# Pourquoi les citoyens et citoyennes ne participent pas davantage ?

## Obstacles, opportunités, propositions

Enseignements à partir des expériences de Molina de Segura, Conil de Segura (Espagne), du Département du Gers (France) et de Valongo (Portugal)

Yves Cabannes & José Manuel Mayor

# Pourquoi les citoyens et citoyennes ne participent pas davantage ?

## Obstacles, opportunités, propositions

Enseignements à partir des expériences de Molina de Segura, Conil de Segura (Espagne), du Département du Gers (France) et de Valongo (Portugal)

Yves Cabannes & José Manuel Mayor

Décembre 2021

**Yves Cabannes**
*Professeur émérite de l'Unité de Planification du Développement à l'University College London et chercheur*

**José Manuel Mayor**
*Professeur du Département de Sociologie de l'Université de Murcia et membre du Groupe d'Études Civiques et d'Innovation Sociale, Université de Murcia, Espagne*

# Crédits

Ce document constitue la traduction du rapport de synthèse de l'étude : **Fomento de la participación ciudadana: Motivaciones y desmotivaciones de la ciudadanía (2021),** Ayuntamiento de Molina de Segura / Universidad de Murcia, coordonnée par Cabannes, Y., González Salcedo, A., Mayor Balsas, JM.

La version originale en espagnol, contient également les quatre études de cas. Celles-ci sont disponibles en espagnol sur le site de Periferia (www.periferia.be – accès direct en cliquant ici).

- Analyse des facteurs explicatifs de la participation citoyenne à Molina de Segura (Espagne)
- Pratiques participatives à Valongo (Portugal)
- Participer – ou non – au budget participatif dans le département du Gers (France)
- Participations aux budgets participatifs de Conil de la Frontera (Espagne)

**Titre original en espagnol du présent document :**

Cabannes, Y & Mayor Balsas, J.M (2021), **¿Por qué las personas no participan más en la vida pública?** Y **¿Cómo incrementar la participación ciudadana?** Lecciones y propuestas desde Molina de Segura y Conil de la Frontera (España), el Departamento del Gers (Francia) y Valongo (Portugal), in (2021) *Fomento de la participación ciudadana: Motivaciones y desmotivaciones de la ciudadanía*, Ayuntamiento: Molina de Segura / Universidad de Murcia pp. 5-23

**Traduction Espagnol – Français**

**Publication en Français**

AISBL Periferia : rue de la Colonne, 1 – 1080 Molenbeek – Belgique

contact@periferia.be – www.periferia.be

**© License Creative Commons CC-BY-ND**

# Sommaire

**1. Introduction et présentation .....6**

**2. Pourquoi les personnes ne participent-elles pas ?.....13**
Les enseignements de l'étude

**3. Comment renforcer la participation citoyenne en quantité et en qualité ?.....18**
Suggestions et pistes de travail

**4. Regarder vers le futur, au-delà des résultats obtenus.....24**

Ce document constitue la traduction du rapport de synthèse de l'étude. Dans sa version originale en espagnol, il contient également les quatre études de cas. Celles-ci sont disponibles en espagnol sur le site de Periferia (www.periferia.be) :

- Analyse des facteurs explicatifs de la participation citoyenne à Molina de Segura (Espagne)
- Pratiques participatives à Valongo (Portugal)
- Participer – ou non – au budget participatif dans le département du Gers (France)
- Participations aux budgets participatifs de Conil de la Frontera (Espagne)

Les enseignements et les propositions contenus dans ce rapport de synthèse ne constituent qu'une partie très limitée de la richesse et des réflexions contenues dans chacun des travaux de terrain qui font partie intégrante de cette étude[1].

# 1. Introduction et présentation

L'étude « **Pourquoi les citoyens et citoyennes ne participent pas davantage ? – Obstacles, opportunités, propositions, Enseignements à partir des expériences de Molina de Segura, Conil de la Frontera (Espagne), du Département du Gers (France) et de Valongo (Portugal)** »[2] cherche avant tout à apporter des réponses à deux questions : **Pourquoi les personnes ne participent-elles pas davantage à la vie publique ?** et **Comment dynamiser [davantage] la participation citoyenne ?** Après avoir identifié les obstacles et freins à la participation individuelle et collective dans la première partie, nous étudions une série de propositions pour les dépasser. De plus, l'étude porte une attention particulière aux **groupes vulnérables** et sur comment augmenter leur participation et leur engagement.

Dans la suite du texte, le terme "Budget Participatif" est remplacé par ses initiales « BP ».

## 1. Contexte et justification

Même s'il existe actuellement de plus en plus de nouveaux dispositifs et instruments participatifs qui sont attrayants pour les citoyen·ne·s, la réalité montre qu'en général ils·elles ne participent pas aux débats d'intérêt public. Les raisons sont multiples et bien plus nombreuses que celles généralement utilisées pour avancer cette affirmation : citons, entre autres, le manque de temps pour participer, la dimension réduite de certaines communautés, les horaires auxquels il est en général

[1] Barbosa, G., Vasconcelos, C. y Nogueira, F., Pedrosa, A., Isidoro, C., Seixas, D., Rusconi, I., Moreira, G. du L3P Laboratoire de Planification et Politiques Publiques (2020). **Pratiques Participatives à Valongo**. Valongo : Conseil Municipal de Valongo.
Bodart, P. (2020). Participer – ou non – au budget participatif du département du Gers, France. Gers : AISBL Periferia.
González, A. y Mayor, J.M. (2020). **Analyse des facteurs explicatifs de la participation citoyenne à Molina de Segura**. Murcia : Université de Murcia.
Gutiérrez-Barbarrusa, V. y Barragán, V. (2020). **Participation aux budgets participatifs de Conil de la Frontera**. Sevilla : Université Pablo de Olavide.

[2] Contrat N° 000152/2019-1080 signé entre la Mairie de Molina de Segura (Murcia, Espagne) et l'Université de Murcia, y coordonné par Antonia González Salcedo (GECIS, UMU), José Manuel Mayor Balsas (GECIS, UMU) et Yves Cabannes (DPU, UCL).

possible de prendre part à la vie publique, le manque d'intérêt et d'engagement par rapport à la politique, ou encore le contexte politique et institutionnel peu encourageant. Tous ces éléments sont avancés comme autant de raisons qui semblent justifier le fait que les citoyen·ne·s ne veulent/peuvent participer davantage.

