

## **HEURS ET MALHEURS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À BIARRITZ**

Membres du Bureau du Conseil participatif Biarritz-Nord depuis avril 2018, nous avons décidé de remettre notre mandat à la disposition du Conseil municipal. L'organisation de la démocratie participative et de la participation citoyenne ayant été adoptée par délibération de ce Conseil, c'est à lui que nous faisons part de notre expérience et de quelques pistes d'amélioration.

Le Conseil participatif Biarritz-Nord est une des composantes d'un nouveau dispositif qui comprend la plateforme Internet et l'application Pop Vox, le Budget participatif et son appel à projets, et les Commissions thématiques. Le Conseil est en fait constitué de tous les Biarrots résidant dans le secteur Biarritz-Nord. Son Bureau est formé de vingt membres bénévoles, citoyens Biarrots tirés au sort, pour moitié dans la liste électorale, pour moitié dans une liste de personnes ayant déclaré leur intérêt.

Il est utile de préciser qu'aucun d'entre nous n'est membre d'un groupe politique. En soumettant les réflexions qui suivent, notre seule motivation est de faire avancer la cause de la participation citoyenne, et de contribuer au renforcement du lien de confiance entre les citoyens et les élus.

L'histoire du Conseil participatif est pour nous celle d'une mission bien définie par les élus, mais ensuite non assumée par eux puis, par voie de conséquence, par les membres du Bureau eux-mêmes. Si cette histoire est celle d'un échec, peut-être son récit permettra-t-il de faire avancer la cause de la participation citoyenne à Biarritz.

### **Une mission bien définie**

#### **1- Une participation citoyenne aux décisions politiques**

La délibération du Conseil municipal, adoptée le 20 décembre 2017, précise tout d'abord que « *la démocratie participative est une forme d'exercice du pouvoir qui vise à faire participer les habitants du territoire aux décisions politiques. Son développement est la conséquence d'une demande forte des citoyens de participer davantage aux décisions qui les concernent* ».

On comprend bien ici que l'action du Bureau ne peut éviter de s'inscrire dans une démarche de participation aux décisions politiques. Cette « participation citoyenne » n'est pas une participation des citoyens aux événements de la vie collective, qu'ils soient sociaux, culturels, communautaires ou sportifs. En conséquence, le Bureau n'a pas à organiser de telles participations.

C'est pourtant une des dérives qui le guette, faute de pouvoir exercer sa vraie mission.

#### **2- La mission : favoriser et organiser la participation citoyenne, en vue de l'intérêt général**

La même délibération du Conseil municipal précise que le Bureau est « *chargé, en y associant largement les habitants, de mettre en place les réflexions et actions citoyennes d'intérêt général sur leur territoire de référence* ». Le document de cadrage indique par ailleurs : « *la mission du Conseil Participatif est de favoriser et d'organiser la participation citoyenne sous forme d'expressions, de propositions et d'actions dans l'intérêt général des quartiers et de la ville* ». La mission est donc claire : favoriser et organiser la participation citoyenne.

Comme le précise aussi la Ville, le Bureau « *n'est pas une instance de représentation des habitants* ». Les propositions du Bureau ne sont pas légitimes si elles n'émanent que de ses membres, encore moins si

elles visent à faire valoir les opinions ou les intérêts personnels de ces derniers. De ce point de vue, le nouveau dispositif diffère de celui des anciens Conseils de quartier. Dans ces Conseils, les membres soumettaient leurs problèmes, leurs propositions ou leurs idées, qui étaient ensuite acheminées vers la Ville sans avoir été légitimées préalablement par un nombre conséquent d'habitants. Au contraire, le Bureau doit fonder ses recommandations sur l'opinion des citoyens. Dès lors, son travail consiste à organiser la remontée de cette opinion puis à la mettre en forme. Le Bureau ne doit pas mettre en avant ses propres idées, mais plutôt se concentrer sur les modes opératoires. Pourtant, les obstacles rencontrés dans l'accomplissement de la mission ont tendance à générer une autre dérive : transformer le Bureau en Conseil de quartier.

### **3- Une capacité d'initiative, un champ d'action large, et un soutien municipal**

La délibération du Conseil municipal mentionne les « *limites des formes descendantes et institutionnalisées de la démocratie participative* », les Conseils de quartier ayant « *été décidés et créés par l'institution municipale, les règles du fonctionnement ont été édictées également par celle-ci. Au-delà du fait que ces conseils ont un champ d'action limité, il a été observé, y compris par les Conseillers de Quartiers eux-mêmes, que cette formule ne donne plus toute satisfaction* » .

