suffisant, ceux-ci ont demandé au CCAS quelles étaient ses relations avec l'ANPE, les ASSEDIC, les bailleurs sociaux ou encore les associations caritatives. Devant la réponse du CCAS, qui a indiqué aux habitants que ces relations étaient presque inexistantes, les membres de l'atelier ont préféré, plutôt que d'inscrire l'augmentation du budget du C.C.A.S. dans leurs orientations, demander au CCAS d'enclencher une réflexion sur les moyens qu'il pouvait mettre en œuvre afin de dépenser mieux sans dépenser plus, et d'établir une liste des partenaires avec lesquels le C.C.A.S. pourrait travailler dans ce sens.

De la même manière, les membres de l'atelier « Citoyenneté, sécurité, vie quotidienne, quartiers », en s'interrogeant sur le fait que le service « insertion » de la ville, qui est basé à la mairie, est séparé du « pôle emploi-formation » qui est implanté dans la Maison de la citoyenneté et de la vie associative, ont pointé du doigt un problème d'organisation.

L'expérience des ateliers citoyens d'élaboration budgétaire est encore trop récente pour qu'on puisse présumer que la vision des habitants sur l'organisation et la vision parfois trop sectorielles des services de la ville pourra à terme influencer sur des changements effectifs des modes de travail. Cependant, il est certain que le regard à la fois neuf et externe des habitants interroge et continuera d'interroger le fonctionnement des services, ce qui ne peut que les encourager à se remettre en cause afin d'améliorer leur gestion interne.

D'ailleurs, le fait que la participation ait dans quelques cas contribué à réorienter la politique de la commune, tend à prouver que la démarche morsainoise influe véritablement sur les politiques locales.

La participation permet de mieux connaître les attentes des habitants et parfois de réorienter la politique municipale dans ce sens.

L'introduction de dispositifs participatifs à Morsang, en permettant à la municipalité de mieux connaître les attentes des habitants, a profondément interrogé les membres de la majorité municipale. En effet, c'est en participant aux ateliers que les élus ont réalisé que le projet politique sur lequel ils pensaient avoir été élus n'était pas bien perçu par les membres des ateliers, et donc probablement par la population. D'autre part, ils ont réalisé qu'ils ne s'appuyaient pas assez sur les points forts qui attachent les habitants à leur ville. La participation remplit ici une *fonction d'apprentissage* essentielle, puisqu'elle permet de produire de la connaissance sur les attentes des habitants, et modifie donc les représentations que se font les élus des désirs des habitants et de leur perception sur leur cadre de vie

La mairie n'avait pas perçu par exemple combien le thème de l'environnement est fédérateur pour les habitants de Morsang. Un nombre important des orientations des ateliers budgétaires témoigne du souci d'intégrer les critères environnementaux, voire du développement durable, dans les décisions de la mairie. Les membres de l'atelier « Travaux, Environnement, Embellissement » de 2002 et de l'atelier « Développement urbain, Environnement, Déplacements, Vie économique » de 2003 ont ainsi beaucoup insisté sur des thèmes qui ne représentaient pas outre mesure des priorités pour la commune, et parmi lesquels on peut citer l'approfondissement du tri sélectif, l'amélioration de la collecte des déchets afin qu'elle soit plus rationnelle et véritablement tournée vers le recyclage, le souci d'économie d'énergie, la demande d'une étude comparative sur les avantages économiques des énergies renouvelables, ou encore le refus de la logique du « tout voiture » (notamment avec l'opération « Marchons vers l'école » et la demande d'une desserte en transports en commun plus importante). Dans ce cadre, cet atelier a demandé lors de ses débats que soit mise en place une procédure spécifique permettant que chaque projet d'aménagement soit examiné dès l'amont par un service environnement. D'autres ateliers budgétaires ont aussi insisté, chacun dans leurs domaines, sur l'importance de l'environnement : l'atelier « Aménagement urbain, transports, vie économique » a demandé en 2002 le lancement d'une étude sur les circulations douces, et l'atelier « Retraites, solidarité, logement, santé » a insisté en 2003 sur l'importance du covoiturage.

L'opération « Marchons vers l'école » est à ce titre intéressante : en 2002, la mairie a encouragé les parents d'élèves à abandonner leur voiture le temps d'une journée pour accompagner à pied leurs

enfants à l'école. Cette opération, basée sur le volontariat et la prise de conscience individuelle, a rencontré un grand succès et est depuis reconduite. Des habitants ont d'ailleurs demandé à ce qu'une opération « Marchons vers la mairie » soit mise en place pour les agents morsainois. Il est probable que si les comités de quartier n'avaient pas existé la mairie n'aurait pas pris cette initiative. En effet, en 1998, la mairie était dans une optique « priorité aux voitures », et notamment encourageait les conducteurs à garer leurs voitures sur les trottoirs plutôt que dans la rue. Ce sont les réflexions et les demandes des habitants, qui au sein des comités de quartier ont régulièrement insisté sur les problèmes liés à la sécurité des piétons et au mauvais état des trottoirs, qui ont fait évoluer les positions de la mairie sur la place de l'automobile. L'opération « Marchons vers l'école », mais aussi la mise en place d'un Agenda 21 sur la ville, ainsi que la création de la maison de l'environnement (qui abrite le nouveau service environnement) ont été très largement influencées par les débats des habitants au sein des comités.

De même, la mise en place des ateliers budgétaires a permis de donner une autre ampleur à la réflexion de la ville sur les politiques de sécurité, et les débats des ateliers ont permis de réaffirmer le rôle central de la prévention dans le contrat local de sécurité. La mise en place d'éducateurs et de médiateurs faisait partie du programme de la municipalité, mais n'était pas une priorité. Les débats au sein des ateliers budgétaires ont non seulement accéléré l'embauche d'éducateurs, mais ont aussi été l'occasion d'entamer une réflexion autour de l'idée que la sécurité est aussi de la responsabilité des habitants, et qu'on ne peut envisager la création de postes d'éducateurs sans que ceux-ci soient insérés dans un réseau de parents et d'associations. En outre, alors que la création de postes de médiateurs ne peut se faire qu'à l'échelle de l'agglomération, le fait que ce projet ne soit pas seulement celui de la commune, mais aussi celui des habitants, peut donner un autre poids à la demande de Morsang.

Enfin, les dispositifs participatifs, et principalement les comités de quartier, ont contribué à réhabiliter l'échelle de la proximité, que les élus avouent eux-même avoir déserté. L'échelon quotidien est en effet considéré habituellement comme « non noble », « non politique ». L'expérience morsainoise a participé à convaincre ses élus que la proximité est un aspect essentiel de leur travail et du lien qu'ils se doivent de tisser avec la population. Monsieur Diener explique ainsi : *« avant, je n'en avais rien à faire des trottoirs : je n'avais pas de poussette, je marche encore bien. Mais quand on voit les problèmes que peuvent rencontrer les personnes qui ont des poussettes ou ceux des vieux qui ont du mal à se déplacer, alors on porte un regard différent sur ces problèmes qui auraient pu nous paraître mineurs. (...) L'échelon de la vie quotidienne et de la proximité a été évacué pendant des années, or les*

problèmes les plus criants sont aujourd'hui liés à la vie quotidienne : l'insécurité sociale, la destruction du lien social, la solitude, la violence... »

La mise en place des comités de quartier a ainsi permis de réaliser un très grand nombre de micro-aménagements qui n'auraient pas été programmés sans cela, parce qu'ils paraissaient mineurs, voire superflus : par exemple, les habitants ont proposé de refaire une cour d'école. Ce qui ne paraissait pas prioritaire aux services a finalement complètement transformé et amélioré cet espace public. De même, certains habitants ont tenu à remplacer trois arbres morts sur une place : alors que la mairie n'y attachait pas d'importance, cette décision a véritablement recréé un espace public.

L'ouverture du processus décisionnel aux habitants constitue donc un véritable outil d'adéquation de la décision publique aux attentes de la population. Elle introduit une amélioration conséquente de la gestion des politiques locales, qui non seulement s'avèrent plus pertinentes au regard des attentes des habitants, mais sont d'autant plus acceptables par la population que le travail des élus et des services se voit relégitimé.

2. La participation est un outil de légitimation l'action publique.

La participation permet l'apprentissage de l'intérêt général et la responsabilisation des habitants.

Les instances participatives de Morsang, parce qu'elles ont pour finalité de devenir des lieux de débat public, sont des espaces au sein desquels s'apprend ou se réapprend la notion même d'intérêt général. Selon tous les acteurs que nous avons rencontrés, la plus grande réussite de la démarche participative morsainoise réside dans sa *fonction pédagogique*, c'est-à-dire dans le fait que les habitants apprennent à réfléchir et à débattre dans le sens du bien commun. Monsieur Diener, adjoint à la citoyenneté, se félicite ainsi de voir qu'au sein des comités de quartier, après cinq ans d'expérience, les habitants ont fait l'apprentissage de l'intérêt collectif : *« même s'il y a bien sûr toujours des habitants qui viennent avec des demandes individuelles, celles-ci sont très vite recadrées par les habitants eux-mêmes. »*

Cet apprentissage de l'intérêt commun influe aujourd'hui sur les comportements de certains habitants, qui se sentent investis d'une responsabilité collective, concernant notamment ce qui touche à l'espace public. Ainsi, les nombreux débats qui ont lieu au sein des comités à propos des trottoirs défoncés ont fait évoluer les comportements des automobilistes riverains. C'est en effet le stationnement répété sur les trottoirs qui cause leur dégradation. Aujourd'hui, alors que tous les comités ont consacré une grande

partie de leurs enveloppes annuelles à la réfection des trottoirs, un certain nombre d'habitants a changé son comportement et fait l'effort de garer sa voiture, non plus devant son pavillon, mais dans les espaces de parking. De même, certains comités de quartier ont organisé à leur initiative des opérations de sensibilisation, et des habitants n'hésitent plus à faire du porte à porte ou à trouver leurs voisins pour leur expliquer leur action. On constate qu'aujourd'hui, les trottoirs sont beaucoup moins défoncés, ce qui, à terme, constitue une économie conséquente pour la ville.

De même, les collectifs de gestion, qui sont aussi des lieux d'identification des problèmes et de recherche commune des solutions, permettent d'améliorer considérablement la gestion de certains équipements ou de certains services. Ces expériences ont toutes eu des effets particulièrement positifs : en effet, l'association des habitants à la gestion de ce qui est, il faut bien le rappeler, leur bien commun entraîne une véritable réappropriation de ces lieux, et donc une responsabilisation des usagers qui permet par exemple d'éviter les dégradations.

Les dispositifs participatifs remplissent donc une *fonction essentielle de responsabilisation des habitants*.

Enfin, cet apprentissage du lien commun, cette responsabilisation individuelle et collective, est aussi un moyen de rétablir le lien politique au plein sens du terme entre ceux qui travaillent pour la collectivité et les habitants. Madame Leroy, directrice du service financier, explique ainsi que selon elle, le point le plus positif de la démarche est « *qu'on entend beaucoup moins de critiques sur la fonction publique. De même, les habitants voient que les élus ne font pas de la politique simplement pour recevoir des indemnités. C'est important, car la commune est le premier bastion de la démocratie.* »

En rétablissant le lien entre élus, services et habitants, la participation permet de prévenir les conflits et rendre les décisions publiques plus acceptables.

La participation permet de prévenir les conflits potentiels et une meilleure acceptabilité des décisions.

La mise en place des enveloppes de quartier, puis des ateliers budgétaires, a surtout permis à la mairie d'exposer aux morsainois les grandes difficultés de la ville en matière financière. Il faut savoir que Morsang-sur-Orge est une « ville dortoir » : 82% de ses habitants travaillent en dehors de la commune. La ville accueille en effet très peu d'entreprises, pour différentes raisons : elle est relativement enclavée, aux portes de la ville nouvelle d'Évry qui propose aux entreprises de bien meilleures conditions d'installation notamment au niveau foncier, et les équipes municipales successives n'ont pas fait preuve de réel volontarisme pour encourager l'implantation d'entreprises, notamment parce qu'elles voulaient

préservé la qualité de vie de la commune et la protéger des nuisances. Morsang est donc une des communes les plus pauvres du département : les ressources issues de la taxe professionnelle équivalent à 550 francs par habitants et par an, pour une moyenne francilienne de 2 431,1 francs par habitants et par an.²⁴ Son budget total s'élève cette année à deux cent trente-sept millions de francs, dont seulement soixante-six millions en budget d'investissement.

A travers les instances participatives, les habitants ont donc découvert les réalités budgétaires de la commune, le coût des réalisations, la frustration d'un cadre budgétaire restreint. Comme l'équipe municipale a promis de ne pas augmenter les impôts, les habitants réalisent que les propositions qu'ils font exigent des financements parfois importants, souvent trop lourds pour la commune, et qu'il doivent donc établir des priorités. Ce travail pédagogique a pour avantage de faire intégrer aux habitants un « principe de réalité » qui n'est pas de la responsabilité de l'équipe municipale. Les élus peuvent alors se positionner comme des personnes qui subissent au quotidien les mêmes contraintes que les habitants, qui doivent inventer des solutions pour « faire au mieux avec peu », et qui font appel aux habitants pour les aider dans cette tâche.

Au sein des instances, ce discours sous-tend tous les débats et permet d'apaiser les frustrations. Les habitants, conscients du coût de chaque réalisation et des difficultés financières de la commune, abandonnent d'autant une posture trop revendicatrice. Ainsi, au sujet de la construction d'une maison de retraite à Morsang, qui constitue aujourd'hui l'une des demandes les plus pressantes de la population, municipalité et habitants réussissent à entretenir un débat constructif, qui n'est ni sur le registre de la plainte du côté des habitants, ni sur le registre de la « fin de non recevoir » du côté de la mairie.

