

# PARTICIPATION L'AUTRE VOIE CONTRE LA CRISE MORALE

À l'heure où la confiance envers la classe politique est au plus bas, il devient plus que jamais nécessaire de redonner toute leur place aux citoyens dans le débat public. Dans ce cadre, miser sur la démocratie participative semble pouvoir constituer une piste décisive. À condition toutefois de savoir dépasser le stade de la simple apparence en osant mettre en œuvre de réelles transformations.

PAR PATRICK HIDALGO ET CHRISTOPHE ROBERT



“Le pays ne peut se passer des capacités créatives, inventives, entreprenantes de citoyens engagés et invités à agir au service de l'intérêt général”. C'est en ces termes que le président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, Michel Dinet, a alerté le président de la République dans un courrier du 24 janvier dernier. But de sa démarche : promouvoir la participation et l'engagement citoyen en profitant du nouvel acte de la décentralisation pour affirmer cette nécessité dans la loi. Dans son courrier, il propose d'écrire cette partie de la loi en lien avec les réseaux associatifs dans le cadre d'un mouvement ascendant partant de la société civile et des citoyens. Et selon lui, "le moment est particulièrement propice pour que les gens soient mobilisés non pas sur l'idée que l'on ne peut pas faire autrement parce qu'il y a la crise mais que l'on veut faire autrement parce qu'il y a la crise. Et que celle-ci s'explique en partie parce que les idées de coopération, de création collective, d'engagement, de participation ont été étouffées par le mouvement de l'individualisme exacerbé et de la compétition à outrance".

Un enjeu de taille, surtout dans l'actuel climat de crise de confiance



© Valenciennes

des Français à l'égard des politiques. Une crise de confiance qui semble d'ailleurs aujourd'hui avoir atteint des sommets, à en croire un récent sondage réalisé par OpinionWay pour LCI et Le Figaro : 77 % des Français considèrent que le personnel politique est corrompu. Dans un tel contexte, l'urgence d'agir pour réconcilier les Français avec la politique s'impose comme une évidence. Ce que confirment des

acteurs de terrain comme Patrick Norynberg, directeur général adjoint à Aulnay-sous-Bois (93) chargé notamment de la démocratie participative : "Notre démocratie est en danger. Si le fossé continue à se creuser entre le peuple et ses représentants, il laissera plus encore la place à l'arbitraire et à l'autoritaire". Reste qu'une telle réconciliation suppose une sérieuse évolution quant à la conception même du mandat politique. En clair, replacer le citoyen au cœur de la gestion publique locale en utilisant à bon escient les outils de la démocratie participative.

## Participation : de quoi parle-t-on ?

Dans les faits, les dispositifs mis en place renvoient à différentes échelles de participation. On distingue ainsi, "information", "consultation", "concertation" et "co-construction", chacun de ces termes renvoyant à des échelles différentes d'intégration des habitants dans l'action publique locale. Devenue classique, cette échelle continue de faire référence auprès

des élus et des professionnels, car elle offre une grille de lecture permettant d'approcher avec justesse l'évaluation du niveau d'association des habitants dans un projet. En réalité, la démocratie participative suppose une combinaison pragmatique de ces différentes échelles et méthodes en fonction du sujet et de l'objectif recherché.

### Un vieux refrain

Du référendum local aux conseils de quartier, les outils de la démocratie participative trouvent souvent leur origine dans des usages locaux. Et le choix de mettre en place, par exemple, des conseils de quartier informels, rassemblant

les habitants, les riverains et des associations, avait été fait dans certaines villes (Toulouse, Amiens...) bien avant que le législateur s'en empare. Avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'institution de conseils de quartier est devenue obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants. Mais, en définitive, cette obligation ne concerne que quelques dizaines de villes en France alors que bien plus de communes ont délibérément choisi de mettre en place de telles instances. Preuve, s'il en est, que les élus locaux n'ont pas besoin de la loi pour bien faire.