Ainsi, selon les textes, le Bureau du Conseil participatif dispose d'une capacité d'initiative (dans le respect de sa mission et des éléments de cadrage fixés par la Ville). La Ville ne compte pas limiter ses modalités d'action, en particulier ses méthodes de consultation. Le Bureau a un champ d'action large puisqu'il est à l'écoute des citoyens. Il n'est pas un service municipal et sa crédibilité repose en partie sur le fait qu'il est indépendant de la mairie.

Par ailleurs le Bureau « *est assuré du soutien actif du Maire, des membres de l'équipe municipale, élus et services concernés. Ce soutien ne signifie en aucun cas une emprise à caractère directif, mais bien une aide adaptée en fonction des besoins et des demandes formulées par le Bureau* ». Le Bureau ne disposant d'aucun budget, on comprend que, sans l'aide effective des services de la Ville, sa capacité d'action est limitée.

### **4- Un recours aux nouvelles technologies de communication**

La délibération du Conseil municipal met en avant les opportunités offertes par les nouvelles technologies de communication : « *progressivement, en effet, sont apparus des outils numériques variés chargés de renforcer le lien démocratique et permettre aux citoyens, au travers de ces outils, de peser sur les décisions politiques et donc de rompre avec la tradition uniquement descendante de la participation citoyenne* ».

Ainsi, la participation citoyenne n'est plus limitée à des réunions physiques à audiences réduites ou aux contacts interpersonnels. Les nouvelles technologies permettent d'échanger avec un grand nombre de citoyens, à distance, et aux moments les plus favorables pour eux.

L'accès à divers moyens de communication, dont les moyens numériques, est particulièrement utile pour le Bureau, au vu de la difficulté qu'il y a à contacter les habitants et à les inciter à donner leur avis.

Ainsi, on peut conclure que la mission du Bureau du Conseil participatif est assez précisément définie par les élus. Son fonctionnement « administratif » a aussi été détaillé. En revanche, les membres de notre Bureau ont été rapidement confrontés aux questions suivantes, sur lesquelles les textes de cadrage restent flous : comment réaliser la mission ? Quelles démarches mettre en œuvre ? Que faire concrètement ?

## **Une mission qui passe par la consultation des Biarrots**

### **5- Une participation citoyenne généralement anémique**

Pour définir son intervention, le Bureau de Biarritz-Nord a d'abord pris connaissance de l'état actuel de la participation citoyenne à Biarritz : qui participe, de quelle façon, sur quels sujets ? Il a conclu, de ses échanges avec divers témoins ou acteurs de cette participation, que le niveau actuel de participation citoyenne par les canaux « traditionnels » (réunions publiques, anciens Conseils de quartier, permanences d'élus, mécanismes légaux...) est modeste. Il a aussi constaté que la consultation par voie électronique, telle que proposée par l'application PopVox, offre de nouvelles perspectives, sous réserve que l'outil soit amélioré et que sa notoriété soit nettement augmentée (actuellement, le nombre d'interventions est faible, et limitée à un petit nombre de participants). Des propositions en ce sens ont été présentées aux responsables.

### **6- La seule légitimité d'action du Bureau : consulter les Biarrots**

Les membres du Bureau ont ensuite réfléchi à la démarche qui pourrait être mise en œuvre. Ils ont bien compris que, conformément à la mission :

- Le Bureau n'a pas pour mandat de transmettre à la Ville les demandes des citoyens aux prises avec divers dysfonctionnements : PopVox assume bien cette fonction d'alerte. Environ 60% des messages visent d'ailleurs à signaler trois types de dysfonctionnements dans l'espace public : état de la voirie et du mobilier urbain, propreté de l'espace public, et stationnements illicites. L'outil est adapté à ce type de retour citoyen. Les autres messages sont des questions, des critiques, des félicitations, des idées sur toutes sortes de thèmes.
- Le Bureau n'a pas non plus pour fonction de véhiculer les idées ou les projets de ses membres. Ceux-ci ne représentent qu'eux mêmes ; ils ont comme tâche de faire participer et non de faire valoir leurs propres priorités. Le Bureau n'a par ailleurs pas à se substituer à la démarche d'appel à projets, dans le cadre du budget participatif, démarche ouverte à tous.
- Enfin, le Bureau n'a pas à s'aligner sur des « groupes de pression » comme les associations. Ces groupes sont nombreux et actifs dans toutes les dimensions de la vie publique. Ils connaissent leurs sujets et n'ont pas besoin du Bureau pour transmettre leurs positions et leurs propositions à la Ville.