Les instances participatives remplissent donc une *fonction de prévention des conflits par l'implication des habitants dans des problématiques financières*. Elles sont aussi un moyen de transformer les citoyens en gestionnaires, et donc de les rapprocher des acteurs du système politico-administratif en leur faisant partager leurs contraintes. D'une certaine manière, ceci participe encore un peu plus au brouillage des rôles qui s'opère avec la participation, les citoyens participant aux instances devenant peu à peu plus proches des élus ou des agents que des « habitants lambda ».

Enfin, en prenant le parti du dialogue, la municipalité de Morsang a compris que les frustrations ou les mécontentements de la population proviennent le plus souvent d'un manque d'explication, vécu comme un manque de considération. Monsieur Berrens, directeur des services techniques de la ville, explique ainsi que le fait de présenter les projets municipaux aux habitants ou répondre à leurs demandes

²⁴ Chiffres pour l'année 2002.

permet aux services de leur exposer les difficultés que présentent certaines de leur demandes, de « contourner le y'a qu'à faut qu'on : ce travail d'information prend beaucoup de temps, mais on sait tous que c'est beaucoup mieux d'expliquer que de se faire insulter sur un chantier. »

La participation tient ici une *fonction de prise en considération des habitants*, qui permet grâce à la discussion et à l'explication, de légitimer des décisions qui ne sont pas différentes, mais qui auraient été impopulaires sans ce temps accordé à la « palabre ».

Non seulement, le temps consacré à l'explication permet de prendre des décisions qui sont mieux acceptées par les populations, mais le fait d'associer les habitants à la décision est aussi un formidable moyen pour légitimer des décisions qui auraient pu, sinon, entraîner un mécontentement certain. Ainsi, les membres de l'atelier budgétaire « Enfance, Jeunesse, Enseignement » ont décidé en 2003 que la totalité du budget consacré aux travaux dans les écoles devrait être consacrée cette année à la seule école du vieux centre, qu'il faut impérativement agrandir pour répondre à l'arrivée de nouvelles populations dans ce quartier récemment rénové. Si cette décision, tout à fait légitime, avait été prise par la municipalité de façon unilatérale, elle aurait sans doute été très mal vécue par la population. Le fait que ce soient les membres des ateliers qui aient pris cette décision a permis non seulement d'expliquer au reste de la population que le financement d'une grosse opération est parfois bien plus profitable qu'un « saupoudrage égalitaire » entre les quartiers, mais aussi de rendre acceptable ce projet impopulaire.

La participation constitue donc un puissant outil de légitimation de la décision publique, sans d'ailleurs que ces décisions soient obligatoirement différentes de celles qui auraient été prises hors de toute démarche participative. On peut donc se demander si la participation ne constitue pas une manière de légitimer, par de nouveaux circuits, des décisions publiques qui restent globalement les mêmes.

Un nouveau circuit de légitimation de décisions qui restent majoritairement les mêmes.

Si, comme nous l'avons montré, les ateliers budgétaires ont donné une autre ampleur à un certain nombre d'orientations et les comités de quartier ont permis de réaliser un certain nombre de petits aménagements auxquels n'auraient sans doute pas pensé les services techniques, il n'en reste pas moins que la très grande majorité des décisions qui ont été prises dans ces instances auraient été prises de toutes les façons par la municipalité. Monsieur Diener explique ainsi que 80% des réalisations financées par les enveloppes budgétaires sont des actions qui auraient de toutes les façons été réalisées par la ville, et que les décisions auxquelles ni les services, ni les élus n'avaient pensé entrent

tout à fait dans les orientations de la communes. Le but de l'équipe qui a élaboré et mis en œuvre la démarche participative de Morsang n'est d'ailleurs pas de transformer les décisions elles-mêmes, mais de partager le pouvoir décisionnel : monsieur Salomone, directeur du cabinet du maire constate ainsi que *« les actions programmées par la ville ont souvent des sources multiples : services, citoyens, élus, si bien qu'à la fin, on ne sait plus vraiment d'où est venue la proposition. Mais ce qui compte, c'est moins quelle décision est prise que comment elle est prise : l'élite ne peut continuer à imposer ses décisions. »* A Morsang, c'est donc moins la destination de l'allocation qui change, que le va et vient qui précède la prise de décision.

Si la transformation du processus qui précède la prise de décision semble n'avoir pas d'impact remarquable sur la décision elle-même, quel est donc le but de cette ouverture du processus décisionnel aux habitants ? Au delà la finalité philosophico-politique et pédagogique de la démarche qu'affichent ses concepteurs, on peut se demander si ces instances participatives n'ont pas aussi pour fonction de constituer un nouveau circuit de légitimation de décisions municipales qui finalement n'ont pas véritablement changé.

Ainsi, on peut se demander si les comités de quartier ne sont pas aussi un outil permettant d'arbitrer les conflits d'usage entre les différents riverains sans pour autant engager la responsabilité de la municipalité.

Il faut savoir que Morsang est une ville dont l'habitat est majoritairement individuel (plus de 55 %), et qui doit gérer de très importantes zones pavillonnaires. Le budget voirie, rapporté au nombre des morsainois, est donc particulièrement important. Il y a quelques années, l'état des routes et des trottoirs était particulièrement préoccupant. Dans le cadre de l'effort soutenu dont a fait preuve la mairie depuis cinq ans en terme de réfection de la voirie, les comités de quartier ont été un formidable outil, non seulement de programmation des ces petites opérations, mais aussi d'arbitrage entre les différents projets de réhabilitation. En effet, la municipalité, s'il elle prenait la responsabilité de privilégier la réfection de tel trottoir à la réfection de tel autre, s'exposerait à un véritable mécontentement. Cette décision étant dorénavant prise par des habitants volontaires dans le cadre de comités de quartier ouverts à tous, ce système permet aux élus de se protéger : face aux critiques, non seulement ils peuvent se ranger à la décision des membres des comités de quartier, mais en plus répondre au riverain qui se plaint qu'il n'a qu'à participer aux comités. Monsieur Berrens, directeur des services techniques, affirme d'ailleurs que l'existence des comités de quartier n'a fait pas baisser le nombre de plaintes de façon si importante, mais que *« la différence, c'est qu'aujourd'hui, le fautif, c'est le voisin, et que si l'on est pas content, il n'y avait qu'à venir aux réunions. »*

En outre, on constate que la liberté de décision des habitants n'est pas toujours respectée au sein des instances participatives de Morsang. Monsieur Mas, qui participe en tant qu'habitant aux comités de quartier, aux ateliers budgétaires et à l'observatoire des citoyens, a ainsi constaté qu'en 2001-2002, les réunions de son comité de quartier étaient faussées, car les propositions d'allocation de l'enveloppe budgétaire étaient déjà faites par les services techniques. Ces propositions étaient quasiment irréfutables puisque les représentants des services ont expliqué aux habitants qu'on venait de refaire les égouts, que la rue avait été terrassée, mais que les services ne disposaient plus d'assez d'argent pour refaire les trottoirs. Les habitants n'ayant pas pu refuser de consacrer leur enveloppe budgétaire à ces travaux, le comité a constitué ici un moyen de valider démocratiquement un choix technique déjà établi.

De même, selon monsieur Berrens, directeur des services techniques, au sein des instances participatives, les élus essaient de faire passer leur programme et tentent surtout de faire avaliser par la population leurs idées. Le plus souvent donc, les services connaissent déjà les projets qui vont être réalisés, même si la participation permet de changer quelques orientations dans ces projets : « *Nous, on s'en rend compte, mais pas les habitants. Seule une minorité des participants n'est pas dupe.* » Ceci ne nous paraît d'ailleurs pas anormal : les élus l'ont été par la majorité de la population sur un programme qu'ils tâchent de mener à bien, et les instances participatives ne sont pas des lieux au sein desquels les habitants décident seuls, mais où chacun des acteurs doit confronter ses idées pour déterminer une solution qui, parce qu'elle est le résultat d'un débat, est la plus proche de l'exigence d'intérêt général.

Il n'en reste pas moins que le sceau de la décision participative contribue à légitimer d'autant les décisions municipales. A ce titre, l'analyse des réponses données par les habitants via la « carte T » aux orientations émises par les ateliers budgétaires est significative : non seulement la mairie a reçu très peu de réponse, mais la quasi totalité de celles-ci approuvait sans restriction ces orientations. Les habitants, s'ils n'ont pas de peine à critiquer les décisions municipales, ont beaucoup plus de difficulté à critiquer les décisions d'habitants volontaires, dont ils savent qu'ils ont consacré du temps à leur élaboration.

Au-delà de leurs missions officielles (allocation des enveloppes et animation des quartiers pour les comités, élaboration de propositions d'orientations budgétaires pour les ateliers citoyens), les instances participatives morsaintoises remplissent un certain nombre de fonctions qui sont plus ou moins assumées par la mairie. Elles permettent ainsi de faire appel à l'expertise d'usage des habitants et remplissent des fonctions d'alerte, de suivi, de proposition organisationnelle, d'arbitrage les conflits d'usage ou encore d'interrogation des modes de fonctionnements de la commune qui constituent autant

de levier d'amélioration de la gestion communale. De même, elles sont le lieu d'un double apprentissage : celui des élus et des services qui grâce à la participation connaissent mieux les attentes des habitants et leur perception de leur cadre de vie, celui des habitants qui réapprennent la notion d'intérêt général et découvrent les contraintes auxquelles sont confrontés agents et élus. Cet apprentissage des habitants a d'importantes conséquences en terme de responsabilisation et de prévention des conflits. Il participe aussi à un rapprochement des habitants participant et des élus et des techniciens qui participe à brouiller les frontières entre ces acteurs.

Il est intéressant de constater que ces fonctions sous-jacentes aux dispositifs participatifs encouragent deux comportements tout à fait opposés. D'un côté, ces dispositifs, parce qu'ils permettent aux habitants de porter rapidement à l'agenda politique leurs revendications, incitent les habitants à adopter des logiques individuelles ou catégorielles (la catégorie pouvant aussi être entendue dans un sens territorial : le quartier, la rue, le tronçon de trottoir). D'un autre côté, ils sont des lieux dans lequel s'énoncent des priorités d'intérêt général, encore qu'on puisse se demander si l'intérêt général d'un quartier correspond à celui de la ville. On peut ainsi se demander dans quelle mesure les concepteurs de ces dispositifs ne jouent pas aux « apprentis sorciers », l'équilibre entre intérêt général et intérêt particulier étant particulièrement fragile.

Instances politiques en premier lieu, en tout cas aux yeux de leurs concepteurs, les dispositifs participatifs constituent donc aussi des outils de gestion qui s'avèrent particulièrement efficaces. Si les agents des services techniques ont tout à fait conscience des avantages que procurent la participation en terme d'amélioration de l'action publique grâce à l'expertise d'usage des habitants et de prévention des conflits, l'équipe politique limite son analyse des instances à leurs seuls bienfaits politiques et pédagogiques. Elle semble en effet réticente à toute vision « gestionnaire » des dispositifs participatifs, qui selon elle n'est qu'un effet induit de la démarche, et ne saurait constituer la grille d'analyse de leur expérience participative. Elle assume donc d'autant moins l'idée que les instances participatives peuvent constituer des circuits détournés de légitimation de décisions qui restent les mêmes qu'auparavant.

Cette vision strictement politique de la démarche morsainoise pose d'autant plus problème que, comme nous allons le voir dans notre prochain chapitre, la mise en place de dispositifs participatifs, c'est-à-dire le passage d'un « duo politico-administratif » à un « tryptique participatif », a d'importantes conséquences sur les interrelations entre services et élus qui se déploient dans le cadre de « l'organisation-mairie ».

Chapitre 6

Du duo politico-administratif au triptyque participatif : Une analyse stratégique du repositionnement entre élus et services et entre services.

L'introduction de dispositifs participatifs à Morsang a pour conséquence l'introduction d'un nouvel acteur, l'habitant, dans le processus décisionnel de la mairie. On passe donc d'un duo politico-administratif, composé des élus et des services, à la mise en place de ce que nous appellerons le « triptyque participatif », composé des élus, des services et des habitants.

Afin de bien comprendre ce qui est en jeu dans la transformation du duo politico-administratif en un triptyque participatif, il convient de rappeler quelles étaient les relations entre services et élus au sein du duo. Ces relations étaient basées sur une répartition des tâches bien précise : l'élu construit le programme politique et prend les décisions, le technicien conseille l'élu, notamment en étudiant en terme de faisabilité ses projets, et applique ses décisions. Dans ce cadre, les élus détiennent un pouvoir hiérarchique qu'ils tirent de leur légitimité électorale, et les services détiennent un pouvoir lié à leurs connaissances techniques, notamment parce qu'ils les informations qu'ils peuvent choisir de transmettre ou non aux élus.

Le passage du duo politico-administratif au triptyque participatif modifie de fait les interrelations de pouvoir qui existent au sein de la mairie. Afin de qualifier ces modifications, nous ferons appel au cadre d'analyse que Michel Crozier a théorisé, notamment dans *L'acteur et le système*²⁵, sous le terme d'analyse stratégique.

