

**« DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE :  
VERS UNE DEMOCRATIE TECHNIQUE ? »  
ENQUETE PICRI-IDF**

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A MORSANG-SUR-ORGE**

Julien Talpin

RAPPORT PROVISOIRE

« On doit réfléchir à la façon dont les gens peuvent décider. [...] Du coup ça nous oblige à plus pousser les débats, les échanges d'argumentation, et donc d'être vraiment dans la co-élaboration et y compris dans le dialogue permanent et dans l'échange d'arguments. Parce que souvent, ce que disent les élus et les militants de gauche, 'enfin bon, la démocratie participative c'est les gens qui décident.' Je dis c'est pas les gens qui décident, nous décidons tous ensemble. Et nous on est pas neutre ... Y a confrontation et on se bat pour nos arguments [...] Dire on fait de la concertation, demander aux gens s'ils sont d'accord ou non, et point. Ca c'est vrai on le fait, on continue à le faire, mais on essaie aussi de réfléchir à autre chose. <sup>1</sup> »

Cette citation du maire de la ville est révélatrice des ambiguïtés de la démarche participative morsainoise. D'un côté, elle est marquée par une véritable volonté politique venue d'en haut de faire participer les citoyens au-delà de la simple consultation pour tendre au minimum à la co-décision, afin de répondre à la crise de la représentation et au délitement du lien social. De l'autre, enracinée dans une culture politique française républicaine, elle considère toujours l'élus comme la seule incarnation de l'intérêt général et détenteur de la légitimité démocratique. Ces tensions au cœur du projet morsainois se sont traduits dans la pratique par la mise en place d'institutions participatives extrêmement ambitieuses, offrant un pouvoir de décision direct au citoyen dans les choix budgétaires municipaux, constituant notamment une des premières expériences française de budget participatif. Cependant, ces institutions ont la spécificité (au regard d'autres expériences européennes) de regrouper élus, citoyens et techniciens municipaux, ce bien que les conseillers municipaux « faisant valoir leurs arguments », qui « ne sont pas neutres », demeurent paradoxalement les acteurs centraux

---

<sup>1</sup> Entretien avec M. Rauze, maire de Morsang-sur-Orge, 18.01.2006

de la démarche participative de la ville. La délibération collective étant au cœur du processus décisionnel des dispositifs participatifs de la ville, les élus ont tout loisir de cadrer les discussions de telles façons que leurs priorités et leurs prérogatives demeurent en haut de l'agenda. Le résultat est sans équivoque. L'impact de la démarche participative sur les politiques publiques municipales demeure limité, la création du budget participatif ne se traduisant en aucun cas par une « inversion des priorités », un approfondissement de la justice sociale, ni par une modernisation administrative véritable. Pourtant, les institutions participatives morsaintoises laissent une large place à la mobilisation des savoirs et des compétences citoyens, et en particulier au savoir d'usage. C'est même une des justifications principales de la démarche : les citoyens, par leur pratique régulière du territoire, possèdent un savoir et une compétence propres à améliorer les choix collectifs. Le risque pour le citoyen est cependant qu'il ne soit enfermé dans ce rôle de citoyen ordinaire, dont les seules compétences seraient liées à sa résidence et ses usages locaux, niant l'apport que peuvent constituer la mobilisation de savoirs professionnels diffus ou d'une contre-expertise militante. Les citoyens ne sortent néanmoins pas immunes de leurs expériences participatives, des phénomènes d'hybridation des savoirs et de transferts de connaissance peuvent s'opérer, et ainsi constituer un des effets les plus significatifs de la démocratisation des choix politiques, à savoir la formation d'une citoyenneté plus informée et plus soucieuse du bien public.

On présentera dans un premier temps le contexte dans lequel cette expérience originale a vu le jour, à savoir Morsang-sur-Orge, ville de 20 000 habitants dans l'Essonne et bastion communiste depuis la Libération. On évoquera ensuite la généalogie des dispositifs morsaintois, pour comprendre comment, par tâtonnement, différentes institutions se sont mises en place et ont évoluées. On présentera également les différents espaces de participation offerts aux citoyens, et en particulier le budget participatif, en insistant sur leur fonctionnement procédural. On essaiera ensuite d'évaluer l'impact de l'inclusion des citoyens dans les processus de décisions politiques municipaux et également de comprendre pourquoi il est si limité à Morsang-sur-Orge. Enfin, on conclura ce rapport en mesurant l'expérience morsaintoise au concept de « démocratie technique. » On présentera les différents types de savoirs citoyens mobilisés en situation, ainsi que les phénomènes d'acquisition de savoirs et de compétence par la participation.

## **I. La démocratie participative dans un bastion communiste de la grande ceinture parisienne**

Morsang-sur-Orge est une ville typique de ce qu'on a longtemps appelé « la ceinture rouge parisienne. » La ville a en effet été dirigée depuis la Libération par trois maires communistes successifs ; preuve de l'enracinement local du PCF. Le conseil municipal actuel, issu des élections de 2001, compte ainsi 33 élus, 26 de gauche et 7 de droite. Parmi la majorité municipale, 9 conseillers

sont membres du PCF, 8 du PS, 2 des Verts, et 1 du MDC (Francis Diener, maire adjoint à la citoyenneté et à la vie associative et responsable de la démarche participative de la ville), et 6 sont issus de « la société civile. » La particularité de cette liste « gauche plurielle » tient ainsi à la présence de membres d'associations locales, sympathisants de gauche néanmoins, au sein du conseil municipal. Ceci ne doit pas cacher la relative faiblesse du tissu associatif local néanmoins. Les principales associations sont les associations de parents d'élèves (la FCPE notamment), des associations de locataires, le secours populaire, ainsi que des associations culturelles diverses. On peut noter que ces associations ont longtemps été proche du PCF local, leurs principaux dirigeants étant membres du parti. On pourrait ainsi émettre l'hypothèse que la société civile a traditionnellement (cela a évolué depuis les années 1990 comme on le verra) été coopté et en parti contrôlé par le parti politique dominant localement, c'est-à-dire le PCF. Ceci peut ainsi expliquer la faiblesse de la représentation des associations locales au sein du processus participatif de la ville, ce qui en constitue une des principales faiblesses dans la mesure où la présence de contre-pouvoirs forts est souvent associée à la réussite des expériences de participation (Fung & Wright 2003). Enfin, on peut noter que Morsang-sur-Orge n'est pas marqué par une forte mobilisation électorale, la participation électorale se situant au niveau de la moyenne nationale ; lors des dernières élections municipales, en 2001, le taux d'abstention a ainsi atteint 44,5%.

Au niveau de la démocratie locale, Morsang-sur-orge est contrainte par très peu de règles légales. Ville de moins de 80 000 habitants, elle n'entre pas dans le cadre de la loi sur la « démocratie de proximité » de Février 2002, qui impose la création de conseils de quartiers dans les grandes villes. Elle s'inscrit en revanche dans le cadre de la loi Voynet « Pour l'aménagement du territoire et le développement durable » de juin 1999, qui a créé un nouvel échelon territorial, le pays, géré par des conseils de développement sensés être composé aussi bien d'élus que de membres de « la société civile. » Dans le cas de Morsang le conseil de développement recoupe plus ou moins les limites de la communauté d'agglomération, et est dirigé par un ancien président d'Université. De la même façon, dans le cadre de la loi de décembre 2000 sur « la solidarité et le renouvellement urbain » (SRU) qui rend obligatoire la participation citoyenne et l'information des habitants via des réunions publiques organisés par la Mairie dans l'élaboration des « Plans Locaux d'Urbanisme » (PLU), une enquête publique a été réalisée à l'échelle de l'agglomération au printemps 2005, qui s'est traduit par l'organisation de plusieurs réunions publiques dans la ville. On peut ainsi dire que la démarche participative de la ville s'est développée dans les marges du droit, et est par conséquent le fruit d'une volonté politique forte de la part de l'équipe municipale.

Plus généralement, d'un point de vue légal, Morsang-sur-orge dispose des compétences traditionnelles attribuées aux communes françaises, qui ont néanmoins évoluées en profondeur au cours des vingt dernières années, au fil des vagues successives de décentralisation. La loi du 5 avril 1884 définit les communes comme des collectivités locales décentralisées, dirigées par un maire élu au suffrage universel direct. Leurs compétences, cependant, furent jusqu'en 1982 limitées à la déconcentration de

tâches administratives. Les lois de décentralisation du 2 mars 1982 définissent les principales compétences communales : la distribution et le traitement des eaux, la gestion des déchets ménagers, la construction et la gestion des écoles primaires (compétence propre aux communes depuis 1881), la provision de services sociaux de proximité à travers les CCAS (Centre Communal d'Action Sociale), la gestion des routes communales et de la voirie, l'attribution de permis d'occupation des sols. Depuis une dizaine d'année néanmoins, avec le développement des communautés d'agglomération, certaines de ses attributions sont partagées par plusieurs communes limitrophes. Ainsi, depuis 2001, Morsang fait partie avec 7 autres communes de la communauté d'agglomération du Val d'Orge. A ce jour, seul la gestion des déchets, géré par une société privée (la SITA), la distribution et le traitement de l'eau par la Lyonnaise des Eaux, et la gestion des piscines, ont été mises en commun. Les autres compétences, dont la gestion de deux crèches municipales, la voirie, l'entretien des espaces verts et le nettoyage de la ville, sont assurées directement par les services municipaux. L'absence de privatisation de ces services apparaît comme une volonté politique affirmée de l'équipe municipale.

Afin de mener à bien ces tâches, les communes disposent de ressources financières propres et de transferts de l'Etat. En 2003, le budget de Morsang-sur-orge s'élevait à 32,6 millions d'euros, dont 28,3 % étaient issus d'impôts locaux et taxes, 32,6% de dotations et subventions de l'Etat, 7% d'emprunts et 6% de recettes financières<sup>2</sup>. En terme de dépenses, 73,3% du budget était affecté aux frais de personnel et de fonctionnement et 27,7% aux investissements. Au 31 décembre 2003, l'endettement de la ville s'élevait à 1, 863 million d'euros.<sup>3</sup> La situation financière de Morsang est en outre rendue problématique par la faible présence d'entreprises privées sur le territoire communal, ce qui se traduit par de faibles rentrées en terme de taxe professionnelle.

Morsang-sur-orge est en effet une ville pavillonnaire de 19 300 habitants située à 20 kilomètres au Sud de Paris, dans le département de l'Essonne (91). La population de la ville est principalement de classe moyenne, 55% des habitants vivant dans des résidences particulières, pour 45% de logements collectifs, dont 25% de logements sociaux HLM<sup>4</sup>. Compte tenu du nombre relativement limité d'entreprises présentes sur le territoire communal, 80% de la population active travail en dehors de la ville. Le taux de chômage est relativement stable depuis 10 ans, et touche 10% de la population active, soit près de 1000 morsaintois, à un niveau proche de la moyenne nationale. La ville compte par ailleurs 8,7 % de résidents étrangers, principalement originaires du Portugal, d'Espagne, d'Italie, d'Afrique du Nord et de l'Ouest.

---

<sup>2</sup> Le reste des recettes financières de la ville sont issues d'intérêts et participations divers.

<sup>3</sup> Sources : Services financiers de Morsang-sur-orge.

<sup>4</sup> Sources: INSEE, recensement 1999.

## **II. Généalogie de la démarche participative : entre proximité et approfondissement de la démocratie**

L'ambiguïté – et l'intérêt – de la démarche participative morsainoise est qu'elle semble ainsi s'inscrire au confluent de deux types de justification de la démocratie participative. D'un côté, mise en place par des élus communiste, elle porte la marque d'une volonté de répondre à la crise de la représentation et d'approfondir une démocratie jugée trop élitiste et dirigiste. De l'autre, cette démarche s'inscrit dans le contexte français plus global du développement d'une rhétorique de la proximité (Le Bart & Lefebvre 2006), si bien que le processus participatif morsainois vise également, à rapprocher élus et citoyens, à créer du lien social, de la confiance et de la convivialité. Ces deux aspects sont en outre complexifiés par l'enracinement de la démarche participative de la ville dans des traditions anciennes de communisme municipal reposant sur un rapport direct à la population et une forme de clientélisme local.