Le Bureau a donc compris qu'il n'a pas d'autre légitimité que celle de travailler à favoriser l'expression citoyenne des Biarrots, en tentant d'assurer une large représentativité de cette expression. Sa mission le conduit directement à organiser des consultations citoyennes, en priorité bien sûr sur les sujets les plus susceptibles de concerner une majorité de résidents.

Dès lors, il pourrait y avoir deux façons de consulter :

- le Bureau choisit lui-même un sujet, ce qui n'est pas dans l'esprit des textes originaux,
- il fait émerger un ou plusieurs sujets de la population.

## Des obstacles imprévus

### 7- Pour initier la démarche de consultation : un questionnaire sur les attentes des Biarrots

En août 2018, après avoir travaillé sur les statistiques émanant de PopVox, le Bureau choisit la seconde solution : identifier des priorités à partir d'une compréhension des attentes des Biarrots. La consultation proposée s'intitulait : *BIARRITZ AU QUOTIDIEN : QU'EN PENSENT LES BIARROTS ?*

Elle était fondée sur un questionnaire. L'objectif était de connaître l'opinion des résidents sur les principaux éléments qui ont un effet sur leur qualité de vie au quotidien. Une vingtaine d'éléments étaient retenus (services de transport collectif, mobilier urbain, niveau sonore, offre culturelle...). Une approche quantitative permettait d'obtenir le portrait le plus représentatif possible de l'opinion générale. Ce sondage aurait permis de dégager des priorités en prenant en compte d'une part la satisfaction des résidents à l'égard des diverses composantes de leur qualité de vie, d'autre part l'importance qu'ils accordent à chacune. Les résultats auraient permis des consultations plus spécifiques, dont la légitimité aurait été ainsi acquise. A l'issue de cette consultation « généraliste », le Bureau pouvait retenir les quelques thèmes considérés par les Biarrots comme les plus importants, et offrant de possibles améliorations, et relancer alors, de façon détaillée, de nouvelles consultations sur lesdits thèmes. L'outil étant alors réglé et opérationnel, cette démarche aurait pu être renouvelée régulièrement.

Ce projet a été présenté aux élus référents du Bureau ainsi qu'à l'administration municipale. Aucune objection n'a été soumise, une bonne collaboration a été établie, et tous se sont montrés favorables à l'initiative (il a même été suggéré de profiter de la consultation pour connaître l'opinion des Biarrots sur l'éradication des herbes sur les trottoirs).

### 8- Une consultation refusée

Mais, en novembre 2018, alors que l'opération était sur le point d'être lancée, M. le Maire refusait ce projet de consultation, puis, en février 2019, le « déconseillait » devant le Bureau, tout en refusant toujours l'appui matériel demandé (utilisation de *Biarritz magazine* et de PopVox). Il n'était alors plus possible de réaliser la consultation dans des conditions satisfaisantes, et le projet était abandonné. Bien que les élus référents aient toujours pris soin de préciser qu'ils tenaient à respecter l'indépendance du Bureau, il a fallu se rendre à l'évidence que celle-ci n'était que théorique.

Le refus du Maire était motivé par des raisons méthodologiques (qui n'ont pas été précisées et n'ont pas fait l'objet de discussions ou de suggestions) et aussi parce que :

- un tel questionnaire serait un « bilan de fin de mandat »;
- le Conseil participatif de Biarritz-Nord n'a pas vocation à questionner l'ensemble des Biarrots (certes, les deux autres Conseils participaient à l'opération, mais ils se rattachaient à notre projet de leur propre initiative);
- il n'a pas non plus à recueillir des avis sur des « politiques publiques » (ce sont en fait des services à la population).

Il nous a plutôt été suggéré de rencontrer des individus ou des associations pour faire remonter leurs préoccupations. Ce refus et son argumentation nous paraissent être en contradiction avec notre mission.

## 9- Quelles autres interventions ?

Prenant acte du refus du Maire, le Bureau a recherché d'autres interventions compatibles avec sa mission, ce dès novembre 2018.