## 2. Dialogue avec trois villes et régions d'Espagne, de France et du Portugal

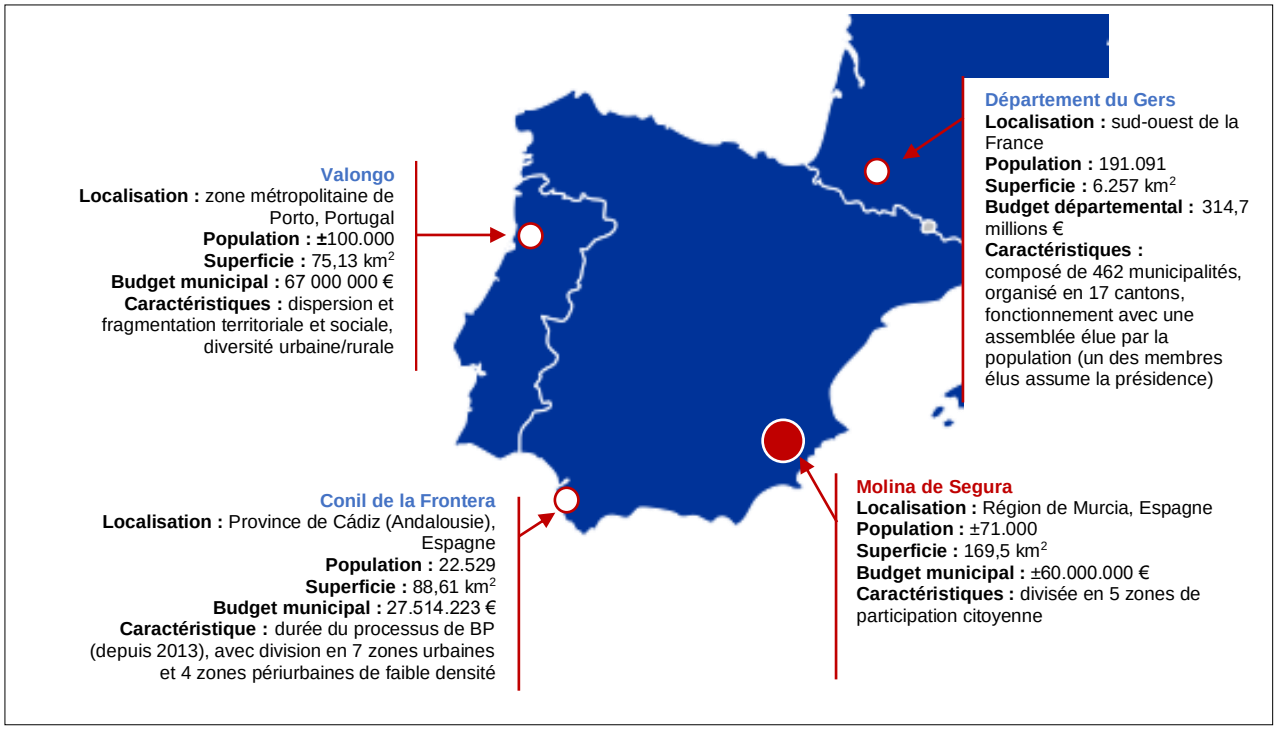
La première originalité de l'étude est son origine puisqu'elle est née d'une demande citoyenne dans le cadre du Budget Participatif 2018 de Molina de Segura, en Espagne. Elle a d'ailleurs été une des propositions les plus votées avec 345 voix → https://decide.molinadesegura.es/

Une autre spécificité et richesse de cette étude est de concerner Molina de Segura en se focalisant sur son Budget Participatif, tout en apportant d'intéressants enseignements de trois autres territoires où sont mis en œuvre des BPs : l'une en France, l'autre au Portugal et, enfin, une troisième en Espagne, avec des caractéristiques qui se rapprochent de celles de Molina de Segura (voir figure 1) :

- Il s'agit de villes de moins de 100.000 habitant·e·s où les pratiques de participation peuvent être différentes de celles des capitales et grandes villes qui sont généralement les plus étudiées. De plus, deux des villes se situent dans des zones métropolitaines : Valongo dans l'agglomération de Porto et Molina de Segura dans celle de Murcia.
- Le choix d'inclure le département du Gers (qui compte 462 municipalités – pour la plupart très peu peuplées – et une population de moins de 200.000 habitant·e·s) permet de réfléchir à la manière dont une région espagnole, comme celle de Murcia, peut encourager la participation, en particulier des groupes vulnérables.
- Ces villes et département partagent un intérêt pour la participation et, en particulier, pour les Budgets Participatifs (voir les figures 2 et 3) ; de même que la préoccupation d'inclure des groupes sociaux tels que les jeunes, les migrants, les séniors et, dans le cas du Gers, les personnes vivant dans les zones rurales du département.

Ainsi, les pratiques qui ont permis de trouver des solutions dans une municipalité, peuvent être d'une grande utilité pour dynamiser la participation à Molina de Segura, mais aussi dans d'autres villes et départements, et en premier lieu dans celles ayant participé à l'étude.

**Figure 1**
**Localisation des territoires étudiés et de leurs caractéristiques**

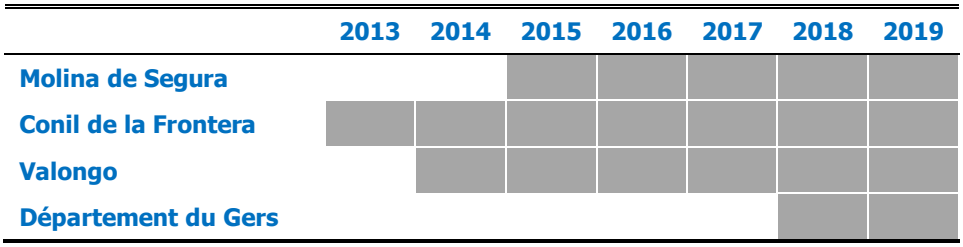



*Source : Études locales, élaboration Cabannes / Mayor, 2021.*

## 3. Caractérisation des Budgets Participatifs de chaque territoire

La figure 2 permet d'apprécier que, à l'exception du Département du Gers dont le BP a débuté en 2018, les autres expériences comptent 5 années ou davantage de temps de consolidation, avec Conil de la Frontera qui constitue l'expérience la plus ancienne (depuis 2013). Cela permet de mesurer la permanence et l'inscription de ces expériences dans la durée et, en même temps, permet de « regarder dans le rétroviseur » pour mesurer les avancées et les limites de la participation dans chacun des contextes.