### *1. Les origines de la démarche participative : Réponse au déclin électoral et tournant idéologique*

Une des origines majeures de la mise en place de la démarche participative de la ville est le déclin électoral du PCF et de la gauche plus généralement au niveau local. Quand on interroge le conseiller municipal en charge du budget participatif, c'est bien la crise locale du PCF qu'il met en discours pour expliquer la volonté de s'engager dans une démarche participative. On l'a dit, Morsang-sur-Orge a toujours été administrée par des maires communistes depuis la Libération. Pourtant, la main mise du PCF s'est cependant peu à peu effritée et, en 1992, le leader de la droite locale, Antoine Charrin (UDF), est majoritaire sur l'ensemble de la commune et bat aux élections cantonales Geneviève Rodriguez (PCF), maire et conseillère générale sortante, pour ce qui constitue la première défaite électorale de la gauche à Morsang depuis la Libération. Aux législatives de 1993, Antoine Charrin, vice-président du conseil général, devance même à Morsang intra muros le député PS Julien Dray. Si cette évolution est liée à la domination de la droite au niveau national à l'époque, elle semble néanmoins affecter également les enjeux locaux puisque la liste de gauche faillit perdre les élections municipales de 1995. Compte tenu du caractère serré du scrutin entre les deux listes présentes au second tour – la liste d'union de la gauche ne possédait que 8 voix d'avance sur celle Divers droite – il s'en suivit deux ans d'imbraglio juridique, l'opposition faisant valoir ses arguments auprès des différentes instances administratives. Suite à une décisions du Conseil d'Etat, de nouvelles élections furent ainsi organisées en mars 1997, que la gauche – emmenée par une nouvelle candidate, Marjolaine Rauze (PCF) – remporta de façon incontestable dès le 1<sup>er</sup> tour (56,86% des voix).

Le déclin progressif de la gauche au niveau local avait en effet amené les élus locaux à s'interroger sur cette défiance croissante des électeurs, qui décidèrent donc de s'engager dans une nouvelle dynamique, incarnée par un maire plus jeune et la mise en place d'un dispositif participatif. Une des raisons principales de la mise en place d'un budget participatif à Morsang est l'arrivée d'une nouvelle

équipe municipale après l'imbroglio qui suivit les élections de 1995. Le faible écart entre les listes de gauche et de droite lors de l'élection fut alors vécu par la gauche locale au pouvoir, comme « un signal d'alarme<sup>5</sup> » du désarroi croissant d'une partie des habitants face à la gestion municipale. Ce choc des élections municipales de 1995 fut certainement l'évènement déclencheur de la démarche participative de la ville. En dépit de l'enracinement historique du PCF dans la ville, la défaite électorale était possible, et fut interprétée comme un signe de la crise de la représentation « qui frappe aussi les élus locaux.<sup>6</sup> » En réponse à cette défiance grandissante des électeurs, la liste « gauche plurielle » décida de lancer une nouvelle tête de liste, Marjolaine Rauze, une trentenaire sensée incarnée une nouvelle dynamique municipale. Elle succédait ainsi à une figure historique, mais « peut-être un peu usée », qui avait accompli quatre mandats consécutifs. Avec Marjolaine Rauze d'autres jeunes membres du PCF furent inclus dans la liste et négocièrent l'inscription de politiques participatives en bonne place du programme électoral. C'est donc par l'intermédiaire d'une nouvelle génération de militants et d'élus locaux que le budget participatif a fait son apparition à Morsang-sur-orge.

On ne peut néanmoins réduire les origines de la démarche participative de Morsang-sur-Orge à des données stratégiques et purement électorales. Une certaine mutation idéologique au sein du PCF – au niveau local et national – qui s'est traduit par l'adhésion à certains courants, la participation à certains réseaux porteurs d'idéaux de démocratie participatives apparaissent de ce point de vue décisif pour comprendre l'émergence d'un processus participatif à Morsang-sur-Orge. Marjolaine Rauze, maire de la ville, souligne en particulier les mutations idéologiques du PCF au milieu des années 1990 sous l'impulsion de son Secrétaire Général, Robert Hue :

« Et parallèlement, la période 1994-1995, c'est la période où le PC, sous l'impulsion de R. Hue au départ, engage une réflexion et une mutation, et ça ça me va bien. Cette idée, de c'est au peuple de s'emparer des questions, ça me va plutôt bien. [...] 1994 c'est la mutation, c'est dans ces années là ... Je sais pas si à l'époque on parlait de « démocratie participative », je crois que le terme exact à l'époque était celui « d'intervention citoyenne » en 1994-1995, dans le bouquin de Robert Hue, et c'est plus dans ce concept là qu'on a travaillé la démocratie participative, et qu'on s'est rendu compte à ce moment là que ce terme était pas utilisé par les communistes, mais par d'autres, mais moi je m'en fichais, le PC pour moi c'est pas une religion, donc c'est utile pour moi, ça m'est utile pour les combats que j'ai envie de mener. [...] Poussés par les résultats de 1995 on engage une réflexion en se disant, 'il faut faire autrement.'<sup>7</sup> »

La démarche participative de la ville a ainsi été portée par des communistes réformateurs, relativement jeunes, et justifiée idéologiquement par la mutation plus globale que vivait le PCF à cette époque, la question de la participation citoyenne et plus globalement de la démocratie devenant un axe central de son programme. Les élus communistes morsainois se sont ainsi trouvés en phase avec d'autres maires de la ceinture rouge parisienne, et en particulier Patrick Braouzec à St-Denis et dans une moindre

---

<sup>5</sup> Entretien avec Francis Diener, adjoint au budget participatif, 14.01.2005.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Entretien avec M. Rauze, Morsang-sur-Orge, 18.01.2006.

mesure Bernard Birsinger à Bobigny. La mutualisation de ce type d'expériences est facilitée par l'association des élus communistes et républicains, où des workshops ont été organisés sur la question de l'organisation de la participation citoyenne.

Ces influences extérieures ne peuvent néanmoins être réduites au seul cercle communiste. L'expérience morsainoise s'est en effet nourrie d'autres expériences extérieures, comme de Porto Alegre. A bien des égards, François Salamone, directeur de cabinet du maire, fut l'un des principaux instigateurs de la démarche participative de la ville, jusque dans sa formulation institutionnelle et procédurale. Il s'inspira ainsi explicitement de l'expérience de Porto Alegre, telle que relayée dans le Monde Diplomatique ou par Attac. Il faut néanmoins signaler la faiblesse de la branche locale d'Attac, qui n'a en aucun cas constitué un moteur dans la mise en place de la démarche participative de la ville. Les influences extérieures ont en outre été étudiées et analysées par la mutualisation offerte par des réunions et conférences rassemblant universitaires, élus, et fonctionnaires organisées par les associations Démocratiser Radicalement la Démocratie, qui vise principalement à développer le modèle de Porto Alegre en Europe, et l'Adels. Ces expériences extérieures sont même explicitement mobilisées pour justifier la démarche participative de la ville dans certaines réunions publiques :

« On est seuls, on a des pratiques différentes des autres communes, parce qu'on va à contre-courant de ce que les citoyens et les élus veulent, qui pensent que voter tous les six ans est suffisant. On pense que partager une partie de notre pouvoir ce n'est pas perdre du pouvoir mais accroître la légitimité de tout le monde des citoyens et des élus. Ça a une valeur universelle, et ça va plus loin que Morsang, *ça vient du Brésil.*<sup>8</sup> »

Si des mécanismes de transfert et d'influence se sont opérés, via la participation à certains cercles politiques et réseaux militants, on peut noter que le processus participatif morsainois est essentiellement de nature *top down*. Elle fut portée par une nouvelle génération d'élus – tous membres du Parti Communiste – et mise en forme par le directeur de cabinet du maire, dont l'influence fut considérable. Au contraire, il ne semble pas que les associations locales aient été impliquées dans la réflexion sur la forme que la démocratie participative devait prendre. Cette quasi-absence des associations est d'autant plus surprenante que le dispositif morsainois fonctionna bien dans les premières années, pouvant compter sur une forte participation citoyenne, comme on le verra plus loin.

## *2. La démocratie participative comme réponse à la crise de la représentation et au délitement du lien social*

Plus que toute autre motivation, il semble bien que se soient des raisons politiques qui aient poussé les élus de Morsang-sur-orge à se lancer dans l'expérience du budget participatif. « Crise de la représentation », « proximité », « participation citoyenne », « transparence », « écoute » sont les

---

<sup>8</sup> Intervetion de F. Salamone, réunion publique, Morsang-sur-Orge, 18.11.2005.

termes qui reviennent le plus souvent quant il s'agit de justifier la mise en place de nouvelles institutions de démocratie participative. Les mots de Francis Diener, conseiller municipal en charge du dispositif participatif, sont particulièrement éloquentes à ce sujet :

« Le but c'était vraiment de développer une forme de proximité. [...] Y a eu aussi le manque d'intérêt et l'insatisfaction grandissante des citoyens, devant la démocratie ... représentative. « A quoi ça sert ? A quoi ça sert de participer ? Mon avis est pas pris en compte ? » Enfin, etc. Donc on sentait bien que parmi les gens qui étaient de sensibilité ... de notre sensibilité, y avait aussi un manque d'intérêt. Y avait le problème de la politique, qui est plus perçu comme étant un levier capable de changer les choses. »<sup>9</sup>

L'essor de la démocratie participative à Morsang-sur-Orge a ainsi été cadré dès le début comme un moyen de répondre à la « crise de la représentation » et d'encourager la proximité entre élus et citoyens :

« On s'est dit qu'on avait un rôle politique sur l'abandon du politique, et les questions d'abstention, pour moi c'est primordial. La commune est le lieu privilégié où on peut aider à ce que ça se passe autrement. C'est vraiment là qu'il y a la proximité, c'est encore là que nous les élus on n'est pas encore trop malmené, on n'est pas soupçonnés [de corruption], même si c'est difficile. Mais y a une certaine honnêteté, une crédibilité, y a pas une remise en cause des élus locaux, il ne faut pas exagérer. C'est bien là qu'il faut qu'on fasse des expériences originales. Il faut qu'y ait place à l'innovation, il faut qu'on essaye, qu'on ait pas peur de se gourer, de dire on y arrive pas. »

A ce titre, il faut souligner le rôle clef joué par les élus membres du PCF, et notamment les plus jeunes, dans la mise en place de ces nouvelles institutions. Ils ont dû convaincre les élus des autres partis membres de la majorité municipale, et notamment ceux issus de l'ancienne majorité municipale, plus réticents au départ. On peut parler à cet égard de rupture générationnelle quant à la pratique de la démocratie locale. Les premières instances participatives ont ainsi été mises en place, comme le souligne l'adjoint à la citoyenneté, afin « d'accroître la proximité avec les habitants. » La démocratie participative morsaintoise s'inscrit ainsi dans l'inflexion de la culture politique française qui, longtemps marquée par une extrême défiance à l'égard du localisme et du clientélisme véhiculé par les contacts personnels entre élus et administrés, prêche aujourd'hui la proximité à tous les échelons<sup>10</sup>. La proximité « à la morsaintoise » s'en distingue néanmoins par le type de dispositif institutionnel mis en place – des institutions décisionnelles ayant un impact direct sur le budget municipal – et par le style

---

<sup>9</sup> Entretien avec Francis Diener, conseiller municipal à la démocratie participative, Morsang-sur-Orge, 14.01.2005.

<sup>10</sup> Cf. Le Bart (C.), Lefebvre (R.), dir., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.



politique de la majorité municipale, pour qui la proximité est un moyen de politisation des enjeux publics locaux.

Si les motivations politiques des jeunes élus étaient claires, les dispositions à prendre et les institutions à créer pour favoriser la participation citoyenne étaient loin d'être déterminées a priori. On le verra, le budget participatif n'est apparu que dans un second temps, après plus d'une année d'expérimentations participatives diverses. L'insistance sur les thèmes de « la crise de la représentation » et « du nécessaire rapprochement des élus et des habitants » prend ainsi à Morsang-sur-Orge une tournure idéologique particulière. Les discours relatifs à « la refondation de la démocratie » ou à sa « radicalisation » sont ainsi assez rares parmi les élus. On préfère en général recourir au cadre de la « démocratie de proximité. » Ces cadres discursifs donnent de précieuses indications sur la signification attribuée au budget participatif, et au style de l'administration municipale. La justification politique de la démarche participative de la ville est ainsi la traduction dans l'idiome communiste de la rhétorique de la proximité qui s'est développée en France depuis quelques années. Cette rhétorique de la proximité, si elle prêche la réduction de la distance entre représentants et citoyens, implique également une volonté de refonder un lien social qui se délite. Cette volonté se traduit par des justifications telles « retisser le lien social », « lutter contre l'individualisme », « favoriser la convivialité. » Le budget participatif s'inscrit à Morsang-sur-Orge dans une vie locale très dense faite de réunions d'écoles, de fêtes ou repas de quartiers, de théâtre de rue, etc. Les assemblées du budget participatif sont ainsi perçues comme un espace parmi d'autres de (re)-création de la sociabilité locale entre les habitants. Souvent, les réunions des comités de quartier se terminent par des « pots », au cours desquels les voisins échangent leurs impressions sur la vie du quartier. La municipalité a également favorisé l'organisation de repas de quartier, qualifiés « Bonjour voisins ! » La recherche de la convivialité est considérée comme partie intégrante de la démarche participative, dans une volonté de favoriser l'écoute et la compréhension mutuelle comme alternative à la judiciaireisation croissante des sociétés. Les élus morsainois voient dans la refondation du lien social et la multiplication des échanges et discussions entre voisins, le moyen de régler toutes les aspérités de la vie quotidienne. La montée d'un sentiment d'insécurité chez les habitants s'est traduite par la création d'un atelier participatif consacré à cette question, rebaptisée « tranquillité » sous l'influence du PCF ; la démocratie participative étant perçue comme un des moyens de favoriser le « bon voisinage » et la « tranquillité des habitants. » Le budget participatif apparaît à cet égard comme un moyen de promouvoir la paix sociale en favorisant les contacts entre les habitants.