- Plusieurs membres ayant montré de l'intérêt envers une intervention du Bureau dans le cadre du grand débat national, un projet d'organisation d'une « réunion d'initiative locale » sur le thème *Démocratie et citoyenneté* a été conçu, sur les bases suivantes : respect de la charte du Grand Débat, mise à disposition d'une salle centrale de cent places, organisation en tables rondes, durée de 6 heures, démarche d'animation orientée sur la recherche de consensus, synthèse conforme au format national. Ce projet a été transmis au maire, qui l'a refusé dans un premier temps, estimant que c'était à la mairie d'organiser des débats. Puis, en février dernier, il donnait son accord de principe, dans un format revu, avec l'autorisation d'utiliser la Maison des Associations (ces réunions relevant en fait de l'initiative de tous). Cependant, l'autorisation formelle nécessaire à la réservation d'une salle n'a jamais été donnée, et la disponibilité de salle dans la période prévue pour le débat n'était pas compatible avec celle des personnes en charge de l'organisation des réunions.
- Parallèlement, la Ville n'a établi aucune relation entre les conseils participatifs et les deux autres composantes du dispositif de participation citoyenne, commissions thématiques et appel à projets. Cela aurait pourtant pu fonder des interventions pertinentes, comme l'organisation d'une consultation sur les thèmes retenus pour les commissions ou le soutien aux personnes soumettant des projets.
- Enfin, la Ville n'a jamais proposé au Bureau qu'il soumette à consultation certains projets municipaux en cours d'élaboration, ni même impliqué le Bureau de tout autre façon dans ses projets en cours. Le seul lien établi avec les projets de la Ville a concerné l'aménagement de la placette St Charles : ses membres résidant dans le quartier ont été invités à participer à une réunion où deux projets, déjà aboutis, ont été présentés.

## Un constat d'échec

Comme on pouvait s'y attendre, ces tentatives avortées, et ces opportunités manquées ont eu un effet sur la dynamique du groupe. Elles ont affecté sa cohésion et généré de la frustration et de la démotivation. Tout cela n'a évidemment pas contribué à augmenter la présence aux réunions mensuelles qui, depuis le début, s'établit à une moyenne de douze.

Une dernière tentative de rassembler le Bureau autour d'un projet structurant a échoué, cette fois avant même d'avoir été présentée aux élus référents, faute de motivation et de disponibilité d'un nombre suffisant de membres pour le mener à bien. Le projet était intitulé : *Le bord de mer au quotidien*. Il s'agissait, à travers l'expérience et les idées des résidents du secteur nord, des Biarrots et des visiteurs, de proposer à la Ville un plan d'action visant à renforcer les attraits du bord de mer, et à améliorer ses conditions d'usage au quotidien. Des enquêtes sur le terrain, des entrevues auprès d'usagers et d'associations, et des consultations publiques étaient prévues, le tout sur la base d'un projet structuré, avec ses objectifs, sa démarche, ses résultats attendus et son échéancier.

Ainsi, le Bureau, bien que doté d'une mission claire, s'avère incapable de la mener à bien,

- d'une part parce que cette mission n'est pas assumée au niveau politique,
- d'autre part parce que le Bureau se trouve privé de tout lien avec le reste du dispositif de participation citoyenne (appel à projets et Commissions thématiques),
- enfin parce que ses ressources propres sont limitées, ses membres sont désormais démotivés et en particulier insuffisamment disponibles pour mener à bien toute opération d'une certaine envergure.

Nous préférons donc laisser la place à d'autres, plutôt que de rester membres du Bureau en nous réfugiant dans les projets individuels de ses membres.

Il nous paraît cependant utile de soumettre ci-dessous quelques pistes pour l'avenir.

### **Quelle « participation citoyenne » ?**

Le nouveau dispositif de participation citoyenne mis en place par la Ville nous semble disposer de deux composantes prometteuses :

- L'application PopVox (ou l'équivalent), qui donne la possibilité à chacun d'établir rapidement un contact avec l'administration municipale sur un sujet de préoccupation immédiate. L'existence de l'outil devrait être mieux communiquée et son ergonomie améliorée. Mais, dans son principe, il est bien adapté à la remontée des signalements au quotidien et permet à chacun de poser des questions ou de faire des suggestions. Il a aussi la capacité d'améliorer la réactivité et l'efficacité de l'administration.
- L'appel à projets, qui permet de stimuler la créativité de chacun et de répondre à des besoins autrement difficiles à identifier. La formule gagne à être développée et perfectionnée.