**Figure 2**
**Inscription des BPs dans la durée**




*Source : Études locales, élaboration Cabannes / Mayor, 2021.*

Les montants mis en débat dans le cadre du BP (voir figure 3) sont différents d'une expérience à l'autre : ils sont significatifs à Molina de Segura (28 € / hab. / an) et à Conil (±21 €) si on les compare à d'autres villes européennes. Ces différences de montants sont importantes à garder à l'esprit, puisqu'une des hypothèses de la non-participation est justement que des montants limités peuvent réduire le taux de participation, comme nous le verrons plus loin.

**Figure 3**
**Comparaison* des budgets participatifs**

| | Molina de Segura | Conil de la Frontera | Valongo | Département du Gers |
|---|---|---|---|---|
| **Montant BP** | 2.000.000 € | 486.202 € | 1.500.000 € | 1.000.000 € |
| **Montant par habitant·e** | ±28 € | ±21 € | ±13 € ** | ±5 € |
| **Nb personnes votant** | 4.443 | 883 | 9.660 | ±50.000 |
| **Nb projets choisis** | 46 | 49 | 15 | 40 (en 2018)<br>100 (en 2019) |
| **Contexte** | Municipal et jeunes | Municipal et jeunes | Employés municipaux et jeunes | Départemental et jeunes |
| **Autres éléments à souligner** | De bas en haut, impulsé par Inter-Barrios (Fédération de comités d'habitant·e·s) | Auto-règlement citoyen Division en 7 zones urbaines et 4 moins denses" | | 100.000 € pour les jeunes |

*Source : Études locales, élaboration Cabannes / Mayor, 2021.*
*Notes :*
* Les données de Molina de Segura, Valongo et du Département du Gers sont de 2019 ; celles de Conil de la Frontera de 2018.
** Il s'agit d'un processus exclusivement destiné aux jeunes. Comme il n'existe pas de recensement par tranche d'âges, c'est le nombre de jeunes enregistrés sur la plateforme du BP Jeunes qui a été pris en compte ; ce qui a permis d'estimer la population jeune à 11.542 avec des âges allant de 6 à 35 ans.

Chaque expérience a des modalités spécifiques avec des "auto-règlements" comme à Conil ou Molina de Segura où les règles et le fonctionnement du BP sont définis par les citoyens ; avec des projets éligibles pour l'ensemble de la ville et pour des zones de participation citoyenne, comme c'est le cas à Molina, alors que les autres expériences sont construites à partir d'espaces infra-municipaux (des zones à Conil, les écoles et leurs alentours immédiats à Valongo).

Toutes les expériences prêtent une attention particulière à la population jeune et/ou scolarisée, avec des modalités spécifiques à chaque cas. Par exemple, Valongo a introduit en 2018 une dimension "intergénérationnelle" qui consiste à voter pour des projets associant à la fois des jeunes et des séniors. Conil de la Frontera porte une attention particulière pour les groupes les moins favorisés, avec des critères de justice sociale pour « *garantir une redistribution plus solidaire des ressources publiques* » (voir l'auto-règlement de Conil de la Frontera et l'étude de cas).

## 4. Méthodologie et défis méthodologiques

Un des principaux défis méthodologiques de l'étude a été de concevoir des instruments capables d'entrer en contact et de recueillir l'opinion de celles·ceux qui ne participent pas – ou peu –, d'écouter leurs voix et de mettre les résultats en perspective avec les personnes qui participent. Chaque équipe de recherche a été invitée à concevoir son propre guide méthodologique à partir de la proposition de Molina de Segura qui combine différentes approches :

1) des enquêtes téléphoniques (600 enquêtes) avec un questionnaire fermé et une analyse quantitative ;
2) des groupes de discussion / groupes focaux (15 au total) ;
3) des interviews approfondies avec des acteurs-clés (10 interviews).

A titre d'exemple, l'équipe de Conil a décidé d'aller un pas plus loin, en réalisant des interviews micro-trottoirs « *en se rendant sur la place du marché de la ville, devant la porte de l'hôtel de ville, au marché artistique* » pour rencontrer des personnes qui ne participent pas ou participent peu (voir l'étude de cas).

## 5. Chronogramme des activités

Le travail de recherche a été réalisé tout au long de l'année 2020, en démarrant avec l'élaboration d'une grille conceptuelle (mars) et, en parallèle, avec l'identification des équipes et des villes qui pourraient être associées. Leur sélection a été réalisée sur la base des propositions reçues (mars-avril).
Les effets dramatiques du Covid19 ont eu des impacts directs – même si différenciés en fonction des contextes – sur les chronogrammes prévus pour le travail de terrain. Néanmoins, grâce à l'engagement de chacun·e, les travaux ont été menés et une rencontre virtuelle d'échange des conclusions[3] a eu lieu, organisée par Valongo dans le cadre de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale (SEDL) les 19&20 octobre 2020.
En résumé, ce rapport est nourri de chacune des études de cas, ainsi que des conclusions de la rencontre virtuelle ayant permis le croisement des enseignements et conclusions des différentes équipes. Il intègre également les commentaires et les apports de chacune des équipes sur le travail des autres, dans une perspective de travail collectif.

## 6. Présentation des équipes de recherche et des apports

Un aspect original de cette étude a été la multiplication des regards, fruit des profils diversifiés des équipes impliquées :

- Des équipes universitaires : Université de Murcia[4] (étude de Molina de Segura) et Université Pablo de Olavide[5] (étude Conil de la Frontera).
- Une équipe municipale mixte (Municipalité de Valongo[6]), associée pour l'étude à l'Université d'Aveiro[7], ce qui a à nouveau permis de diversifier les regards.

---

[3] Conférence Internationale ***Caminos a Seguir.***

[4] **Antonia González Salcedo**, enseignante et chercheuse de l'Université de Murcia, Département de Sciences Politiques et Groupe d'Études Civiques et Innovation Sociale ; et **José Manuel Mayor Balsas**, enseignant et chercheur de l'Université de Murcia, Département de Sciences Politiques et Groupe d'Études Civiques et Innovation Sociale.

