

Faculté
de Droit &
des Sciences
Économiques



Université
de Limoges

Démocratie participative : Quelles innovations possibles pour les collectivités territoriales ?

Floryane DAURIAC

Master 2 Manager territorial et intercommunalités

2020-2021

Directeur de mémoire : Laurent Berthier

Sommaire

I) Les limites et résistances au déploiement des dispositifs de participation à l'échelle locale

A- Les contraintes juridiques

B- Les contraintes sociologiques

II) Les innovations de la participation locale

A) Les nouveaux mécanismes permettant aux collectivités territoriales de développer la participation

B) Une illustration : les projets urbains

Table des sigles

AFPA : Agence nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

CAA : Cours d'Administrative d'Appel

CIFRE : Convention Industrielle de la Formation par la Recherche

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CRPA : Code des Relations entre le Public et l'Administration

MARC : Mission d'Accompagnement pour la Ré-Activation des Conseils citoyens

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

QPV : Quartier Politique de la Ville

RIP : Référendum d'Initiative Partagé

Remerciements

Je remercie chaleureusement,

Marc Jeannot pour son accompagnement et son accueil au sein de l'association.

Laurent Berthier, mon directeur de mémoire qui m'a accompagné dans ce travail.

L'équipe de Terres de Cabanes avec qui je travaille au quotidien, Ines Mazalaigue, Oumar Kaba, Maëlle Hartmann, Richard Thévenot.

Mathieu Gandois qui m'a permis de découvrir l'association et m'a proposé ce service civique.

Toutes les personnes qui m'ont aidée, conseillée et soutenue lors de la réalisation de ce travail.

Introduction

“La “participation” est d’une grande actualité. On la recherche en toute chose”, explique Joëlle Zask¹, philosophe française spécialiste de la démocratie participative. Cette affirmation illustre l’essor de la démocratie participative en France ces dernières années ; l’inscription dans la constitution en 2003 du droit de pétition locale est un exemple parmi d’autres, de l’importance prise par la démocratie directe. La participation citoyenne reste pourtant aujourd’hui encadrée et cantonnée dans une démocratie représentative, qui est le fonctionnement politique prédominant en France. Mais l’importance qu’elle prend tant au niveau local que national, s’explique en partie par la crise que traverse notre système politique traditionnel. Le système représentatif “moderne” est issu du système parlementaire britannique et des révolutions américaine et française. De sa diffusion découle une “démocratie de pure délégation” où les citoyens ont le droit de vote et les élus le pouvoir décisionnel, sans remise en cause en dehors des élections. Le choix de ce système contre celui de démocratie directe, s’explique par le grand nombre de personnes gouvernées, l’éloignement intellectuel, géographique des citoyens de la prise de décision politique, il apparaît alors comme nécessaire la création d’une élite pour gouverner. L’éducation pour tous et toutes, l’amélioration des moyens de transports, les nouvelles technologies de l’information et de la communication (NTIC), sont des évolutions qui permettraient aujourd’hui de dépasser la nécessité d’un système purement délégatif. Aussi de nombreuses contestations à notre système politique apparaissent : les gilets jaunes, l’abstention grandissante aux élections, par exemple. Tous ces éléments sont des reflets de la crise que la démocratie représentative traverse. Une crise que les auteurs Braillon et Taddei qualifient d’universelle, ne concernant pas seulement l’occident. Phénomène général, toutes organisations représentatives à une échelle nationale (institutions publiques, parti politique, syndicats, religion, entreprises, organisations patronales) semblent en souffrir, à contrario des associations locales qui sont plus préservées. Phénomène irréversible, selon ces auteurs, du fait de la réduction de la distance entre les élus et les citoyens : “*Dans ces conditions, ce n’est plus seulement la qualité de l’offre politique qui est en cause (il suffirait alors d’améliorer les programmes politiques, ce qui est utile, mais donne faussement à penser que nous ne serions qu’en présence d’une crise conjoncturelle), c’est le contrat de délégation, qui instituait la démocratie traditionnelle qui est obsolète et donne naissance à une relation nécessairement d’un type nouveau entre citoyens et élus.*”²

C’est dans ce contexte qu’on assiste à une émergence de la démocratie participative dès les

¹ Zask, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le Bord de l’Eau, 2011

² Braillon, Taddei, *Vers une démocratie participative*, La découverte, 2002

années 1960-1970. Ainsi, elle est pensée et proposée en premier lieu dans les quartiers d'habitat social. En effet, cette démocratie est très tôt associée à la politique de la ville, notion que nous retrouvons dans le rapport de Dubedout de 1982, maire de Grenoble et fondateur du programme Développement social des quartiers en 1981. Cette participation citoyenne sort du cadre habituel de la politique de la ville, avec la mise en œuvre de différents dispositifs comme : les budgets participatifs, l'enquête publique, le droit de pétition ou plus récemment le référendum d'initiative partagée (RIP) intégré à la constitution en 2008. On retrouve différentes dispositions constitutionnelles dans l'article 72-1 concernant la démocratie locale, le droit de pétition des citoyens à destinations des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; le référendum local, l'initiative revient ici à l'assemblée, il permet seulement de demander l'avis des citoyens ; ainsi que la possibilité d'inscrire dans la loi la consultation des citoyens lors de modification territoires des collectivités. Il s'avère que la loi de 2015, concernant la fusion des régions a abrogé la nécessité de consulter les citoyens dans le cadre d'une fusion de collectivités. De plus, que ce soit le droit de pétition ou le référendum, ils sont très peu utilisés par les citoyens et les élus. Il s'avère que la plupart des dispositifs de participation citoyenne sont désertés par les administrés concernés. Cela peut s'expliquer en partie par la lourdeur juridique et la difficulté à mobiliser des outils tel que le RIP, utilisé une seule fois en 2019 sans succès, concernant la question de la privatisation de l'aéroport de Paris, ou le droit de pétition. Par ailleurs, la plupart des mécanismes de participation locale, tels que les conseils de quartiers, ne permettent pas une réelle implication citoyenne. En effet, dans le cadre des projets urbains, les décisions sont prises par les élus et les projets déjà définis au moment des consultations citoyennes. Zask dans son essai sur les formes démocratiques de la participation, qualifie ces phénomènes de "participation factice" : l'objectif serait plus de valider et légitimer la structure qui organise que de permettre aux citoyens de co-construire un projet. Pourtant, l'essor de la démocratie directe repose sur un besoin de légitimation des institutions publiques et des élus dans le cadre de la crise que traverse la démocratie représentative. Cependant certains élus, par leur attachement à leurs prérogatives, sont réticents à mettre en œuvre ce que Arnstein³ nomme le "*pouvoir effectif des citoyens*". Malgré tout, de nombreuses innovations émergent, notamment à une échelle locale, pour permettre aux citoyens et citoyennes de s'investir dans la vie publique et donc dans des potentiels dispositifs de consultation, de co-construction de projets urbains qui les concernent. Nous pouvons observer que les institutions publiques cherchent à renouveler la démocratie locale. Afin d'illustrer cela nous allons nous appuyer sur des exemples concrets, rencontrés dans le cadre d'un service civique à Limoges.

³ Sherry Arnstein propose son échelle de la participation, *Ladder of Citizen Participation*, en 1969

L'association « Les Amis de la Dronne » a été créée en 2009, à Bussière-Galant, en Haute Vienne, par Marc Jeannot et Corinne Tornabène, autour d'un écolieu⁴ nommé "Terres de Cabanes". L'objectif de l'association est alors d'apprendre à vivre autrement et de promouvoir des alternatives écologiques. Au fil du temps, l'association s'est spécialisée dans l'auto-construction, le jardinage et la sensibilisation aux gestes éco-citoyens ; d'abord, par le biais d'animations, de formations, d'expérimentations au sein de l'écolieu, puis par de la promotion de l'auto-construction auprès de partenaires à partir de 2016. Le constat de l'addition des inégalités sociales et environnementales, poussent ensuite, l'association à se tourner vers un nouveau public : les habitants de quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Ainsi en 2017, Terres de Cabanes crée son premier jardin coopératif à Verneuil-sur-Vienne, un espace destiné aux habitantes et habitants du Val de l'Aurence en coopération avec l'Interval, espace de vie social situé au Val de l'Aurence Sud .Cet espace a aussi permis d'accueillir des scolaires afin de mener des actions de sensibilisation auprès des jeunes publics. Ensuite, en 2018, Les Amis de la Dronne ont décidé d'ouvrir un « atelier d'insertion » par le travail du bois, destiné à des jeunes en rupture sociale, dans des locaux au sein de l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA) Babylone à Limoges. Dans cette même continuité à ouvert le 1er juin 2021 un chantier de réinsertion autour de la démolition sur le même site. En 2019, dans le cadre de son travail autour du jardinage, l'association a pris en charge l'animation d'un nouveau jardin coopératif au cœur du quartier du Val de l'Aurence Nord (Annexe 1). L'association est aujourd'hui divisée en cinq pôles (Annexe 2). Celui de l'insertion situé à l'AFPA Babylone, celui de l'animation et de la sensibilisation, de la coopération au Val de l'Aurence qui comprend des jardins coopératifs et un groupement d'achat, un pôle formation à Bussière-Galant et un pôle de direction et d'administration.

C'est au sein de cette association que j'effectue un service civique depuis le 1er février 2021, pour traiter la question de la promotion de la participation des habitantes et habitants dans des dispositifs de développement de l'agriculture urbaine. Il s'agit de travailler en coordination avec les animateurs du terrain, œuvrant dans l'association auprès des publics du quartier du Val de l'Aurence. Trois terrains d'expérimentation étaient prévus initialement : le jardin coopératif des étoiles au Val de l'Aurence, celui de Verneuil-sur-Vienne et de la résidence intergénérationnelle Montégut, où l'association effectue une mission d'animation pour Limoges Habitat. Cette situation a évolué depuis février 2021, en effet, la résidence Montégut a très vite été écartée du sujet d'étude. De par la spécificité du terrain (26 logements seulement) et l'inexistence du jardin avant juin 2021, finalement constitué de seulement trois

⁴ C'est un lieu de vie en transition vers un idéal écologique, solidaire, en équilibre économique

jardinières. Par la suite, le site de Verneuil-sur-Vienne a aussi été mis de côté, en effet le salarié qui s'en occupait est parti de l'association, sans être remplacé à ce jour. Parallèlement, un nouveau projet de jardin coopératif va voir le jour au Val de l'Aurence Sud, cette fois-ci sous l'impulsion du bailleur social « Limoges Habitat ». Terres de Cabanes est à nouveau pressenti pour prendre en charge sa gestion et son animation. Dans cette perspective, l'élaboration de propositions opérationnelles d'une démarche participative en amont du projet, a été rajoutée aux missions du service civique. Cette proposition ne sera malheureusement pas présentée ici, les discussions avec Limoges Habitat étant toujours en cours.