Quant à elle, la formule des Conseils participatifs doit être repensée, la réflexion pouvant d'ailleurs intégrer les commissions thématiques. (De ce point de vue, une meilleure articulation entre ces composantes serait nécessaire, afin d'éviter que des actions identiques ou proches soient menées simultanément par plusieurs équipes, avec gaspillages de temps et d'énergie).

Si la nécessité de faire davantage participer les citoyens aux décisions politiques locales en dehors des élections est à la fois reconnue et réclamée, la participation citoyenne relève actuellement plus de l'incantation que de la pratique.

Il faut cependant reconnaître qu'en dehors des expressions ponctuelles de mécontentement, il semble particulièrement difficile d'amener les citoyens à donner leur avis, même sur des sujets qui les concernent dans leur quotidien.

Les causes sont multiples et complexes, mais on peut tout au moins penser que les moyens actuellement mis en œuvre (réunions publiques, conseils de citoyens...) ne sont pas les plus efficaces : les présences et les prises de parole sont réduites, les échanges et les résultats sont limités. De ce point de vue, l'expérience des Conseils participatifs dans leur forme et dans le contexte politique actuels ne va pas dans le bon sens.

L'expérience du Conseil participatif nous amène à soumettre que :

- confier à un groupe de citoyens (le « Conseil Consultatif ») la mission de « favoriser et d'organiser la participation citoyenne aux décisions politiques » est une mission pertinente et réaliste **à condition qu'elle soit complètement assumée et soutenue par les élus;**
- cette mission doit être une **mission de consultation publique** : les autres formes d'échange entre le citoyen et les élus sont assurées par ailleurs, entre autres canaux par la représentation directe des groupes d'intérêt, par PopVox, par l'appel à projet;
- la consultation peut porter :
  - sur des **projets de la municipalité** (incluant leurs premières étapes de conception)
  - ou sur des **sujets choisis par le Conseil Consultatif**, après consultation publique.
- Toute consultation doit être menée de façon **formalisée et organisée** (large communication, information préalable, méthodes d'animation adéquates...).
- **L'organisation et le recrutement** d'un tel Conseil Consultatif devraient différer de ceux des Conseils participatifs actuels (diverses options sont possibles).

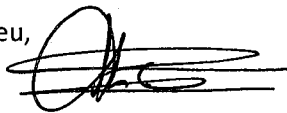
Une mission de consultation confiée à un tel Conseil Consultatif, indépendant et neutre, permettrait de renforcer la crédibilité de la consultation publique et la confiance des citoyens envers les élus, en palliant plusieurs faiblesses des pratiques actuelles :

- une information partielle ou même partielle sur les projets,
- un temps de parole capté par les initiateurs du projet,
- des risques d'exacerbation des conflits et des échanges tendus,
- des projets mal compris donc mal évalués,
- un examen superficiel des avis des citoyens et de leurs priorités,
- des décisions publiques prises sans recherche de consensus ou de conciliation, mal comprises et mal acceptées.

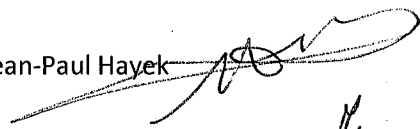
Face à une impasse désolante, et ne voulant pas trahir l'esprit de la participation citoyenne tel que défini par les élus, les signataires préfèrent laisser leur place, avec regret, tout en soumettant quelques remarques et propositions.

Biarritz, le 2 mai 2019

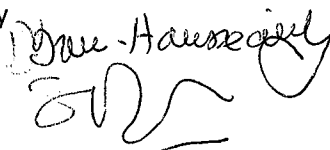
Jean-Christophe Aleu,  
coordonnateur



Jean-Paul Hayek



Danielle Brun-Hausseguy



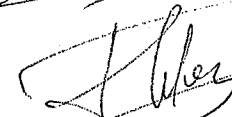
Patrick Pinsolle



Béatrice Cassagnabère



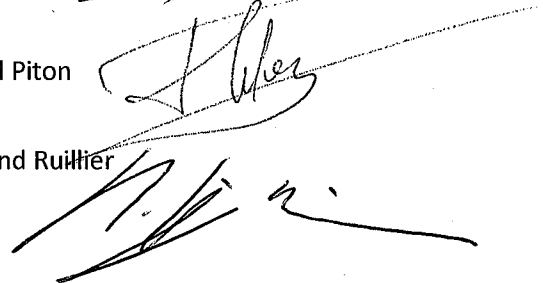
Gérard Piton



Michel Castaingts



Bertrand Ruillier



Xavier Ceccaldi