[5] **Vicente Barragán Robles** et **Virginia Gutiérrez Barbarrusa**, enseignants et chercheurs de l'Université Pablo de Olavide (Séville).

[6] **Gisela Barbosa,** Cheffe de la Division Citoyenneté et Jeunesse et **Cláudia Vasconcelos**, de l'équipe de Citoyenneté de la Division Citoyenneté et Jeunesse.

[7] **Fernando Nogueira,** Coordination Scientifique, avec **Ana Regina Pedrosa, Catarina Isidoro, Desirée Seixas, Isabella Rusconi et Gil Moreira -** L3P Laboratoire de Planification et Politiques Publiques.

- Une organisation non gouvernementale sans but lucratif (AISBL Periferia[8], étude dans le Département du Gers).

L'étude a été coordonnée par Antonia González Salcedo (Université de Murcia), José Manuel Mayor Balsas (Université de Murcia) et Yves Cabannes[9] qui était en charge du travail avec les équipes associées.

Au-delà de son appartenance institutionnelle et de ses expériences en termes d'études et de recherche, chaque participant·e a une large trajectoire comme professionnel·le impliqué·e dans la participation citoyenne, et spécifiquement dans les Budgets Participatifs, de même qu'un engagement de longue date dans des pratiques démocratiques.

Comme déjà mentionné, cette étude est née d'une proposition citoyenne au sein du Budget Participatif 2018 de Molina de Segura. C'est ainsi que le projet a été financé par la Municipalité de Molina de Segura, avec l'essentiel des ressources d'origine municipale. Toutefois, les équipes locales ont mobilisé des ressources supplémentaires, parfois significatives, pour élargir leurs travaux au-delà de ce qui avait été imaginé au départ.

[8] **Patrick Bodart,** Équipe AISBL Periferia.

[9] **Yves Cabannes,** Professeur Émérite de l'Unité de Planification du Développement (The Bartlett Development Planning Unit) de l'UCL (University College London) et chercheur.

## 2. Pourquoi les personnes ne participent-elles pas ? Les enseignements de l'étude

### Introduction :
### Qui sont celles et ceux qui ne participent pas ?

Comme observation préliminaire, la participation est entendue de manière très différente selon les contextes et dans chacune des expériences étudiées. Participer par le biais d'un vote électronique pour un projet (qui, par exemple, a été la principale forme dans le cas du Gers) est très différent de participer en étant présent·e pour définir le règlement du budget participatif, l'élaboration de projets ou la co-construction d'une matrice budgétaire, ou seulement pour voter. On observe ainsi combien se reproduisent les limites de la démocratie représentative qui se limite souvent au vote !
Chaque étude de cas apporte des lumières spécifiques sur ces différentes modalités de participation, leurs atouts et limites.

En deuxième lieu, l'étude distingue plusieurs catégories d'analyse :

- Celles·ceux qui **participent à la vie publique** de la cité : de manière individuelle ou par le biais de groupes organisés (comme les comités de voisin·e·s et d'habitant·e·s), de groupes culturels, d'associations diverses, de sport, etc.
- Celles·ceux qui **participent de manière occasionnelle à la vie publique** de la cité.
- Celles·ceux qui participent à la vie publique de la cité, mais **qui ne participent pas via les dispositifs mis en place par la municipalité et les pouvoirs publics**, et en particulier via les Budgets Participatifs.
- Celles·ceux qui **ne participent pas**.

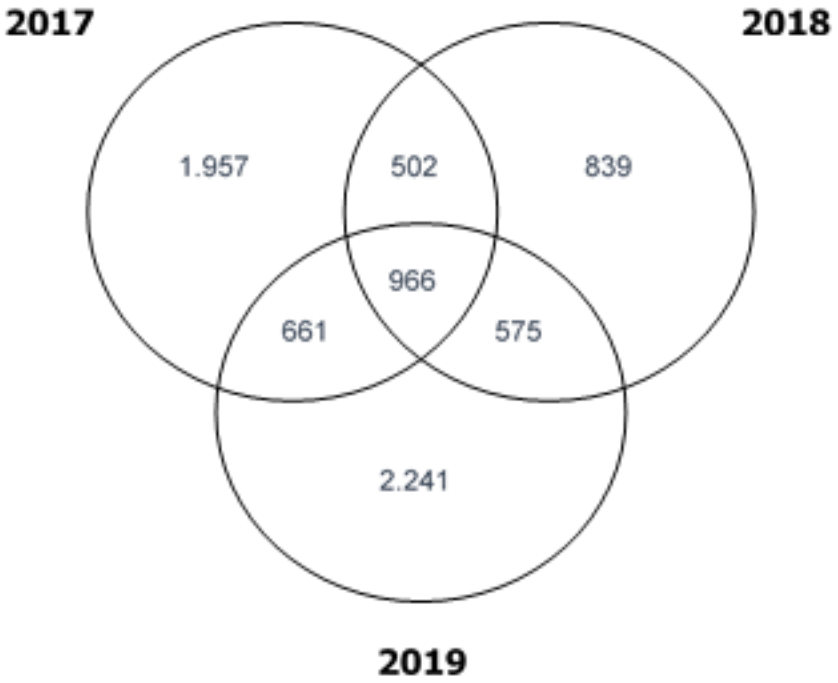
Étudier la non-participation implique de prendre en compte de manière différenciée les personnes qui ne participent jamais, tout autant que celles qui ont participé de manière occasionnelle, celles qui ne participent plus, et enfin celles qui n'ont jamais participé. L'exemple de Molina de Segura est particulièrement révélateur à cet égard [voir figure 4]. En effet, si l'on considère la participation au Budget Participatif au cours des années 2017, 2018, 2019 on observe :

- Un noyau dur de personnes (966), qui ont participé les trois années [intersection des trois cercles] ;

- Un nombre plus important qui a participé deux années sur trois : 502+661+575, soit 1738 ;
- Et enfin un nombre encore plus important de personnes qui n'a participé qu'une seule année : 1957 en 2017 ; 839 en 2018 et 2241 en 2019, soit 5037 au total.