### *3. L'absence de référence à la justice sociale et à la modernisation administrative*

Si les motivations politiques et sociales étaient centrales dans le développement de la démocratie participative à Morsang-sur-Orge, les motivations relevant de l'accroissement de la justice sociale ou de la modernisation administrative, présente dans d'autres pays, y étaient relativement absentes.

Comment expliquer une telle absence – notamment pour ce qui est de la justice sociale – dans une ville à forte tradition communiste.

De par le caractère inclusif des institutions mises en place, on peut déduire la volonté de faire participer tous les habitants – c'est-à-dire les citoyens ordinaires – notamment ceux généralement exclus des modes traditionnels de participation politique, et en particulier les abstentionnistes. Il n'existe néanmoins aucun mécanisme particulier visant à favoriser la participation des classes populaires. La discrimination positive en faveur des classes populaires ou des minorités n'a ainsi jamais été évoquée par les élus. La faible participation des habitants de classes populaires aux réunions du budget participatif est néanmoins constamment déplorée par les élus, qui y voient la reproduction des mécanismes traditionnels d'exclusion politique ; preuve que le budget participatif a (avait ?) pour ambition l'inclusion des couches les plus modestes de la population. L'attention aux classes populaires s'est néanmoins traduite par la création d'un atelier du budget participatif consacré aux questions relatives à la vie en HLM. Ces réunions permettent en général une plus grande inclusion des populations défavorisées.

Le budget participatif n'a cependant jamais été perçu, à Morsang, comme un moyen de favoriser la justice sociale en permettant une allocation différente des ressources. A la différence d'autres expériences européenne (à Séville par exemple) il n'existe aucun mécanisme de redistribution des ressources vers les quartiers les plus défavorisés. Au contraire, une stricte égalité est assurée entre tous les quartiers, puisque à chacun est impartie une enveloppe budgétaire équivalente, indépendamment de sa situation socio-économique. L'absence de toute motivation en terme de « justice sociale » est flagrante dans les termes de l'adjoint au budget participatif, qui se réjouit, « qu'en général les décisions prises directement par les habitants sont plus ou moins les mêmes que celles qu'auraient pris les élus sinon.<sup>11</sup> » Comme on le verra, la mise en place du budget participatif ne s'est pas véritablement traduite par une réorientation des politiques publiques municipales.

Par ailleurs, il ne semble exister aucune motivation d'ordre administratif dans la mise en place du budget participatif de Morsang-sur-orge. La question n'est jamais évoquée et ne fait pas partie des préoccupations des élus locaux. Lorsque l'on demande à l'adjoint au budget participatif, au cours d'un entretien, si le développement de mécanismes participatifs a permis une modernisation de l'administration municipale, ou plus généralement si cela a eu des effets sur les pratiques de l'administration, la seule réponse est l'incompréhension face au caractère incongru de la question. Apparemment, la question ne s'est jamais posée à Morsang et n'entre pas dans les considérations de la municipalité.

On peut néanmoins considérer que le budget participatif s'inscrit dans la volonté de la municipalité de « défendre les services publics. » En offrant plus d'écoute et d'attention aux revendications des habitants, le budget participatif peut favoriser la revalorisation de l'administration municipale. La mise

---

<sup>11</sup> Ibid.

en place du budget participatif s'est ainsi traduite par la création, à partir de 2002, de nouvelles institutions municipales. D'un côté, la *Maison de la citoyenneté et de la vie associative*, qui emploie cinq personnes, coordonne toutes les activités participatives de la ville et assurent un ensemble de services aux citoyens (assistance juridique, information légales ou sanitaires, conférences, etc.). De l'autre la *Maison de l'environnement* vise à sensibiliser les habitants aux questions écologiques. En ce sens, l'introduction de la démocratie participative à Morsang s'est traduite par un plus grand souci de services directs aux citoyens.

### **III. Le dispositif participatif morsainois : une multitude d'institutions aux pouvoirs décisionnels directs**

#### *1. Des dispositifs de participation de plus en plus innovants et institutionnalisés*

La mise en place de dispositifs participatifs à Morsang-sur-Orge a largement procédé par tâtonnement, par essais et à-coups, plus que via l'application raisonnée d'un plan pré-établi ou importé. Ce mouvement est dans l'ensemble marqué par une innovation croissante dans les dispositifs participatifs proposés, qui sont ainsi doté d'un pouvoir décisionnel de plus en plus important, et par une institutionnalisation de plus en plus importante. Ayant fait campagne largement sur cette thématique, la nouvelle équipe municipale qui se met en place début 1997 (après décision du Tribunal Administratif) met rapidement en place les premiers outils de participation. Les mécanismes de participation semblent au départ relativement classiques, sans pouvoir décisionnels directs. Les premières expérimentations visaient l'implication des habitants dans la gestion des infrastructures municipales, notamment par la mise en place de « collectifs d'usagers » pour les équipements sportifs et l'école de musique et la création du Conseil consultatif de la jeunesse. Les élus eux-mêmes ont essayé de changer leurs pratiques, en se montrant plus présents sur le terrain, par l'intermédiaire de porte-à-porte ou de journées au marché. Le fonctionnement même des réunions du Conseil municipal a changé puisque les 30 premières minutes étaient en général réservées aux questions des habitants. Des Conseils municipaux thématiques furent également organisés afin de répondre aux attentes et questionnements récurrents des habitants. Rapidement, néanmoins, les élus se rendent compte qu'il faut aller plus loin dans la remise en question des modes traditionnels de gestion municipale, et proposer de nouveaux outils de participation citoyenne ; car « la démocratie participative, ça s'organise.<sup>12</sup> »

En 1998, la municipalité met en place 8 *Comités de quartier*, les quartiers étant constitués sur la base de la carte scolaire de la ville. A chaque comité de quartier est allouée un somme de 60 000 euros, à

---

<sup>12</sup> Ibid.

investir librement selon le choix des participants ; la participation étant ouverte à tous les habitants du quartier. Dès le début, une large partie du budget d'investissement de la ville est donc remis aux instances participatives. Ainsi, en 2004, sur un budget d'investissement total de 2.7 millions d'euros, 480 000 étaient attribués directement aux comités de quartier, soit un peu moins de 20% du budget. Les comités de quartiers sont demeurés les institutions au cœur de la démarche participative de la ville. Ceux sont les instances au taux de participation le plus élevé, et dont le pouvoir décisionnel est le plus direct comme on le verra. De fait, le mode de fonctionnement des comités de quartier a relativement peu changé au fil des ans, si ce n'est par une progressive autonomisation dans certains quartiers par rapport à la tutelle des élus, les réunions étant préparées, organisées, et modérées par des collectifs de citoyens.

Enfin, afin de dépasser l'échelon purement micro local, la municipalité décida après sa réélection en 2001, de mettre en place de nouvelles institutions au niveau de la ville dans son ensemble. L'idée était de discuter collectivement, dans une perspective de co-décision avec les citoyens, l'ensemble du budget d'investissement municipal, conformément au slogan électoral « 100% participatif. » Des ateliers thématiques sont ainsi mis en place concernant les principales compétences de la ville, et des réunions sont organisées régulièrement au fil de l'année afin de dégager les priorités budgétaires pour l'année à venir. Ils rassemblent en général des élus en charge des questions traitées, des fonctionnaires municipaux, et des citoyens, dans la mesure où ils sont ouverts à l'ensemble des habitants de la commune. Parallèlement, un *Observatoire des Engagements* fut mis en place pour contrôler que les décisions prises dans les ateliers étaient dans les faits appliquées (ou en cours de l'être) par la mairie. Celui-ci est néanmoins progressivement tombé en désuétude du fait de la modification apportée au fonctionnement des ateliers. Face à la lourdeur liée à l'étude financière précise du coût des projets municipaux, de nombreux participants actifs ont promu une réforme des ateliers, visant à passer « d'une démarche comptable à une démarche de projet. » Ainsi, depuis septembre 2003, les ateliers établissent des priorités dans les politiques publiques locales, sans nécessairement étudier le coût exact des investissements ; tâche laissée entre les mains de l'administration municipale et des services techniques.

Si le fonctionnement des comités de quartier est resté relativement stable avec le temps, l'organisation des ateliers a elle évoluée, notamment du fait de leur faible fréquentation. On l'a vu, dès 2004, on passe d'une logique comptable et budgétaire directe, à une démarche de projet, où les citoyens sont principalement invités à émettre des propositions quant aux orientations budgétaires de la commune, sans entrer dans le détail des comptes. En ce sens, l'abandon d'une logique directement budgétaire peut apparaître comme un recul de la démocratie participative morsaintoise. Ses difficultés se sont confirmées et même accentuées avec le temps, en dépit de la réorganisation des ateliers autour de thèmes plus attractifs pour les habitants. Ainsi, presque aucun atelier ne s'est tenu durant l'exercice 2005-2006, celui-ci étant conçu comme une phase de « réflexion collective » quant au sens et à l'organisation de la démocratie participative morsaintoise. Des « collectifs citoyens » se sont ainsi

réunis régulièrement pendant un an – regroupant les participants les plus assidus aux instances participatives de la ville – afin d’élaborer une nouvelle architecture participative pour la ville. Si un consensus est rapidement apparu sur la nécessité de conserver les comités de quartier en l’état, la discussion fut plus difficile sur la question des ateliers, la plupart des participants ne s’y identifiant que modérément. Au final, un projet de regrouper les ateliers autour de trois grands thèmes majeurs apparut, directement issu de François Salamone, le directeur de cabinet du maire et instigateur du processus. Participant aux réunions du collectif citoyen, M. Salamone put imposer aux forceps ses concepts de nouveaux ateliers, totalement détachés de la logique budgétaire, et visant à mettre en place des projets d’avenir, de grands objectifs, à moyen et longs termes pour la ville, et ainsi sortir du localisme dénoncé par certains élus et participants. Fin 2006 pourtant, ces nouveaux ateliers peinaient à se mettre en place et à attirer la population. On peut noter néanmoins que tout au long de ce processus de réflexion l’atelier thématique en charge des questions de voirie – principale compétence municipale et poste budgétaire central – continua de se réunir, connaissant une affluence certaine et ayant un pouvoir budgétaire direct. Début 2007, le dispositif participatif morsainois semblait ainsi hybride, composé de comités de quartier en voie d’autonomisation, d’un atelier voirie au pouvoir décisionnel direct et d’ateliers thématiques en pause prolongée.

#### **Chronologie de la mise en place des dispositifs participatifs morsainois**

**1997 : Pratiques de proximité** : Ouverture du conseil municipal aux questions des habitants, Conseil municipal de la jeunesse, porte-à-porte des élus, « réunions trottoirs », collectifs d’usagers

**Fin 1998** : Mise en place des 8 comités de quartiers pourvus d’une enveloppe budgétaire

**Fin 2001 : 100% participatif** : Mise en place de 5 ateliers budgétaires thématiques et de l’observatoire des engagements

**Fin 2003** : Suppression de l’observatoire des engagements

**Fin 2005 : Phase de réflexion** : Mise en suspend des ateliers thématiques

**Fin 2006** : Mise en place de trois ateliers thématiques non budgétaires

On ne peut enfin noter que l'évolution des dispositifs participatifs de la ville est en grande partie liée aux cycles électoraux. Les premiers pas furent effectués dans la foulée de la réélection de 1997, la démocratie participative faisant partie des grandes lignes du programme de la gauche plurielle. L'approfondissement avec les comités de quartier suivit rapidement après. La mise en place des ateliers budgétaires thématiques suivit la réélection de 2001 au centre de laquelle se trouvait le slogan « 100% participatif ». A bien des égards, les ateliers thématiques servirent à mettre en place en partenariat avec les citoyens les engagements de campagne, et en particulier les grands investissements municipaux annoncés (stade, piscine municipale, bibliothèque, aménagements urbains, etc.). C'est en ce sens que l'observatoire des engagements perdis rapidement sa raison d'être : les décisions des ateliers étant principalement celles proposées par la majorité municipale il semblait évident qu'elles seraient réalisées. La crise qu'a connu la démarche participative de la ville en 2005-2006 a été interprétée – notamment par les principaux instigateurs de la démarche participative de la ville, tels François Salamone – comme le contrecoup suivant la réalisation d'un grand nombre de projets municipaux. Une fois les engagements de campagne réalisés, il restait en effet peu de sujet sur lesquels mobiliser la population. La démocratie participative – fondée sur la mobilisation citoyenne – se satisfait mal de la gestion et du statu quo. A bien des égards, les nouveaux ateliers mis en place à 2006 – visant principalement à élaborer des projets et une planification à moyen terme du développement de la ville – sont interprétés, par les citoyens et certains fonctionnaires municipaux en charge de leur application comme des instances de préparation de la campagne municipale de 2006, comme des espaces de construction participative du programme municipal de la gauche morsainoise. Leur conceptualisation – essentiellement l'œuvre de François Salamone – indique qu'une telle interprétation est possible.