L'objectif de ce service civique est donc de développer des démarches qui permettent et incitent les habitantes et habitants à s'impliquer, s'approprier les projets et les espaces d'agriculture urbaine. Considérant que cette appropriation des espaces, par le biais de l'agriculture a de nombreux avantages et objectifs :

- Améliorer l'autonomie alimentaire, la qualité et la diversité de l'alimentation.
- Réduire les inégalités, de tels projets peuvent donc avoir un impact sur l'alimentation, ainsi que la qualité de vie, l'accès à la nature, l'éducation, l'insertion sociale ou professionnelle pour exemple.
- Développer une vie de quartier, en créant un lieu de vie, d'échange, émulateur de lien social. Ces espaces peuvent contribuer à lutter contre l'isolement, permettre de rencontrer ses voisins, de favoriser le dialogue, le partage d'expérience, l'entraide, la solidarité.
- Favoriser la citoyenneté par l'expérience du vivre ensemble tout en faisant émerger des préoccupations communes qui unissent les gens. Elle peut favoriser l'implication citoyenne dans le quartier.

Pour l'association, il est nécessaire que les habitants s'approprient des terres au sein de leur quartier, mais aussi en périphérie, afin de développer une culture accessible, mais aussi une vraie culture maraîchère et pour répondre à leurs besoins du point de vue alimentaire. C'est pour cela que Terres de Cabanes propose un travail au cœur du Val de l'Aurence Nord, associé au jardin à Verneuil-sur-Vienne. Aujourd'hui, l'association est un acteur nécessaire et pour le moment, incontournable, afin de faire fonctionner ces lieux d'agriculture urbaines (animations, entretiens). Leur volonté est que les bénévoles finissent par prendre en charge ces lieux de vies et d'agriculture, de façon autonome. La mission principale de ce stage est donc de réfléchir aux démarches à mettre en place afin de permettre cette transition. Les deux jardins étudiés sont situés au sein du Val de l'Aurence, constitué aujourd'hui de deux QPV, le Nord et le Sud. Ce sont aussi deux projets élaborés et voulus par des institutions publiques,

qui délèguent le portage de cette mission à une association spécialisée. Le jardin coopératif des étoiles appartient à la Ville de Limoges. Ce jardin est intégré au « parc des étoiles », construit dans le cadre du Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), *Quartier en mieux*. Le futur jardin du Val de l'Aurence Nord est un projet de Limoges Habitat, aussi élaboré dans le cadre de *Quartier en mieux*. C'est à partir de ces deux études de cas, que nous avons pu observer de quelle manière les institutions publiques cherchent à innover et à donner un second souffle à la démocratie participative locale.

Nous pourrions problématiser ainsi notre réflexion : De quelle manière l'essor de la démocratie participative au niveau territorial, amène-t-elle les collectivités territoriales et leur groupement à innover pour permettre la participation citoyenne ?

Nous allons dans un premier temps faire un état des lieux des résistances des dispositifs de participation au niveau local, pour comprendre l'inefficacité de la démocratie participative, telle que pensée et mise en œuvre à ce jour. Puis nous nous pencherons sur les innovations élaborées par les collectivités territoriales, de manière clandestine ou non, qui permettraient à la démocratie participative d'exister et de se renouveler.

I) Les limites et résistances du déploiement des dispositifs de participation à l'échelle locale

Les dispositifs de participation à l'échelle locale sont de plus en plus recherchés par les institutions publiques, pour autant on peut identifier de nombreuses résistances qui expliquent leur difficile mise en place ou le fait qu'ils ne permettent pas d'atteindre une participation effective. Ces contraintes peuvent être inhérentes aux dispositifs existants, mais elles peuvent aussi résulter de l'organisation de la société et donc découler de facteurs sociologiques.

A- Les contraintes juridiques

Les dispositifs de participation existants à l'échelle locale sont récents, la décentralisation fut une première étape dans le renforcement de la démocratie locale. La loi relative à l'administration territoriale de la République du 2 février 1992 (ATR), marque le début d'une démocratie participative dans la législation, renforcée par la réforme constitutionnelle de 2003, qui introduit le référendum décisionnel. Mais la mise en place et l'efficacité des différents dispositifs locaux de participation, est rendue difficile par les différentes contraintes techniques et temporelles qui les entourent, ainsi que par des résistances que l'on peut qualifier de structurelles et juridiques.

1) Les contraintes techniques et temporelles

La participation habitante est aujourd'hui promue autour de projets urbains d'envergures, par exemple l'aménagement de la place de la République à Limoges. Ainsi sont proposés des enquêtes publiques, des consultations lors de la mise en œuvre de ce type de projet par les collectivités locales. L'exemple du NPNRU permet d'illustrer parfaitement cet état de fait. L'existence d'une participation habitante dans le cadre du NPNRU est une obligation légale, il s'avère que les politiques nationales de participation se concentrent particulièrement sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville et ceux depuis les années 1970. Aujourd'hui la loi du 21 février 2014, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite Lamy, impose des dispositifs de participation à mettre en place dans le cadre du NPNRU et des contrats de ville 2014-2022. On y retrouve les conseils citoyens et les maisons du projet, ces dernières ont comme objectif de permettre l'information et parfois la consultation autour du NPNRU sur le quartier concerné. Les conseils citoyens, qui selon l'article 7 de la loi Lamy, doivent être "*mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville*", regroupent des habitants et des acteurs locaux dans deux collèges spécifiques, les habitants devant constituer a minima la moitié des membres du conseil. Cette instance est considérée comme le relais des habitants, elle est donc associée aux démarches de consultation et de participation au sein des NPNRU. Or souvent les conseils citoyens, fonctionnent difficilement, c'est le cas à Limoges où les collectivités ont missionnés un bureau d'étude pour réfléchir à comment remobiliser les conseils. Ces difficultés peuvent s'expliquer par le doublon avec les conseils de quartiers. De plus l'agenda des collectivités est contraint et l'élaboration de projets urbains demande de nombreuses connaissances techniques, il est souvent difficile pour des conseillers citoyens d'appréhender les différents projets dans leur ensemble. En effet, les agents techniques qui élaborent les projets urbains, sont qualifiés et rémunérés pour ce faire, or les conseillers citoyens sont eux bénévoles. Une première distanciation s'opère, les seuls conseillers qui peuvent être suffisamment investis ne doivent donc pas travailler, ainsi une partie des habitants sont de facto exclus, ceux qui travaillent, mais pas seulement, ceux en recherche d'emploi, qui s'occupent de leurs enfants par exemple. Nous avons donc des premières résistances qui apparaissent, l'impossibilité pour les conseillers de se former et d'être suffisamment disponibles pour participer pleinement, est donc d'être insérés dans une "participation effective", au sens que lui donne Sherry Arnstein. Ces contraintes techniques et financières s'étendent à tous les dispositifs de participation, en effet aller plus loin que le stade de la consultation apparaît comme impossible sans des moyens humains et financiers plus conséquents.

L'exemple du NPNRU permet ici d'illustrer pourquoi la mise en œuvre actuelle des

politiques publiques ne permet pas d'aller vers une participation effective des habitants ou citoyens dans l'élaboration de projets urbains. La contractualisation avec l'agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) apporte de nombreuses contraintes d'ordre financière, technique ainsi que temporelle. La mise en œuvre d'un programme de renouvellement urbain est chronophage, en effet, le temps dévolu, et au vu de toutes les étapes à respecter, restreint les possibilités de faire participer les habitants lors de tout le processus. Le calendrier est calé sur celui de l'ANRU qui doit valider toutes les démarches, qui doivent dans un premier temps être le résultat d'un accord de tous les acteurs locaux impliqués. Par la suite arrive le moment des études urbaines pour affiner le programme, qui doit à nouveau être validé par l'ANRU et s'il n'y a pas eu de problème dans le processus, les actions de renouvellement urbain peuvent finalement commencer. Pour exemple à Limoges le protocole de préfiguration a été validé par l'ANRU en 2017, ce dernier contient notamment les orientations et axes stratégiques. Le programme de renouvellement urbain concernant Beaubreuil et le Val de l'Aurence est passé devant l'ANRU en décembre 2019, la convention a été signée en 2020. Mais une partie du projet devait être retravaillé et repasser devant l'ANRU en 2021. Tous ces éléments ne permettent donc pas forcément aux agents de prendre le temps de consulter les habitants en amont, notamment avant la définition des orientations stratégiques. Cet exemple montre que les projets élaborés initialement ne sont pas forcément ceux validés et mis en œuvre, ainsi au sein des collectivités les agents et politiques peuvent être résistants à impliquer les habitants en amont du processus, par peur de créer des frustrations ou des incompréhensions autour de l'évolution du projet. Il semble donc plus sûr d'informer et de consulter les habitants ou citoyens une fois le projet validé, ou du moins les grands axes, mais cela induit que la participation ne sera que superficielle. De fait, elle sera soit limitée à de l'information, voir de la consultation ou sera cantonnée à des détails du projet, une partie des espaces verts au sein des projets, ou l'aspect de pavés en centre ville.

La contrainte financière autour des projets est un autre argument qui explique que les pouvoirs publics ne mettent en œuvre qu'une forme de participation superficielle des habitants, une fois les projets validés par les instances décisionnelles locales ou nationales. Par exemple, dans le cadre du NPNRU, une validation du projet par l'ANRU est obligatoire, permettant notamment d'obtenir les financements nécessaires de cette dernière. Ainsi au regard de ces éléments les différents acteurs inscrits dans la démarche de contractualisation, ne veulent pas prendre le risque d'inclure les habitants dans les processus décisionnels. Il y a le risque de ne pouvoir respecter les décisions ou envies des habitants, la difficulté de les consulter sur des sujets techniques et juridiques et les problématiques liées au temps long. D'autres contraintes financières existent et pèsent sur les collectivités territoriales et leur

groupement, comme les restrictions financières. Elles impliquent des logiques de mutualisation, d'une multiplication des missions pour les agents. Il est donc difficile de consacrer suffisamment de temps à une démarche de participation, qui demande pourtant de nombreux investissements, y compris en moyen humains pour qu'elle fonctionne.

La contrainte temporelle revêt un d'autres aspects dans le cadre de projets urbains d'envergures, notamment le temps de la réalisation. Le temps entre la première réflexion dans les services autour d'un projet urbain et de sa finalisation est extrêmement long, le NPNRU l'illustre parfaitement, les premiers axes ont été définis en 2017, les travaux n'ont toujours pas commencé dans certains quartiers en 2021 et la fin du projet n'est pas prévu avant 2030. Une participation effective aurait donc dû commencer dès 2016-2017, une première consultation a par ailleurs eu lieu, mais aujourd'hui les quelques citoyens impliqués, ont l'impression de ne pas avoir été écoutés ou que cette consultation n'a mené à rien. Ce risque explique donc qu'il soit peu envisagé d'impliquer les citoyens en amont d'un projet.