Ainsi, sur les trois années, ce sont 966 + 1738 + 5037 personnes, soit 7741 qui ont participé une, deux ou trois fois. Ces résultats sont à prendre en compte pour mieux saisir ce que signifie "participer davantage" : est-ce amener celles et ceux qui ne participent qu'occasionnellement à participer plus régulièrement, ou est-ce amener celles et ceux qui n'ont jamais participé à le faire ? Sûrement les deux, ce qui signifie des stratégies différentes, pour des publics différents.

***Figure 4***
***Répartition de personnes qui votent (par année)***
***à Molina de Segura***



A Molina de Segura, la difficulté est surtout d'avoir accès à la population des 18-50 ans qui n'est pas impliquée dans des associations ; et on observe que les femmes participent dans une moindre mesure et ne sont pas en position d'animation des séances.
A Conil, de manière similaire, « *la majorité [des personnes qui participent] sont les mêmes d'une année à l'autre car un travail de renouvellement est exigeant* » et la principale difficulté réside dans l'accès aux 18-40 ans ; enfin, la participation des femmes est davantage ponctuelle alors que les hommes s'impliquent de manière plus active.
Pour ces deux municipalités, le défi est aussi l'accès aux personnes migrantes, étant donné que « *c'est très difficile qu'elles viennent et qu'elles prennent part – même un peu – à la vie sociale du quartier* » (équipe de Conil).
A Valongo, par contre, il semble que les hommes participent moins que les femmes dans les processus participatifs.
Dans le Gers, les plus grandes difficultés apparaissent au moment d'essayer de toucher les jeunes, les paysan·ne·s et les jeunes adultes qui travaillent, ainsi que les personnes qui ne font partie d'aucune association.

## Pourquoi les personnes ne participent-elles pas ? A l'écoute des silences

Les quatre expériences font toutes référence au manque d'information [ou à de l'information insuffisante] et au manque de connaissance des processus dans leur ensemble, mais aussi à la non compréhension de l'information fournie, au manque de confiance et à l'importance du temps disponible nécessaire pour pouvoir participer.

Le premier motif invoqué, à savoir **le manque d'information et le manque de connaissance** sur les processus participatifs, est un thème récurrent à Molina, Valongo et dans le Gers.
A Molina, environ 35% de la population ne sait pas ce qu'est le Budget Participatif : « *à moins que tu ne participes à travers une association, c'est difficile de le connaître [le BP]* ». A Valongo, il apparaît qu'il existe peu, voire aucune information sur l'utilité de la participation. Dans le Gers, l'étude souligne un manque d'accès à ce type d'information : « *même si l'information apparaît sur les pages des sites Internet des institutions qui organisent le BP, la réalité est qu'une large part de la population ne peut pas y avoir accès à cause de la fracture numérique bien présente* ».

Ainsi, même quand l'information est disponible, celle-ci **n'est pas toujours comprise**, car perçue – comme à Molina et Conil – comme trop complexe et compréhensible uniquement par les personnes qui participent régulièrement et depuis longtemps.

Une autre raison qui apparaît avec force dans les quatre expériences, est le **manque de confiance** dans les possibilités réelles d'influencer les décisions. Ce manque de confiance, suivant les cas, renvoie à de multiples raisons avancées par les personnes, telles que :

i) Les liens que ces processus entretiennent avec la politique et les partis politiques, et qui entrainent des attitudes de rejet d'une partie de la population ;

ii) Le doute sur l'obtention de résultats tangibles et concrets à partir de la participation ;

*Ces deux premiers éléments apparaissent dans les quatre expériences.*

iii) L'absence de visibilité des résultats à court terme qui découlent des processus de participation, due « *aux longs délais de réalisation entre le moment de l'approbation d'une proposition et celui de son exécution (jusqu'à deux ans*) » (équipe de Molina) ;

iv) La frustration existante parmi les personnes qui considèrent que « *tout cela n'est pas pour elles* » et que « *tout est déjà décidé à l'avance* » (Gers).

Enfin, les participant·e·s signalent l'importance du **temps et du caractère chronophage** de la participation qui exige un gros effort. Les personnes qui ne participent pas préfèrent consacrer leur temps à d'autres choses (Molina, Conil et Valongo).

Cependant, **certaines raisons moins fréquentes**, qu'il ne faut pas minimiser, apparaissent, telles que :

a) La discontinuité de la participation – au cours de l'année – et le manque d'engagement dans l'ensemble du processus (Valongo) ;

b) La distance existante entre le Département et la population (Gers) ;

c) Les visions politiques des citoyen·ne·s, différentes de celles du Président (Gers) ;

d) La présence de personnes qui ne se sentent pas capables de communiquer en public (Molina et Gers) ;

e) Le manque de coordination entre les adjoint·e·s (Molina) et il est suggéré qu'il « *devrait y avoir davantage de communication et*

*coordination entre eux pour travailler ensemble et avancer en termes de résultats ».*

**Des perceptions erronées**. Signalons encore deux arguments qui, s'ils apparaissent de manière récurrente parmi les personnes qui ne participent pas, sous-entendent une perception erronée, telles que :

1) L'impression que les montants disponibles débattus au cours du BP sont trop faibles (Molina et Conil), alors qu'en réalité ces montants sont tout à fait conséquents en euros/habitant·e/an (voir tableau 2).
2) L'impossibilité pour les zones avec moins de population de développer des projets (Molina). Encore une perception fausse, démentie par les faits et par le règlement local du BP.

Ici la solution ne consiste pas tant à augmenter ces montants, mais à bien expliquer aux citoyen·ne·s qu'il s'agit de montants importants et qu'il existe des ressources spécifiques pour pouvoir réaliser des projets dans les zones moins densément peuplées.

## 3. Comment renforcer la participation citoyenne, en quantité et en qualité ? Suggestions et pistes de travail

### Piste n°1 : Mieux informer

Les propositions émanant des personnes interviewées et des chercheurs et chercheuses dans les différentes expériences pointent en premier lieu la nécessité de **mieux informer**, et soulignent plusieurs aspects spécifiques, en particulier concernant les projets votés. A Conil, ils proposent d'« *alimenter davantage la page Internet [du site de la Mairie] en y intégrant des informations plus détaillées sur les résultats* ».
Une autre information importante se réfère au **suivi de l'avancement** de l'exécution des projets, comme le mentionne Molina de Segura. Ce qui fait écho à une autre opinion qui va dans le même sens à Valongo : « *l'essentiel est de ne pas venir avec de la "poudre aux yeux" et de ne pas générer des attentes qui ne vont pas se concrétiser* ». En effet, comme on le reverra plus loin (piste n°5), la question des fausses attentes génère de la méfiance.
Un autre aspect-clé pour mieux informer se réfère, dans plusieurs études de cas, aux **bénéfices concrets** que l'on peut obtenir en participant. Par conséquent, il est important de montrer des exemples de projets déjà réalisés et **donner la parole aux bénéficiaires** en les laissant expliquer à leur manière les bénéfices qu'ils ont obtenus dans leur vie quotidienne grâce à leur participation.