Dans *L'acteur et le système*, M. Crozier et E. Friedberg définissent le pouvoir non pas comme un attribut, mais comme une relation d'échange, et donc de négociation entre différents acteurs. Cette situation de négociation est conditionnée par les contraintes structurelles, c'est à dire par l'organisation qui encadre les interrelations entre chacun des acteurs : les structures qui gouvernent le fonctionnement officiel d'une organisation déterminent les espaces dans lesquels les relations de pouvoir peuvent se développer, en institutionnalisant des règles plus ou moins faciles à maîtriser, et en créant et en circonscrivant des zones d'incertitude. L'enjeu central des luttes stratégiques des acteurs

²⁵ Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

est celui de la maîtrise de ces zones d'incertitude, car c'est cette maîtrise, plus que leur position hiérarchique, qui détermine leur degré de pouvoir dans l'organisation. En créant les conditions d'existence des zones d'incertitude, l'organisation affecte donc la capacité de jouer de ses membres en déterminant les atouts que chacun d'eux peut mobiliser dans les relations de pouvoir, c'est à dire dans la lutte pour la maîtrise des zones d'incertitude. Enfin, l'organisation institutionnalise les canaux de communication entre les acteurs et définit par là les possibilité d'accès de chacun aux informations dont il a besoin pour développer sa stratégie.

M. Crozier et E. Friedberg définissent quatre grands types de pouvoir secrétés par l'organisation :

- le pouvoir lié à la possession d'une compétence, d'une expertise particulière, découlant le plus souvent à une spécialisation fonctionnelle, et qui est difficilement remplaçable dans un contexte donné,
- le pouvoir lié à la maîtrise de la relation souvent incertaine de l'organisation à son environnement,
- le pouvoir lié à la maîtrise de la communication et des flux d'information,
- le pouvoir lié à la connaissance des règles qui régissent l'organisation.

Cette grille d'analyse nous permettra de mettre en lumière plusieurs processus induits par l'avènement du nouveau triptyque participatif. En effet, la mise en place de la démarche participative morsaintoise a pour conséquence principale de créer, ou plutôt d'internaliser, une zone d'incertitude qui auparavant était externe à l'organisation : celle de la position des habitants. Cette zone d'incertitude est d'autant plus cruciale qu'elle est dorénavant déterminante dans la construction de la décision.

L'internalisation de cette zone d'incertitude a des conséquences sur le positionnement des acteurs du duo politico-administratif, qui voient leurs atouts stratégiques évoluer, et leurs interrelations, c'est à dire leurs jeux stratégiques, se transformer dans la nouvelle lutte pour la maîtrise de la zone d'incertitude que constitue la position de l'habitant.

De même, l'internalisation de cette zone d'incertitude a des conséquences sur les interrelations des services entre-eux, et aboutit à une reconfiguration des rapports de pouvoir qui existent entre chacun de ces services.

1. Les fonctions des élus et des services évoluent.

La mise en place progressive des dispositifs participatifs bouleverse les missions et les positionnements des élus et des agents. Cette rapide évolution ne va pas sans angoisse, voire résistance de ces deux acteurs. Cependant, parce que cette évolution confère à chacun d'eux de nouvelles fonctions, et donc

de nouveaux atouts stratégiques, l'expérience participative n'est pas sans avantages pour les élus et les services.

Le désarroi des élus est compensé par une équipe très soudée.

L'expérience participative morsainoise est très exigeante pour les élus qui voient leurs missions bouleversées et leur charge de travail renforcée. En effet, la mise en place des comités de quartier et des ateliers budgétaires les oblige à partager leur pouvoir de décision avec les habitants, à accepter d'être remis en cause dans leurs choix, à être beaucoup plus à l'écoute des habitants, au sein des comités et des ateliers mais aussi lors des rencontres directes qui sont organisées tout au long de l'année. De même, les dispositifs participatifs mis en place contraignent les élus à acquérir de nouveaux savoir-faire : ils doivent apprendre à animer et à motiver un groupe, se tenir au courant de tous les dossiers, et pouvoir émettre des avis y compris sur les questions qui ne les concernent pas directement. Cette transformation du rôle des élus peut bien sûr en angoisser certains, car entreprendre une démarche de démocratie participative revient à accepter de voir son aura d' élu relativisée, et à adopter une nouvelle posture devant les services et les habitants.

Globalement, tous les élus s'investissent dans cette démarche participative, même si, comme on l'a déjà dit, un certain nombre d'entre eux, notamment les plus anciens ainsi que les élus de l'opposition, avaient émis au départ de l'expérience une certaine réserve sur ce renversement des valeurs traditionnelles sur lesquelles repose le rôle délégataire et représentatif de l' élu local.

Cet investissement ne va donc pas sans une certaine résistance, ou plutôt un certain désarroi devant la montée en légitimation de la critique habitante. Ainsi, monsieur Mas, membre de l'observatoire des engagements, constate que l'existence de la nouvelle instance évaluative citoyenne ne va pas sans déstabiliser certains élus : *« Lors du compte-rendu de l'observatoire sur l'exécution du budget 2002, quand nous avons pointé les décisions effectivement réalisées et celles qui ne l'étaient pas, et certains élus se sont sentis agressés. De la part de certains élus, j'ai senti un certain scepticisme, voire de la distance vis à vis de cette initiative et des membres qui la composaient. »*

On voit bien donc bien que certains élus ont plus de difficultés que d'autres à entrer pleinement et sans crainte dans l'aventure participative. Ces difficultés auraient très certainement pu constituer un frein à l'expansion de cette démarche si l'équipe qui est à l'origine de la mise en place des dispositifs participatifs morsainois n'avaient pas réussi à convaincre le reste des élus.

En effet, emmenée par le maire et son directeur de cabinet qui croient fermement à la démarche participative, un petit noyau d'élus joue un rôle moteur au sein de l'équipe municipale, et parmi eux

monsieur Bardon, premier adjoint à la jeunesse et aux sports, et monsieur Diener, adjoint à la citoyenneté. Selon l'ensemble des élus et des agents que nous avons rencontrés, le maire Marjolaine Rauze réussit à souder ses collaborateurs autour des projets de l'équipe municipale, tout en leur laissant une large marge d'autonomie et en n'hésitant pas à leur confier de véritables responsabilités. Le parcours de monsieur Bardon est à ce titre révélateur : ancien président du club de football de Morsang, il est devenu très jeune le directeur du service jeunesse et sports de la ville, et est aujourd'hui à 27 ans premier adjoint.

Il semble donc qu'il y ait une véritable cohésion au sein de l'équipe municipale, sans laquelle l'expérience de rapprochement avec les habitants n'aurait probablement pas été aussi poussée. Ainsi, au cours des mois de mai et de juin 2003, les élus ont passé environ trois soirées par semaine à visiter les quartiers d'habitat social en porte à porte, qui se sont ajoutées pour les adjoints et les élus de quartier aux réunions des comités. Plutôt que d'imposer cette lourde charge de travail à chacun des élus, elle a été répartie entre eux selon leur vie professionnelle et familiale : *« Il faut une disponibilité énorme, et c'est épuisant. Mais on ne demande pas à tous les élus de faire le même effort, c'est aussi notre richesse : tout le monde est en situation de choix, on se partage les tâches. Cela permet aussi une véritable cohésion de l'équipe municipale, et c'est cette richesse de la mobilisation collective qui nous permet d'avancer. »*²⁶

Les élus passent de la fonction de « pourvoyeur » à celle de l'animateur.

Le rôle de l'élu, ou plutôt la fonction qui lui est traditionnellement conférée, s'est vue profondément transformée au fur et à mesure que l'apprentissage de la pratique participative a modifié sa relation aux habitants. En effet, la position qui est traditionnellement conférée aux élus (par eux-mêmes et par les habitants) contraint ces derniers à avoir réponse à tout, à solutionner tous les problèmes qui leur sont posés : l'élu est un producteur d'action publique, face à des usagers qui sont le plus souvent en position de consommateurs.

Avec la mise en place des enveloppes de quartier, les élus morsainois n'ont pas eu l'impression d'être dessaisis de leur pouvoir de décision, mais se sont moins retrouvés en position d'élus qui décident qu'en position d'élus devant gérer les conflits et qui font appel à la mobilisation collective. La mise en place des instances participatives oblige ainsi les élus et les habitants à modifier les comportements de producteurs et de consommateurs qui régissent classiquement leurs relations : il n'est plus possible pour les élus de venir devant les habitants avec la « bonne parole » en essayant de gagner l'adhésion

²⁶ Monsieur Bardon

des citoyens, d'arriver avec une décision acquise et essayer d'y plaquer un consensus général, tout comme il n'est plus possible pour les habitants d'exiger des réponses sans participer un minimum à leur élaboration.

Au sein des instances participatives, l'élu n'a donc plus un rôle de « pourvoyeur » d'actions publiques, mais il devient l'animateur de débats qui doivent contribuer à la construction de l'intérêt général. Par là, il responsabilise l'habitant en affirmant que ce dernier a aussi son rôle à jouer dans cette énonciation du bien commun. De même, il se rapproche de l'habitant en lui donnant l'occasion de participer à des débats dont il était exclu (les débats d'orientation budgétaire, les débats sur l'opportunité d'une police municipale, sur les fonctions que doit remplir l'école de musique ou le théâtre municipal, ...) et en prenant lui-même part à des débats dits « de proximité » à propos desquels il ne se sentait pas concerné (l'opportunité de planter un arbre à tel carrefour, de refaire tel ou tel trottoir, de faire construire un nouvel abri de jardin pour la cour de l'école, ...).

Une importante charge de travail qui demande de nouveaux savoir-faire aux services.

La mise en place de démarches de démocratie participative locale entraîne irrémédiablement une évolution des savoir-faire et du positionnement des services au sein du triptyque, ce qui peut poser d'importants problèmes aux agents, notamment parce qu'ils subissent la démocratie participative : elle leur est imposée « d'en haut » par les élus et « d'en bas » par les habitants, mais jamais eux-mêmes n'ont fait ce choix.

De même, le travail des services est fortement transformé par l'apparition du nouvel interlocuteur que constitue l'habitant. Ainsi, la création des comités de quartier et des ateliers budgétaires a demandé aux agents un surcroît de travail et a fait évoluer leur façon de travailler : ils doivent participer à des réunions le soir, apprendre à expliquer les problématiques techniques qui sous-tendent leur travail, accepter d'être critiqués, et surtout intégrer l'idée qu'il existe deux types d'expertise : l'expertise technicienne qui repose sur un savoir-faire et des connaissances techniques, et l'expertise des habitants qui repose sur un usage quotidien de la ville.

Avec la mise en place des dispositifs participatifs, la charge de travail des services morsainois s'est vue largement accrue : afin de présenter aux habitants les conséquences en termes financier et technique que pourraient prendre leurs décisions dans le cadre des comités de quartier, ou leurs orientations dans le cadre des ateliers d'élaboration budgétaire, les services se voient contraints de construire des documents qui soient pédagogiques sans pour autant simplifier la complexité du réel, de fournir un travail d'information et un important travail d'écoute. Face aux habitants, c'est toute la crédibilité des

services qui est engagée dès qu'il faut répondre aux demandes par des éclaircissements ou des résultats.

Non seulement ce travail pédagogique prend du temps, mais il demande aux agents une certaine formation qu'ils n'ont pas : ils doivent apprendre à abandonner leurs termes techniques, à changer de langage. Le problème des savoir-faire des techniciens est à ce titre crucial : s'ils ont une véritable technicité dans leurs domaines, ils n'ont pas reçu de formation à l'animation de réunions publiques, ou à la vulgarisation de leurs savoirs. Ceci pose problème, car trop souvent les techniciens sont « jetés dans l'arène » sans avoir appris s'expliquer sur leurs projets. Ils peuvent alors faire l'objet de critiques parfois violentes de la part des habitants, et ressenties comme injustes. Dans de tels cas de figure, la démocratie participative peut aboutir à une opposition entre techniciens et habitants tout à fait contre-productive.

Un sentiment de dépossession compensé par une valorisation du travail des services.

En outre, la démarche participative engendre un sentiment de dépossession chez les services, qui au sein du triptyque participatif, doivent accepter le fait qu'ils n'ont pas le monopole de l'expertise légitime. Alors qu'au sein du duo politico-administratif, il était déjà difficile pour les agents de voir leur expertise technique relativisée face à la légitimité politique des élus, on comprend combien il leur est difficile, voire frustrant, d'accepter le fait que l'expertise d'usage des habitants ajoute à cette relativisation : les services, qui avaient l'habitude de préparer seuls chaque année leurs budgets, de les faire valider par les élus, se retrouvent ainsi mis en questions dans leur statut de technicien, non pas seulement par leurs patrons, mais par les usagers.

On comprend ici pourquoi les services ont été le plus souvent réticents, du moins au départ, à la mise en place de la démarche participative à Morsang. Cependant, même si aucun des acteurs que nous avons rencontrés ne peut affirmer que tous les agents sont enthousiastes devant le travail que leur demande la démocratie participative locale, il semble qu'après quelque temps, les services ont réalisé que ces démarches peuvent leur apporter un certain nombre d'avantages, notamment en terme de valorisation de leur travail.

En effet, la mise en place de dispositifs participatifs n'a pas que des désavantages. Ainsi, la confrontation aux habitants permet aux services de s'émanciper de leur simple rôle d'exécutant, notamment parce que la fonction de conseil auprès de la population valorise leur travail et leur expertise. Loin d'être dans une relation classique services-population, la démarche participative a instauré des relations d'échange, de débat, de recherche collective de solutions. Les services

techniques notamment, qui ont des relations régulières avec les habitants via les comités de quartier, ne sont plus cantonnés au schéma « j'étudie, je propose, j'exécute », et si aujourd'hui les propositions des services ne sont pas forcément retenues, ils peuvent s'expliquer avec les premiers concernés, les habitants des quartiers. De même, au sein des comités comme des ateliers budgétaires, les services, en exprimant leurs points de vue, en donnant à voir leur technicité et leurs capacités, trouvent auprès des habitants une forme de reconnaissance de leur professionnalisme, de leurs compétences.