La temporalité politique ajoute elle aussi une résistance, les collectivités territoriales sont dirigées par des assemblées délibérantes et un exécutif constitués d'élus. Ces derniers sont décisionnels et valident ou non les projets élaborés par les agents techniques. Les élus sont renouvelés de manière classique tous les six ans, or comme nous venons de le voir la temporalité d'un projet urbain est bien plus importante, ainsi un changement de majorité ou tout simplement de personne peut influencer sur les axes et réalité d'un projet urbain, quelque soit l'avis des citoyens potentiellement consultés. Ainsi un décalage existe entre les temporalités politiques, techniques et citoyennes qui contraignent la mise en place d'une démarche de participation.

2) Les contraintes structurelles et juridiques

Les résistances qui découlent de la question politique dépassent la question de la temporalité. De fait, le système politique actuel qu'est notre démocratie représentative explique, en partie, que les différentes contraintes évoquées précédemment ne puissent être résolues. En effet, dans le cadre de la démocratie représentative les citoyens sont amenés à participer à la vie publique et politique dans le cadre du vote, lorsqu'ils choisissent leurs représentants. Ces derniers sont donc les élus, au niveau local et national, ils détiennent le pouvoir décisionnel. C'est pour cela que sans volonté politique particulière les actions de participation des habitants resteront minimales ou assez classiques et donc superficielles : c'est-à-dire de l'information sur le projet pour que les citoyens aient connaissance des éléments du projet qui concerne leur milieu de vie et de l'accompagnement pour pouvoir répondre aux peurs, incompréhensions, les thématiques de la mémoire sont très présentes

dans les démarches de participation. Mais aussi de l'observation et de la concertation en ce qui concerne l'usage des espaces publics, par exemple. Une agente de développement de la Ville de Limoges qualifie la démarche de participation des habitants dans le cadre du NPNRU, *Quartier en mieux* : “*D’acupuncture urbaine, c’est-à-dire mettre en place des micros actions*”, on peut donc remarquer que les agents même n’ont pas l’ambition de mettre en place une réelle démarche de démocratie participative, qui aille au delà de l’information et de la participation.

La résistance face à la démocratie locale s’explique ainsi par l’histoire politique et le fort attachement à la démocratie représentative de la classe politique. De plus différentes craintes émergent lorsqu’il s’agit d’instituer des processus de démocratie directe au niveau local. Celle d’un déséquilibre des pouvoirs locaux, qui doivent déjà faire face à un affaiblissement dû au manque de moyens financiers, aux compétences croisées par exemple. En outre donner des canaux direct d’expression et décision au citoyens locaux, pourrait participer à une remise en cause de l’autorité de l’État et donc de l’unité nationale. Les élus locaux vont rarement aller vers une démarche qui les dépossède de leur pouvoir décisionnel, mais cela peut aussi s’expliquer par la tradition représentative française où les citoyens participent à la démocratie par le vote. L’importance de cette tradition s’observe dans les discours politiques actuels. C’est ce que dit le président Macron lors de son discours à l’issue du Grand Débat national, le 25 avril 2019, tout en constatant que les citoyens “*veulent participer davantage*”, proposant que le droit de pétition soit renforcé : “*Je souhaite ensuite qu’au niveau local, on puisse renforcer le droit de pétition. Au niveau local en définissant une forme de droit d’interpellation des élus au-delà d’un certain seuil qui sera à définir les citoyens doivent pouvoir obtenir d’inscrire à l’ordre du jour d’une assemblée locale*”. Il réaffirme tout de même l’importance des élus. “*Je crois aux élus, je crois aux élus de la République parce que l’élu a une légitimité, celle que lui procure l’élection. Si on se met à dire, quand il s’agit des décisions de la cité, l’avis, la vision d’un citoyen est aussi importante que celle du maire, elle l’est en tant que citoyen, mais le maire est allé à l’élection. Il a obtenu une légitimité et donc je pense qu’il faut consolider cette place de nos élus dans la République.*” Cette tension entre la représentativité et le participatif, qui permet aujourd’hui de renforcer la légitimité du système politique, explique en partie les résistances inhérentes aux dispositifs de participation. En effet, ils doivent donc s’inscrire juridiquement dans un système représentatif, tout en permettant une participation minimum des citoyens. Ces derniers restent en premier lieu des électeurs, même si de plus en plus de mécanismes leur permettent de participer à la vie démocratique locale. Notamment parce que les décisions légales prises par les assemblées délibérantes, pourtant élues au suffrage universel, sont de plus en plus remises

en question et que les citoyens considèrent qu'ils doivent pouvoir s'investir dans les processus décisionnels plus régulièrement qu'au moment des votes. Le droit doit donc permettre la participation, tout en la limitant, ce qui explique que les collectivités territoriales cherchent aujourd'hui à innover pour parfaire les démarches de participation qu'elles peuvent proposer sur leur territoire.

Certaines contraintes et résistances sont inhérentes aux systèmes juridiques des procédés de participation. Cette tradition de méfiance envers la démocratie locale, induit que les dispositifs se trouvent fortement encadré par les textes. Ces régimes juridiques sont souvent très stricts, ainsi leur utilisation est difficile et lourde, ils sont donc peu mis en œuvre. C'est par exemple le cas des procédés de consultations, des référendums. Ces derniers peuvent être deux types, un consultatif et l'autre décisionnel. Le premier, issu de la loi du 6 février 1992, ne permet aux citoyens que de donner un avis consultatifs sur une question traitant d'une affaire de la collectivité, de plus l'initiative est contrôlée par l'assemblée délibérante. Concernant celui décisionnel, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi organique du 1er août 2003, il doit être adopté à la majorité des suffrages exprimés, si la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin, à défaut il revêt un caractère d'avis simple. Cette double majorité est donc contraignante. En outre, ce type de dispositif est aussi utilisé par les maires pour s'opposer aux politiques étatiques, ce dévoiement permettrait de faire pression par la légitimité populaire, alors même que les collectivités n'auraient donc pas les moyens légaux pour respecter la décision du référendum local.

Le droit de pétition est un autre exemple de dispositif de démocratie directe qui est complexe à utiliser, non pas tant par sa lourdeur juridique, mais par les incertitudes qui l'entourent. On retrouve ce droit à l'article 72-1 de la Constitution : « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivités territoriales peuvent, par l'exercice d'un droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité territoriale d'une question relevant de sa compétence* ». Différentes incertitudes subsistent autour de son encadrement juridique, comme les conditions de déclenchement, les conditions de fond. De plus, ce dispositif n'est seulement qu'une demande, en effet l'assemblée délibérante peut choisir ne pas traiter la question portée par le dispositif de pétition.

Ainsi les dispositifs classiques de démocratie directe sont complexes, lourds à utiliser ce qui rend peu efficiente cette dernière au niveau local. En effet, si l'on veut prendre des initiatives pour le collectif, on doit répondre à des demandes juridiques et administratives strictes, complexes. Un état de fait renforcé par la multiplication des canaux et du types de communication institutionnelles, l'information étant considérée comme un préalable à la

participation, elle en tout logique une place primordiale dans l'action des collectivités. Pour autant, cette surenchère d'informations ne permet pas aux citoyens d'être sûr-informés, mais elle a tendance à noyer ces derniers, qui auront du mal à connaître les informations pertinentes pour un projet par exemple. De plus la participation est réfléchie selon les textes comme étant de la seule compétence du législateur, toutes formes de participation citoyenne sortant du cadre législatif, serait donc illégale. De fait, la Constitution précise que c'est le législateur qui est compétent pour définir le contenu de la libre administration des collectivités territoriales, il en va de même pour la Charte européenne d'autonomie locale, qui dans son article 3 précise que les procédés participatifs doivent être élaborés dans une cadre législatif.

B- Les contraintes sociologiques

Les contraintes qui découlent du régime juridique des dispositifs, ainsi que celles structurelles liées à notre système politique sont donc nombreuses et permettent de comprendre pourquoi la démocratie participative a du mal à exister sur nos territoires. En outre, à cela s'ajoutent des résistances sociologiques, issues du fonctionnement de ce système politique évoqué précédemment. En effet, tous les dispositifs de démocratie directe se calquent sur la conception de la citoyenneté française, à cela s'ajoutent différents facteurs d'auto-exclusion que mettent en œuvre certaines parties de la population.

1) Citoyenneté restrictive

La citoyenneté est un statut, un concept juridique pourvu d'une dimension sociale, qui complique de ce fait sa définition. Plusieurs éléments juridiques peuvent constituer sa définition, la citoyenneté est l'appartenance à un groupe. Ce groupe est la nation, la citoyenneté implique une participation à la vie politique, c'est ainsi un des éléments constituant de la démocratie. En France la citoyenneté est liée à la nationalité française, elle peut s'obtenir de plusieurs manières soit par attribution ou par acquisition. Par attribution on y retrouve le droit de sang, qui concerne toute personne dont au moins un des parents est français ; et le double droit du sol, un enfant né en France d'un parent étranger lui aussi né en France. L'acquisition de la citoyenneté peut se faire avec le droit du sol, un enfant né en France de parents étrangers peut l'acquérir à sa majorité sous certaines conditions de lieu de résidence ; la naturalisation, concerne les étrangers majeurs vivant depuis au moins cinq ans sur le territoire français ; le mariage, les conditions sont issues de la loi du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration ; la possession d'état. La citoyenneté s'appuie sur un ensemble de droits et d'obligations, que l'on peut retrouver dans la Charte des droits et

devoirs du citoyen français, à l'article 21-24 du Code Civil, approuvé par un décret du 30 janvier 2012, on y retrouve le droit de vote, qui est la première voie de participation, des droits civils et politiques, des droits sociaux (protection sociale, droit au travail). Concernant les devoirs issus de la citoyenneté on peut parfois y retrouver le vote, comme en Belgique, les impôts, le jury d'assise.

Aujourd'hui différents enjeux autour de la citoyenneté émergent, notamment par une crise de la citoyenneté. Elle se manifeste par une défiance grandissante des citoyens vis-à-vis des politiques, des élus. Ce qui est symbolisé par un désintérêt pour la vie politique ou des critiques systématiques plus ou moins violentes, cela se retrouve aussi dans la difficulté de trouver des élus locaux, notamment dans les petites communes. A cela s'associe une montée en puissance des "incivilités", l'effacement du sentiment d'appartenance à une même nation. Ainsi que des replis identitaires de certaines catégories de population alors même que l'objectif de la citoyenneté est de fédérer ces différentes catégories. Différentes réflexions émergent donc pour renouveler la citoyenneté, en effet le lien à la nation n'est plus suffisant. Des formes juridiques telles que la citoyenneté supranationale ou infra-étatique apparaissent.