De plus, mieux informer améliore la **transparence** et permet ainsi de **renforcer la confiance** envers le processus et la municipalité (voir piste n°5).

### Piste n°2 : Aller vers les citoyen·ne·s

Cette piste apparaît comme un point de convergence entre les différentes études de cas et constitue donc la proposition centrale de cette étude. Chaque expérience y apporte des nuances très intéressantes, plus particulièrement sur trois aspects :

a) Aller vers les gens et vers ceux et celles qui ne participent pas, ou participent peu, signifie avant tout d'**aller vers les lieux qui leur**

**sont chers et familiers**. C'est le message depuis le Gers : « *être davantage présent dans des lieux différents* » et initier/utiliser des canaux spécifiques « *comme les collèges pour toucher les jeunes, et ainsi leur famille ; ou les services sociaux pour aller à la rencontre des personnes en situation plus précaire* ». C'est aussi le message depuis Conil où un technicien souligne « *si les personnes ne viennent pas au Budget Participatif, c'est le BP qui doit aller vers les personnes* ». Une proposition similaire vient de Molina de Segura qui souligne : « *il faut substituer les assemblées de voisin·e·s par des assemblées de quartier* » en expliquant que « *les assemblées de voisin·e·s amènent une distorsion en termes d'âges si l'on regarde la moyenne d'âge des personnes qui ont l'habitude d'y participer* ». Un autre avantage perçu par rapport aux assemblées de quartier, c'est qu'elles peuvent se transformer en « *canal de **participation intergénérationnelle*** ». Identifier et promouvoir des lieux de participation et des modalités de BP propices à la rencontre de groupes sociaux de différentes tranches d'âge (comme à Valongo avec sa modalité de BPs intergénérationnels) ou entre des personnes exclues et le reste de la population, peut débloquer quelques-uns des nœuds actuels.

b) Aller à la rencontre des citoyen·ne·s signifie aussi **être davantage intégré dans les réseaux** auxquels ils·elles appartiennent, ce que Valongo qualifie de « *réseaux sociaux* », tant physiques que virtuels : « *leurs territoires, leurs réseaux sociaux* » et que nous avons mentionnés auparavant comme « *leurs lieux* », ceux qui leur sont familiers.

c) Aller à la rencontre des personnes consiste non seulement à informer pour **mobiliser**, mais aussi à mieux **diffuser** les résultats et les avancées dans « *les espaces de vie réels, comme les parcs, les supermarchés* » (Molina de Segura).

## Piste n°3 : Intégrer la participation individuelle

Du citoyen sujet social au citoyen acteur individuel
De la citoyenne sujet social à la citoyenne actrice individuelle

Une autre piste centrale concerne la considération et l'intégration de manière proactive des personnes qui, à titre individuel, ne participent pas ; et sans réduire cette participation au virtuel et aux plateformes digitales, puisque « *les règlements insistent surtout sur une participation sociale et collective* » (équipe de Conil de la Frontera).

Cette opinion fait d'ailleurs écho à une des observations principales de Valongo qui pointe la nécessité de « *passer des réseaux sociaux aux réseaux d'insertion sociale* ».

Considérer le·la citoyen·ne non seulement comme sujet social, mais aussi comme acteur·trice individuel·le, et « *intégrer la participation individuelle, au-delà des associations et des professionnels* » – comme le souligne la Prof. González de l'Université de Murcia – pourrait permettre de mieux répondre aux aspirations de celles et ceux qui participent peu.
Une des suggestions qui émane à ce niveau, c'est la participation par tirage au sort, largement débattue et mise en œuvre dans plusieurs villes. Sa logique est de pouvoir donner la voix à celles et ceux qui n'ont pas l'habitude de participer et de donner leur avis. Les opinions exprimées dans l'étude du Gers résument bien le dilemme : « ***oui*** *au tirage au sort car il garantit la diversité et croise différentes visions* » et *« **non** parce qu'il est contradictoire avec la démocratie* », tout du moins avec la démocratie participative et sa dimension délibérative.

## Piste n°4 : Simplifier les contenus pour améliorer la communication et mieux faire comprendre

Comme mentionné dans la piste n°1, améliorer la communication et la diffusion « *constitue une des clés pour impliquer davantage de personnes* » (étude de Conil). Cette amélioration nécessite de **simplifier les messages** et les modalités de participation pour qu'ils soient compréhensibles par tou·te·s, comme l'exprime une personne interviewée qui explique pourquoi elle n'arrive pas à participer : « *participer, oui ! mais c'est tellement technique… nous avons besoin de dé-codifier* ». Une autre personne de Molina de Segura ajoute : « *les normes pour participer doivent être simplifiées* » ; de même qu'une personne de Valongo qui propose d'« *adapter le discours et les méthodes participatives au public, avec des échanges moins techniques* ».

Cette recommandation ne se réduit pas à simplifier les messages et à avoir recours aux médias de masse en termes de communication (radio, télévision, bandes dessinées, journaux, etc.), comme le font plusieurs villes. Cela suppose aussi un apprentissage et un effort de la part des professionnels et des fonctionnaires municipaux en charge des BPs pour arriver à une **communication plus horizontale, plus "humaine"** (voir la piste n°7) **et plus informelle** avec les personnes.

Il s'agit d'une demande clairement résumée par une personne à Valongo : « *Je pense que participer, c'est comme une conversation dans un bar ou sur un banc dans un parc. C'est un cadre sans aucune formalité. Les activités [participatives] sont remplies de formalismes qui mettent les personnes mal à l'aise* ».