2. Une transformation des relations de pouvoir entre élus et services qui tend à brouiller les frontières entre ces deux acteurs.

La nouvelle fonction de conseil aux habitants que remplissent les services, ainsi que la nouvelle fonction d'animateur du débat public qu'ont endossée les élus, transforment les interrelations des ces deux acteurs, ainsi que leur positionnement au sein du nouveau triptyque participatif. En effet, ces nouvelles fonctions constituent autant de nouveaux atouts que ces deux types d'acteur peuvent mobiliser dans leurs relations de pouvoir.

Une communication entre élus et services ravivée et transformée par la démocratie participative.

La valorisation du rôle de proposition de la population a contribué à redynamiser et à faire évoluer les circuits traditionnels de communication entre ces deux acteurs. En effet, la mise en place des dispositifs participatifs a abouti à une véritable multiplication des allers-retours entre les instances participatives et les services, et donc entre les élus et les agents.

De même, la prise en compte de la parole habitante dans ces allers-retours a changé la manière dont sont menées ces discussions. Il arrivait en effet aux services de travailler en autarcie et de présenter aux élus des projets déjà ficelés. Aujourd'hui, le travail de présentation pédagogique des propositions des services, qui au départ est adressé aux habitants, permet aussi aux élus de s'émanciper des difficultés liées à leur absence de savoirs techniques, et donc de se réappropriier pleinement leur pouvoir de décision.

Enfin, la démocratisation du dialogue externe entre habitants, élus et services influe sur la manière dont est mené le dialogue interne entre services et élus, et qui se base moins sur la hiérarchie et l'obéissance que sur l'écoute.

L'habitant, nouvelle zone d'incertitude au cœur des luttes stratégiques entre élus et services.

Au-delà du fait que la démocratie participative a contribué à transformer les circuits de communication entre services et élus, la prise en compte de la parole habitante constitue un nouvel enjeu stratégique de pouvoir entre ces deux acteurs. L'évolution des fonctions des élus et des services leur permet en effet d'agir de multiples manières sur la position des habitants, devenue un critère majeur de la prise de décision. Ainsi, les services, en acquérant une nouvelle fonction de conseil auprès des habitants, se sont emparés de savoir-faire en terme de communication, de pédagogie, de capacité à convaincre, qui étaient auparavant de l'apanage des élus. Ces nouveaux savoir-faire, combinés à leur aura de spécialistes, permettent aux services d'influer fortement sur l'opinion des habitants, et donc sur la prise de décision finale.

De même, le nouvel impératif de prise en compte de l'habitant leur permet de retarder le moment de la prise de décision afin d'y avoir meilleure prise. L'exemple de la maison de l'enfance est à ce titre intéressant : dans le cadre de la construction de ce nouvel équipement, les services techniques ont rasé un bâtiment sur l'emplacement duquel il n'a encore rien été construit. Il semble que les possibles utilisations de ce terrain en friche aient fait l'objet de nombreuses discussions entre élus et services, sans qu'ils ne tombent d'accord. Au lieu de proposer des projets aux élus, les services techniques ont donc décidé d'attendre les propositions que doivent faire, à leur initiative, les membres du comité de quartier concerné, et de partir de ces propositions pour entamer les discussions avec les élus. Cela leur permet non seulement d'éviter des négociations trop longues avec les élus, mais aussi de contourner leur obligation de respecter la décision des élus, notamment en déplaçant l'espace symbolique au sein duquel pourrait naître un conflit potentiel autour de cette question, du duo politico-administratif au triptyque participatif.

Enfin, certains agents détournent à leur profit les dispositifs participatifs qui constituent alors un nouveau canal de revendication, lorsqu'ils n'ont pas réussi à les faire passer par le canal administratif. C'est par exemple le cas du personnel d'une des crèches collectives de la ville, la crèche Eugénie Cotton, qui a participé assidûment en 2002 et en 2003 à l'atelier Enfance afin de demander à ses membres d'inclure dans leurs orientations la rénovation de leur équipement qui pose de véritables problèmes de vétusté (demande figurant dans les orientations en 2002 et en 2003).

Les élus, eux aussi, se servent de la nouvelle fonction d'animateur qu'ils ont acquise au sein des instances participatives pour se repositionner face aux services. Ainsi, devant les habitants, les élus ont tendance à se positionner comme des « citoyens presque comme les autres », qui connaissent les

mêmes difficultés qu'eux, notamment face aux problèmes techniques et financiers qui leur sont posés lors du moment de la décision.

En tant qu'élus relais et animateur du comité de son quartier, monsieur Diener explique ainsi qu'il a vu son rôle au sein du comité de quartier évoluer depuis 1998 : dans les premières années, il se faisait beaucoup interpellé sur le travail de la mairie et de l'équipe municipale. Aujourd'hui, il est de moins en moins pris à parti en tant que représentant de l'équipe municipale et a l'impression de devenir un membre presque comme un autre. Quand il va rencontrer les services techniques avec les habitants, il le fait moins en tant qu'élus appartenant au couple politico-administratif qu'en tant qu'élus qui est confronté aux mêmes problèmes techniques et budgétaires que les habitants, et qui se positionne à l'interface entre habitants et agents.

Il semble que ce positionnement de médiateur entre techniciens et habitants glisse parfois vers un autre positionnement : celui de l'élus, citoyen presque comme les autres, *contre* le technicien. On peut à ce titre interpréter la méfiance qu'entretient l'équipe qui est à l'origine de la conception des dispositifs participatifs envers les techniciens comme un réflexe de l'élus, « habitant presque comme les autres », face au danger technocratique. En effet, comme nous l'avons vu dans notre quatrième chapitre, la place des services au sein des instances participatives reste très floue, voire ambiguë, probablement parce que le « cabinet élargi » qui élabore et met en œuvre la démarche participative conçoit le savoir et l'expertise du technicien comme incompatibles avec un positionnement de « citoyen comme un autre », au contraire du savoir et de l'expertise de l'élus, qui en font justement des « super citoyens ». On peut d'ailleurs se demander si cette incapacité de l'équipe qui pilote la démarche participative (composée entre autre, rappelons-le, d'élus, du chef de cabinet, et du service citoyenneté) à concevoir des techniciens qui seraient citoyens sans se départir de leur expertise technique, n'est pas non plus une stratégie (consciente ou inconsciente) pour assurer aux politiques (élus et cabinet) et au service citoyenneté la maîtrise de la zone d'incertitude que constitue la position des habitants au sein du triptyque participatif.

L'arrivée de l'habitant et la transformation du couple politico-administratif permet donc aux services et aux élus de se repositionner dans le nouveau triangle participatif. Au sein du duo politico-administratif, les services avaient pour principal atout la maîtrise de l'expertise technique, et les élus avaient pour eux la légitimité électorale qui leur permettait d'imposer leurs décisions. De plus, face à l'extérieur, les acteurs du couple politico-administratif se devaient de constituer un front uni face à la critique ou à la demande habitante.

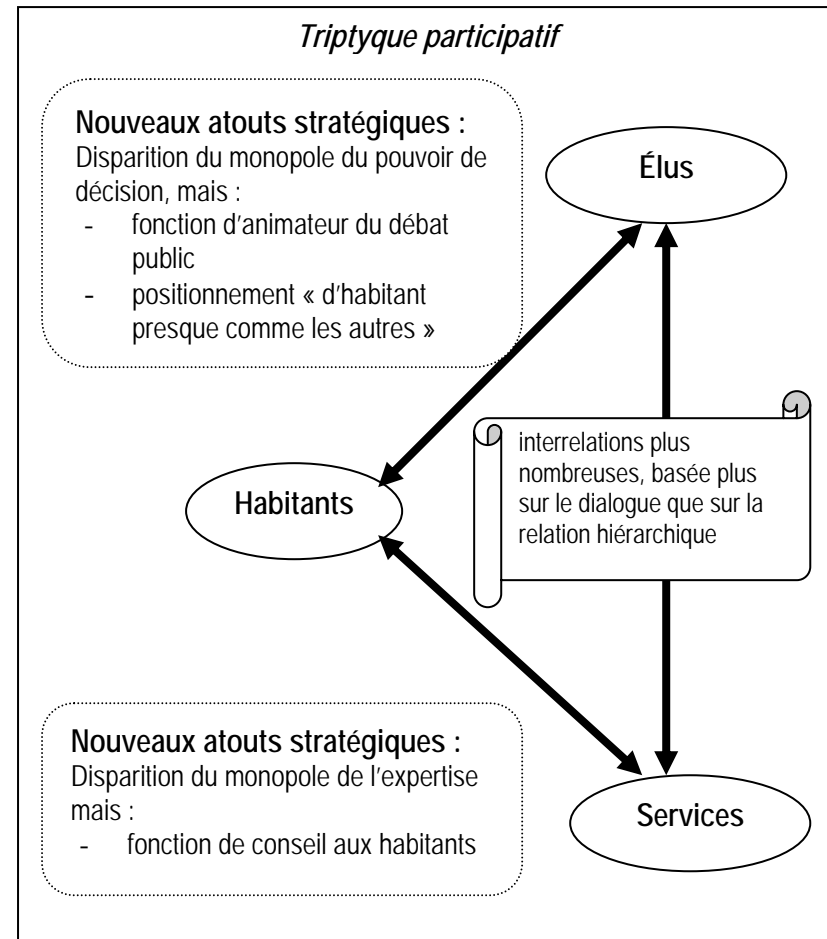
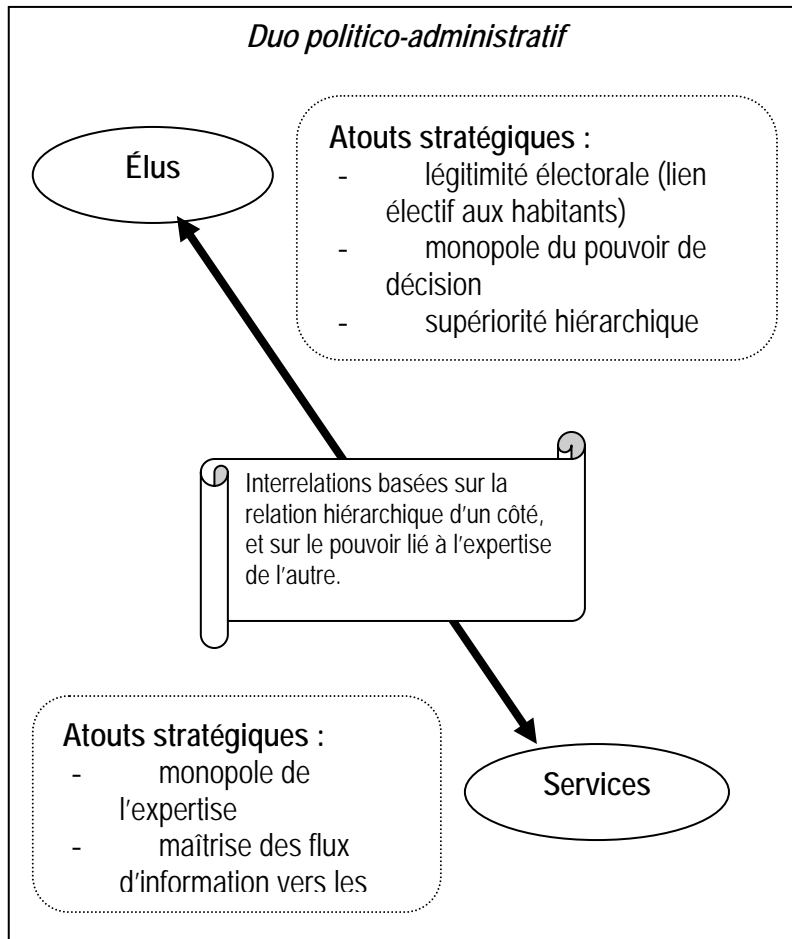
Avec la mise en place des dispositifs participatifs, ces deux acteurs se désolidarisent en partie l'un de l'autre et cherchent auprès de « l'acteur habitant » un nouvel appui stratégique qui peut constituer un moyen efficace de pression lors des négociations qui président à la prise de décision.

Afin de maîtriser cette nouvelle zone d'incertitude, leurs atouts ont évolué : les services, qui bénéficient de l'assouplissement du rapport hiérarchique avec les élus, perdent un peu de leur monopole de l'expertise sans pour autant de départir de leur aura de techniciens, et gagnent de nouveaux atouts en matière de communication, qui auparavant étaient de l'apanage des élus.

Les élus, s'ils ont perdu une partie de leur légitimité élective et délégataire en partageant ce pouvoir avec les habitants, ont acquis une meilleure maîtrise de la zone d'incertitude constituée par les connaissances techniques qui étaient auparavant de l'apanage des services, et en se positionnant comme des habitants presque comme les autres, gagnent de nouveaux atouts dans la lutte pour la maîtrise de l'adhésion des habitants.

On voit ici que, non seulement les logiques d'acteurs ont évolué, mais que les identités elles-mêmes de l'acteur « élu » et de l'acteur « agent » se sont modifiées : ces deux identités tendent à se rapprocher, et participent en cela au brouillage des frontières entre les rôles de ces acteurs.