La citoyenneté reste la base du fonctionnement de notre système démocratique, ainsi la démocratie directe s'appuie sur cette catégorisation pour permettre à la population de s'investir au-delà du vote dans la vie publique et politique. Dans la plupart des dispositifs, y compris le vote, il faut être inscrit sur des listes électorales, ce qui est possible pour les individus âgés de plus de 18 ans et ayant la citoyenneté française. De ce fait, une partie des personnes habitants en France sont exclus de la vie publique, dans le sens où ils n'ont donc pas la possibilité de participer aux différents dispositifs, n'y même de voter en France. En effet, c'est ce que relève le rapport au ministre délégué chargé de la ville, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, en 2013, "une partie importante des citoyens de s'exprimer aux élections du fait de leur condition d'étrangers n'appartenant pas à la communauté européenne, malgré leurs contributions à la société française (impôts, vie associative, etc)".⁵. Les jeunes et les plus précaires sont les premiers concernés par cette exclusion du jeu politique représentatif, qui est amplifié par un retrait dû à une « non inscription » sur les listes électorales, de 25 à 30% des français en âge de voter en 2013.

Cela explique donc en partie l'échec des dispositifs participatifs, le juge administratif ayant confirmé cette restriction de participation à l'inscription sur les listes électorales. Il a rendu inconstitutionnel une décision du département de l'Essonne d'ouvrir la procédure de pétition aux habitants et non seulement aux électeurs de la collectivité, CAA Versailles, 6/11/2014, Département de l'Essonne. Ce principe est donc un obstacle juridique à la participation

⁵ Bacqué, Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Pouvoir d'Agir, Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville, 2013

habitante au niveau local, pour l'auteur Mégevand⁶ donner le droit de vote aux étrangers, lors des élections locales, serait la première étape pour permettre l'élaboration d'une démocratie participative. Cela permettrait d'élargir la conception de la citoyenneté et donc d'élargir la possibilité de participer aux dispositifs de participation.

2) Des facteurs d'auto-exclusion

Les dispositifs de participation incluant les citoyens et/ou habitants ne recueillent qu'une faible mobilisation, de nombreuses raisons peuvent être mises en avant pour expliquer ce phénomène. Nous nous attarderons sur les facteurs que nous pouvons qualifier d'auto-exclusion.

Le type de participation proposé participe aussi à expliquer que les habitants ou les citoyens décident de ne pas s'investir dans les processus de participation. En effet, nous avons déjà évoqué la superficialité de celle-ci, notamment le fait qu'une participation effective n'était pas recherchée, mais qu'elle était élaborée seulement pour permettre l'information et la consultation. C'est un fait que relèvent les acteurs relais des institutions sur le terrain, dans le cadre du NPNRU à Limoges. En effet, pour eux la faible mobilisation des habitants provient en partie du fait que les habitants ont conscience que le projet est déjà décidé et qu'il ne s'agit majoritairement que d'actions de communication : *“Il ne faut pas s'étonner que les gens, ils ne viennent pas. Les habitants, ils ne sont pas bêtes, ils savent que tout est déjà décidé. Dire qu'on va faire participer les habitants, c'est pour se donner bonne conscience. C'est-à-dire que si les habitants disent qu'ils ne sont pas d'accord avec l'entrée ville, tant pis.”* Salarié d'un centre social

De plus, il leur paraît étrange de demander à des personnes qui ne vont plus habiter dans le quartier, par choix ou obligation, de se projeter dans l'avenir de celui-ci, ainsi l'intérêt de ces démarches pour les habitants est assez faible. De fait, de nombreux habitants des QPV vont être relogés en dehors du quartier lors des nombreuses démolitions entreprises dans le cadre du NPNRU. *“Comment tu peux te projeter sans savoir comment ça va devenir et en plus en sachant que tu vas peut-être plus habiter ici. Moi ça me questionne, tu habites dans ton appart, tiens ta rue elle s'agrandit il faut que tu réfléchisses comment tu voudrais que ce soit, mais on va virer ta baraque et tu vas habiter ailleurs.”* Médiatrice socioculturelle

D'autres raisons expliquent cette faible mobilisation, la forme des actions, réunions qui ne correspondent pas à des formes de mobilisations accessibles aux habitants, en outre

⁶ Mégevand, *Participation des habitants : de l'expression des différences à l'enjeu de cohésion sociale*, Hommes & Migrations, 1999

elles favorisent l'émergence de facteurs d'auto exclusion. La langue, en est un premier, qui n'est jamais pris en compte par les institutions, elle explique que seulement une petite partie d'habitants s'investit, en effet de nombreux habitants maîtrisent mal ou pas le français. *“Il y a beaucoup de gens qui ne parlent pas très bien français et on se met pas du tout à leur place. On invente rien pour pouvoir leur expliquer, donc tu te retrouves toujours à faire les choses avec les mêmes personnes : qui parle bien français, qui sont là depuis longtemps. Et pour les autres, rien n'est réfléchi. On ne peut pas leur demander de participer s'ils comprennent un mot sur quatre de ta phrase. Donc ceux qui participent sont ceux qui comprennent tout en français.”* Médiatrice socioculturelle

Au-delà de la maîtrise d'une langue commune, le fonctionnement, les codes des habitants sont très différents de ceux des acteurs institutionnels. *“Le problème c'est aussi qu'on a pas les mêmes codes, on parle pas le même langage, c'est con à dire mais c'est ça. Moi je sais que des fois quand j'avais des choses à dire, je passais par quelqu'un d'autre, j'y allais pas en direct, si je voulais avoir une information j'y allais pas frontalement.”* Ancien salarié d'une structure associative.

Cette même personne explique que rien que le vocabulaire utilisé n'est pas forcément compris, les acteurs institutionnels ayant un langage technique, par exemple les habitants ne saisissent pas les différences entre les institutions, entre la Ville ou Limoges Métropole et la démarche partenariale ne favorise pas la compréhension. Dans le cadre de *Quartier en mieux*, aux Portes-Ferrées, des habitantes, et des acteurs relais, expliquaient qu'elles ne se sentaient pas légitimes de venir lors des réunions ou d'intervenir, en conséquences de ces différents facteurs. Ce sentiment d'illégitimité est un puissant facteur de mise en retrait d'habitant dans les processus de participation et participent à leur échec. Ces facteurs structurels à l'organisation de notre société expliquent aussi que la population ou du moins une partie d'entre-elle développe ce sentiment et choisit de s'auto-exclure. De fait, ne pas maîtriser la langue, ne pas avoir un emploi stable sont des exemples de facteurs qui incitent les habitants à se tenir à l'écart de la vie publique et donc des dispositifs de participation. Cela s'explique par les difficultés de compréhension qui découlent d'une maîtrise de la langue, de la valeur qui est accordée au travail dans notre société et donc de la valorisation sociale qui en découle. En outre à cela s'ajoute le statut de non citoyen, en effet les conséquences de la citoyenneté restrictive peuvent participer à ce qu'une partie de la population se mette d'elle-même en retrait des dispositifs institutionnels de participation. De plus, ces différents facteurs sont souvent cumulatifs. Les dispositifs de participation sont mis en échec par ces schémas sociologiques, car ils se retrouvent restreint à une même catégorie de la population et se retrouvent donc dans l'incapacité de représenter l'intérêt général.

II) Les innovations de la participation locale

L'échec des dispositifs institutionnels de démocratie participative ou de proximité, incite les collectivités ou même la législation à réfléchir à de nouveaux modes de participation, qui pourraient pallier la lourdeur des dispositifs déjà existants. Ainsi de nouveaux mécanismes sont développés et mis en place à l'échelle locale pour faciliter l'exercice d'une participation sur le territoire. A cela s'ajoute une volonté de la part des collectivités d'innover et de créer de réels espaces de co-constructions, dans le cadre notamment des projets urbains.

A- Les nouveaux mécanismes permettant aux collectivités territoriales de développer la participation

Nous allons aborder dans un premier temps les mécanismes législatifs les plus récents qui marquent cette recherche d'ouverture pour une plus grande efficacité des politiques participatives, puis nous verrons de quelle manière les collectivités innoveront dans leur approche de la démocratie locale et participative.

1) Des mécanismes dépassant la citoyenneté

La démocratie participative évolue tout en cherchant à être plus efficace et à dépasser les résistances que nous avons mentionnées plus tôt, cette évolution est symbolisée par la création au niveau législatif de différents types de conseils, qui sont mis en place à destination d'habitants, afin que ces derniers puissent s'investir sur différents projets locaux. Ils peuvent potentiellement mener à bien des projets sur leur territoire ou participer aux consultations et aux réflexions autour de projets menés par les collectivités. Ce sont des instances consultatives, qui cherchent à faciliter la participation citoyenne et ou habitante et sont des interlocuteurs vers lesquels les institutions peuvent se tourner, afin de faire participer les habitants ou citoyens. Ces conseils peuvent par ailleurs dépasser la contrainte de l'inscription électorale, étant donné que l'entrée dans ces conseils peut se faire sur la base du volontariat. Nous allons développer trois types de conseils existant aujourd'hui localement.

Les conseils de quartiers sont instaurés par la municipalité et obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants, selon la loi Vaillant qui les a créés en 2002. C'est un des dispositifs qui participent à la mise en œuvre d'une démocratie participative. Leurs missions et composition sont décidées localement, selon la loi, les maires peuvent les associer à des problématiques concernant le quartier, spécifiquement dans le cadre de la politique de la ville par exemple. Ces conseils sont aujourd'hui critiqués pour leur manque d'indépendance

vis-à-vis du maire et des élus, ainsi que pour leur confusion avec les conseils citoyens.

Les conseils citoyens sont issus de la loi Lamy, du 21 février 2014, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ils doivent selon l'article 7 être "*mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville*", regroupant des habitants et des acteurs locaux dans deux collèges spécifiques, les habitants devant constituer a minima la moitié des membres du conseil. Selon la législation, les conseillers citoyens doivent être désignés par tirage au sort au sein du quartier et sur candidature. Dans les faits, différentes collectivités n'ont pas choisi d'utiliser le tirage au sort, c'est le cas à Limoges, car les habitants tirés au sort s'investissent beaucoup moins en comparaison aux volontaires. Ces conseils doivent respecter un principe d'autonomie et ainsi n'être présidés ou animés par aucun élu. Ils doivent être associés aux différentes étapes du contrat de ville, au même titre que les autres acteurs mobilisés dans le cadre de la contractualisation. Ces conseils sont aussi des lieux où les habitants peuvent mettre en œuvre diverses initiatives pour leur quartier, hors du contrat de ville. Les conseillers sont donc amenés à se saisir de différentes thématiques liées à la vie quotidienne, comme la santé, l'emploi ou le renouvellement urbain. En outre, les conseils citoyens sont des intermédiaires entre les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et les pouvoirs publics. Ils ont aussi comme objectif de récolter les avis et opinions des autres habitants. C'est donc un dispositif qui permet aux habitants de s'investir dans la vie publique de leur territoire. Pour autant leur mise en place et fonctionnement peut-être difficile, à Limoges le choix fut fait d'accompagner les premiers conseillers, par le biais d'associations volontaires, souvent les centres sociaux des quartiers concernés. Malgré cela, les acteurs participant à l'élaboration d'une démarche participative réfléchissent à des moyens pour remobiliser les conseils citoyens à Limoges, la plupart n'étant pas actifs.