## Piste n°5 : Générer davantage de confiance dans les processus participatifs et les BPs

Il s'agit d'une autre piste centrale, par rapport à laquelle chaque étude formule des recommandations :

- L'une d'entre elles consiste à **améliorer le cycle n°2 des BPs** (celui de la réalisation des projets) et, en particulier, avec la « *réduction des délais d'exécution* » (étude de Molina).

- Une seconde recommandation est de disposer d'une **équipe technique dédiée et permanente** au sein de la municipalité, sans devoir faire appel à des consultants qui, malgré leur valeur, ont une présence limitée dans le temps (étude de Conil). Comme l'exprime une personne interviewée, « *l'idéal serait d'être là toute l'année et que ce soit une activité continue. A partir du moment où deux mois passent sans que tu n'entendes parler de BP, moi j'oublie !* ». Ce qui serait souhaitable, du coup, c'est de disposer d'une équipe permanente et formée au sein même de la mairie. En ce qui concerne la formation et d'autres questions spécifiques, des consultants externes peuvent jouer un rôle important.
  La présence permanente d'une équipe tout au long de l'année permet d'aller davantage à la rencontre de celles et ceux qui ne participent pas, mais aussi de pouvoir s'impliquer dans le suivi de la réalisation des projets sélectionnés. Une manière de faire est que l'équipe soit divisée en deux : certain·ne·s en charge du processus, et d'autres responsables du suivi de la mise en œuvre des projets[10].
  Un autre modèle, développé à Valongo, consiste à se concentrer pendant une partie de l'année sur le cycle n°1 du BP [priorisation des projets] puis, durant le reste de l'année l'équipe travaille exclusivement sur la réalisation des projets, ce qui leur permet un taux de réalisation des projets de 100% dans un temps court.

[10] Expérience de Lisbonne, à partir de 2020.

Avoir un travail continu pour créer **de la confiance** à long terme, est souligné dans les études de Valongo et du Gers, qui introduisent le concept innovant de *démocratie continue*.

- Les études de Valongo et du Gers soulignent le besoin d'élever la confiance en soi chez ceux qui participent peu, en disant clairement à chaque participant·e que « *son opinion fera la différence* » (40 des 76 personnes interviewées à Valongo) et en incitant « *la confiance d'être autorisé·e à faire des propositions* » (Gers).

### Piste n°6 : Encourager les Budgets Participatifs visant des acteurs spécifiques (jeunes, séniors, etc.) ou des BPs mixtes (acteurs et thématiques spécifiques) et le rôle des groupes moteurs

Parmi les méthodes les plus efficaces pour élargir la participation des groupes vulnérables dans les BPs (largement présentés dans des travaux comparatifs[11]), apparaissent **les BPs basés sur des groupes sociaux spécifiques** (appelés sectoriels dans l'étude de Conil) avec des actions proactives et des ressources pour des groupes spécifiques, en particulier les jeunes (Molina, Valongo, Gers). Néanmoins, il existe d'autres expériences de BPs qui ont donné de bons résultats en se focalisant plus particulièrement sur les séniors, les migrant·e·s, les groupes LGBT ou les minorités ethniques.

Pour que ces BPs centrés sur des groupes sociaux spécifiques puissent développer tout leur potentiel, il est nécessaire – comme l'indique l'étude de Conil – d'encourager des **groupes moteurs**[12] composés de volontaires parmi les jeunes, les séniors, les femmes, etc. pour dynamiser le processus de manière non-professionnelle et permettre son appropriation par des cercles plus larges.

La seconde recommandation est d'encourager des **systèmes mixtes associant un public spécifique et une thématique** qui soit intéressante pour lui : par exemple, agriculture urbaine et emploi pour des personnes sans emploi ; loisirs et détente pour les migrant·e·s,

[11] Cabannes, Y, 2021, *Participatory Budgeting : contributions to reversing social and spatial priorities,* Book chapter in *Handbook on Development and Democracy,* Edward Elgar Publishing : Cheltenham, y Cabannes, Y, 2018, **The role of Participatory Budgeting in addressing the needs of disadvantaged groups,** unpublished report, The World Bank : Moscow.

[12] Les premières expériences réussies de groupes moteurs ont vu le jour dans le budget participatif de Séville au début de l'année 2000.

comme à Taoyuan (Taiwan) ; logement pour les sans-abri ou locataires en difficultés ; changement climatique et jeunes, comme cela a débuté en 2020 à Molina de Segura ; etc.

D'autres pistes sont proposées par l'une ou l'autre des expériences :

**Piste n°7 : Conscientiser par le biais de différents moyens**, comme proposé, par exemple, par Molina de Segura : **«** *développer des programmes de conscience civique avec de l'éducation formelle et informelle* ».

**Piste n°8 : Améliorer la relation entre élu·e·s et citoyen·ne·s**, ce qui nécessite d'avoir une meilleure perception des intérêts des uns et des autres de la part des citoyen·ne·s et des élu·e·s (Valongo) et d'améliorer leur manière d'être en relation (Gers).

**Piste n°9 : L'articulation** avec d'autres espaces de participation institutionnels, comme les lieux de concertation, les commissions extra-municipales, les commissions de participation mises en œuvre par les mairies, ainsi que d'autres espaces de participation (Conil, Valongo, Molina) permettraient d'élargir la participation.

## 4. Regarder vers le futur, au-delà des résultats obtenus

Les conclusions formulées ici sont pour la plupart le fruit de la rencontre finale entre les équipes de recherche lors de la semaine SEDL d'octobre 2020, ainsi que des apports des auteurs de ce rapport final, inspirés par les travaux réalisés sur chacune des expériences.
Elles tentent d'apporter des réponses plus approfondies à la question qui a orienté l'étude : comment dynamiser la participation citoyenne, et en particulier celle des groupes moins favorisés ?

- **Des processus de meilleure qualité**

Pour augmenter *quantitativement* la participation, ce qui constitue tout au moins un marqueur de succès des BPs (nombre de propositions, nombre de réunions, nombre de personnes qui votent, nombre de projets destinés à des groupes vulnérables, etc.), il nous paraît essentiel d'encourager et d'élever la *qualité de la participation* par le biais de davantage de délibération, davantage de propositions de qualité, davantage d'interactions et davantage de convivialité tout au long du processus.