Car ce souci de participation se manifeste aussi à travers d'autres initiatives novatrices. Valencienne, par exemple, a su profiter du développement d'Internet pour innover en matière de concertation. Son "Panel citoyen" propose ainsi aux habitants de s'impliquer en exprimant leur opinion sur des sujets liés à la vie locale à travers de courts questionnaires régulièrement proposés en ligne. De même à Bordeaux, où la plateforme "je participe" sollicite les habitants pour donner leur avis sur des questions d'intérêt collectif local, comme la prospective de la ville à l'aune de 2030, mais aussi les transports, les services, l'écologie, les technologies ou encore le bien-être. À Besançon également, on s'est doté d'un outil quantitatif destiné à mesurer la satisfaction et les besoins des habitants : le "Panel habitants". Composé de 800 personnes représentatives de la population, ce panel est exploité en collaboration avec l'université qui aide la municipalité à élaborer et à traiter les questionnaires.

Pourtant, l'observation attentive des pratiques locales de la démocratie participative met en évidence deux types de risques : l'instru-

## Que prévoient les textes ?

La participation et la délibération sont devenues peu à peu une exigence des politiques publiques, en particulier urbaines, sous l'impulsion de textes législatifs inscrivant dans la loi le principe de concertation des habitants "pour toute opération modifiant leurs conditions de vie" (loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991). Ainsi, avec la politique de la Ville et la mise en œuvre des conseils de quartier rendus obligatoires pour les villes de plus de 80 000 habitants (loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité), l'institutionnalisation progressive de cette exigence civique s'est accompagnée d'une palette de dispositifs de participation supposés faire gagner l'action publique locale en efficacité et en légitimité.

D'autres textes incitent à la mise en place de dispositifs participatifs sur les questions d'en-

vironnement ou de démocratie de proximité. En particulier, la loi "Barnier" du 2 février 1995 énonce un "principe de participation" qui sera repris à l'article 7 de la Charte de l'environnement aujourd'hui intégrée à la Constitution. Par ailleurs, on assiste à l'affirmation d'un nouveau rôle des bénéficiaires comme acteurs des politiques sociales et de l'insertion avec la loi de lutte contre les exclusions de 1998, puis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, mais aussi la loi de 2007 de réforme de la protection de l'enfance et, enfin, le RSA instauré par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008. À travers ces différents textes législatifs se joue une évolution de fond qui repose sur la valorisation du droit des usagers et de leur implication dans ce droit, dans une perspective de co-construction.

mentalisation politique par les autorités locales et l'absence de confiance de la population. Dans le cadre d'une recherche-action menée auprès de plusieurs villes, l'Odas a clairement identifié ces phénomènes. "Dans la plupart des villes, nous avons observé une phase d'essoufflement des dispositifs participatifs", constate ainsi Didier Lesueur, directeur adjoint de l'Odas. Selon lui, "on est beaucoup moins dans une redistribution des pouvoirs que dans une nouvelle forme de légitimation des décisions prises. Or, si tout semble joué d'avance, ou s'il s'agit d'un simple espace d'information, le citoyen ne se mobilise pas". De même, il n'est pas évident pour les habitants de savoir jouer collectif. "Le parti pris de la démocratie authentiquement participative est complètement à contre-courant des idées et des pratiques dominantes", confirme Patrick Norynberg. Selon le responsable, "c'est tout le sens de la démarche qu'il faut chercher à

développer et cela constitue un combat de longue haleine".

### Dépasser le "Nimby"

Il est vrai qu'à vouloir jouer la carte de la démocratie participative, on se heurte parfois à certains réflexes "naturels" des habitants. Acronyme des termes anglais "Not In My Back Yard" (pas dans mon jardin), le syndrome "Nimby" désigne ainsi la fâcheuse tendance des administrés à privilégier leurs intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général lorsqu'un projet collectif est soumis à concertation. Un écueil bien connu des élus locaux qui tentent d'associer leurs concitoyens aux prises de décisions. Ce phénomène, désormais bien identifié, n'est pourtant pas nouveau. "Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale", alertait déjà Rousseau au XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>(1)</sup>, soulignant ainsi l'écueil consistant à vouloir prendre en compte tous les intérêts particuliers. Dans un