Le dernier dispositif que nous abordons est celui des conseils de jeunes, un dispositif créé en premier lieu par délibération des assemblées délibérantes des collectivités, donc de manière informelle. Pour finir par être régi par la loi du 27 janvier 2017, Égalité et citoyenneté, dans son article 55. Les premiers conseils de jeunes, aussi appelés conseils municipaux de jeunes, locaux de jeunes ou encore forum de la jeunesse, ont vu le jour dans les années 1980. Ces conseils peuvent donc être mis en place par les collectivités territoriales ou un établissement public de coopération intercommunale, ils seront consultatifs concernant notamment la politique de la jeunesse et pourront mettre en place des initiatives sur leur territoire. La limite d'âge est de trente ans et la parité femme-homme doit être respectée. Selon le Code général des collectivités territoriales, les conseillers doivent être "*domiciliés sur le territoire de la collectivité ou de l'établissement ou qui suivent un enseignement annuel de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement d'enseignement situé sur ce même territoire*"

(article L1112-23 du CGCT). Le fonctionnement précis et sa composition sont fixés par l'assemblée délibérante de la structure. La destination de ces conseils spécifiquement aux jeunes, s'expliquent par la volonté des institutions et du législateur de lutter contre le désintéressement des jeunes à la vie politique, qui se symbolise aujourd'hui par un fort taux d'abstention. Ces conseils s'inscrivent donc dans une volonté de renouveler la vie démocratique en permettant aux jeunes de s'impliquer dans la vie publique locale de manière concrète.

Ces conseils permettent donc la création de nouveaux espaces de participation pour ce que l'on peut nommer la société civile, mais les régulières difficultés que rencontrent les collectivités dans leur fonctionnement, comme en témoigne l'existence de la mission MARC à Limoges, expliquent que ces dernières ont elles-mêmes cherché à innover en matière de participation.

2) Innovations institutionnelles

Les innovations de la démocratie participative locale se multiplient et cherchent à correspondre au mieux aux attentes des citoyens et citoyennes. Les obstacles juridiques restent présents et les questions autour de la possibilité des collectivités à élaborer des dispositifs de participation en marge de ceux institutionnels subsistent. Pour autant dans les faits les collectivités n'hésitent pas à être en clandestinité dans le cadre de la participation locale, c'est-à-dire "hors de la loi" ou à profiter des incertitudes qui entourent les dispositifs juridiques pour les aménager, comme par exemple l'assouplissement des règles d'initiatives des pétitions ou consultations, avec à Paris un seuil fixé à 5 000 signatures pour inscrire un sujet à l'ordre du jour, c'est-à-dire 0.4% du corps électoral, alors que le seuil est fixé à 1/10 pour les EPCI et 1/5 pour les autres collectivités. Des pratiques qui débouchent notamment sur du contentieux administratif. Le juge administratif a dû se prononcer sur la légalité de ces innovations et donc donner une interprétation plus libre de la libre administration pour les valider. Une position en faveur des innovations qui a été amplifiée depuis l'ordonnance du 23 octobre 2015, qui a modifié le Code des relations entre le public et l'administration : *« lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ».*

On retrouve de nombreux exemples d'innovations en matière de participation de la

part des collectivités territoriales, comme les budgets participatifs, les plateformes de consultations en ligne, les votations, les assises ou encore jurys citoyens. L'objectif est d'ouvrir la participation à un maximum de monde pour légitimer les politiques publiques concernées. Ces innovations ne cherchent pas à permettre une réelle prise de décision citoyenne, la participation n'étant pour la plupart du temps, pas contraignante vis-à-vis des décisions prises, l'assemblée délibérante reste décisionnelle. Parmi ces innovations certaines sont prépondérantes, comme les budgets participatifs.

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est très importante dans la recherche d'innovation des collectivités, elle permet de favoriser la participation citoyenne rapide via ces nouveaux de communication. Avec par exemple, des votes et plateformes de consultation en ligne, mais aussi avec des applications tel que *"Tell my city"* à Limoges. Sur laquelle, n'importe qui peut signaler un dysfonctionnement, faire une suggestion à la Ville sur son territoire et recevoir une réponse par mail. L'engouement pour l'utilisation des NTIC dans l'élaboration d'une politique de participation, s'explique par l'instantanéité des dispositifs et donc de la fluidité dans les processus de décisions qui en découle. La participation à ses dispositifs contribue à exclure ceux qui ne maîtrisent pas assez bien l'outil informatique utilisé. Mais cela peut aussi entraîner une dé-responsabilisation des élus en faisant reposer chaque décision sur l'avis individuel des citoyens participant aux dispositifs. Des applications telles que *"Tell my city"* ne permettant pas nécessairement l'expression de l'intérêt général, les contributions pouvant n'être qu'un défouloir. Toutefois, ces NTIC par leurs diverses formes permettent de faire émerger des espaces de co-constructions.

Mon stage au sein de l'association Les amis de la Dronne, m'a permis d'appréhender de nouvelles manières de faire de la participation, de plus en plus mobilisées par les collectivités telle que l'utilisation de l'ingénierie associative ou le développement de la recherche participative. En effet, cette association anime le jardin coopératif des étoiles au sein du quartier du Val de l'Aurence Nord et ce depuis sa création en 2019. Ce terrain fut aménagé par la Ville de Limoges, au sein du parc des étoiles, après la destruction des tours en étoiles au cœur du quartier. Cette collectivité a voulu mettre en place un espace de jardin partagé au sein du quartier, afin que les habitants et habitantes puissent y avoir accès et se réapproprier l'espace. Un des objectifs de cette réappropriation induit que les bénévoles du jardin participent activement à la vie du quartier, investissent cet espace et deviennent des acteurs relais sur le territoire qui puissent participer à la vie publique du territoire au même titre qu'un centre social par exemple. Pour que l'organisation du jardin soit facilité et accessible aux habitants et habitantes, la ville a décidé de déléguer sa gestion à une

association par le biais d'un marché négocié. Cette pratique de s'en remettre à l'ingénierie associative est de plus en plus courante, on peut l'observer dans l'agriculture urbaine, mais pas seulement. Par exemple des collectivités font appel à des associations spécialistes ou collectifs dans les démarches de participation, c'est le cas de Pau qui a fait appel au collectif Bruit du frigo dans le cadre de la concertation pour le renouvellement urbain du quartier de Saragosse (Annexe 7).

La « recherche participative » n'est pas une innovation institutionnelle, mais elle permet aux institutions publiques de s'impliquer dans une nouvelle manière de faire de la recherche, d'impliquer les citoyens en lien avec les scientifiques . Ce sont des partenariats entre les acteurs académiques et la société civile, la recherche répond ici à intérêt scientifique mais aussi à un besoin des partenaires de la société civile. *“La recherche participative est ainsi un des processus de démocratisation des connaissances tant dans la façon dont elles sont produites que dans l'usage qui peut en être fait.”*⁷. On y retrouve une expertise scientifique et citoyenne, ici les citoyens et citoyennes impliqués se retrouvent donc à s'investir dans la vie publique, par le biais de la participation à une recherche spécifique. C'est un concept de recherche-action où les collectivités peuvent avoir toute leur place, participer à ce type de démarche permet de favoriser une co-construction de la recherche, mais donc aussi de projet en lien. Par exemple, Limoges Métropole va financer un contrat doctoral CIFRE dans le cadre du projet Quartier Fertile, pour réfléchir à la question de la participation citoyenne dans les dispositifs d'agriculture urbaine qui seront mis en place.

B- Une illustration : les projets urbains

Les innovations en matière de démocratie participative s'observent particulièrement lors de l'élaboration de projets urbains, ces derniers impactant directement les habitants et habitantes mobilisés lors des démarches. Nous allons dans un premier temps nous attarder sur les consultations préalables aux projets ou intégrées à ceux-ci, qui sont les pratiques de participation les plus courantes. Puis nous verrons comment les institutions publiques innovent en matière de gouvernance partagée et permettent la création d'espaces de co-construction.

1) Consultation préalable aux projets

L'information est une première étape nécessaire à la mise en place d'une potentielle

⁷ Storup (dir.), *La recherche participative comme mode de production des savoirs : Un état des lieux des pratiques en France*, Fondation Sciences Citoyennes, 2012-2013

participation citoyenne. Elle est parfois obligatoire, c'est le cas en matière environnementale, depuis que la Charte de l'environnement a été intégrée à la Constitution en 2005. L'information est par ailleurs la seule étape toujours présente lors des processus de participation au niveau local, elle est souvent suivie ou accompagnée d'une étape de consultation. Nous allons étudier des exemples de dispositifs institutionnels permettant une information du public, ainsi que sa consultation. Ces dispositifs ne sont pas contraignants ou décisifs, mais ils permettent aux décideurs de connaître en partie l'opinion publique autour d'un sujet ou d'un projet spécifique.

C'est le cas de l'enquête publique, qui permet de recueillir l'avis de la population sur un projet avant la prise de décision qui continue d'appartenir aux assemblées délibérantes ou l'autorité en charge du projet. Issu de la loi du 12 juillet 1983, dite Bouchardeau, cette procédure, se constitue des commissions de débat public avec les personnes intéressées, au sein de ces commissions les participants sont donc amenés appréhender les enjeux autour d'un projet ou d'une décision, de rendre un avis ou même de préparer un recours. Son organisation est obligatoire dans le cadre d'une potentielle expropriation pour cause d'utilité publique, on retrouve aujourd'hui cette procédure dans différents domaines, tel que l'urbanisme. Malgré son caractère consultatif le législateur tente de renforcer la prise en compte de l'opinion publique à travers cette procédure, en matière environnementale, la loi du 12 juillet 2010, précise que les propositions formulées lors d'une enquête publique doivent être "*prises en considérations*", reste que le juge administratif doit préciser la portée de cette obligation.