## *2. Un budget participatif relativement institutionnalisé : comités de quartiers et ateliers thématiques*

Si la démarche participative morsainoise a évolué dans le temps et est constituée d'une foule de dispositifs, les deux principaux restent néanmoins les comités de quartiers et les ateliers thématiques, qui permettent de qualifier l'expérience morsainoise de budget participatif (terme néanmoins rarement employé par les acteurs eux-mêmes), dans la mesure où le budget municipal dans son ensemble (et non pas uniquement au niveau micro-local via des enveloppes de quartier) est ouvert à la participation citoyenne et que ces deux organes de participation suivent le cycle budgétaire. Ces deux principaux dispositifs doivent être présentés dans leur mode de fonctionnement précis. Les règles du jeu participatif ne sont néanmoins pas formalisées, dans la mesure où il n'existe pas de « Constitution du budget participatif » à Morsang-sur-Orge, à la différence d'autres expériences latino-américaines et

européennes (Séville, Rome, etc.). Ces règles ont donc principalement été reconstituées par l'observation régulières de réunions publiques dans le cadre d'une enquête ethnographique.<sup>13</sup>

Les comités de quartier fonctionnent par l'organisation de réunions publiques régulières, rassemblant élus, fonctionnaires municipaux et citoyens. Ils sont ouverts à tous les habitants du quartier, qui reçoivent tous une lettre d'invitation, et le compte rendu des réunions précédentes à leur domicile. En dépit du caractère ouvert des assemblées plénières, les instigateurs du processus participatif morsainois cherchent avant tout à toucher les citoyens ordinaires, peu politisés, davantage que les citoyens actifs, déjà membres d'associations locales. En dépit de cette volonté d'intégrer des citoyens ordinaires, la question du tirage au sort des participants n'a jamais été soulevée, certainement pour des raisons d'information (les instigateurs ne connaissent pas l'existence des jurys citoyens par exemple) mais surtout pour des raisons de culture politiques, les militants communistes à l'origine du processus participatif de la ville sont attaché « au mythe de la base », à l'image de l'assemblée générale comme forme suprême de démocratie, la légitimité venant du nombre plus que de la composition effective des assemblées. En outre, les communistes morsainois sont profondément républicains (à la française), laïque (ils étaient en faveur de la loi sur l'interdiction des signes religieux à l'école), et par conséquent ont une conception *difference-blind* de l'égalité, et ne cherchent donc pas à mettre en place des procédures particulières d'inclusion des minorités.

Les comités de quartier ne suivent un cycle que de façon implicite. Ils se réunissent en général 5 à 6 fois par ans, entre octobre et juin. La première réunion a lieu à la rentrée, et sert d'introduction au cycle. Le processus est présenté aux habitants (participants habituels ou novices), les réalisations des années précédentes évaluées, et la discussion s'engage sur les problèmes et améliorations à apporter au quartier. La seconde réunion, généralement en janvier, se concentre principalement sur les projets à financer, puisque avant la 3<sup>ème</sup> réunion les projets doivent être évalués sur le plan technique (faisabilité, compétences, etc.) et financier (coût prévisionnel) par les services techniques de la ville. La 3<sup>ème</sup> réunion annuelle des comités de quartier se tient en mars, où une décision est prise quant à l'attribution de l'enveloppe budgétaire, à partir des indications fournies par les services techniques. En effet, en France, le budget prévisionnel des collectivités locales doit être voté au plus tard à la fin du mois de mars de chaque année, ce qui impose un cycle de fait aux démarches participatives de Morsang. Les décisions des comités de quartier sont ensuite intégrées par le Conseil Municipal, lors d'une réunion publique qui se tient fin mars, et où chaque conseil de quartier présente ses activités et décisions budgétaires. Le Conseil municipal n'apporte en général aucune modification aux décisions prises par les habitants. Une fois leurs décisions budgétaires prises, les comités de quartier se réunissent une dernière fois, en mai, pour aborder de façon non financière les autres problèmes du quartier. Les comités de quartier de sont en effet pas seulement considérés comme des instances du

---

<sup>13</sup> Cette enquête a été réalisée de décembre 2004 à septembre 2006, dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique menée à l'Institut Universitaire Européen de Florence.

budget participatif, mais assurent un rôle d'animation de la vie locale du quartier. Conflits de voisinage, fête de quartier, vie de l'école, etc. font ainsi toujours partie de l'agenda de ces institutions. D'un point de vue formel, les comités de quartiers sont ainsi dotés d'un fort pouvoir décisionnel. Dotés de 60 000 euros chacun, ils peuvent les investir à leur guise, dans des projets locaux correspondant aux compétences municipales. Les principales décisions concernent ainsi des questions de voirie, d'aménagement urbain (pistes cyclables, parcs publics, etc.), éducatives (conditions d'accès et d'accueils des enfants dans les écoles primaires et maternelles), etc. Il serait néanmoins illusoire de croire que les décisions des comités de quartiers sont prises de manière autonome par les participants. La place des élus est en effet extrêmement importante dans ces instances participatives. Les réunions sont en général dirigées par des membres de la majorité municipale, qui ont ainsi une influence décisive sur le cadrage des discussions. En particulier, il n'existe pas de mécanisme formel de prise de décision. On ne vote pas, en règle générale, dans les comités de quartier. Sans que cela relève d'une volonté explicite de la municipalité dans l'agencement méthodologique du processus, les décisions sont donc prises par consensus. La façon dont le débat est organisé, le type de propositions et de projets qu'il est possible de promouvoir à l'échelle du quartier, dépend dès lors très largement du caractère, du style et de la volonté de l'élue en charge de l'assemblée.

Ces remarques valent également largement pour les ateliers thématiques, dans la mesure où ils rassemblent également élus (en charge de la question), fonctionnaires municipaux, et habitants. Les élus semblent garder la main sur l'organisation des réunions, l'agenda, et le cadrage des discussions. Au départ 5 ateliers furent mis en place : (1) retraite, solidarité, enfance; (2) travaux publics et environnement; (3) école, jeunesse, sports, culture; (4) aménagement urbain, voirie et transports; (5) citoyenneté et vie quotidienne. Le nombre et la dénomination des ateliers changent néanmoins presque chaque année. En 2003, par exemple, suite à la montée du thème de la sécurité en France, la municipalité décida la création d'un atelier « tranquillité », chargé des questions de petites délinquances et d'insécurité. L'atelier eut notamment à décider de l'éventuelle création d'une police municipale à Morsang<sup>14</sup>. Suivant une logique comptable, l'objectif de ces ateliers était de déterminer

---

<sup>14</sup> Plus précisément, la question de la sécurité avait été préalablement soulevée par l'opposition municipale, des membres de l'UMP et de l'UDF principalement, qui proposa une motion au Conseil municipal en vue de la création d'une police municipale à Morsang. Bien que la motion ait été rejetée, la majorité décida la création d'un atelier dédié à cette question. Mais compte tenu du caractère hautement controversé de cette question, l'atelier décida, avec le soutien des élus de la majorité, de s'en remettre à l'ensemble des habitants, en organisant une consultation autour de l'éventuelle création d'une police municipale. Bien que sans valeur juridique contraignante, la municipalité s'engageait à respecter le résultat de la consultation. La question fut présentée de la façon suivante aux habitants : « Compte tenu des problèmes de tranquillité qui selon certains habitants se posent de manière croissante dans notre ville, souhaitez-vous : (1) qu'on ne crée pas de dispositif supplémentaire ; (2) la mise en place d'un dispositif combinant médiateurs de quartier et Agents d'environnement et de stationnement assermentés ; (3) la mise en place d'une police municipale ? » Il était également précisé que les hypothèses 2 et 3 entraîneraient une hausse des impôts locaux entre 3 et 5%. Le texte de la consultation fut envoyé à tous les électeurs de Morsang, accompagnée d'une enveloppe pour retourner la réponse. Au total, sur 12 600 inscrits, il y eut près de 3 000 votants, soit un taux de participation de près de 24%, qui optèrent pour la première solution (à 51.8%), et rejetèrent ainsi la création d'une police municipale (la solution 3 n'obtint que 26% des voix). Il est intéressant de noter que dans le cas d'une décision de ce type,



collectivement les investissements prioritaires de la ville selon les domaines de compétences. Les ateliers se réunissent un peu moins régulièrement que les comités de quartier, c'est-à-dire tous les deux mois, trois à quatre fois par ans. Ils doivent également établir leurs priorités budgétaires pour le mois de mars de chaque année. Comme les comités néanmoins, les ateliers ne sont pas perçus comme des instances uniquement destinées à prendre des décisions budgétaires. Ils visent à gérer et discuter l'ensemble des politiques de la ville dans un domaine précis.

Le caractère décisionnel des ateliers thématiques morsaintois est cependant une question complexe, et varie largement d'un atelier à l'autre. L'atelier voirie est certainement celui dont le pouvoir décisionnel est le plus direct, dans la mesure où l'ensemble du budget voirie de la ville y est discuté collectivement. Au début du processus, les réunions visent à recueillir les propositions des citoyens, les élus et les techniciens municipaux faisant également part de leurs propres propositions. Dans les réunions suivantes une hiérarchisation des projets s'opère par la discussion, selon des critères déterminés collectivement (important pour la ville dans son ensemble, urgence, question de sécurité, simple aménagement de confort, etc.). Dans ce cas, il s'agit bien d'une élaboration collective du budget voirie de la municipalité, qui constitue une des compétences centrales de la ville et un des postes budgétaires les plus importants. Néanmoins, comme on l'a souligné précédemment, le rôle des élus et des experts municipaux reste central dans le cadrage de la discussion, et donc dans la hiérarchisation des propositions. Enfin, le pouvoir décisionnel apparaît moins direct dans les autres ateliers, qui traitent de questions à plus long terme, qui n'impliquent pas nécessairement d'investissement immédiat.

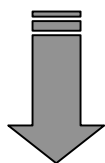
---

l'atelier – à qui avait été délégué la décision – choisit de s'en remettre à la base électorale dans son ensemble, preuve de la faible légitimité dont il dispose compte tenu de la faible participation.

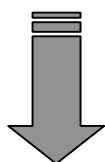
## Morsang-sur-orge Cycle du budget participatif

### Comités de quartier

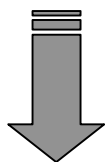
1<sup>ère</sup> Réunion:  
Présentation, Bilan réalisations,  
premiers projets  
Octobre



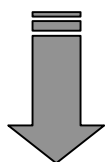
2<sup>nd</sup> Réunion:  
Discussion des propositions  
Janvier



Avis des services techniques  
Fevrier-mars



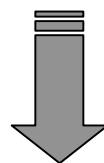
3<sup>ème</sup> Réunion:  
Evaluation et choix des projets  
Mars



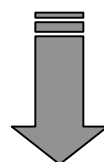
Vote du budget municipal  
Intégration des enveloppes de quartier  
Fin mars

### Ateliers thématiques

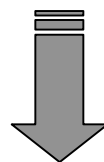
1<sup>ère</sup> Réunion:  
Présentation, Bilan réalisations,  
premiers projets  
Octobre



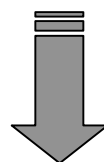
2<sup>nd</sup> Réunion:  
Discussion des propositions  
Janvier



Avis des services techniques  
Fevrier-mars



3<sup>ème</sup> Réunion:  
Discussion collective des projets à financer  
Mars



Vote du budget municipal  
Intégration des avis thématiques  
Fin mars

### 3. Une multitude de dispositifs participatifs non coordonnés : collectifs d'usagers, démocratie associative, etc.

Au-delà du budget participatif à proprement parler, Morsang-sur-Orge compte également une multitude d'autres dispositifs participatifs, qui ne sont néanmoins pas coordonnées les uns avec les autres. Ces différents dispositifs témoignent néanmoins de la volonté de la municipalité d'étendre la démocratie participative à tous les échelons et dans tous les services de la ville. La proximité et l'écoute des habitants semblent être un souci constant des élus et des services municipaux à Morsang-sur-orge. Elles font ainsi partie des objectifs fixés à certains services municipaux, comme dans le cas des services Solidarités Locales, Temps Loisirs ou du Service Municipal de la Jeunesse. Afin de dépasser une simple logique d'assistance et de relation individuelle avec les habitants en difficulté et de passer de l'empathie à une démarche d'accès au droit, la participation des habitants semble cruciale dans les actions sociales de la ville. Ces objectifs, plus ou moins formalisés selon les services, se traduisent en général par la création de structures permettant la participation et l'expression directe des habitants, qu'ils agissent dans leurs rôles de parents, d'enfants, de retraités ou de simples citoyens.