Du duo politico-administratif au triptyque participatif : le repositionnement stratégique entre élus et services



3. Un repositionnement stratégique entre les services.

Le fonctionnement administratif de Morsang-sur-Orge est assez différent de celui de la majorité des collectivités, ce pour plusieurs raisons : d'une part, une très grande partie des agents de la commune sont morsainois, d'autre part, certains élus, dont le maire et le premier adjoint, ont été des agents municipaux de la ville, et donc ont mis en place des réseaux de communication informels avec leurs anciens collègues, enfin, le personnel de la mairie est assez restreint (quatre cents agents dont trois cents permanents). Le fonctionnement administratif de la commune est donc assez « artisanal » : il est très peu régi par des procédures formalisées, notamment en terme de communication interne, et l'information circule surtout par des canaux extra-administratifs, informels, empiriques, car les élus et les agents entretiennent une relation privilégiée.

Par ailleurs, et notamment parce qu'elle est composée de nombreux morsainois, l'administration communale est très proche de la population, mais cette proximité s'exprime beaucoup plus par des canaux conviviaux que par le canal strictement politique de la participation.

On constate ici que les structures de « l'organisation mairie », si elles sont régies par des règles précises qui sont celles des collectivités locales, fondées sur des normes réglementaires et statutaires, reste cependant assez peu formalisées pour que de nombreuses zones d'incertitudes, notamment en matière de communication interne et de rapport hiérarchique, voient le jour. L'apparition de la nouvelle zone d'incertitude constituée par l'habitant ajoute aux enjeux stratégiques liées à ces zones.

Enfin, il n'existe pas de forte culture de la concertation au sein de la mairie, probablement parce qu'elle n'a jamais connu de véritable crise et parce que le dialogue entre élus et agents est très libre, car peu formalisé. Ainsi, le personnel morsainois n'est représenté que par un seul syndicat, la CGT, qui récolte 100% des voix à chaque élection syndicale, mais qui pour autant ne constitue pas une véritable force de proposition ou d'interpellation. D'ailleurs, les agents morsainois ne font pas spécialement preuve de fortes revendications de concertation, et ce même pendant la préparation du budget, qui pourtant donne lieu dans de nombreuses communes à des négociations étroites en Commission Technique Paritaire.

L'organisation des services de la commune, par ailleurs tout à fait classique, va se trouver peu à peu modifiée par la mise en place de la démarche participative.

Le premier signe de cette modification est la création du service Citoyenneté et vie associative, qui occupe une place bien à part dans l'architecture des services, et dispose d'un pouvoir particulièrement

important lié à son rapport privilégié aux habitants et aux élus, ainsi qu'à son caractère à la fois politique et transversal.

Le second signe de cette modification, qui ne trouve pas de traduction visible dans l'organigramme, est la nouvelle répartition du pouvoir entre les services selon le nouveau critère de la proximité aux habitants, c'est-à-dire de l'engagement dans les logiques participatives.

Enfin, on peut se demander si aujourd'hui, alors que la directrice générale des services de la mairie s'apprête à mettre en place de manière expérimentale un « collectif de direction », les dispositifs participatifs ne sont pas en train d'influer directement sur l'organisation hiérarchique de la commune, et si la création de ce collectif de direction n'est pas un moyen pour l'organisation de circonscrire la zone d'incertitude constituée par l'habitant en créant des circuits de régulation adaptés à la démarche participative de la mairie.

Le service « Citoyenneté et vie associative » apparaît comme le grand gagnant de la lutte pour la maîtrise de la zone d'incertitude constituée par l'habitant.

Le service citoyenneté et vie associative a été créé en 1995. Il est composé de quatre personnes qui faisait auparavant déjà partie du personnel de la ville. Il est monté en charge progressivement : au départ, le contenu et les missions du service étaient mal perçus, non seulement par les autres services, mais aussi par les agents du service lui-même : à sa création, le service citoyenneté avait beaucoup de mal à comprendre et à faire comprendre quelle étaient ses missions. Aujourd'hui, selon madame Vives, directrice générale des services de la mairie, il faut parfois au contraire le freiner, afin de laisser aux services leurs spécialités.

Les différentes missions du service citoyenneté²⁷ sont de réfléchir aux côtés des élus et du cabinet du maire à l'organisation des dispositifs participatifs de Morsang, d'assurer le bon fonctionnement interne de ces dispositifs et la cohérence globale de la démarche, et enfin de faire office de courroie de transmission entre les instances et les services.

Ces différentes missions font du service citoyenneté un service qui est par essence différent des autres directions sectorielles de la mairie. Parce qu'il travaille étroitement avec les élus et le cabinet du maire et qu'il est chargé d'organiser une démarche considérée par ses concepteurs comme éminemment politique, le service citoyenneté occupe une place à part dans l'organisation administrative de la mairie, et se situe, si ce n'est officiellement, du moins symboliquement, à l'interface du champ politique et du champ administratif.

²⁷ On se consacrera ici sur la mission « citoyenneté » du service, et pas sur le volet « vie associative ».

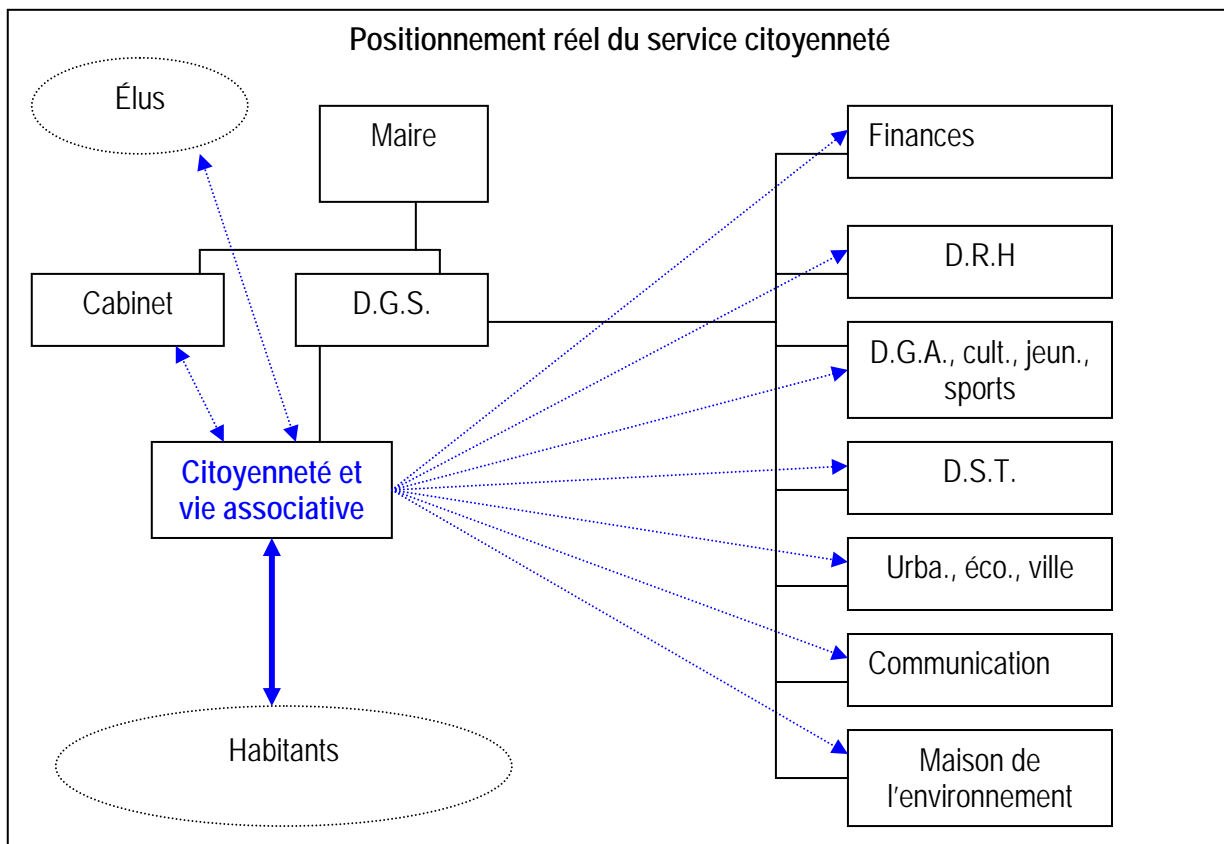
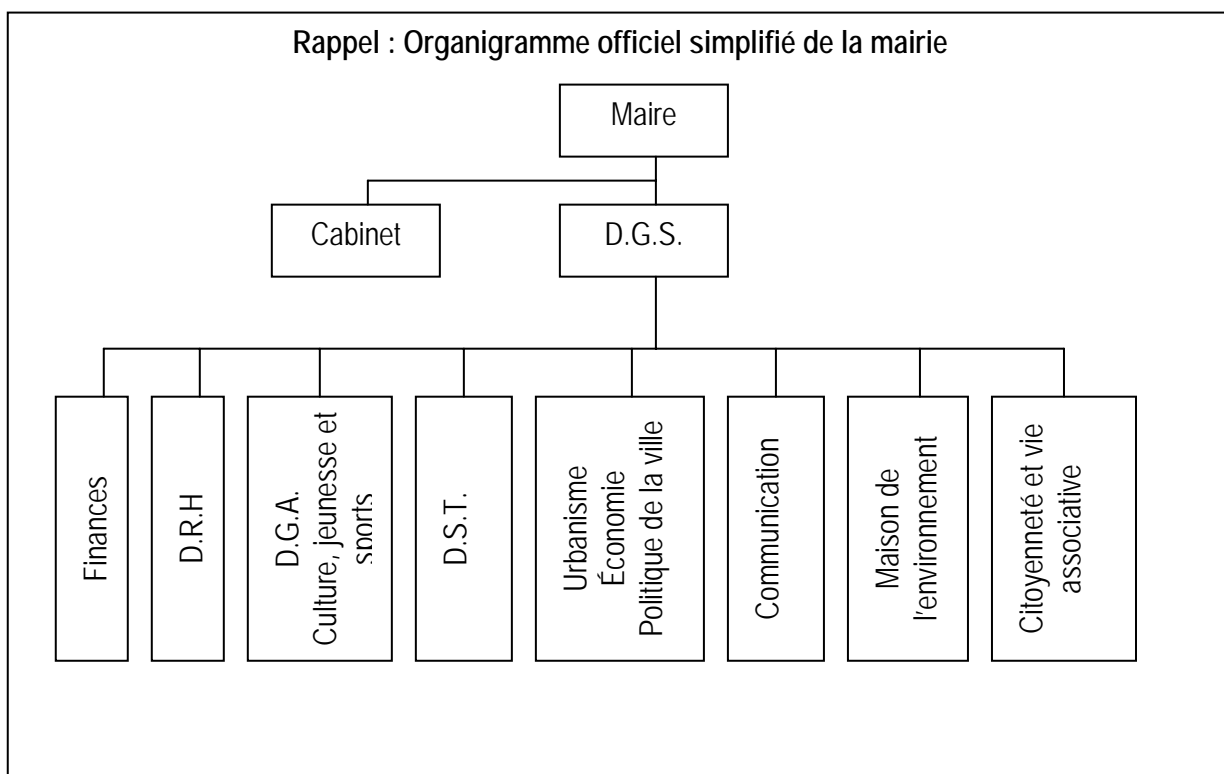
De même, parce qu'il doit relayer auprès des différentes directions sectorielles les attentes, réflexions, demandes et proposition des habitants, le service citoyenneté est au centre de l'organisation pyramidale classique de la mairie, partant de l'habitant et rayonnant sur toute l'organisation. Par nature, il transgresse donc les règles de l'organisation hiérarchique et « en tuyau d'orgue » de la mairie pour inventer de nouveaux circuits de communication moins formels, souvent officieux et implicites.

Enfin, les demandes ou les problèmes soulevés par les habitants étant souvent globaux, ils concernent rarement une seule direction sectorielle, et le service citoyenneté fait donc le lien, non seulement entre les directions sectorielles et les habitants, mais aussi entre les directions entre elles. Le service citoyenneté jouit donc d'un véritable pouvoir lié à sa vision globale et à la forte légitimation que lui confère le fait qu'il travaille pour et avec les habitants.

L'introduction d'un tel service transversal ne va donc pas sans poser problème : parce qu'il a une vision globale et non spécialisée de l'action publique, qu'il travaille directement avec le champ politique, et qu'il est chargé de suivre, voire de faire respecter la bonne prise en compte de ce qui se dit, se fait ou se propose au sein des instances ou des dispositifs participatifs, il est parfois mal considéré ou mal compris par les services sectoriels qui se sentent « rappelés à l'ordre » ou surveillés.

Ceci est d'autant plus vrai que la position du service citoyenneté au sein de l'organigramme de la mairie de Morsang reste assez floue : il est considéré sur le papier comme un service comme les autres, alors que dans la réalité, on pourrait facilement le rattacher au cabinet du maire vu son caractère politique, ou à la directrice générale des services vu son caractère transversal. L'implantation même du service citoyenneté est d'ailleurs la preuve de son rôle différent et particulier : alors que tous les services municipaux sont implantés dans les locaux administratifs de l'hôtel de ville, le service citoyenneté a ses bureaux au sein de la maison de la citoyenneté et de la vie associative, équipement dont la vocation est d'être le plus ouvert possible aux habitants. L'implantation particulière du service est la traduction spatiale de sa position de marginal-sécant entre l'intérieur (les services et les élus) et l'extérieur (la population) de la mairie. Comme on l'a vu dans notre quatrième chapitre, la quasi-totalité des circuits de communication qui lient habitants et services, voire même habitants et élus, passe par le service citoyenneté. Son rôle de « portail », c'est-à-dire sa maîtrise de la relation entre l'organisation et son environnement, lui confère un pouvoir particulièrement important dans la maîtrise de la zone d'incertitude constituée par la position de l'habitant. On constate ici un véritable écart entre l'organisation officielle de « l'organisation mairie », selon laquelle le service citoyenneté est une direction sectorielle comme une autre, et les processus réels qui régissent le positionnement de ce service au sein de l'organisation. Parce qu'il tire sa légitimité de son lien privilégié à l'habitant et non pas

d'une position hiérarchique clairement définie, le service citoyenneté fait partie de ces nouveaux acteurs qui annoncent, selon C. Arpaillage et M-A. Montané, l'avènement du « management démocratique ».²⁸



²⁸ Voir chapitre 2.