Un second dispositif est issu de la loi Lamy de 2014, ce sont les Maisons du projet. Elles ont vocation à être des lieux d'échanges et de communication autour du projet de renouvellement urbain, dans les quartiers politique de la ville concernés, entre les habitants et les acteurs engagés dans la démarche partenariale. Les objectifs sont divers, ce sont des espaces de communication autour du projet, d'information qui doit permettre l'existence d'un dialogue avec les habitants. Ainsi que de co-construction, ce sont des lieux où la participation des habitants peut-être développée, ainsi que des espaces de coordination entre les différents acteurs. Leurs formes, fonctionnement et acteurs investis sont libres et décidés localement. La grande marge de manœuvre laissée aux collectivités, permet d'avoir des Maisons du projet très diversifiées en fonction des territoires, tant dans leurs formes, que leurs objectifs. Ce sont par contre, toujours des espaces d'informations sur le projet et de communication, par exemple la maison du projet imaginé pour Limoges, avec un camion d'exposition déambulant dans les quartiers concernés. Plusieurs territoires ont décidé d'y tenir des ateliers d'urbanisme pour récolter l'avis des habitants et recenser leurs besoins, comme dans la maison du projet

des Hauts de Rouen où ont lieu différents groupe de réflexion ou atelier de co-construction. L'union sociale pour l'habitat⁸ a identifié quatre types de maison du projet, mis en œuvre par les collectivités en France aujourd'hui. Les maisons situées dans un local dédié, celles intégrées à un équipement, d'autres itinérantes ou multi-site et enfin celles mobiles. Ainsi ce sont des dispositifs permettant l'information et la consultation des habitants autour d'un projet urbain d'envergure, ici encore les potentielles consultations ne sont pas décisionnelles, mais permettent d'orienter les décisions des autorités locales concernant le projet de renouvellement urbain.

Les derniers dispositifs que nous allons mentionner sont les différents conseils de citoyens, d'usagers : les conseils de quartiers, de jeunes, citoyens. Nous avons vu précédemment une partie d'entre eux, leur fonctionnement et leur utilité. En effet, ces dispositifs permettent aux autorités locales de consulter des habitants ou citoyens engagés pour leur territoire. Ce sont des instances où les administrés vont pouvoir se saisir d'un projet et rendre un avis aux institutions concernant un sujet spécifique. Par exemple, dans le cadre du renouvellement urbain, les conseils citoyens sont très souvent associés aux Maisons du projet. A Limoges, les conseils citoyens ont été sollicités dans le cadre du *Quartier en Mieux*, à travers des marches déambulatoires dans le quartier, pour appréhender les besoins des habitants avec les conseillers.

La consultation préalable aux projets urbains peut donc se faire sous de multiples formes, mais elle ne permet pas la participation effective des citoyens. Pour se faire des outils et espaces de co-construction et de gouvernance participative sont élaborés par les collectivités, afin d'approcher au maximum cette participation.

2) Espace de co-construction et de gouvernance participative

L'agriculture urbaine se développe de plus en plus en France, elle recouvre divers objectifs : alimentaire, lutte contre les inégalités, lien social, environnemental. Ainsi que diverses formes, elle peut être productive ou non par exemple. Les collectivités s'en saisissent de plus en plus dans le cadre de leur politique publique, incitée par l'État, avec par exemple l'appel à projet de l'ANRU : Quartier fertile. Les institutions publiques sur le territoire, cherchent donc à créer des espaces d'agriculture urbaines sur leur territoire, une des formes qui se développe est celle des jardins partagés. Dans la continuité des jardins ouvriers du 19ème siècle ou sous une forme coopérative, ce sont des lieux qui sont censés

⁸ L'Union Sociale pour l'Habitat, *Maisons du projet dans le NPNRU : préconisations issues d'une analyse réalisée sur 10 sites. Quelle place pour les organismes HLM et leurs locataires dans les Maisons du projet ?*, Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM, 2018

permettre l'échange, mais aussi aux participants de se réappropriier l'espace public et de s'investir activement dans la vie du territoire. Nous pouvons prendre l'exemple du jardin des étoiles à Limoges. C'est un projet initié par la Ville de Limoges, au Val de l'Aurence Nord, à l'emplacement des anciennes tours en étoiles détruites dans le cadre du NPNRU (emplacement du projet - Annexe 3). La Ville a créé un parc sur cet espace, on y retrouve un terrain de foot, un espace de jeux pour les enfants, des tables de pique nique, des espaces ombragés, un verger, ainsi qu'un jardin coopératif (Annexe 4). L'objectif du politique est que ce soit les habitants qui s'occupent de ce jardin potager, afin de récolter eux-mêmes les légumes. Afin de favoriser au maximum la participation habitante, la ville a décidé de déléguer la gestion du projet à une association spécialisée dans les alternatives environnementales, qui travaillait déjà sur un jardin avec la population du Val de l'Aurence Sud. L'association les Amis de la Dronne, Terres de Cabanes a donc en charge ce jardin, mais aussi la mobilisation des habitants dans cet espace depuis septembre 2019. Cela permet une grande souplesse dans l'organisation quotidienne du jardin, ainsi les bénévoles du jardin côtoient les salariés de l'association, les décisions prises le sont par un comité de jardiniers constitué des bénévoles les plus investis et des salariés en charge du jardin, (un jardinier et un médiateur). L'objectif est que cette gestion soit la plus participative et horizontale possible. En outre, le relai via une association dont la vocation est la promotion de l'autonomie alimentaire, permet de ne pas être confronté à la difficulté des relations et de dialogue entre une institution publique telle que la Ville et les habitants, qui plus est d'un QPV. En effet, cela pourrait freiner la participation de certains ou restreindre des participations à des avis individuels sur leur condition de vie, qui ne sont pas en lien direct avec le jardin. Favoriser l'implication des habitantes et habitants dans l'espace public, permet à ceux-ci de mieux maîtriser de potentiels outils de participation, d'y être initiés. Nous pouvons illustrer cela avec une anecdote, lors d'une soupe citoyenne au jardin, un habitant bénévole de l'association, mais aussi membre du conseil citoyen, en a discuté avec les autres bénévoles. Il a ainsi pu les inviter à la prochaine réunion de ce conseil, les personnes concernées ne connaissant pas l'existence de cette instance au début du repas.

Les régies urbaines de quartier sont des associations loi 1901 avec un objet social de développement culturel, économique et social du territoire concerné. Ce sont des structures d'insertion, qui permettent aux habitants de s'investir dans la vie de leur quartier. « *Le principe fondateur de toute Régie de Quartier est la participation, l'implication et la responsabilisation des habitants, seuls gages d'améliorations durables* » Extrait du Manifeste des Régies de Quartier. Elles s'occupent en premier lieu de la gestion urbaine de proximité, après une contractualisation avec la Ville ou les bailleurs sociaux concernés. La participation

habitante est au cœur de tous les projets, ces régies sont des espaces de co-construction, permettant aux habitants de s'investir dans le devenir de leur quartier et de l'espace public. Cette participation est mise en œuvre par le biais de l'insertion, mais aussi dans les projets élaborés, « *l'ensemble d'activités visant à amplifier les effets sociaux de leur présence sur leur territoire* »⁹. Le projet d'insertion permet de dépasser certaines résistances que l'on retrouve habituellement dans les dispositifs de participation, spécifiquement dans les quartiers politique de la ville, comme le manque de temps ou la précarité. En effet, l'insertion a donc une dimension professionnelle, mais elle permet aussi de reconnaître les habitants comme des acteurs, interlocuteurs pour les institutions. Un dialogue peut donc plus facilement être établi pour que les habitants et habitantes puissent être écoutés et donner leur avis concernant leurs besoins, leurs conditions de vie. Ainsi la mobilisation d'une ingénierie associative par les institutions permet de créer des espaces de co-construction et favoriser la participation citoyenne sur un territoire.

Les éco-quartiers symbolisent l'utopie urbaine liée à cette idée de gouvernance participative. Nous avons vu jusqu'à présent des espaces de co-construction spécifiques et impulsés par une structure associative. Les éco-quartiers seraient l'aboutissement de cet idéal de participation, un des objectifs étant la participation habitante. Les utopies urbaines ne datent pas d'aujourd'hui, en effet dès le début du 20^{ème} siècle des auteurs décrivent une ville idéale pour répondre aux problématiques issues de l'industrialisation (misère sociale, manque de logement, pollutions etc.). On retrouve la cité-jardin d'Ebenezer Howard, décrite dans son ouvrage *Garden Cities of Tomorrow* en 1902. Où après un fort exode rural, l'auteur propose une organisation urbaine qui permet de mixer les avantages de la ville et de la campagne. Ce serait des communautés autonomes, de maximum 36 000 habitants, avec une forme spatiale circulaire, des parcs, des bâtiments publics et les industries sur les faubourgs (Annexe 5). Un second exemple peut se trouver dans l'ouvrage *La Cité jardin* de Georges Benoit-Lévy de 1904 où la ville est organisée autour de l'usine, dans une conception paternaliste. De nombreux auteurs se sont penchés sur la conception de la ville idéale et des premiers essais ont vu le jour, c'est le cas de la cité-jardin du Chemin Vert à Reims, qui a vu le jour à la sortie de la première guerre mondiale, en 1919. (Annexe 6). La pression foncière et démographique de l'époque entraîne très vite un changement du bâti individuel vers du collectif. On retrouve cette conception utopique dans les éco-quartiers plébiscités aujourd'hui par les institutions. C'est par exemple le cas pour le projet d'écocité au Lentillères à Dijon. L'idéal des "*cités jardins*" d'Ebenezer Howard, a grandement inspiré le projet de cet écoquartier, il est par ailleurs cité dans le dossier de presse de présentation du futur Jardin des maraîchers en 2011,

⁹ CNLRQ, *Si T'es Jardin, Réintroduire les jardins au cœur de la Cité*, 2014

“la Cité-jardin représente la symbiose qu’il peut exister entre la ville et la nature : vivre à proximité de la campagne en profitant des avantages de la ville.” Cette conception s’appuie sur le passé de zone maraîchère du territoire concerné, ce qui a poussé les réflexions vers un écoquartier comme une cité-jardin “contemporaine”. Ce projet urbain est réfléchi comme un quartier multi usage, n’étant pas en centre ville, l’objectif est qu’il y ait des habitants, mais aussi des actifs ou simples usagers des commerces, services publics ou espaces verts pour exemple.

L’éco-quartier du Four à pain, de Faux la Montagne est un exemple de cette co-construction avec les habitants et habitantes, il est qualifié “*d’exercice de coopération*”, la conception ayant été partagée, avec une implication citoyenne par le biais d’atelier d’écriture architecturale et paysagère. La gouvernance de ce projet était partagée, ainsi différents types d’acteurs étaient impliqués dans les décisions. Le conseil d’administration créé pour ce projet était décisionnaire, composé de quatre collèges ayant un poids équivalent dans la prise de décision. Les investisseurs solidaires, les bénéficiaires, les acteurs de la société civile et les professionnels de l’éco-construction. Cet exemple montre que les éco-quartiers peuvent être des lieux de gouvernance participative.