Un secteur où les usagers sont particulièrement impliqués dans les décisions et la vie des équipements municipaux est celui de l'enfance. Il existe ainsi une *Commission d'attribution des places en crèche*. Au sein de ces réunions annuelles, deux représentants parents par crèche (la ville en compte deux) peuvent s'exprimer, poser des questions et surtout contrôler les décisions prises par les professionnels et les élus dans l'attribution des places de crèche. Cette participation des parents permet d'accroître la transparence du processus d'attribution des places et ainsi d'éviter les rumeurs de favoritisme, clientélisme ou cooptation. La participation renforce ainsi la légitimité des décisions. Mais si les critères d'attribution des places sont clairs et connus publiquement ils sont décidés unilatéralement par la municipalité et les directrices des crèches, sans consultation des habitants. Un système similaire a été mis en place à l'école de musique, puisqu'il existe une commission d'attribution des places organisée par le collectif des usagers animé par une association de parents d'élèves. Outre les parents, il existe également un certain nombre d'espaces visant à favoriser la participation des enfants, à l'école où dans les centres de loisirs, autour des questions des repas ou du type d'activités à effectuer. Ces espaces sont conçus par la municipalité comme offrant des lieux de socialisation à la citoyenneté aux enfants.

Un autre domaine où des pratiques démocratiques innovantes ont été mises en place est celui du sport, et en particulier dans l'attribution des subventions aux associations. On peut parler de véritable co-gestion du secteur sportif entre la municipalité et le secteur associatif tant ce dernier est impliqué dans toutes les décisions le concernant. Un organe symbolise cette implication des associations dans la politique municipale des sports : l'Office pour la Promotion du Sport (OPS). L'OPS regroupe des élus, des membres du service des sports, des enseignants, des directeurs d'école, des médecins, mais aussi

des responsables associatifs, et vise à définir collectivement la politique des sports de la ville. Un projet de réhabilitation du stade vu ainsi coordonné de bout en bout par l'OPS, symbole de la participation unitaire du mouvement sportif. De façon plus institutionnalisée, l'OPS coordonne la commission d'attribution des subventions aux associations sportives. La municipalité définit chaque année le montant global des subventions aux associations, et celles-ci sont ensuite réparties via cette commission, après l'application de critères précis. On distingue ainsi deux types de critères, les critères objectifs (nombre d'adhérents, public visé, formation des cadres, coût de l'encadrement et des compétitions, etc.) et des critères subjectifs (critères de vie locale relatifs à la notoriété de l'association, à l'implication dans le domaine scolaire, etc.) Ces critères sont ensuite discutés collectivement au sein de la commission, qui attribue ainsi les subventions selon un barème précis et transparent. C'est en effet l'intérêt majeur de cette méthode : elle assure une grande transparence et une forte légitimité au processus d'attribution des subventions, et écarte ainsi toute critique de clientélisme ou de favoritisme.

La co-gestion s'étend également aux équipements sportifs, dans la mesure où leurs utilisateurs sont impliqués dans leur organisation quotidienne. En outre, un plan quadriennal des travaux à réaliser sur la ville en terme d'infrastructures sportives est co-élaboré avec les utilisateurs. Toutes les propositions des utilisateurs sont recensées, avant d'être budgétisées et classées par ordre de priorité pour chaque équipement et au niveau de la ville. Ainsi des propositions visant la sécurité des utilisateurs ou la réalisations de travaux lourds et essentiels pour la structure seront considérés comme prioritaires par rapport à celles visant une simple amélioration des structures existantes. Il s'agit bien d'une véritable co-décision entre les utilisateurs, les services et les élus concernant les investissements sportifs.

En plus de ces collectifs d'usagers, les citoyens sont également amenés à participer autour de certains projets particuliers, comme la création d'une maison de retraite ou de « jardins partagés ». La municipalité essaie également d'impliquer au maximum la population lors de la réalisation d'enquêtes publiques, notamment via une information municipale importante. Enfin, Morsang-sur-Orge dispose d'un Agenda 21 local en partenariat avec les communes limitrophes formant la communauté d'agglomération. La participation y est néanmoins réduite à des citoyens très engagés, souvent membres d'associations environnementales.

Au final, ce panorama des dispositifs morsaintois montrent la diversité des pratiques participatives de la ville, certaines particulièrement innovatrices et décisionnaires, mettant en place des processus de co-décision, d'autres plus traditionnelles, visant essentiellement à accroître « l'écoute » et la proximité entre élus et citoyens.

#### **IV. Evaluation des pratiques participatives morsaintoises : un impact limité**

Il n'existe aucune procédure d'évaluation de la démarche participative à Morsang-sur-Orge. Il n'existe ainsi aucun recensement ni comptage du nombre de participants, comme si on craignait des résultats en dessous des espérances ou des chiffres proclamés. De la même façon, il n'existe pas de calcul précis des coûts et bénéfices de la démarche participative. Les coûts sont ainsi inclus dans le budget global, sans que l'on puisse véritablement distinguer ce qui découle des mécanismes de participation. Cet amateurisme est certainement dû à la taille limitée de la ville, dont découle ses ressources limitées pour mener à bien de telles enquêtes. Mais il semble également que tout est fait pour éviter de quantifier, évaluer, juger la démarche participative de la ville. L'évaluation présentée ci-dessous est ainsi le fruit de l'enquête ethnographique menée et est à ce titre principalement qualitative.

##### *1. Une participation limitée aux classes moyennes*

Il n'existe pas de chiffres officiels mesurant la participation au sein des institutions du budget participatif de Morsang-sur-Orge. La municipalité ne s'en est jamais soucée, si bien qu'il semble impossible de savoir précisément le nombre de participants aux différentes instances du budget participatif de la ville. Les réunions des comités de quartier réunissaient, au cours du cycle 2004-2005, entre 10 et 20 participants en moyenne. Il faut noter néanmoins qu'il existe un turnover important, qui élargit le nombre de participants total. On peut donc estimer qu'entre 100 et 200 personnes ont participé à diverses réunions de quartier début 2005. De la même façon, les participants des ateliers ne participent pas tous aux comités de quartier. Les 8 ateliers que comptait la ville en 2004-2005 rassemblant entre 5 et 30 personnes en moyenne, on peut établir qu'entre 150 et 200 personnes ont assisté à des réunions d'atelier en 2005. Au total, entre 250 et 400 personnes ont pris part au cycle 2004-2005 du budget participatif de Morsang-sur-Orge. Il s'agit néanmoins, aux yeux des organisateurs, d'une année extrêmement faible du point de vue de la participation.

Compte tenu de l'absence de données quantitatives, on ne peut dresser qu'à grands traits le profil des participants à partir d'observations qualitatives réalisées in situ. Du point de vue du genre, il semble qu'un nombre à peu près égal d'hommes et de femmes participent aux réunions des comités de quartier et des ateliers, aucun déséquilibre majeur ne pouvant être décelé à ce niveau. Il ne semble pas non plus que les hommes dominent les débats, les femmes n'hésitant pas en général à prendre la parole. D'un point de vue générationnel, très peu de jeunes participent aux différentes assemblées. Hormis quelques exceptions, les participants les plus jeunes ont entre 30 et 35 ans, et on note une très nette sur-représentation de personnes de plus de 50 ans. L'origine sociale des participants est difficile à établir qualitativement, mais la manière dont les gens parlent et se présentent en public offre des indications utiles. Il semble ainsi qu'assez peu d'habitants issus de milieux populaires participent aux assemblées du budget participatif. Ceux qui participent prennent en outre assez peu la parole.

Parallèlement, la participation des cadres et professions intellectuelles supérieures semble relativement faible. La vaste majorité des participants semble donc être de classe moyenne, beaucoup déclarant occuper des positions d'employés, notamment dans le secteur public. La participation des étrangers semble également extrêmement réduite, voire nulle. A l'exception d'un émigré italien, en France depuis des décennies, les participants maîtrisent tous parfaitement la langue française. Enfin, d'un point de vue politique, il semble que les participants les plus réguliers soient de sensibilité de gauche ou de centre-gauche. Les militants du PCF, des Verts, du PS, ainsi que de l'association de parents d'élèves FCPE sont particulièrement bien représentés au sein du dispositif. En revanche, la participation des membres des associations locales reste très discrète, ce qui constitue une des limites du budget participatif de Morsang. Les membres d'associations s'expriment toujours en leur nom personnel, jamais en celui de l'association, qui restent en générale à la marge du processus. Le budget participatif de Morsang-sur-orge apparaît à cet égard très largement *top down*, toutes les décisions sur l'organisation du processus étant prises par la majorité municipale. La participation est en effet orientée en priorité vers les citoyens dits « ordinaires », même si nombre d'entre eux ont des activités associatives ou politiques par ailleurs. Les secteurs sociaux en marge du processus ne sont pas particulièrement ciblés, puisque ni les groupes d'immigrés ni les jeunes ne sont particulièrement mobilisés. Afin de favoriser la participation des classes populaires les « amicales de locataires » des quartiers HLM sont mobilisées pour participer à l'atelier HLM, mais seuls les représentants des associations y assistent. Au final, le participant type est assez âgé, français, de gauche, de classe moyenne et de préférence employé. La diversité socioculturelle des assemblées du budget participatif de Morsang-sur-orge apparaît en ce sens assez faible.

Pourtant, d'un point de vue formel, le processus apparaît relativement inclusif et transparent. Le budget participatif bénéficie d'une information locale régulière, au moyen de la distribution de la revue bimensuelle de la ville, le *FlashInfo*, qui fait le point sur l'actualité de la commune, présente les réunions du budget participatif tenues récemment, et annonce celles à venir. La revue est distribuée à tous les foyers de la ville. Elle assure la transparence du processus en fournissant des chiffres sur les sommes engagées pour différents projets et en présentant de manière didactique l'organisation du budget de la ville (recettes, dépenses de personnel, dépenses d'investissement, dettes, transferts, etc.). Au moments clés du processus, une revue trimestrielle – *100% Participatif* – est également distribuée aux habitants. Enfin, les participants réguliers aux assemblées reçoivent un courrier personnalisé leur rappelant les dates des réunions, les invitant à participer et à inciter leurs connaissances à venir également. La gestion et la distribution de l'information sont gérées par la *Maison de la citoyenneté*, qui assure la visibilité du processus. Des événements sont également organisés à différents moments de l'année pour assurer la diffusion du processus. En octobre, la Mairie organise un « pot de rentrée » pour les nouveaux habitants de la ville. A cette occasion des membres de la *Maison de la citoyenneté*, voire des participants réguliers des assemblées du budget participatif, présentent le processus et invitent les nouveaux habitants à participer. A la fin de l'année scolaire, en juin, des animations de

rues et de quartiers sont organisées et servent également à publiciser les décisions des comités de quartiers et des ateliers. En outre, les dates et lieux de réunions sont sensées permettre la participation de tous. Organisées dans des écoles, lieux connus de tous les habitants, les réunions des comités de quartier sont faciles d'accès. Celles des ateliers se déroulent à la *Maison de la citoyenneté* qui est également connue de tous. D'un point de vue formel le processus participatif de Morsang-sur-orge semble ainsi particulièrement inclusif.

## 2. *Un impact nul sur les politiques publiques*

En introduisant un budget participatif, la municipalité ne cherchait pas directement à avoir un impact sur les politiques publiques, à « inverser les priorités » comme à Porto Alegre ou à promouvoir la justice sociale. Au contraire, les élus se félicitent que l'introduction de dispositifs participatifs dans le processus décisionnel de la ville n'est pas modifiée fondamentalement les politiques publiques : « Les choix d'investissement ont été dans l'ensemble assez proches de ceux que nous on aurait fait, et c'est vrai que ça a été rassurant pour nous. Moi je faisais partie de ceux qui avaient un peu peur au départ, et qui auraient un peu plus contrôlé le truc, pour qu'il n'y ait pas de problèmes. Et c'est vrai qu'au début les réunions étaient assez encadrées et contrôlées par les élus.<sup>15</sup>» Loin d'imaginer que la participation citoyenne pouvait promouvoir la justice sociale en inversant les priorités, les élus morsaintois craignait surtout que les dispositifs participatifs ne favorisent la promotion d'intérêts particuliers et de corporatismes micro-locaux. Conformément à la culture politique française qu'ils représentent, les élus morsaintois sont convaincus incarnés général, si bien que l'absence d'impact sur les politiques publiques ne pouvait être qu'un bien. Ainsi, aucun mécanisme spécifique n'est prévu dans le dispositif afin de promouvoir la justice sociale. Alors que la promotion de la justice sociale fait directement parti du programme national du PCF, et que localement les élus s'en revendiquent également, la municipalité de Morsang-sur-orge n'a pas vu dans le budget participatif un moyen d'atteindre cet objectif. Au contraire, loin de mettre en place des mécanismes de discrimination positive territoriale, permettant aux quartiers les plus défavorisés d'obtenir plus de ressources que les autres, une somme égale est attribuée à tous les comités de quartier. Comment expliquer cette absence d'attention à la justice sociale de la part d'une municipalité de gauche ?