tel contexte, on devine aisément toute la difficulté à susciter le changement en misant sur la participation citoyenne. Reste que "rien ne se fera sans les habitants", comme l'écrira plus tard Hubert Dubedout, maire de Grenoble de 1965 à 1983, dans son rapport fondateur sur les villes, publié il y a tout juste 30 ans<sup>(2)</sup>. En réalité, l'équilibre semble d'autant plus difficile à trouver qu'il nécessite du temps, comme en témoigne Jo Spiegel, maire de Kingersheim (Haut-Rhin, 13 000 habitants) depuis 1989: "On ne peut pas pratiquer la démocratie lorsqu'on se focalise sur le tout, tout de suite. La démocratie requiert du temps. Il faut ensemble avoir le courage d'aller au fond des choses et cesser la démocratie de l'instinct"<sup>(3)</sup>.

Une analyse partagée par Patrick Norynberg pour qui "tout est à reconstruire, sur le fond et sur la forme", soulignant que "le déroulement du travail en commun doit être préparé finement, tout en laissant le plus de souplesse possible dans la mise en œuvre de règles du jeu qui doivent absolument être claires et définies en commun".

Diagnostic comparable à Montivilliers, où Pascal Dumesnil, adjoint au maire en charge de la démocratie locale, de la communication et de la vie des quartiers, témoigne: "Comme d'autres collectivités qui veulent jouer vrai dans la "participation citoyenne", nous ne réussissons pas toutes nos concertations. Enjeux de pouvoir, précipitations, manque d'échange, le pourquoi de nos échecs est facilement identifiable, le remède lui, reste plus compliqué à trouver". "Devant cette évidence, il nous est rapidement apparu que la volonté politique est nécessaire mais pas suffisante et qu'il fallait aussi se pencher sur la méthode,

l'organisation interne pour aider à structurer la participation dans les services", poursuit-il.

## Sortir de l'analphabétisme démocratique

Car là semble bien résider l'une des clefs de la réussite de la démocratie participative: trouver la méthode adaptée en acceptant de se remettre en question. Certains élus l'ont bien compris en choisissant de rompre avec la posture naturelle consistant à se croire légitimes uniquement par la grâce d'une majorité de suffrages. "La

## Questions à Cyprien Avenel, sociologue, enseignant à Sciences-Po

**Le JAS: Comment concevez-vous la démocratie participative ?**

**Cyprien Avenel:** La démocratie participative ne signifie pas un transfert de pouvoir dans les mains du citoyen. Si elle est une exigence et une nécessité, elle n'a pas toujours raison pour autant. L'élu doit avoir le dernier mot et assumer son choix, parce que l'évaluation finale réside bien dans l'élection.

Mais l'efficacité de la décision dépend autant de la forme que du fond. La décision ne relève plus du cadre de l'obéissance mais du registre de la négociation et de la co-construction avec les habitants et les associations. Au fond, l'enjeu est que la société civile acquiert un statut d'acteur et pas seulement de consulté. Le pouvoir reste dans la main des élus qui doivent toutefois expliquer et justifier leur action. La démocratie participative n'est donc pas une menace pour la démocratie représentative car elle conduit au contraire à en consolider l'efficacité et la légitimité. En particulier, elle constitue un vecteur puissant de transformation de la nature



du lien politique entre les élus et les citoyens.

**Le JAS: Comment la faire vivre au quotidien ?**

**C.A.:** La qualité de la démocratie participative est plus élevée si celle-ci est organisée. Ainsi, l'amélioration de la représentativité du débat dans les conseils de quartier nécessite l'introduction d'un tirage au sort et d'un système de recrutement par collège.

Ensuite, la qualité du débat exige la définition d'un cadre explicite sur les objectifs et le mode de fonctionnement. Les règles doivent être affichées clairement de sorte qu'elles puissent constituer l'éthique à laquelle on se réfère en cas de besoin. Enfin, la dynamique de coproduction dépend de la qualité de l'animation au sein des conseils de quartier. La réussite des débats, du passage des plaintes à la proposition, est conditionnée par une animation par des professionnels neutres (et donc, pas des élus). La réussite des conseils de quartier dépend ensuite de leur capacité à émettre un avis éclairé et entendu par l'équipe municipale.