Le rapport à l'habitant : un nouveau critère de répartition du pouvoir entre les services.

L'introduction de la zone d'incertitude constituée par la figure de l'habitant semble donc bien modifier les critères de répartition du pouvoir entre les services. Cette évolution se manifeste très clairement dans le positionnement particulier du service citoyenneté, mais elle influe aussi sur les interrelations des autres services de la mairie.

Selon les directions sectorielles de la mairie, la culture de la participation et le rapport à la population sont très différents. Ainsi, outre le service citoyenneté qui entretient un lien direct avec les habitants, certaines directions, comme celle des services techniques, ont pris l'habitude de travailler avec les habitants, principalement dans le cadre des comités de quartier, mais aussi à l'occasion des campagnes de concertation organisées autour des projets d'aménagement de la ville. D'autres secteurs, comme celui des sports et de la jeunesse ou celui de la culture, entretiennent des relations très régulières avec la population et les associations. Enfin, et c'est surtout le cas dans les secteurs de l'administration générale (finances, personnel...), d'autres agents ont très peu d'occasions de rencontrer la population.

En tout, environ une soixantaine d'agents a participé au moins une fois à une réunion dans le cadre des dispositifs participatifs (comités, ateliers, concertation...), et seulement une trentaine y participe régulièrement. Si l'on rapporte ce chiffre aux trois cents agents permanents de la mairie, on constate que seul dix pour cent du personnel de la mairie est régulièrement impliqué dans la démarche participative morsainoise. On peut distinguer trois types d'agents parmi ceux qui participent régulièrement à ces réunions :

- La très grande majorité sont des cadres chargés de donner des informations sur leur service et d'expliquer leur travail aux habitants ;
- Une petite minorité est constituée d'agents qui veulent se servir du canal de la participation pour faire passer des projets.
- enfin, très exceptionnellement, certains agents qui sont aussi des morsainois participent aux instances participatives en tant qu'habitants.

Les agents qui entretiennent le plus de rapports avec les habitants sont donc en très grande majorité (voire en quasi-totalité) des cadres, et parmi eux, principalement des personnes appartenant aux services qui ont pris l'habitude de travailler avec la population. Ceci s'explique sans doute par le fait que ces agents sont ceux qui trouvent le plus d'avantages à la démarche participative : ils ont compris que la participation pouvait devenir un véritable outil de gestion de proximité (dans les secteurs techniques bien sûr, comme nous l'avons vu dans notre cinquième chapitre, mais aussi dans les secteurs comme

celui de l'enfance, de la jeunesse et des sports, ou de la culture, qui ont mis pour la plupart en place des collectifs de gestion ou qui sont fortement dépendants de la satisfaction des habitants), ainsi qu'une manière de valoriser leur travail, voire d'influer sur les décisions des habitants.

Si nous analysons la participation du personnel de Morsang aux réunions des ateliers agents, nous retrouvons très clairement cette ligne de séparation : comme nous l'avons vu dans notre quatrième chapitre, ce sont principalement les cadres des services les plus habitués à travailler avec la population qui se sont rendus aux réunions organisées par la mairie, alors que les organisateurs de ces réunions auraient souhaité que les simples agents de tous les secteurs viennent aussi donner leur avis.

Chacun des directeurs de service et des élus que nous avons rencontrés ont constaté la différence d'implication dans les ateliers agents entre les services qui dans leur fonctionnement quotidien se voient directement confrontés à la population et les autres directions sectorielles, ainsi que l'absence des agents de base. Lorsque nous leur avons demandé quelle était, selon eux, la raison pour laquelle ces ateliers agents avaient échoué, la plupart ont expliqué qu'il ne s'agit pas d'un problème d'implication du personnel dans leur travail et dans leur lien à la population, mais plutôt d'un manque d'intérêt des fonctionnaires en général pour les questions citoyennes : *« Dans la fonction publique territoriale, il est vrai qu'il existe un problème d'investissement citoyen. (...) Les fonctionnaires de la commune sont très impliqués dans leur travail, mais il semble qu'au-delà, c'est plus compliqué : les possibilités de débat interne ne profitent aujourd'hui qu'à l'encadrement. Il y a des salariés de la mairie qui sont aussi des morsainois, mais ils ne retrouvent pas leur casquette de citoyens une fois sortis de la mairie, comme si leur statut de fonctionnaire les inhibait. »*²⁹

Enfin, tous regrettent ce manque d'investissement citoyen des agents, principalement parce que la démarche participative morsainoise a aussi pour but de réhabiliter le sens du service public, et a la vocation pédagogique de rappeler aux agents que c'est à l'administration de s'adapter à la population, et pas le contraire. On devine derrière ce regret exprimé tant par les élus que par le chef de cabinet ou la directrice générale des services, un certain jugement de valeur : la mise en place de la démocratie participative à Morsang a introduit au sein de la mairie un nouveau critère à partir duquel, outre la qualité ou l'implication dans leurs missions, les élus et la direction administrative reconnaissent symboliquement la valeur du travail des services. Ainsi, plus les services ou les agents s'impliquent dans la démarche participative de la mairie, plus ils sont reconnus comme participant de la réhabilitation d'un service public tourné vers son destinataire final, moins ils s'impliquent, plus ils sont soupçonnés de

²⁹ Madame Vives, directrice générale des services de la mairie de Morsang-sur-Orge.

mobiliser la notion de « service public » à leur profit, et non pas à celui du public. Remarquons cependant que ce « retournement des valeurs » n'a pas de traduction officielle (aucun service ou agent ne s'est vu reprocher ouvertement son manque d'implication dans la démarche participative), mais il a tout de même une réalité symbolique, comme on le verra dans la lettre du 2 avril que le maire a adressée aux agents, et où elle explique qu'elle préfère un engagement des agents dans la démarche de concertation qu'organise la mairie, plutôt que « *les non-dits et des plaintes de couloirs* ». ³⁰

Les agents ou les services qui entretiennent des relations régulières avec les habitants sont donc aussi ceux qui s'impliquent dans la démarche participative de la mairie, et qui ont notamment répondu présent lors des ateliers agents. Ils jouissent donc à la fois d'une plus grande maîtrise que les autres services sur la zone d'incertitude « habitant », et d'une plus grande reconnaissance symbolique de la part des dirigeants politiques et administratifs. A l'opposé, les agents ou les services qui n'entretiennent pas de relations avec les habitants sont ceux qui s'impliquent le moins dans la démarche participative de la mairie, et qui notamment ne se sont pas rendus aux réunions des ateliers agents. Ils ont donc à la fois une maîtrise beaucoup plus faible, voire inexistante de la zone d'incertitude « habitant », et subissent une certaine défiance, consciente ou inconsciente, de la part des dirigeants politiques et administratifs.

La logique participative morsaintoise participe donc à valoriser doublement certains services, les services opérationnels, alors que les services fonctionnels sont doublement pénalisés. Cette évolution en ciseau entre les services fonctionnels et les services opérationnels pose d'autant plus problème que, comme nous l'avons dit, la demande de la mairie en terme d'engagement des services est particulièrement floue, et entre en totale contradiction avec le fonctionnement administratif de la commune et les relations de travail qu'il impliquent : alors que les agents sont censés opérer dans un environnement stable, structuré par des relations hiérarchiques qui obéissent à des règles statutaires et impersonnelles, il apparaît difficile de leur demander de se départir de ce mode de fonctionnement le temps des ateliers agents.

De même, la mairie n'a pas procédé à une réflexion globale sur l'adaptation des méthodes de travail des différents services à la logique participative. Si des réunions rassemblant tous les directeurs de service ont été organisées à propos de la démarche participative de la mairie, elles n'ont pas donné lieu à une véritable réflexion sur la pratique des directeurs de service, dont la conviction participative et la capacité à entraîner derrière eux le reste des agents sont très inégales.

³⁰ Voir page suivante.

Ainsi, depuis 1998, aucun bilan global des évolutions des pratiques des services n'a été réalisé, alors qu'on constate de véritables différences dans les pratiques des services : par exemple, à la suite de la mise en place des ateliers citoyens d'élaboration budgétaire et des ateliers agents, certains directeurs de services ont organisé des réunions pour encourager les agents à être force de proposition, alors que dans d'autres directions, les propositions restent l'apanage des chefs de service.

De même, la communication interne (qui est déjà restreinte à Morsang puisqu'elle n'occupe que 10% du travail du service communication) qui prend la forme d'une publication mensuelle distribuée avec la fiche de paie, est surtout orientée vers des informations pratiques (arrivées, départs, réussites aux concours) et, contrairement au Flash Info, communique très peu sur la démarche participative, ses enjeux, ses évolutions, ses résultats.

Les concepteurs de la démarche participative morsaintoise (le « cabinet élargi » dont nous parlons dans notre quatrième chapitre), qui font preuve d'un véritable dynamisme et d'une grande capacité d'imagination et de remise en cause à propos des dispositifs participatifs qui s'adressent aux habitants, n'ont donc pas pour autant abordé les questions pourtant cruciales des rapports de l'administration à la nouvelle logique participative de la mairie. On peut sans doute expliquer ce déséquilibre par le postulat éminemment politique sur lequel ce « cabinet élargi » fonde ses réflexions. La position du directeur de cabinet, convaincu que « l'intendance suivra », est à ce titre intéressante : *« Nous sommes dans une posture politico-philosophique, c'est cette posture qui sous-tend notre démarche, et le reste suivra. D'ailleurs, le cadre qui n'est pas convaincu par cette démarche ne restera pas longtemps à Morsang, car ça demande beaucoup de temps, et il est très difficile d'accepter de remettre en question ses décisions. Si on entre dans cette démarche, c'est moins en tant qu'agent municipal qu'en tant que citoyen : c'est inconfortable, certes, mais cet inconfort est constructif. »*

On peut tout de même s'interroger sur la pertinence de ce postulat uniquement politique, voire anti-gestionnaire : en effet, si la mairie ne parvient pas à associer véritablement tous ses agents à sa démarche participative, il est probable que celle-ci trouve ses limites dans la difficulté d'une partie de l'administration à s'emparer de cette logique participative. Cette difficulté pourrait en outre se transformer rapidement en réticence, notamment de la part des services fonctionnels, tant l'introduction de cette nouvelle démarche a contribué à reconfigurer les interrelations de pouvoir entre les services.

A ce propos, en mars 2003, la CGT a déjà alerté le maire à ce propos dans une lettre ouverte dans laquelle il est fait part de l'insatisfaction du syndicat face aux orientations de la municipalité en matière de personnel, et de l'inquiétude face au « fossé qui se creuse entre l'attention portée à la parole citoyenne des habitants et celle accordée aux salariés du service public local. » Dans sa réponse du 2

avril, transmise à l'ensemble du personnel pour information, le maire explique à propos de l'expérience participative de Morsang :

« La démarche participative de notre municipalité ne se fait pas au détriment des agents. Au contraire : les occasions offertes ainsi aux habitants de s'impliquer dans l'activité municipale sont autant de moyens de mieux comprendre et d'apprécier le travail de ceux qui la mettent en œuvre. Quand l'amélioration des services est mise en débat, il est rare que les intérêts des usagers et des agents s'opposent. (...) Cette démarche de concertation doit assurément trouver son prolongement dans la gestion de l'administration communale et nous y travaillons pour inventer les formes les mieux adaptées. Mais dans un système économique qui reste malheureusement guidé par la loi du plus fort, la concurrence et une coupure grandissante entre décideurs et exécutants, il n'y a pas de recette miracle pour bousculer les habitudes et faire évoluer les pratiques... Je dirais que c'est l'affaire de tous :

- *Des agents eux-mêmes : chacun à son niveau peut être force de proposition, de critique constructive, d'alerte de la municipalité pour adapter, corriger, améliorer le service public offert aux morsainois ; cette attitude est et sera toujours encouragée. En effet, même si elle dérange parfois, j'y vois d'abord un souci de travail bien fait, à l'opposé des non-dits et des plaintes « de couloirs » qui empoisonnent parfois l'ambiance de travail sans faire avancer les problèmes.*
- *Des cadres, dont les qualités d'écoute et d'animation des collectifs de travail, de coopération et de partage des informations, de valorisation et d'encouragement des compétences et du sens du service public, prennent chaque jour plus d'importance. A cet égard, j'en ai conscience, des améliorations sont souhaitables dans certains secteurs.*
- *Des représentants syndicaux et des élus du personnel : dans une collectivité qui compte 466 agents à temps complet ou incomplet, il n'est matériellement pas possible pour les élus d'avoir des échanges quotidiens avec chacun, sous peine que la machine s'arrête de tourner ! Avec des instances de concertation renouvelées, avec des droits syndicaux bien supérieurs à la réglementation, je pense qu'un espace de proposition pour l'amélioration du fonctionnement et des conditions de travail des services municipaux vous est largement ouvert.*
- *De la municipalité enfin, qui doit savoir inventer et innover en matière de concertation interne comme elle s'efforce de la faire avec les habitants. »*

L'équipe dirigeante de Morsang semble donc consciente des problèmes qui empêchent la culture participative de pénétrer l'administration communale : réticence des agents à exprimer leurs critiques, aussi constructives soient-elles, carence au niveau des compétences de l'encadrement (voire de sa volonté) à insuffler aux équipes un « esprit participatif », difficulté de l'équipe dirigeante à inventer de

nouveaux modes d'organisation qui privilégieraient une culture de la concertation interne ... Le chemin paraît donc encore long pour que l'administration s'empare de la culture participative.