Tout d'abord, il faut souligner que la promotion de la justice sociale permise par le budget participatif passe, en général, par l'application de politiques de discrimination positive territoriale, comme c'est le cas au Brésil, ou dans certaines expériences espagnoles. Il s'agit ainsi de fournir plus de financements publics à certains quartiers généralement en marge des projets urbains de la municipalité. En France, ce type de mécanisme est appliqué dans le domaine scolaire avec les *Zones d'Education Prioritaire*. Cependant, il faut reconnaître qu'en France le concept de « discrimination positive » ne jouit pas d'un

---

<sup>15</sup> Entretien avec Francis Diener, *op. cit.*

accueil très favorable à Morsang-sur-Orge. Les milieux de gauche restent marqué par un attachement au républicanisme français jacobin, égalitariste et centralisateur, qui donne la priorité à l'égalité sur l'équité. Le PCF apparaît à ce titre assez peu enclin à mettre en place des politiques de discrimination positive. C'est donc bien pour des raisons idéologiques que la justice sociale n'est pas promue via le budget participatif à Morsang-sur-orge. Par ailleurs, le caractère non formalisé du processus, sans règlement écrit précis et en évolution constante, ne favorise peut-être pas non plus la promotion de la justice sociale. Dans de nombreuses villes disposant de budget participatif, la promotion de la justice sociale passe par l'application précise de « critères de justice sociale », qui favorise les projets visant les minorités, les femmes, les quartiers populaires, les catégories précaires, etc. Ainsi, les propositions et projets ont plus de chance d'être réalisés (ils obtiennent plus de points à partir des critères) s'ils favorisent la justice sociale. Rien de tel à Morsang, où le processus est beaucoup moins formalisé.

Mais indépendamment de la question de la discrimination positive, le budget participatif de Morsang pourrait favoriser la justice sociale si les décisions prises avaient un réel impact social. Or, la grande majorité des décisions prises ne concernent pas les questions sociales. Les enveloppes budgétaires des comités de quartiers sont très souvent utilisées pour la réhabilitation des trottoirs et des rues, l'installation de ralentisseurs ou de nouveaux panneaux de signalisation, voire la construction de pistes cyclables. Aucune politique sociale n'est ainsi réalisée au niveau du quartier. Il serait néanmoins possible de mener des politiques sociales (via les CCAS, les crèches, etc.) au niveau de la ville, et en incluant les ateliers thématiques du budget participatif. Certains ateliers auraient en effet pu discuter de questions sociales importantes, et avoir ainsi un impact en terme de justice sociale. L'atelier « tranquillité » par exemple, en s'intéressant aux questions d'insécurité et de petite délinquance, aurait pu potentiellement avoir un impact social sur les quartiers défavorisés de la ville. Néanmoins, quand il s'est agit de prendre une décision à ce sujet (création d'une police municipale ou non) l'atelier délégua son pouvoir décisionnel à l'ensemble des habitants via l'organisation d'une consultation. L'option choisie par les habitants – accroître les mécanismes d'aide sociale et d'animation dans les quartiers concernés sans coûts supplémentaires – semble avoir des objectifs sociaux clairs. Néanmoins ils ne furent pas directement conquis par les assemblées du budget participatif. De la même façon, un atelier à vocation sociale comme celui centré sur les HLM, ne prend pas directement de décision. Il sert principalement aux représentants des « amicales de locataires » à faire valoir les doléances des habitants et à évoquer les problèmes spécifiques du quartier. Ceux-ci tournent d'ailleurs souvent autour des questions de ramassage des ordures ménagères, nettoyage des immeubles, du bruit, etc. A l'inverse, les ateliers n'ayant pas une vocation sociale, comme celui intitulé « piétons, voitures, vélos » travaillant sur les questions de voirie, ont un pouvoir décisionnel beaucoup plus important, où une véritable co-décision avec les habitants est mise en place. Il n'y a donc pas de volonté claire de la mairie d'impliquer les citoyens dans la gestion des questions sociales locales, et de faire ainsi du budget participatif un outil de promotion de la justice sociale. Ces réticences viennent peut-être d'une analyse en terme de légitimité des décisions publiques ; les politiques sociales étant importantes aux



yeux de la municipalité elle ne souhaite pas qu'elles soient décidées par une petite minorité de participants aux ateliers du budget participatif.

Enfin, on peut souligner qu'il n'existe aucune procédure visant à favoriser la participation de ceux généralement exclus des arènes politiques. Aucune attention spéciale n'est ainsi portée à la participation ou à la prise de parole des femmes (pas d'analyse en terme de *gender mainstreaming*), ni à celle des minorités immigrées. Comme on l'a dit précédemment cela se traduit par une très forte sous représentation des immigrés dans les instances du budget participatif, alors que les femmes participent à peu près comme les hommes. Néanmoins l'absence de diversité culturelle et la forte homogénéité sociale qui règnent dans les assemblées du budget participatif de Morsang-sur-orge peuvent peut-être expliquer l'absence de réorientation des politiques publiques de la ville dans le sens de la promotion de la justice sociale.

### *3. Un impact politique limité ? La relégitimation du communisme municipal*

L'impact politique du budget participatif semble ambigu à Morsang-sur-orge. Du point de vue de la participation électorale, l'introduction du budget participatif ne s'est pas traduite par une plus forte participation aux élections locales, bien au contraire. Le taux d'abstention au 1<sup>er</sup> tour des élections municipales était de 36,7% en 1995, 37,6% en 1997 et de 45,5% en 2001. On constate ainsi une baisse importante de la participation électorale depuis l'arrivée de Marjolaine Rauze au pouvoir. Cependant cette augmentation de l'abstention peut s'expliquer dans un cas par le caractère partiel du scrutin de 1997, et dans l'autre par la transposition d'une dynamique nationale. En effet, entre 1995 et 2001 le taux d'abstention aux élections municipales a augmenté en France, passant de 31,6% au premier tour en 1995 à 32,7% en 2001. Le taux d'abstention semble néanmoins nettement plus élevé à Morsang-sur-orge qu'au niveau national, surtout depuis 2001.

Afin d'évaluer si l'introduction du budget participatif a eu un impact sur les résultats électoraux de la majorité municipale, il faut comparer les résultats de la majorité municipale aux élections de 1995, 1997 (partielles, arrivée du nouveau maire) et 2001. Si l'on considère que le budget participatif a été instauré à Morsang-sur-orge en 1998, c'est entre 1997 et 2001 qu'un impact aurait pu se faire sentir. Mais au contraire, la rupture la plus nette semble s'est opérée entre 1995 – où les élections furent très serrées – et 1997, où la gauche l'emporta plus nettement. En 1995, la liste de gauche avait obtenue au second tour 47,89% des suffrages contre 47,79% à la liste de droite, une différence de seulement 8 voix, qui conduisit au recours auprès du Conseil d'Etat. En comparaison, en 1997, lors de l'élection municipale partielle, la liste de gauche conduite par Marjolaine Rauze obtint 56,81% des voix dès le 1<sup>er</sup> tour, soit un gain de plus de 2000 électeurs en moins de deux ans. Si le lancement d'une nouvelle tête de liste incarnant le nouvel style – plus participatif – de la majorité municipale joua certainement un rôle non négligeable dans ces résultats, il faut également prendre en compte un facteur important, l'émergence du Front National au niveau local, qui n'avait pas de liste en 1995 et obtint 13,26% des

voix en 1997 et 13,8% en 2001, empiétant largement sur l'électorat de droite classique, aux vues de la chute de ses résultats (perte de plus de 1000 voix entre 1995 et 1997). Il semble en revanche exister une continuité entre les élections de 1997 et 2001 ; la majorité municipale n'obtenant pas des résultats nettement meilleurs, étant réélue dès le 1<sup>er</sup> tour en 2001 avec 56,96% des voix.

C'est donc plus l'introduction d'une nouvelle génération de militants de gauche sur la liste de la « gauche plurielle » avant les élections de 1997, incarnant un nouveau style de gestion, plus proche des administrés, que la création du budget participatif qui a permis à la gauche de réaffirmer son enracinement local à Morsang. Certes le développement de la participation citoyenne figurait au programme et affirma le style de cette nouvelle liste, mais on peut difficilement en conclure que c'est le budget participatif (expérience quasiment inconnue à cette époque) qui lui fit gagner les élections.

#### 4. Une démocratisation de l'administration ?

La démarche participative est directement articulée à la machine administrative municipale. Les fonctionnaires sont en effet directement impliqués dans l'organisation des réunions publiques. Deux services apparaissent de ce point de vue directement impliqués. D'un côté, les services techniques, dont un représentant est systématiquement présent aux réunions avec les citoyens. Leur rôle est fondamental dans la mesure où ils sont censés apporter leurs compétences techniques à la discussion et évaluer la viabilité des propositions citoyennes. Les membres des services techniques interviewés, s'ils ont montré quelques réticences au départ<sup>16</sup>, reconnaissent que leur pratiques professionnelles ont été modifiées de par l'introduction de la démarche participative de la ville. L'autre service municipal au cœur de la démarche participative de la ville est le service citoyenneté, qui coordonne directement tout le processus. La mise en place de la démarche participative s'est ainsi traduite par la création de nouvelles structures administratives, la *Maison de la citoyenneté et de la vie associative*, centrée sur les relations avec les citoyens. Deux agents municipaux furent affectés à cette nouvelle institution et deux postes furent créés. Loin de réduire les dépenses de la municipalité, l'introduction du budget participatif les a augmentées. Si la création de la *Maison de la citoyenneté* n'associe pas directement les citoyens à la gestion de l'administration, elle permet d'offrir des services publics de meilleure qualité et en plus grands nombres. Elle s'inscrit ainsi dans la volonté de proximité de la municipalité. Directement tournée vers les services aux citoyens, cette nouvelle institution locale a certainement accrue l'écoute et l'attention aux besoins et désirs des citoyens.

Si l'articulation entre la démarche participative de la ville et l'administration se fait efficacement, ceci ne s'est pas traduit par un processus de modernisation administrative important. Pour des raisons idéologiques évidentes dans une commune communiste, il ne semble pas exister d'orientation vers le marché, la municipalité s'opposant à toutes privatisations ou partenariat public-privé. L'introduction

---

<sup>16</sup> Principalement pour des raisons de charge de travail. Le problème fut résolu quand la participation aux réunions publiques fut comptée (et payée) en tant qu'heures supplémentaires.

du budget participatif ne s'est pas traduite non plus par une modification majeure de l'organigramme interne de la municipalité. De la même façon, il ne semble pas que l'introduction du budget participatif ait permis réduire les dépenses de l'administration ni de la rendre plus efficace. Ainsi, les deux critères majeurs de la modernisation administrative – management interne et économies dans les dépenses – ne sont pas remplis dans le cas de Morsang.

Néanmoins, il semble que depuis quelques années la municipalité cherche à développer la transversalité entre les services et à développer une démarche participative interne. Ainsi un questionnaire d'évaluation des pratiques décisionnelles des services ont été distribués à tous les fonctionnaires municipaux en avril 2006, en vue de favoriser des processus décisionnels plus horizontaux. Aucune modification majeure de l'organisation de l'administration n'est cependant intervenue à ce jour. En outre, on ne peut considérer que le développement de la transversalité dans les services soit un effet direct de l'introduction d'un budget participatif à Morsang-sur-Orge, dans la mesure où il est apparu plusieurs années après l'introduction des dispositifs participatifs. Il est néanmoins évident, que la recherche d'une plus grande transversalité et d'une meilleure démocratie interne au service répond d'une philosophie globale de la municipalité, pour qui la participation à tous les étages est un bien.

Enfin, comme on l'a vu précédemment, l'administration morsaintoise apparaît depuis quelques années plus à l'écoute des citoyens (*responsiveness*), chaque service municipal cherchant à faire participer les habitants dans leur rôle d'utilisateur, de parent, de retraité, etc. Certaines tâches, comme la gestion des équipements sportifs et culturels municipaux, sont co-réalisées, co-gérées et co-décidées avec les usagers et les associations. Néanmoins, au final, les effets de l'introduction de la démocratie participative sur l'administration sont assez limités à Morsang-sur-Orge.