Conclusion

Les innovations territoriales sont donc nombreuses pour permettre aux citoyens et citoyennes de prendre part à la vie publique de leur territoire. Les collectivités cherchent à dépasser certaines résistances juridiques de la législation. Pour autant la mise en œuvre de la démocratie participative telle qu’elle existe aujourd’hui ne permet pas de rendre le peuple décideur. De plus les innovations institutionnelles même si elles ont fini par être accompagnées par la législation avec la décision du juge administratif d’appliquer l’article L131-1 du CRPA, sont limitées tant les conditions qui doivent être remplies pour les collectivités limitent très vite la possibilité de faire de la démocratie directe. Ce que l’on peut illustrer par la décision d’annulation du tribunal administratif de Grenoble le 24 mai 2018, concernant un dispositif de votation citoyenne, mis en place par la Ville. Cette votation était ouverte aux jeunes, étrangers, le juge a retenu son inconstitutionnalité et le fait que la Ville se substitue aux législateurs en agissant en dehors de ces compétences. Les résistances juridiques restent donc présentes et les collectivités n’ont pas la possibilité de les dépasser complètement, ce qui explique qu’elles décident en partie de se tourner vers de l’ingénierie associative, mais là encore l’objet de la participation ne permet pas aux citoyens et citoyennes de participer aux processus de décisions.

Pour Braillon et Taddei, la démocratie participative suppose un changement culturel,

institutionnel profond et la création d'une culture commune de la participation. Il faut pouvoir former, permettre l'empowerment des citoyens et citoyennes, créer des médiations et ouvrir de véritable espace de participation. Permettre la participation active dans les décisions, mais aussi l'évaluation de cette démocratie.

Bibliographie

Ouvrages :

Atkinson, Martinet, *Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe*, Les Annales de la recherche urbaine, 1998

Bacqué, Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, La Découverte, 2015

Bacqué, Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Pouvoir d'Agir, Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville, 2013

Blanc, *Intégration sociale, prévention de la violence et participation des habitants : Politique de la ville en France et Soziale Stadt en Allemagne*, Presses universitaires du Septentrion, 2010

Boudeghdegh, Le Dù, Valbin, *La participation des habitants, un enjeu majeur de la Politique de la Ville*, Champ Social, 2012

Brailon, Taddei, *Vers une démocratie participative*, La découverte, 2002

Bréville, *La participation des habitants dans la ville*, Revue d'histoire, 2009

Carrel, *Faire participer les habitants ?*, ENS Edition, 2013

CEREMA, *L'agriculture urbaine dans les EcoQuartier*, mars 2019

CNLRQ, *Si T'es Jardin, Réintroduire les jardins au cœur de la Cité*, 2014

Déalle-Facquez, *L'agriculture en ville : un projet urbain comme un autre*, Métropolitiques, 16 décembre 2013.

Donzelot, Epstein, *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine*, Esprit, 2006

Gavard, *Le temps de l'attention, A la rencontre des temporalités contradictoires dans le projet paysager et social*, Rapport d'expérience professionnelle 2020

Grasser, Moulin, *Ecoquartier du Four à Pain, Faux la Montagne - Exemple de mise en œuvre d'une démarche partagée*, DREAL Basse Normandie - Atelier d'échanges

Greffier, Tozzi, *Quartiers durables, participation des habitants et action socioculturelle :*

l'implication participative des centres sociaux dans les opérations d'écoquartiers en France, Développement durable et Territoire, 2015

Mathis, Pépy, *La ville végétale, Une histoire de la nature en milieu urbain (France, XVIIe-XXIe siècle)*, Champ Vallon, 2017

Mégevand, *Participation des habitants : de l'expression des différences à l'enjeu de cohésion sociale*, Hommes & Migrations, 1999

Monbeig, *L'impossible démocratie participative*, De Boeck Supérieur, 2007

Paturol, Simon, *Projets de développement des territoires et participation des habitants : le diagnostic partagé, outil méthodologique via l'intermédiation sociale*, Pensée plurielle, 2011

Lefebvre, *Droit à la ville*, 1968

L'Union Sociale pour l'Habitat, *Maisons du projet dans le NPNRU : préconisations issues d'une analyse réalisée sur 10 sites. Quelle place pour les organismes Hlm et leurs locataires dans les Maisons du projet ?*, Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM, 2018

Perez, *Le territoire du Val de l'Aurence Sud : L'articulation des acteurs locaux au coeur du renouvellement urbain*, Science Po Bordeaux et Polaris, 2018

Stourdzé. Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Les Annales de la recherche urbaine, *La ville dans la transition énergétique*, 2007

Socialter, *Sevrans l'agriculture*, février-mars 2019

Storup (dir.), *La recherche participative comme mode de production des savoirs : Un état des lieux des pratiques en France*, Fondation Sciences Citoyennes, 2012-2013

Tellier, *L'empowerment au regard de l'histoire française de la participation des habitants*, Recherche sociale, 2014

Tissot, *De l'emblème au "problème" : Histoire des grands ensembles dans une ville communiste*, Les Annales de la recherche urbaine, 2003

Tissot, *Logement social : une discrimination en douceur*, Plein droit, 2006

Tissot, *Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les "quartiers"*, Politix, 2005

Tissot, Poupeau, *La spatialisation des problèmes sociaux*, Le Seuil, 2005

Warin, *Les HLM : impossible participation des habitants*, Sociologie du travail, 1995

Zask, *La démocratie aux champs*, La Découverte, 2016

Zask, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le Bord de l'Eau, 2011

Articles :

Goadoué, *Les conseils de développement de la loi "Notre"*, Le courrier des maires, 03/05/2018

Jacquet, *A Limoges, les quartiers de Beaubreuil et et du Val de l'Aurence Sud s'apprête à vivre 10 ans de travaux*, Le Populaire du Centre, 04/06/2020

Megglé, *Les conseils de développement, un levier pour la démocratie intercommunale ?*, La banque des territoires, 27/10/2017

Nussbaum, *Politique de la ville : quarante ans d'échec*, Le Monde, 05/02/2018 (mis à jour 26/04/2018)

Soutra, *Les fonds de participation des habitants devraient être généralisés estime le CNV*, La gazette des communes, 28/07/2016

Législation et documents des collectivités :

Castelli, Hazgui, *Mission d'Accompagnement pour la Ré-Activation des Conseils citoyens. "Mission MARC"*, Limoges, juin 2020

Circulaire du 30 juillet 2014, *relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération*

Circulaire du 15 octobre 2014, *relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville*

Circulaire du 2 février 2017, *relative aux Conseils Citoyens*

Circulaire du 22 décembre 2017, *relative à l'association des parties prenantes à la co-construction de la politique de la ville*

Code Général des Collectivités Territoriales

Code des Relations entre le Public et l'Administration

Comité d'Engagement, 9/12/2019, NPNRU de Limoges Métropole Communauté urbaine

Comité d'orientations stratégiques, 14/12/2020, Contrat de Ville de l'Agglomération de Limoges

Conseil National des Villes, *Avis sur les fonds de participation des habitants*, 22/06/2016

Contrat de ville de Limoges Métropole, 2015-2022

Limoges Métropole, *Protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain de l'agglomération de Limoges, co-financé par l'ANRU*, 03/01/2017

Loi constitutionnelle du 1er mars 2005, *relative à la Charte de l'environnement*

Loi du 12 juillet 1983, *relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement - Bouchardeau*

Loi du 10 juillet 1989, *approuvant le X^e plan (1989-1992) afin d'intervenir sur l'habitat, l'environnement, l'éducation, les transports, la sécurité, la culture, les équipements sportifs ou les services sociaux*

Loi du 25 juin 1999, *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire - Voynet*

Loi du 27 février 2002, *relative à la démocratie de proximité - Vaillant*

Loi du 12 juillet 2010, *portant engagement nationale pour l'environnement*

Loi du 21 février 2014, *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - Lamy*

Loi du 16 janvier 2015, *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*

Loi du 7 août 2015, *portant nouvelle organisation territoriale de la République*

Loi du 27 février 2017, *relative à l'égalité et à la citoyenneté*

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, *Le nouveau programme national de renouvellement urbain 2014-2024*, Dossier de Presse, 16 décembre 2014

Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Les quartiers prioritaires de la politique de la ville en région Nouvelle-Aquitaine*, 2016

Quartier en Mieux, *Améliorons le quotidien aux Portes-Ferrées. Projet d'écoquartier des Portes-Ferrées*, juin 2019

SPLAAD, *Plaquette de l'Ecocité des maraîchers, la cité jardin dijonnaise*, 2015

Sites Web :

Agence nationale de la cohésion des territoires, *Commissariat général à l'égalité des territoires*, <https://www.cget.gouv.fr/>, (visité le 04/05/2021)

Agence nationale pour la Rénovation Urbaine, *Accueil - ANRU*, <https://www.anru.fr/fre>, (visité le 04/05/2021)

Dijon Métropole, *Dijon Métropole*, <https://www.metropole-dijon.fr/>, (visité le 25/01/2021)

Coordination Nationale des Conseils de Développement, *CNCD*, <https://www.conseils-de-developpement.fr/>, (visité le 29/04/2021)

CNLRQ, *Accueil - CNLRQ - Régies de Quartier et Régies de Territoire*, <https://www.regiedequartier.org>, (visité le 05/05/2021)

Limoges Métropole, *Limoges Métropole*, <http://www.limoges-metropole.fr/>, (visité le 06/05/2021)

Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Accueil*, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>, (visité le 05/05/2021)

Ministère de la Culture, *La cité-jardin du Chemin Vert à Reims*, <http://www.cite-jardin-reims.culture.fr/>, (visité le 09/06/2021)

Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports, <https://www.jeunes.gouv.fr/>, (visité le 29/05/2021)

Ministère de la Transition écologique, *ÉcoQuartier : la plateforme officielle*,
<http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/>, (visité le 06/06/2021)

Préfecture Limoges, *Accueil - Les services de l'Etat dans la Haute-Vienne*,
<http://www.haute-vienne.gouv.fr/>, (visité le 29/04/2021)

République Française, *Collectivités locales. Le portail de l'Etat au service des collectivités*,
<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/> (visité le 02/05/2021)

Vie Publique, *Comment devient-on citoyen français ?*, <https://www.vie-publique.fr>, (visité le 03/06/2021)

Ville de Dijon, <https://www.dijon.fr/>, (visité le 26/12/2020)

Ville de Limoges, *Accueil. Ville de Limoges*, <https://www.limoges.fr/fr>, (visité le 03/06/2021)