Cependant, la mise en place par la directrice générale des services d'un collectif de direction à l'automne 2003 peut constituer un moyen pour la mairie de créer les circuits d'information et de responsabilisation qui pourraient permettre une véritable irrigation de la logique participative à l'ensemble de l'administration.

La création d'un collectif de direction, qui peut constituer un outil de régulation des nouveaux rapports entre service qu'a instauré la démarche participative, est le signe de l'influence de cette démarche sur l'organisation interne de la mairie.

La directrice générale des services de Morsang-sur-Orge prévoit de mettre en place au cours de l'automne 2003 un collectif de direction. Ce collectif rassemblera les directeurs de l'ensemble des services de la ville. Selon madame Vives, ce collectif est créé afin de casser le fonctionnement hiérarchique en tuyau d'orgue classique de l'administration et de mieux répondre aux impératifs de transversalité qu'introduit naturellement la prise en compte de la parole des habitants : *« nous avons des problèmes internes de communication, des difficultés de travail transversal malgré la convivialité qui existe au sein de la mairie. Il faut que les directeurs se sentent investis dans leur secteur, mais aussi collectivement : les services devront travailler avec une vision moins sectorielle, plus collective. Le but est de redynamiser l'administration, de lui redonner un sens, mais aussi de redonner à chacun ses responsabilités. »*³¹

Le collectif ne devra pas régler des questions de détails, mais devra se placer à un niveau plus large d'élaboration commune d'un projet global pour la commune, mission que remplissait auparavant le directrice générale des services, qui travaille étroitement à la fois avec le cabinet du maire et le maire, et avec les directions des services. Ceci devrait permettre à chaque service d'avoir à la fois une vision d'ensemble et une meilleure compréhension du travail des autres, ce qui pourra aussi participer à désamorcer les conflits.

Enfin, comme dans les instances participatives, le collectif lui-même déterminera ses modes de fonctionnement lors de sa première réunion, et la direction générale aura non plus pour rôle de diriger les réunions, mais d'animer ce collectif. Une première évaluation à six mois est envisagée.

La mise en place de ce collectif de gestion, en institutionnalisant de nouvelles relations transversales entre les directeurs de services, en centrant l'analyse globale des politiques de la commune autour de

³¹ Madame Vives, directrice générale des services de la mairie de Morsang-sur-Orge.

la prise en compte des demandes des habitants, en instituant un fonctionnement participatif au sein du collectif afin de former les directeurs de services au management participatif, constitue peut-être un moyen pour la mairie d'instituer de nouvelles règles plus en phase avec sa démarche participative.

Si ce but était atteint, il permettrait une nouvelle régulation adaptée aux nouvelles interrelations entre services : la vision globale et transversale ne serait plus l'apanage du service citoyenneté, qui perdrait aussi son pouvoir lié à sa position de courroie de transmission entre les services. De même, si cette nouvelle organisation parvient à instiller une « culture participative » dans chacun des services, un rééquilibrage pourrait s'opérer entre les services les plus proches de la population, et ceux qui en sont le plus éloignés.

Cependant, pour que participation externe et participation interne se rencontrent véritablement, c'est-à-dire se répondent et se dynamisent l'une l'autre, il faudrait probablement pousser plus avant les interpénétrations entre instances participatives et gestion interne de la mairie. A ce titre, le fait que les ateliers citoyens d'élaboration budgétaire voient leurs réflexions restreintes par l'obligation de reconduire d'une année sur l'autre les enveloppes allouées à chaque service et par l'interdiction de mettre en débat les dépenses de personnel, constitue un frein au déploiement futur de la démarche participative morsaintoise. L'évolution en ciseau que l'on constate entre le dynamisme des instances citoyennes d'une part, et la difficile évolution du fonctionnement administratif de la mairie d'autre part, marque en effet peut-être la limite de l'expérience morsaintoise, qui va probablement finir par s'essouffler si la mairie ne parvient pas à multiplier les interfaces avec les agents.

La possibilité de création de nouvelles interfaces n'est d'ailleurs pas restreinte au seul l'élargissement du débat public au fonctionnement interne de la mairie. En effet, la mairie a la chance d'avoir une grande majorité de ses agents qui sont en contact direct avec la population, soit au travers de leurs missions, soit par le fait que la plupart des employés de la commune sont aussi des morsaintois. Les occasions de dialogue entre la population et les agents sont donc particulièrement importantes, d'autant plus qu'elles ont un caractère plutôt convivial. Il serait donc tout à fait possible, ou en tout cas plus aisé à Morsang que dans d'autres communes, d'inventer de nouveaux moyens, plus informels, plus quotidiens de liens entre la population et les services. Mais pour cela, il faudrait que chaque agent, à quelque niveau qu'il soit, se voit confier de nouvelles missions d'interface quotidienne entre la population et la municipalité, et s'en empare pleinement.

Dans ce cadre, il serait possible de développer de nouveaux leviers d'incitation, via des instruments de gestion comme la notation, les entretiens individuels, la formation, ...

Enfin, constatons que la mise en place des dispositifs participatifs morsaintois aboutit à un brouillage des frontières entre les rôles et les identités de chaque acteur. L'habitant qui participe s'éloigne de l'habitant lambda au fur et à mesure que ces connaissances augmentent, et se rapproche des élus en se trouvant confronté aux mêmes contraintes que lui, ainsi qu'à la même situation de choix financier d'investissement. Le technicien se voit demandé d'être à la fois un agent et un citoyen, un conseiller technique mais aussi un conseiller politique (c'est le cas des agents du service citoyenneté par exemple). L'élu s'éloigne de sa position de décideur et de pourvoyeur pour devenir un animateur du débat et un « habitant presque comme les autres »...

Ce brouillage n'est pas sans risque pour le fonctionnement démocratique de la commune. En effet, il peut entraîner un certain nombre de frustrations ou d'incompréhensions de la part des différents acteurs, voire même de déresponsabilisation. Il peut aussi remettre en cause le principe délibératif qui sous-tend la démarche participative, et qui repose sur le fait que chacun tire sa légitimité à participer et à faire avancer le débat par sa différence à l'autre.

Conclusion générale

Le cas de Morsang-sur-Orge confirme notre hypothèse de départ : les dispositifs de démocratie participative constituent un facteur de bouleversement des modes de gestion internes à l'organisation publique qui les met en œuvre. Ils « travaillent » insidieusement, mais certainement, les interrelations des acteurs du système politico-administratif qui se jouent au sein de l'organisation, et peuvent apparaître comme de puissants outils de gestion.

A ce titre, les démarches de démocratie participative peuvent constituer un vecteur de conduite du changement au sein des organisations publiques : en mettant en place des dispositifs participatifs, la collectivité crée elle-même sa propre contrainte externe qui pourra la pousser, à terme, à interroger ses modes de gestion et d'organisation.

Ceci est particulièrement visible dans le cas de Morsang. En effet, les concepteurs et les metteurs en œuvre des dispositifs participatifs morsainois, parce qu'ils ont une vision uniquement politique de leur démarche et du postulat sur laquelle ils la fondent, restent encore aujourd'hui très réticents à considérer leur expérience d'un point de vue gestionnaire et organisationnel. Cependant, la démarche qu'ils ont mise en place a des conséquences qu'ils n'avaient pas prévues, et qu'ils commencent tout juste à percevoir : l'évolution des processus, leur « vie propre », les contraint peu à peu à réintégrer dans leurs réflexions la dimension managériale qui sous-tend en creux, depuis le début de l'expérience, l'évolution de leur démarche.

Ce refus d'adopter des grilles d'analyse organisationnelle ou gestionnaire, ainsi que le principe de l'« expérimentation chemin faisant » sur lequel la municipalité fonde sa démarche, peut finir par constituer un frein au développement de l'expérience participative morsainoise. En effet, la ville de Morsang ne dispose pas d'instruments d'observation des effets internes de la mise en place de ses dispositifs externes, et elle commence tout juste à prendre en compte ce paradoxe de la démocratie participative, qui réside dans le fait que, non seulement les dispositifs participatifs « travaillent » l'organisation qui la met en œuvre, mais qu'ils trouvent leur limite précisément dans l'organisation. En effet, la dynamique à l'œuvre dans les démarches participatives ne peut s'épanouir complètement qu'à la seule condition où elle pénètre l'organisation, que si elle entre dans une interrelation dynamique avec l'organisation qui la porte.

On voit ici toute la difficulté que représente la mise en place de processus participatifs. En effet, non seulement la création de telles démarches est soumise à la volonté sincère des élus de renverser le modèle délégataire et représentatif sur lequel sont fondées nos institutions politiques, mais elle nécessite aussi de concilier deux systèmes totalement antagonistes : le système administratif, et le système participatif.

Le système administratif est en effet fondé sur un fonctionnement hiérarchique, impersonnel et réglementaire, et sur une organisation sectorielle et spécialisée, peu transparente pour les acteurs extérieurs, malgré une division particulièrement stable des tâches et des fonctions entre élus et techniciens sectoriels. Le système participatif, au contraire, est fondé sur un fonctionnement démocratique transparent, qui repose sur le volontariat, l'investissement personnel et la liberté de parole. Il s'organise autour de questions ou de débats transversaux, et sur une division des rôles beaucoup moins stable.

Il est donc nécessaire de trouver un certain nombre de compromis entre ces deux modèles, afin de diffuser dans l'organisation une culture participative, et de ne pas limiter le pouvoir de décision des instances participatives à des sujets sans conséquence sur l'organisation. Cette recherche de compromis ne peut se faire qu'en réintégrant l'administration au cœur de l'expérience participative.

Annexes

- Annexe 1 Décision des enveloppes de quartier
- Annexe 2 Orientations des ateliers budgétaires
- Annexe 3 Un exemple de compte-rendu de comité de quartier
- Annexe 4 Un rapport d'étape de l'observatoire des engagements
- Annexe 5 Le budget de la ville en 2002

1999

quartier Buisson :

- amélioration de l'éclairage de la place Ferdinand-Buisson

quartier Cachin :

- travaux de sécurité aux abords de l'école (surélévation du carrefour Guise / Sorbiers)
- réfection des trottoirs des rues des Sorbiers et des Erables
- plantation de deux arbres place Henri IV

quartier Courbet :

- aménagement de sécurité aux abords de l'école Courbet (un dossier de subvention auprès du conseil général)

quartier Curie :

- aménagement de sécurité et réfection des trottoirs sur le boulevard de la Gibelette en face de l'école

quartier Jaurès- Pergaud :

- aménagement de sécurité devant les écoles Jaures et Pergaud (surélévation de chaussée)

quartier Langevin :

- aménagement de sécurité aux carrefours Juvisy / Epargne et Juvisy / Nos-Loisirs

quartier Robespierre :

- réfection des trottoirs de l'avenue de Sainte-Geneviève,
- création d'un espace de jeux dans le parc Picasso,
- création d'un espace vert place Marcel Paul

quartier Wallon :

- amélioration de l'éclairage public du centre commercial de la rue de Savigny,
- avenir du gymnase Wallon en cours d'étude.