##### *5. Délibération et élaboration des politiques publiques : le rôle prépondérant des élus*

La question de l'impact de la participation citoyenne sur l'élaboration des politiques publiques municipales est paradoxale à Morsang-sur-Orge. Formellement, le processus participatif permet un pouvoir décisionnel direct aux citoyens qui peuvent décider d'une partie de l'attribution du budget municipal. Pourtant, en pratique, les citoyens n'ont le sentiment de n'avoir une influence sur la décision qu'à la marge, les élus restant maîtres du jeu. L'observation répétée de plus de cinquante réunions publiques confirme la place centrale occupée par les élus dans les discussions publiques qui conduisent aux décisions du budget participatif. Dans le cadre du budget participatif de Morsang-sur-Orge, la discussion collective joue un rôle central dans la mesure où les décisions doivent être prises par consensus. Je n'ai en effet jamais assisté à aucun vote au cours de mon enquête dans la ville. Cela ne signifie pas nécessairement que tout le monde est toujours d'accord, mais que parfois les désaccords sont tués. Les discussions sont en général préparées et animées par les élus eux-mêmes, en collaboration avec le service citoyenneté. Le processus étant dans l'ensemble très informel, il n'existe pas de règles

claires favorisant une répartition équitable des temps de parole, ni une volonté particulière de faire parler les outsiders. Les élus et les fonctionnaires municipaux sont ainsi toujours ceux qui parlent le plus et le plus longtemps. Les élus semblent ainsi en mesure de cadrer les problèmes, définir ce qu'il est ou non possible de proposer, ce qui est pensable ou insensé et ainsi influencent largement les décisions des citoyens. Un extrait concernant l'attribution de l'enveloppe budgétaire d'un des comités de quartier de la ville est assez significatif à cet égard :

La discussion débuta quand Annie, membre de la majorité municipale et modératrice traditionnelle du comité de quartier, expliqua qu'il y avait certains « besoins objectifs » dans le quartier ; ces besoins se résumant essentiellement à la réfection de certaines routes et trottoirs. Le débat concernant l'allocation du budget de quartier resta ainsi confiné dans les limites fixées par l'élue, centré autour de questions de réhabilitations urbaines. La question ne fut jamais posée de savoir si d'autres investissements étaient possibles, la discussion s'articulant sur la liste des trottoirs prioritaires à refaire. Ce consensus apparent n'était néanmoins que la face immergée de l'iceberg puisque, en aparté, les réflexions fusaient de toute part. Ainsi, la femme située à ma droite, Louise, dit-elle à voix basse à sa voisine : « Tout ça devrait être pris en charge par le budget municipal [i.e. pas par l'enveloppe de quartier]. » Bien qu'elle soit en désaccord avec l'attribution du budget de quartier elle n'exprima pas son opposition publiquement.

Annie commença néanmoins à se rendre compte qu'elle avait peut-être trop influencé la discussion: « C'était juste une idée que j'avais [la réhabilitation des trottoirs], mais peut-être avez-vous d'autres idées, d'autres souhaits ? C'est un débat. » Personne ne répondit et s'en suivit un long silence. Après quelques minutes de confusion la modératrice demanda : « Alors, qu'est-ce qu'on fait avec notre enveloppe de quartier ? » Louise répondit : « Comme vous avez dit ! » Annie sembla embarrassée par cette réponse et ajouta, confuse : « Je ne sais pas ... [i.e. ce n'est pas mon rôle de décider] » Isabelle, membre de la FCPE à l'école du quartier osa alors faire une proposition alternative : « Et pourquoi pas la crèche ? [Pourquoi ne pas investir pour l'améliorer] » Annie répondit immédiatement : « Il ne faut non plus avoir les yeux plus gros que le ventre ! » La seule proposition alternative fut ainsi rejetée a priori, sans discussion collective, du simple chef de la modératrice.<sup>17</sup>

Cet extrait montre assez clairement comment les élus, compte tenu de leur légitimité et de leurs ressources discursives et politiques, peuvent cadrer les débats de telle façon à ce qu'aucune proposition alternative ne soit exprimable par les citoyens. En dépit de leurs bonnes intentions, les élus morsainois semblent craindre que le BP ne leur échappe. Leur participation aux réunions n'a d'autre fonction que d'assurer que l'intérêt général sera défendu face aux corporatismes locaux, comme le souligne l'adjoint en charge du processus participatif. La domination des élus sur le processus est en outre renforcé par l'absence de contre-pouvoirs organisés compte tenu de la faible autonomie de la société civile locale à l'égard du Parti Communiste.<sup>18</sup>

Paradoxalement, en dépit du contrôle important des discussions et des décisions par les élus la qualité des discussions à Morsang-sur-Orge est assez bonne. Les élus jouent à cet égard un rôle important dans la montée en généralité des discussions, en montrant les enjeux politiques sous-jacents dans les

---

<sup>17</sup> Compte rendu d'observation, Comité de quartier Langevin, Morsang-sur-Orge, 21.01.2005.

<sup>18</sup> Sur l'importance des contre-pouvoirs au sein des dispositifs participatifs, voir Fung (A.) & Wright (E.O.), « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » in Bacqué (M.-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une approche comparative*, Paris, La découverte, 2005.

décisions locales, ce qui permet en partie de limiter l'effet NYMBY. Les élus politisent régulièrement les discussions des réunions. Ils invoquent ainsi « la politique du gouvernement », « la mondialisation », « la défense des services publics », « le libéralisme », « la protection de l'environnement », etc. Tous ces cadres servent à la politisation des discussions et contribuent indéniablement à leur qualité. Loin de se résumer à des micros problèmes locaux, les discussions du budget participatif de Morsang-sur-orge prennent souvent un tour politique, sous l'influence de membres du PCF ou du PS. L'input apporté par les élus n'est pas que politique, il est également cognitif. Une délibération de qualité est également une délibération informée ou éclairée, reposant sur des données fiables concernant les décisions à prendre. A ce titre, les élus jouent également un rôle essentiel. Ils fournissent ainsi des informations importantes sur le budget de la ville, sur les compétences municipales, sur l'état de tels ou tels travaux en cours, sur la possibilité de mener à bien telle ou telle proposition selon les conditions légales, administratives ou techniques, etc. En comparaison à d'autres expériences où les élus ou techniciens n'interviennent pas directement dans la délibération des assemblées du budget participatif, il semble que cet apport cognitif est essentiel à la bonne qualité des discussions à Morsang-sur-Orge.

## **V. Vers une démocratie techniques ? Mobilisation et acquisition de savoirs citoyens dans la démarche participative morsaintoise**

La question du savoir citoyen est centrale dans la justification de la démarche participative morsaintoise, même si elle est rarement mobilisée par les acteurs. Si la crise de la représentation et la volonté de recréer du lien social demeurent les motivations premières, en creux, c'est l'idée que « les élus ne savent pas tout » et que les citoyens peuvent apporter leurs compétences dans la prise de décision collective qui apparaît. La crise de la représentation se traduit en effet à Morsang-sur-Orge par une forme de modestie du politique et une volonté de répondre aux complexités des démocraties contemporaines par l'inclusion croissante de tous types de savoirs tiers. Un discours récurrent insiste ainsi sur le fait que les élus « ne savent pas forcément répondre à toutes les questions » et que « les citoyens peuvent les aider à résoudre les problèmes collectivement. » A Morsang-sur-orge c'est notamment le savoir d'usage des citoyens qui est mobilisé, certains élus faisant référence à « l'expertise d'usage des habitants. » De part leur pratique régulière du territoire les citoyens seraient en mesure d'enrichir les décisions publiques. D'autres formes de savoirs citoyens sont également mobilisés, tel le savoir professionnel diffus et l'expertise militante, mais ceux-ci sont moins ouvertement acceptés par les élus et les techniciens municipaux, qui sentent une partie de leur légitimité mise en cause de cette façon. La mobilisation des savoirs professionnels et militants crée ainsi parfois des conflits. On mettra ici principalement l'accent sur la mobilisation des différents types de savoirs citoyens en situation et sur les conflits de légitimité qu'ils peuvent créer.

L'accent mis sur le savoir d'usage explique en grande partie l'absence de formation envers les citoyens. C'est justement leur pratique ordinaire qui doit nourrir les décisions publiques, et celle-ci ne requiert pas de formation particulière. En revanche, les élus et certains fonctionnaires municipaux peuvent suivre des formations à l'organisation de dispositifs participatifs, organisées par l'Association des élus communistes et républicains.

### *1. Le savoir d'usage : compétence essentielle du citoyen ordinaire morsaintois*

Le savoir d'usage apparaît central pour la justification même de toute démarche participative, dans la mesure où il repose sur l'idée que les citoyens sont les meilleurs connaisseurs des réalités locales liées à leur vie quotidienne et qu'à ce titre leur implication dans la production des politiques publiques locales ne peut qu'en améliorer la rationalité et la justice. D'un côté, il suppose un enracinement local (« j'habite dans ce quartier depuis X années »), marque de la pratique et de l'observation répétées du territoire, qui fonde le jugement non sur un épiphénomène mais sur des problèmes qui se réitèrent dans le temps. La référence à l'enracinement local des habitants apparaît à ce titre comme une condition nécessaire à l'octroi d'une légitimité suffisante pour parler, pour s'élever et acquérir une grandeur supérieure à celle du simple individu. Ce type de connaissance se fonde ainsi sur une mémoire du territoire. De l'autre, le savoir d'usage s'exprime souvent sous la forme d'anecdotes et d'exemples, généralement liés à une pratique problématique récente (« la goutte d'eau qui fait déborder le vase ») qui a poussé à participer à la réunion publique en question. On peut ainsi évoquer le cas d'un groupe de femmes à Morsang-sur-Orge – autoqualifié de « gang des mamans » – mobilisé autour de la réhabilitation d'un parc de leur quartier. Leurs interventions au cours des réunions publiques où la question fut évoquée commençaient ainsi toujours par « j'habite à Morsang depuis X années », « j'ai un enfant de tel âge » et « je vais dans le parc régulièrement. » Ensuite différents exemples et anecdotes furent fournis pour soutenir les arguments concernant la vétusté et la dangerosité du parc. Ainsi Tatiana, un des leaders du groupe, affirma-t-elle en réunion de comité de quartier : « C'est vrai, ce parc est extrêmement dangereux pour les enfants. Moi j'ai deux enfants et un jour j'ai retrouvé mon fils de deux ans une seringue dans les mains ... et je me suis dit que ça n'était plus possible.<sup>19</sup> » Cette participante donna ainsi un exemple choc, limite visant à émouvoir son auditoire, à provoquer une forme d'indignation face à cette situation inadmissible mettant en danger la sécurité physique d'enfants.

Le savoir d'usage constitue ainsi le registre discursif le plus couramment mobilisé pour justifier des propositions dans le cadre du budget participatif morsaintois. Pour apparaître légitime, une proposition ne doit pas être présentée comme idiosyncratique ou unique, mais comme le fruit d'un usage répété. Ces savoirs sont intégrés dans le processus de prise de décision dans la mesure où ils constituent des armes argumentatives visant à convaincre l'auditoire de la pertinence des propositions avancées. Le

---

<sup>19</sup> Comité de quartier Robespierre, Morsang-sur-Orge, 26.11.2005.

savoir d'usage n'est ainsi jamais intégré en tant que tel, il s'inscrit simplement dans un cadre plus global de délibération collective. Sa seule mobilisation ne suffit pas à influencer sur le processus de décision. Il faut qu'il soit formulé correctement, de manière à la fois fondamentalement lié à l'expérience et toujours apte à être mutualisé et généralisé pour montrer qu'il concerne tout le monde. C'est cette capacité à monter en généralité à partir d'anecdotes et de témoignages personnels qui va permettre à la mobilisation du savoir d'usage d'influer sur le processus décisionnel.

## *2. Le savoir professionnel diffus : quand les citoyens jouent les experts*

Le savoir professionnel est en général un savoir technique qui va permettre de donner à la fois une légitimité technique (par l'emploi d'un certain langage, etc.) aux arguments et propositions avancées et d'enrichir le débat cognitivement par l'apport de nouvelles informations. Tous les profils professionnels ne sont pas représentés au sein des assemblées morsaintoises et certains ont davantage d'opportunités de s'exprimer du fait des questions mêmes qui sont abordées. Compte tenu des compétences municipales dans les trois pays étudiés, les discussions tournent souvent autour de projet d'aménagement urbain, de questions liées aux transports en commun, à l'environnement, à la culture ou aux activités récréatives. Une figure rare mais importante dans les assemblées du BP morsaintois est ainsi celle de l'architecte et de l'urbaniste, qui va mettre à disposition son savoir professionnel, son expertise, et ainsi qualifier ou disqualifier telle ou telle proposition. En ce sens, tous les savoirs citoyens ne sont pas d'emblée égaux. Alors que le savoir d'usage doit user de moyens rhétoriques de traduction de la plainte en langage intelligible par les autres (cadres probabiliste et égalitaristes), le savoir professionnel diffus s'inscrit immédiatement à un autre niveau. Il permet à ceux qui le mobilisent de discuter d'égal à égal avec les experts et les élus, notamment par le recours à un langage technique. Il va éventuellement permettre de recadrer des problèmes, faire émerger de nouvelles solutions, en relativisant la parole, jusque là incontestée de l'expert officiel. L'idée à la base de la mobilisation du savoir professionnel est tout simplement que « plusieurs têtes pensent mieux qu'une seule. » Même dans le cadre de discussions techniques, l'existence d'une solution unique est remise en cause, discutée, évaluée collectivement, par la mobilisation du savoir professionnel de certains participants. L'expertise traditionnelle des fonctionnaires municipaux est ainsi complétée par une expertise issue d'autres champs professionnels. En multipliant les sources d'expertise et les connaissances mobilisées autour d'une discussion on tend ainsi à prendre des décisions plus rationnelles, moins caution à la partialité ou aux limites d'une seule source de savoir.