L'argument central qui sous-tend cette proposition est qu'en améliorant la ***qualité*** de la participation – mesurée avec des marqueurs essentiellement qualitatifs – la **quantité** de participant·e·s d'origines sociales différentes augmentera. En d'autres termes, *la qualité doit précéder la quantité*. Ce qu'aujourd'hui beaucoup d'élu·e·s politiques souhaitent, c'est avant tout une participation en termes de **chiffres**, en imaginant que c'est cela qui va amener la qualité démocratique. Nous pensons qu'il faut inverser cette équation (Cabannes, SEDL).

- **Davantage de ressources pour les budgets participatifs**

Un des éléments surprenants de l'étude, c'est que très peu de personnes ont demandé d'augmenter les ressources financières des BPs comme condition initiale à la participation. Uniquement dans le cas de Conil de la Frontera, quelques-unes des personnes interviewées ont exprimé que « *la quantité de ce qui est mis en débat correspond à des petites choses, de faible importance* » … « *à cause de l'importance limitée des projets* ». Ces commentaires font référence au montant du

budget qui est mis en débat (généralement un pourcentage limité du budget municipal), ainsi qu'au montant maximum de chaque projet. Pourtant, augmenter le niveau des ressources mises en débat et surtout les canaliser en priorité vers les "exclu·e·s" de la participation et vers les groupes vulnérables en particulier, constitue un élément important pour inciter et élargir la participation.

- **Davantage d'engagement des gouvernements locaux et des citoyen·ne·s**

Il s'agit d'un point important pour que les normes et les [auto]règlements de participation deviennent réalité. Le Professeur Nogueira de l'Université d'Aveiro le résume de la manière suivante : « *les technicien·ne·s et les citoyen·ne·s doivent faire des choses différentes pour* ***mettre l'agenda de la participation en œuvre sur le terrain****. Ce qu'on observe, c'est que quelques technicien·ne·s renoncent d'une certaine manière à la possibilité de dynamiser les moments et les citoyen·ne·s restent dans une position d'attente… Cela ne peut se faire qu'avec davantage de personnes et avec une administration publique qui soit à sa hauteur* ».

- **Faire le pari de la valeur pédagogique des projets concrets et ne pas se limiter aux processus**

De nombreux résultats obtenus dans l'étude – et donc des recommandations exprimées – se concentrent sur le premier cycle des Budgets Participatifs et de la participation en général, qui se conclut avec la priorisation des projets et la prise de décision. Pourtant, nous suggérons de mieux articuler la participation avec la dimension "projets" tout au long du cycle n°1 (propositions et priorisation) et du cycle n°2 (mise en œuvre des décisions citoyennes). En effet, on observe que des propositions de projets inspirants, innovants et en dehors de ce que l'on imagine comme actions municipales, peuvent intéresser et mobiliser la population au bénéfice des groupes vulnérables pour générer davantage de solidarité.

Une autre dimension de la pédagogie du projet pour impliquer davantage celles et ceux qui ne participent pas, consiste à définir un nombre minimum et significatif de votes pour qu'une proposition soit retenue comme projet à réaliser. Il s'agit d'une mesure importante parce qu'elle délègue aux porteurs de projets la recherche d'appuis et de mobilisation de groupes d'ami·e·s, de voisin·e·s, de celles et ceux qui ne participent pas. Un risque à éviter, néanmoins, comme l'indique

l'étude dans le Gers, c'est de « *générer une compétition par la recherche de votes, sans analyser le sens de chaque proposition et sans arriver à une dimension réflexive, analytique et surtout collective* ».

En résumé c'est aussi le rôle des citoyen·ne·s – et pas seulement du gouvernement local et de son équipe de participation – d'élargir les cercles de la participation et de la dynamiser. Des manières de faire similaires consistent à organiser des évènements sur des places publiques, au cours desquelles les porteur·se·s de projets présentent, souvent par le biais de panneaux d'exposition, leurs projets à la population et aux passants.

Enfin, la dynamique de projet suppose une bonne information sur les avancées de sa mise en œuvre (voir chapitre 3). Ce travail d'information relatif au projet et à son avancement pourrait être réalisé par les bénéficiaires eux-mêmes, comme le propose l'équipe du BP du Gers : « *s'ils reçoivent de l'argent pour leur projet, ils ont la responsabilité de montrer ce qu'ils font pour la société* ». Les moyens nécessaires pour produire par exemple des prospectus, des fiches d'information ou des panneaux informatifs, pourraient représenter un pourcentage du projet financé.

- **Davantage de culture politique participative et de participation politique**

Promouvoir la participation avec davantage de sens politique, comme le souligne par exemple l'étude dans le Gers : « *une réflexion plus profonde sur les priorités pour le territoire et comment influencer les politiques publiques, sur la construction d'une culture commune* ». L'idée a été complétée par Patrick Bodart lors de la rencontre finale (SEDL) : « *le défi, c'est comment faire des politiques publiques qui n'émanent pas que des pouvoirs publics, mais aussi de la population. Je pense que c'est un aspect fondamental et j'ai perçu des éléments intéressants dans les interviews, mais ce n'est pas un défi simple* ». Cette observation va dans le sens d'autres commentaires exprimés dans les autres études de cas : elle constitue un fil conducteur vers une radicalisation politique des Budgets Participatifs et, dans ce sens, davantage en lien avec les principes initiaux des BPs qui visaient à influencer des politiques publiques, et pas seulement les budgets annuels. Une telle radicalisation serait certainement une manière de se [ré]approcher de celles et ceux qui ne participent pas dans la mesure

où beaucoup considèrent les bénéfices trop superficiels d'un point de vue politique.

- **Davantage d'études et de recherches-actions**

Pour finir, les enseignements et les propositions – qu'ils proviennent des rencontres avec des personnes qui participent peu ou pas, des échanges avec celles qui ont l'habitude de participer, voire même de celles·ceux qui animent les processus (citoyen·ne·s, monde académique, ONGs, gouvernements locaux) – démontrent tous combien il est nécessaire de continuer à mener des recherches de manière participative.

Cela montre aussi l'importance de socialiser les connaissances et d'échanger au sein d'une ville/expérience et entre différentes villes/expériences. L'initiative de Molina de Segura, et particulièrement de ses citoyen·ne·s qui ont lancé ce travail innovant dans le cadre du budget participatif, ouvre un chemin que nous devons continuer à ouvrir tout en continuant d'avancer…