2000

quartier Buisson :

- Aménagement du stationnement sur les rues du Docteur-Roux et Guy-Moquet (aménagements provisoires en cours d'expérimentation)

quartier Cachin :

- Aménagement dans la cour de l'école,
- Pose d'une clôture entre la cour de l'école maternelle et les logements d'instituteurs,

- Aménagement du carrefour voie de Compiègne / avenue de Guise

quartier Courbet :

- aménagement de places de stationnement rue Jean-Raynal,
- pose de potelets anti-stationnement sur le trottoir de la rue Jean-Raynal

quartier Curie :

- réfection des trottoirs et de la chaussée avenue des Bouleaux aux abords de l'école,
- pose d'un feu tricolore boulevard de la Gribelette

quartier Jaurès- Pergaud :

- nettoyage du parc de la Source,
- réfection de la clôture du parc de la Source,

quartier Langevin :

- reprofilage de l'avenue Salvador-Allende

quartier Robespierre :

- bancs et poubelles pour le parc Picasso,
- modernisation de l'éclairage de la place Charles-de-Gaulle,
- réfection des trottoirs allée des Pervenches

quartier Wallon :

- remise aux normes du feu tricolore au carrefour de la rue de Savigny et du square Jean-Morlet,
- aménagements de sécurité aux abords du collège Charles-Péguy

2001

quartier Buisson :

- réfection des trottoirs rue Guy-Moquet
- réfection des trottoirs avenue du Commandant Barré

quartier Cachin :

- réfection des trottoirs avenue des Érables
- Entourage d'arbres avenue des Érables
- réfection des trottoirs avenue des Hêtres

quartier Courbet :

- réfection des trottoirs rue Jean-Raynal
- Nettoyage du sentier rue Courbet
- Élargissement des trottoirs et pose de barrières rue de Montlhéry

quartier Curie :

- réfection des trottoirs et création de parkings boulevard de la Gribelette

quartier Jaurès- Pergaud :

- Suppression de la butte du parc de la Source
- Clôture du parc de la Source

quartier Langevin :

- réfection des trottoirs rue de l'Épargne

quartier Robespierre :

- élargissement des trottoirs et pose de barrières avenue René-Cassin
- réfection des trottoirs avenue de la Princesse

quartier Wallon :

- réfection du Sentier
- Aménagement du stationnement et protection des trottoirs rue de Savigny

2002

quartier Buisson :

- Réfection du parking allée Paillard
- Réfection de l'allée devant l'école Buisson
- Réfection des trottoirs de la rue de la Remise
- Matérialisation d'un passage piéton rue Guy-Moquet

quartier Cachin :

- Pose d'entourage d'arbres avenue de Guise
- Réfection des trottoirs avenue des Trembles

quartier Courbet :

- Réfection des trottoirs rue Jean-Raynal
- Réfection de la chaussée rue de la Commune de Paris
- Réhaussement du grillage de l'école maternelle
- Aménagement des espaces verts rue Jean-Raynal

quartier Curie :

- Réfection des trottoirs avenue de la Charmille
- Embellissement du rond-point Geoffroy

quartier Jaurès- Pergaud :

- Aménagement du parvis de l'école Pergaud
- Réfection des trottoirs rue Felix-Perin

quartier Langevin :

- Réfection des trottoirs avenue Paul-Vaillant-Couturier

quartier Robespierre :

- Mise en sens unique et aménagement de sécurité de l'allée des Pervenches
- Réfection des trottoirs rue René-Cassin
- Installation d'un feu tricolore avenue René-Cassin

quartier Wallon :

- Réfection et éclairage du sentier Péguy

2003

quartier Buisson :

- Réfection des trottoirs rue de la Remise
- Peinture jaune à la sortie des Maisonnères
- Réfection des allées face à l'école

quartier Cachin :

- Réfection des trottoirs rue Magnet
- Retrait des plots rue des Sorbiers

quartier Courbet :

- Mise en place d'abris containers devant l'école Courbet
- Installation d'une clôture pour l'espace de jeux du square de la pais
- Pose de potelets anti-stationnement rue de la Commune de Paris

quartier Curie :

- mise en place d'un distributeur de sac à crottes et d'une poubelle adaptée devant l'école
- abri de jardin pour l'école
- Aménagement de sécurité avenue des Bruyères

quartier Jaurès- Pergaud :

- Participation à la réalisation d'un city-stade dans la cité de la Guérinière
- Poursuite de la clôture du parc de la Source

quartier Langevin :

- Réfection des trottoirs avenue Paul-Vaillant-Couturier

quartier Robespierre :

- Pose de potelets et déplacement d'un bateau rue des Pervenches
- Fermeture du parking du Gymnase Rousseau
- Réfection des trottoirs rue René-Cassin

quartier Wallon :

- Pose de barrières supplémentaires rue de Savigny et voie de bords de l'Orge
- Aménagement de sécurité rue de Viry
- Abri de jardin pour ranger vélos et patinette à l'école maternelle Wallon
- Pose de miroirs aux angles de plusieurs rues.

Pour le budget 2002

Atelier travaux - environnement - embellissement

- poursuivre la réhabilitation du Château,
- rénover les locaux du Service municipal de la jeunesse,
- Rénover les restaurants scolaires,
- Compléter les dispositifs de collecte et de tri des déchets,
- Commencer à prévoir les investissements nécessaires aux économies d'énergie,
- Réglementer l'implantation des panneaux publicitaires pour empêcher leur prolifération,
- Étendre le fleurissement notamment aux entrées de ville.

Atelier aménagement urbain - transports - vie économique

- concrétiser le projet de jardins familiaux,
- privilégier la réfection des trottoirs, l'amélioration de l'éclairage public et la pose de bancs, pour améliorer la circulation des piétons,
- engager une étude sur les déplacements visant à définir un projet de circulation douce (sentiers, pistes cyclables),
- rendre les arrêts de bus accessibles aux personnes à mobilité réduite,
- améliorer l'offre de stationnement aux abords des pôles commerciaux,
- poursuivre les partenariats avec les acteurs économiques (FISAC).

Atelier retraites - solidarité - enfance

- mettre en place le quotient familial pour les voyages et sorties des retraités,
- favoriser l'implantation d'une Maison de retraite médicalisée,
- dépenser mieux le budget d'aide sociale (aider plutôt qu'assister),
- améliorer le travail avec les associations agissant dans le champ de la solidarité,
- étudier de nouveaux modes de garde pour les enfants,
- rénover la crèche Eugénie Cotton.

Atelier école - jeunesse - sports - culture.

- valoriser les classes de découverte dont la fréquentation diminue,
- favoriser les sorties pédagogiques en renforçant les moyens de transport mis à la disposition des écoles,
- élargir le public touché par le Service municipal de la Jeunesse, notamment en améliorant les outils d'information et leur mode de diffusion,
- améliorer le nettoyage des équipements sportifs,
- renouveler les instruments de musique mis à la disposition des élèves de l'école municipale,
- lancer les études pour une médiathèque et un théâtre dans le cadre de la Communauté d'Agglomération.

Atelier citoyenneté - sécurité - vie quotidienne - quartiers

- créer un poste de coordinateur de Contrat local de sécurité,
- associer les associations à la mise en œuvre du CLS,
- mettre en place des médiateurs après avoir défini leur rôle et leur profil,
- préciser le contenu de la Maison de la Citoyenneté et de la vie associative,
- aider les projets associatifs de solidarité internationale,

- lancer l'opération "bonjour voisin" pour favoriser les relations entre habitants,
- engager des campagnes citoyennes de sensibilisation sur les questions touchant au bruit, au respect des règles de circulation.

Pour le budget 2003

Atelier développement urbain - environnement - déplacements- vie économique

- lancer une campagne de remobilisation des Morsainois sur le tri sélectif,
- développer l'opération "marchons vers l'école",
- associer les usagers aux négociations avec les transporteurs pour améliorer et développer les transports collectifs (en lien avec la communauté d'agglomération),
- faire vivre une première expérience de jardins familiaux sur le site du Bois Pommier sans renoncer au projet sur le quartier Wallon,
- poursuivre les actions du Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC),
- améliorer les liens entre Comités et ateliers citoyens, notamment pour les travaux d'aménagements, de trottoirs, les questions de déplacements piétons...
- poursuivre les aménagements pour l'accès des handicapés,
- achever l'aménagement de la route du Bois Pommier aux abords du lycée et du stade,
- conduire une réflexion sur l'utilisation des terrains acquis pas la ville à proximité du stade.

Atelier retraites - solidarité - logement - santé

- Lancer une étude en matière de structure d'accueil pour personnes âgées (maison médicalisée, accueil de jour, ...),
- Améliorer l'information sur les actions du service des retraités et sur le CCAS,
- Améliorer le service d'aide à domicile,
- Organiser des initiatives sur le thème de la santé (drogue, nutrition...), relancer le covoiturage,
- Évaluer l'impact de la mise en place du quotient familial pour les retraités,
- Demander aux sociétés HLM d'aménager les parties communes des immeubles anciens pour l'accès aux handicapés.

Atelier enfance - école - jeunesse

Enfance

- Travailler avec l'Éducation Nationale sur le projet de classe passerelle,
- Poursuivre la réflexion sur la création d'un jardin d'éveil,
- Ouvrir la Maison de l'Enfance à des rencontres entre mères ou pères au foyer,
- Réfléchir avec les équipes éducatives sur la place des centres de loisirs périscolaires et sur les locaux qu'ils occupent (notamment à l'école Curie),
- Communiquer les résultats de l'étude sur la fréquentation de la crèche à temps partiel et les incidences financières possibles pour les parents,
- Étudier la possibilité de développer un multi-accueil,
- Élargir les créneaux horaires disponibles pour l'accueil en Halte-garderies,
- Rénover les locaux du centre de loisirs du Château,
- Rénover les locaux de la crèche Eugénie Coton.

École

- Agrandir l'école Pergaud,

- Intégrer dans le plan quinquennal de travaux l'ensemble des bâtiments fréquentés par les enfants et les jeunes,
- Travailler avec la commission scolaire élargie sur les résultats de l'audit sur l'informatique scolaire,
- Aménager une première école pour l'accueil des enfants handicapés,
- Poursuivre le programme de rénovation des restaurants scolaires.

Jeunesse.

- relancer le Conseil consultatif des jeunes,
- travailler sur le projet de roller-parc,
- achever la rénovation des locaux du SMJ.

Atelier Sports -Culture

Sport

- réfection et réaménagement du Gymnase Delaune,
- Réalisation d'une piste d'athlétisme et du club-house du stade,
- Organiser des initiatives en direction des scolaires,
- Prendre des initiatives sur "sport et femmes", "sport et respect".
- Faire un état des lieux des besoins à venir en matière d'équipement sportifs.

Culture

- décentraliser l'action culturelle dans les quartiers et les écoles, et y organiser des présentations des spectacles,
- continuer à associer la population au projet de médiathèque,
- accorder plus de place aux spectacles du répertoire classique,
- éditer un programme spécifique pour les spectacles 'Jeune public",
- étudier la mise en place d'un système associatif de garde d'enfant favorisant la participation des jeunes parents aux activités culturelles et sportives.

Atelier citoyenneté - vie associative - tranquillité - vie des quartiers

Prévention et sécurité

- CLS : améliorer le partenariat avec les associations locales,
- Exiger du ministère des moyens pour la police de proximité,
- Organiser un débat sur l'éventualité d'une police municipale,
- Organiser une campagne sur la prévention des conduites à risque,
- Avec le conseil général, mettre en place des éducateurs spécialisés,
- Réaliser un état des lieux des actions d'accompagnement et soutien scolaires et étudier les dispositifs "contrat local d'accompagnement scolaire" et " contrat éducatif local".
- Mettre en place une cellule veille éducative.

Citoyenneté

- mettre en place les médiateurs et engager les négociations avec les bailleurs,
- mener des campagnes sur le bruit et la stationnement,
- imaginer des initiatives pour favoriser la place des jeunes dans les dispositif participatif,
- développer l'opération "bonjour voisins",
- inciter les comités de quartier à organiser des initiatives conviviales,
- mettre en place le site Internet de la ville.

Vie associative

- travailler sur les critères de subvention aux associations socioculturelles,
- mettre en place un collectif d'animation et un règlement d'occupation pour la Maison de la Citoyenneté.

ANNEXE 3

Un exemple de compte-rendu
de comité de quartier

|

|

ANNEXE 4

Un rapport d'étape de
l'observatoire des engagements

|

|

Bibliographie

Ouvrages

Aubelle (V), « Les sens de la démocratie locale », in Blondiaux (L), Marcou (G), Rangeon (F) dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Bevort (A), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Blondiaux (L), Marcou (G), Rangeon (F) dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Callon (M), Lascoumes (P), Barthe (Y), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

Carlo (L) (de), *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Chambat (P), Fourniau (J-M), « débat public et participation démocratique », in Vallemont (S) (dir), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

Champris (A) (de), *Vers un management stratégique de l'action publique locale*, Synthèse du rapport préparatoire au séminaire de l'INET, juillet 2002.

Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

Donzelot (J), Estèbe (P), *L'État animateur, Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

Mabileau (A), « A la recherche de la démocratie locale : le représentant et le citoyen », in Blondiaux (L), Marcou (G), Rangeon (F) dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Neuveu (C) (dir), *Espace public et Engagement politique : enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Paoletti (M), « La démocratie locale française, spécificité et alignement », in Blondiaux (L), Marcou (G), Rangeon (F) dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Raséra (M), *La démocratie locale*, Paris, LGDJ, 2002.

Vallemont (S) (dir), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

Worms (J-P), « Éléments pour repenser la représentation politique », in Observatoire de la démocratie locale du Vingtième arrondissement de paris, *Troisième rapport annuel*, 1999.

Articles

Bacque (M-H), Syntomer (Y), « Gestion de proximité et démocratie participative ».

Estèbe (P), « l'habitant, ou le cher disparu », Les cahiers de la sécurité intérieure, n°49, 3è trimestre 2002.

Olivry (D), « L'utilité sociale de la participation : vers un pragmatisme social », in Cahiers du GERMES, n°11, décembre 1985.

Actes de colloque.

Abdelhadi (M), « Démocratie, management local et bonne gouvernance », Cinquièmes Rencontres Villes-Management, *Démocratie et management local*, 6-7 septembre 2001, Pau.

Arpaillange (C) , Montané (M-A), « La politique de la ville ou le management public saisi par la démocratie : velléité ou réalité ? », Quatrièmes Rencontres Villes-Management, *Démocratie et management local*, 16-17 novembre 2000, Nancy.

Huron (D), « Le dilemme de la relation élu-citoyen : accroître la légitimité de la politique mise en œuvre ou renforcer la participation des habitants ? », Quatrièmes Rencontres Villes-Management, *Démocratie et management local*, 16-17 novembre 2000, Nancy.

La Branche ((S), Warin (P), « La concertation du public construite par la recherche. Une étude rétrospective des productions scientifiques », *Journées du programme Concertation, Décision et Environnement*, Marseille, 11-12 mars 2003.

Lamarzelle (D), « Management territorial et démocratie participative », Quatrièmes Rencontres Villes-Management, *Démocratie et management local*, 16-17 novembre 2000, Nancy.

Maillard (de) (J), Lefebvre (C), « Management et démocratie : l'action publique face à des exigences contradictoires », Quatrièmes Rencontres Villes-Management, *Démocratie et management local*, 16-17 novembre 2000, Nancy.