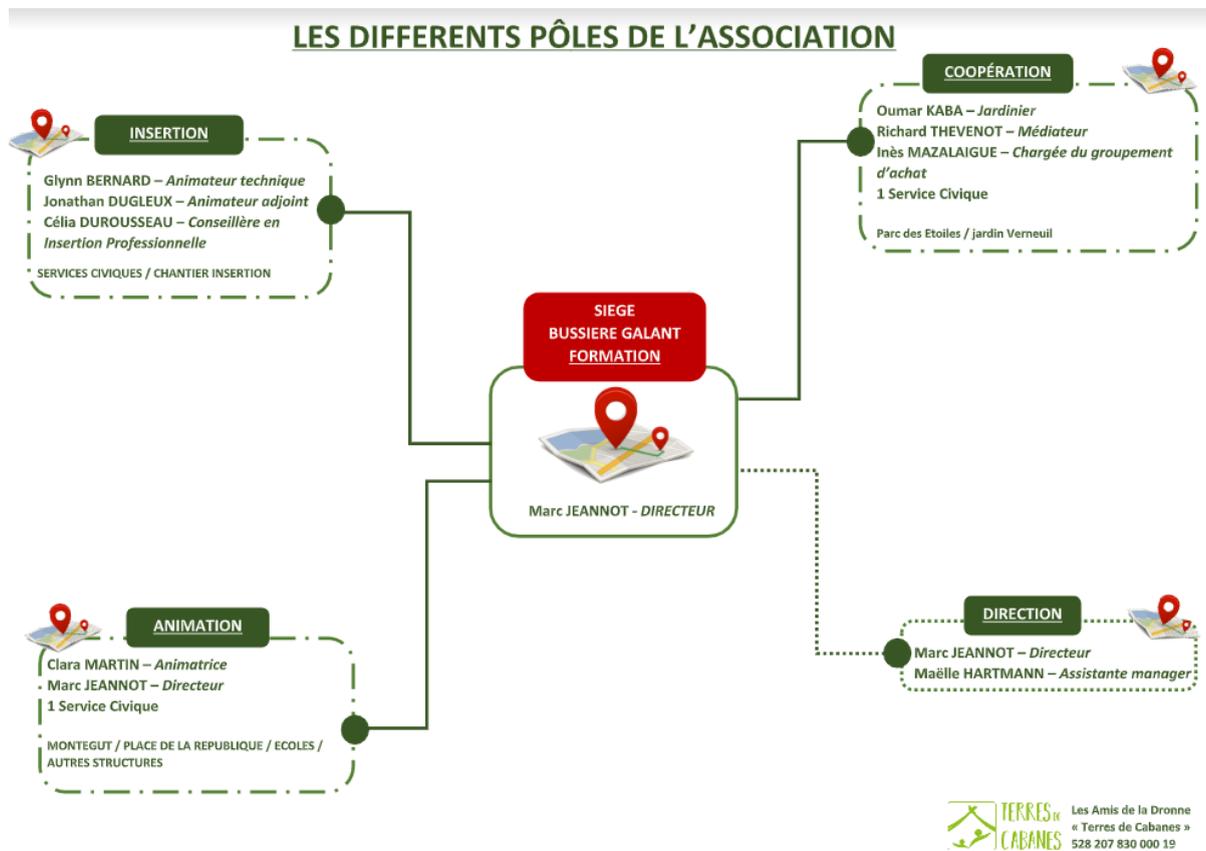
Mooc :

Agricultures urbaines, Fun Mooc, 2021

Tables des matières

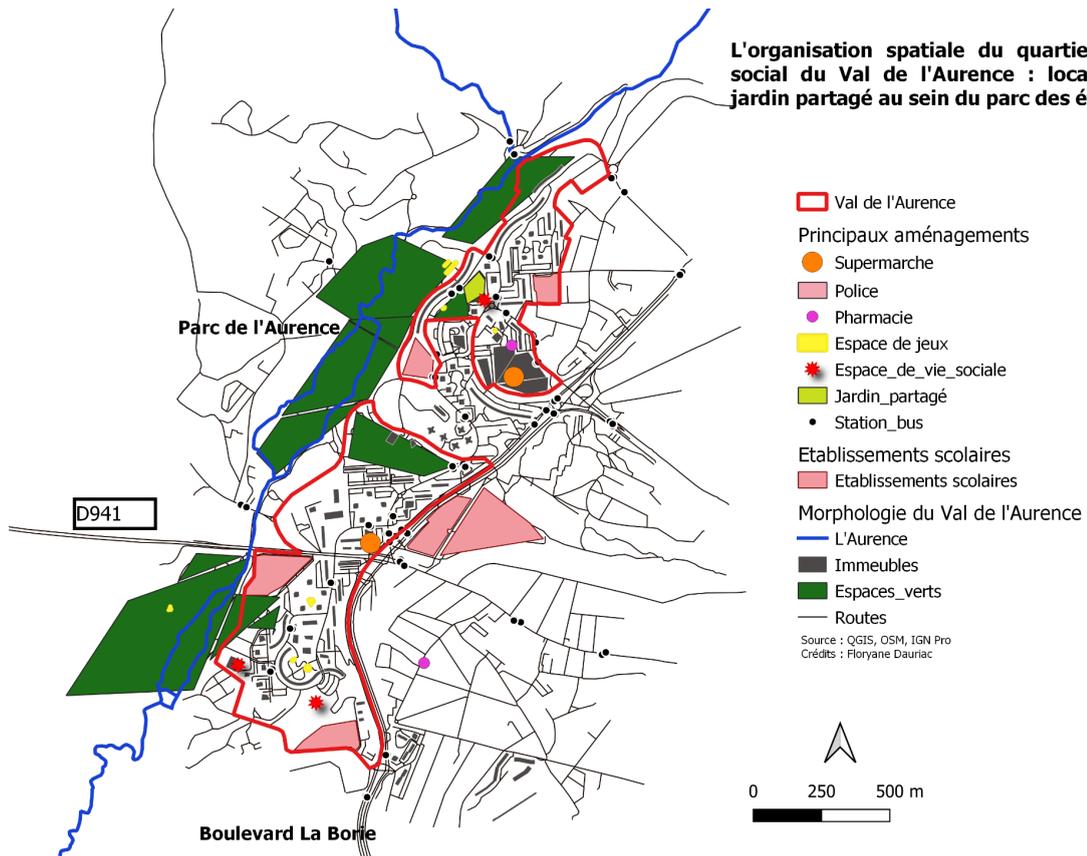
Sommaire	2
Table des sigles	3
Remerciements	4
Introduction	5
I) Les limites et résistances du déploiement des dispositifs de participation à l'échelle locale	9
A- Les contraintes juridiques	9
1) Les contraintes techniques et temporelles	10
2) Les contraintes structurelles et juridiques	12
B- Les contraintes sociologiques	15
1) Citoyenneté restrictive	15
2) Des facteurs d'auto-exclusion	17
II) Les innovations de la participation locale	19
A- Les nouveaux mécanismes permettant aux collectivités territoriales de développer la participation	19
1) Des mécanismes dépassant la citoyenneté	19
2) Innovations institutionnelles	21
B- Une illustration : les projets urbains	23
1) Consultation préalable aux projets	23
2) Espace de co-construction et de gouvernance participative	25
Conclusion	28
Bibliographie	30
Tables des matières	36
Annexe 1	37
Annexe 2	38
Annexe 3	39
Annexe 4	40
Annexe 5	41
Annexe 6	42
Annexe 7	43

Annexe 1



Annexe 2

L'organisation spatiale du quartier d'habitat social du Val de l'Aurence : localisation du jardin partagé au sein du parc des étoiles



Annexe 3



Parc des étoiles

Crédits : Ville de Limoges

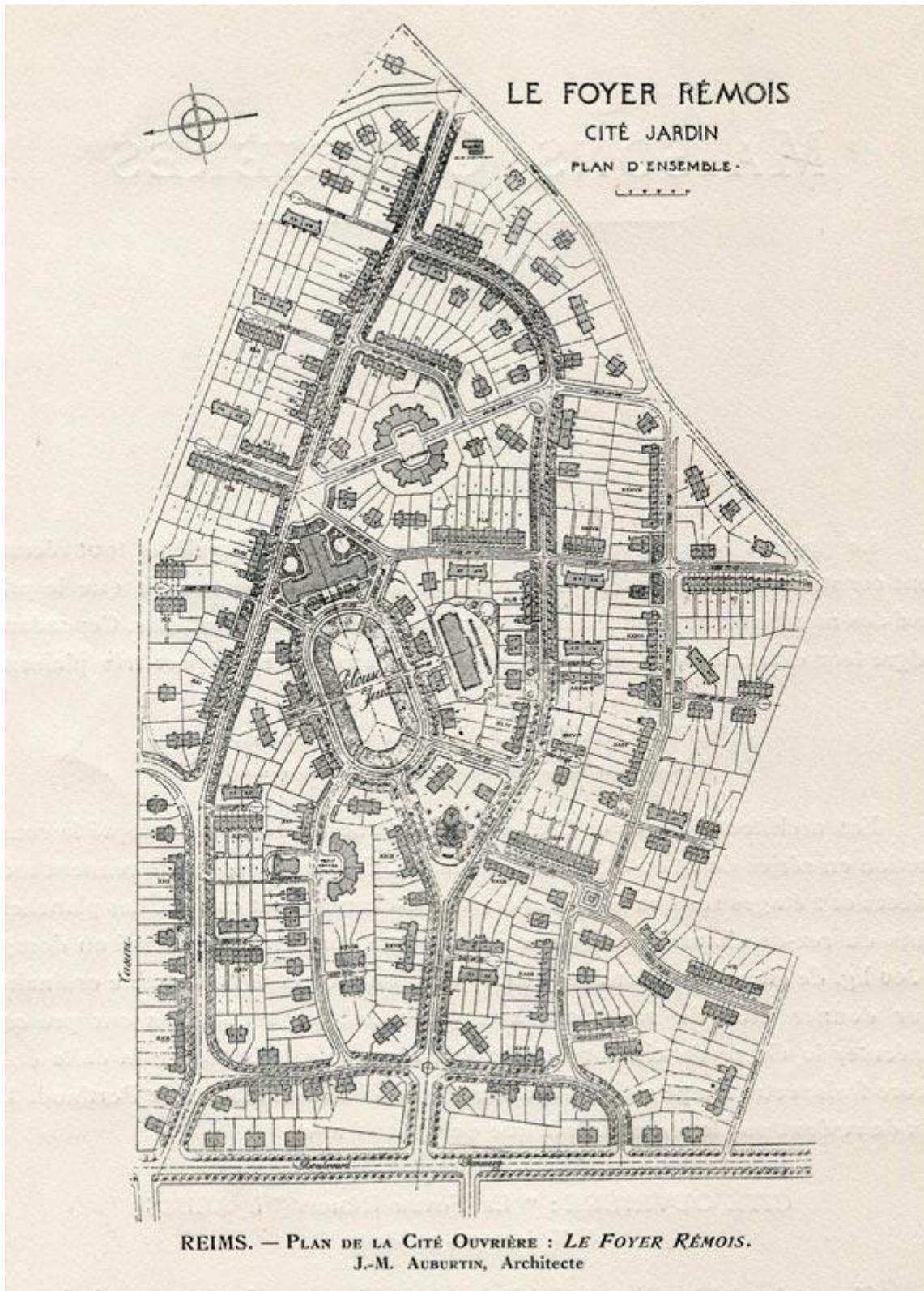
Annexe 4



Jardin coopératif des étoiles

Crédits : Terres de Cabanes

Annexe 6



Annexe 7