Le savoir professionnel se présente ainsi sous la forme d'une contre-expertise, rarement systématique, mettant en cause le monopole de l'expertise détenu par les services municipaux. Ainsi dans le cadre d'une réunion publique concernant les orientations budgétaires en terme d'urbanisme et de voirie de Morsang-sur-Orge, Annick, urbaniste et participante régulière de cet atelier, remet-elle en cause le diagnostic émis par les services techniques municipaux. Faisant référence à certains travaux qu'elle

avait coordonné dans l'Agglomération de Strasbourg, elle critiqua le projet d'aménagement d'un carrefour, qu'elle considérait néfaste à la sécurité globale de la circulation. Parlant avec autorité, utilisant un langage technique (chiffres budgétaires, statistiques, termes spécifiques, etc.), elle apparut davantage compétente que les représentants des services techniques municipaux qui, dans une petite ville comme Morsang-sur-Orge, firent preuve d'amateurisme. La parole d'Annick emporta ainsi aisément l'adhésion de la salle, au détriment de l'avis initial des experts.

En ce sens, la mobilisation du savoir professionnel diffus des participants se place à un autre niveau que celle du savoir d'usage. Si le recours au savoir d'usage apparaît toujours nécessaire pour appuyer des revendications, des plaintes ou des propositions citoyennes, le savoir professionnel ne sera mobilisé qu'en cas d'épreuve. Le savoir professionnel n'est mobilisé que quand une proposition initiale est contredite sur le terrain de l'expertise technique. Dans la mesure où dans le cadre de budgets participatifs les propositions d'investissements émanent d'abord des citoyens, et sont ensuite évaluées par des experts municipaux, c'est uniquement quand ces derniers mettent en cause la viabilité technique des propositions avancées que certains citoyens ont recours à leur savoir professionnel. La mobilisation de la compétence technique de certains citoyens, si elle demeure rare et réservée aux moments d'épreuve, permet à la fois aux propositions citoyennes de ne pas être censurées techniquement par les experts municipaux et de parvenir à de meilleures décisions, suite à une délibération collective entre experts (fonctionnaires et citoyens) sur la meilleure solution technique à un problème.

### *3. Transferts de connaissance et question de la légitimité : appropriation des savoirs techniques et enfermement dans le rôle de citoyen ordinaire*

L'engagement au sein de dispositifs participatifs peut se traduire par l'acquisition de véritables compétences techniques chez les citoyens. Intéressés par une question, un problème qui a émergé dans leur vie quotidienne, ils vont ainsi s'informer, se documenter, rencontrer des associations spécialisés, etc. Internet joue d'ailleurs un rôle central dans ce processus de recherche et d'acquisition d'information, en démocratisant l'accès aux savoirs, mêmes les plus techniques. Plus qu'un véritable « transfert de connaissances » des élus ou des techniciens vers les citoyens, il semble néanmoins plus juste de noter que l'acquisition de compétences techniques ou politiques se fait par la participation ou par un approfondissement, individuel ou collectif, des aspects techniques de certaines questions. On peut ainsi évoquer le cas d'Alex, à Morsang-sur-Orge, qui, confronté à la multiplication d'antennes de relais téléphonique dans son quartier, entreprit d'investiguer leur potentiel dangerosité. Il se documenta ainsi sur internet, « potassa tout un week-end », contacta une association régionale traitant de questions de nouvelles technologies et santé publique et, une fois armé de ces connaissances, présenta le problème au cours d'une réunion de comité de quartier. Dans tous les cas c'est bien la contrainte de justification publique, la volonté de convaincre les autres de la gravité d'un problème ou



des vertus d'une solution qui pousse les acteurs à acquérir ces nouvelles compétences, à se documenter pour être plus efficaces dans l'espace de discussion.

La technicisation de la discussion induite par la mobilisation du savoir nouvel acquis de certain peut cependant poser problème. En tant que participant au BP ces individus endossent le rôle de citoyen, sans qualité, présent pour discuter et trancher des questions ayant des enjeux politiques locaux. Une fois de rôle de citoyen endossé il peut en effet être difficile de s'en extraire et d'adopter un langage technique, jouant sur l'ambiguïté du statut de citoyen et de professionnel. Les réactions au problème soulevé par Alex – évoqué précédemment – à Morsang-sur-orge furent ainsi plus que contrastées:

Bien que la question ne soit pas directement de la compétence du comité de quartier, celui-ci décida d'évoquer un problème apparemment important pour un grand nombre d'habitants, à savoir l'installation récente d'antennes digitales (de relais téléphonique) sur le toit de certaines maisons. Les participants apparurent immédiatement soucieux des conséquences de ces antennes sur la santé publique des habitants. Alex, un participant régulier d'une cinquantaine d'année, qui s'était documenté sur la question introduisit le sujet. Rapidement cependant, certains participants s'insurgèrent contre la tournure technique de la discussion, qui n'était dès lors plus de leur compétence. Michel affirma ainsi : « pour ce genre de questions on doit s'appuyer sur les services techniques. On ne peut pas tout savoir et on ne peut pas tout faire en amateurs. » L'élue en charge du comité de quartier, Francis, insista néanmoins sur le savoir d'usage des habitants, à la base de la démarche participative de la ville : « Nous on reconnaît un droit d'expertise aux habitants, parce qu'ils vivent dans le quartier et voit les problèmes au quotidien. Mais c'est sur, on doit aussi s'appuyer sur les services techniques pour une question comme ça ... » C'est ainsi la question de la compétence (technique et d'usage) des citoyens qui se trouva au centre de la discussion. Les participants n'apparurent cependant pas si amateurs que cela. Alex en particulier avait manifestement travaillé la question : « Mais vous savez autour de tout ça, il y a des lobbys très puissants. Et je me rappelle quand j'avais 14 ans, on savait déjà que l'amiante était dangereuse ... Pour ce qui est de nos antennes à mon avis il y a une faille légale dans leur truc, parce que les antennes qui servent à transmettre des images (pour la télé, ou les téléphones 3G) dépendent d'une législation spécifique, et il faut un permis pour en installer. Et je ne crois pas que la municipalité ait donné de tels permis ? » Le représentant des services techniques présent ce soir là à la réunion reconnu qu'Alex en savait plus que lui sur la question : « vous êtes plus compétent que moi là-dessus. » Alex répondit : « J'ai un peu potassé le week-end dernier. » Francis ajouta : « Il faut affirmer que c'est le type de technologie qui nous effraie. » Un autre participant, Roger, exprima néanmoins son désaccord par rapport à la tournure technique prise par la discussion : « Mais tout ça c'est un problème technique, c'est pas un problème du quartier. On ne doit pas décider sur ce genre de questions ! » Michel ajouta, politisant la discussion : « C'est un problème de santé publique. Le maire devrait faire très attention à tout ça. On prend des décisions concernant la limitation des panneaux publicitaires qui, jusqu'à présent, n'ont fait aucun mal (même si ...) et pour l'histoire des antennes rien n'est fait ... » Ces deux participants insinuèrent ainsi que la gravité du problème impliquait la commune dans son ensemble et pas seulement le quartier.

Alex ajouta un argument supplémentaire contre ces antennes, concernant leur impact sur la valeur foncière des propriétés : « J'ai rencontré une association qui travaille sur ces questions et ils m'ont dit qu'en moyenne, les maisons situées à 100 mètres autour de ce type d'antennes perdaient 30% de leur valeur. » Roger apparut de plus en plus agacé par ce débat : « Mais est-ce que c'est vraiment un problème qui concerne le quartier ? Ce dont le comité de quartier devrait parler, c'est si le quartier veut ou non de cette antenne. » Il insinua ainsi que la fonction du comité de quartier était de faire des choix politiques (pour ou contre l'antenne) mais pas de faire des évaluations techniques, qui restaient l'apanage de la municipalité. Ce même participant insista enfin sur l'incompétence technique des citoyens : « On peut parler

de l'aspect esthétique, de la santé, etc. Mais on n'est pas compétent techniquement pour décider ce qu'il faut faire de ces antennes. »<sup>20</sup>

L'expertise acquise par certains participants peut ainsi créer des conflits dans la mesure où elle redistribue les rôles traditionnellement attribués. Alors qu'en comité de quartier les citoyens évoquent généralement des problèmes personnels et proposent des solutions nourries par leur savoir d'usage, que les services techniques émettent des jugements quant à la viabilité des propositions et les élus (quand ils participent, comme à Morsang-sur-Orge, mais pas dans les deux autres cas) animent la discussion et la politisent, l'acquisition de nouvelles compétences redistribue les cartes et brouille le jeu. Le citoyen ordinaire est-il encore un profane s'il est plus expert que les experts officiels tels que ces derniers le reconnaissent eux-mêmes ? L'expert en est-il encore un à partir du moment où il reconnaît publiquement son incompetence sur une question ? Le citoyen ordinaire n'est-il voué qu'à trancher ou également à nourrir cognitivement la discussion ?

A bien des égards la valorisation du savoir d'usage à Morsang-sur-Orge semble ainsi se retourner contre les citoyens eux-mêmes qui, quand ils veulent prendre d'autres rôles – notamment celui d'expert – se trouvent renvoyés à leur position de citoyen ordinaire sans qualité. Il est dès lors difficile pour eux de s'en extraire.

### **Conclusion : réinventer le communisme municipal**

La démocratie participative morsaintoise est ambiguë. Animés par une réelle volonté de démocratiser les choix politiques locaux et de faire participer les citoyens aux décisions municipales, les instigateurs de la démarche participative se retrouvent empêtrés dans des pratiques dirigistes issues d'un long exercice du pouvoir. On l'a vu, la démarche morsaintoise est un véritable processus participatif, où les citoyens sont impliqués à plusieurs stades du processus décisionnel et peuvent parfois entrer dans des espaces de co-décision et co-gestion avec les élus. Néanmoins, l'expérience morsaintoise enseigne également les dangers de la délibération quand celle-ci n'est pas suffisamment encadrée et procéduralisée. La clef du problème morsaintois tient en la présence – hautement symbolique – des élus au sein de toutes les arènes participatives de la ville. Dans la mesure où les décisions sont prises par la discussion, que les élus sont en général les mieux dotés en capital politique et discursif, ils finissent toujours par avoir le dernier mot, voire cadre suffisamment le débat pour qu'aucune note discordante ne soit entendue.

La présence des élus au cœur du dispositif participatif morsaintois est à la fois atypique et extrêmement banale. Atypique, car comparée à d'autres expériences de budget participatif menées en Europe ou en Amérique Latine par des partis politiques proches idéologiquement du PCF, l'expérience

---

<sup>20</sup> Notes d'observation, comité de quartier Cachin, Morsang-sur-Orge, 06.12.2005.

morsainoise est une des rares où les élus demeurent aussi centraux et participent tout simplement aux assemblées délibératives. En même temps, cette présence est extrêmement banale dans un contexte français, marqué par un recours croissant à la rhétorique de la proximité, où le but des espaces de participation est de réduire la distance entre élus et citoyens. A ce titre, le dispositif participatif morsainois apparaît comme une forme hybride de démocratie radicale inspirée de Porto Alegre implantée dans un contexte républicain français où l' élu est toujours vu comme l'incarnation de l'intérêt général, ce qui rend sa présence dans les réunions publiques indispensables.

Il pourrait être à cet égard intéressant de comparer l'expérience morsainoise à d'autres villes communistes ayant mis en place des budgets participatifs (St-Denis et Bobigny notamment) afin de distinguer ce qui relève des spécificités locales et des dynamiques culturelles nationales et idéologiques au sein du Parti Communiste. A n'en pas douter, la petite taille de la ville, composée en majorité d'habitants de la classe moyenne blanche, ainsi que l'enracinement du PCF depuis 60 ans sont des facteurs spécifiques, qui la distingue aux villes plus importantes, plus métissées, et à la population plus populaire de Seine-Saint-Denis. En outre, en tant que processus très largement top-down, le budget participatif morsainois doit également beaucoup à ceux qui l'ont mis en place. Le style du maire, et celui de son directeur de cabinet, apparaissent à cet égard comme des facteurs importants. Il nous semble néanmoins, en dépit de toutes ces données idiosyncrasiques, que l'expérience morsainoise n'est pas complètement atypique, et révèle une façon dont le communisme municipal s'est renouvelé depuis une dizaine d'années en France.

Enfin, on a vu que l'impact de la démarche participative sur les politiques publiques était relativement limité, aucune réorientation importante des choix politiques n'étant remarquée. Néanmoins, c'est tout le processus décisionnel de la ville qui a été ébranlé par l'inclusion des citoyens. Désormais, quasiment toutes les décisions de la ville sont décidées collectivement et publiquement. Chaque stade d'élaboration d'un projet donne lieu à une réunion publique, regroupant élus, techniciens et citoyens volontaires. Paradoxalement il semblerait, loin de certains idéaux avancés, que le développement de la démocratie participative se traduit par une complexification des processus décisionnels, les rendant par conséquent moins lisibles et moins transparents. Même si les élus gardent un pouvoir prépondérant, les citoyens disposent désormais d'arènes publiques où se battent et faire valoir leurs projets. Peut-on parler de démocratisation des choix techniques ? Cette dernière expression semble inappropriée compte tenu du type de décisions sur lesquelles les citoyens ont statué à Morsang-sur-Orge. Il est cependant incontestable que les processus de décision publique se sont démocratisés et, compte tenu de l'enracinement local de la gauche, il semble désormais quasiment inenvisageable de revenir en arrière et de remettre en cause la participation citoyenne à Morsang-sur-Orge.