fonctionnement. Les règles doivent être affichées clairement de sorte qu'elles puissent constituer l'éthique à laquelle on se réfère en cas de besoin. Enfin, la dynamique de coproduction dépend de la qualité de l'animation au sein des conseils de quartier. La réussite des débats, du passage des plaintes à la proposition, est conditionnée par une animation par des professionnels neutres (et donc, pas des élus). La réussite des conseils de quartier dépend ensuite de leur capacité à émettre un avis éclairé et entendu par l'équipe municipale.

démocratie ne se limite pas à une procédure institutionnelle, à un bulletin de vote", considère ainsi Jo Spiegel pour qui "la démocratie de représentation n'est pas la fin de la démocratie". Et en ce domaine, l'élu ne mâche pas ses mots: "Nous sommes des analphabètes de la démocratie à penser qu'elle ne se fait que par calendriers électoraux". Pour Jo Spiegel, "la politique, c'est mettre les gens en situation de responsabilité et de solidarité; c'est permettre à chaque habitant, dans sa dignité, dans sa singularité, d'être coproducteur et copropriétaire de l'intérêt géné-

ral". De fait, l'objectif du maire de Kingersheim est aussi clair qu'ambitieux: "fertiliser les trois acteurs de la démocratie". Autrement dit, les élus avec leurs responsabilités et leur légitimité, les techniciens avec leur expertise technique et, enfin, les habitants avec leur expertise d'usage. "D'abord informer, sensibiliser, former, ensuite mettre en débat, puis enfin décider", préconise-t-il. "Lorsqu'on arrive au conseil municipal sur les projets qui ont été maturés avec les habitants, avec les associations, avec les acteurs, on prend une décision comme un fruit mûr", constate le maire. Et de souligner: "Pour réussir à travailler ensemble, il faut qu'il y ait une transformation, plus seulement collective, sociale, mais une transformation personnelle, et l'une doit nourrir l'autre". "La posture et l'attitude, dans un travail collectif, favorisent ou non l'écoute, l'échange et le dialogue. Retenons que, dans une situation d'interaction, le langage non verbal est aussi important que ce que l'on dit", souligne pour sa part Patrick Norynberg.

## Associer pour engager

En Meurthe-et-Moselle, on considère que la démocratie participative est un préalable au développement social. "Démocratie participative et développement social ont en commun de considérer les gens, jeunes et vieux, femmes et hommes, urbains et ruraux, quelles que soient leur condition et leur situation, comme des ressources", estime Michel Dinet. Au nom de cette conception, le Conseil général a mis en place en 2010 des "Ateliers départementaux" destinés à mobiliser autour de plusieurs thèmes: entreprendre solidairement, habiter durablement, vivre fraternellement... Plus récemment, un

"Conseil consultatif de l'insertion" a vu le jour. Constituée de 10 conseillers généraux et de 10 allocataires du RSA, cette instance est chargée de formuler des avis sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique départementale d'insertion. Le président du Conseil général en souligne l'aspect essentiel: "Il ne peut y avoir de développement social sans une dynamique de participation où personne ne peut, ne doit, s'affranchir de prendre part à la création, à la consolidation du lien social. C'est ce que j'appelle une solidarité d'engagement". Et, selon lui, "aujourd'hui, la société à tout autant besoin d'une démocratie d'engagement que d'une solidarité d'engagement. L'une et l'autre sont à la fois deux faces indissociables du Vivre ensemble et deux leviers du redressement créatif de notre pays".

Patrick Norynberg, directeur général adjoint à Aulnay-sous-Bois, en discussion avec des habitants.

Montvilliers entend aussi mobiliser les énergies de ses habitants en les associant davantage. Côté méthode, des "Comités thématiques de concertation" ont été mis en place sur des sujets proposés, tantôt par les élus, tantôt par les habitants, comme le comité "Vie sociale et aménagement du quartier des Salines". Ces comités sont constitués de 4 collègues: des habitants, des représentants associatifs et personnes ressources, des techniciens et des élus de la ville. Une donnée essentielle car, avec une telle manière d'envisager la concertation, "les regards sont différents et l'enjeu consiste à faire en sorte qu'ils deviennent complémentaires", détaille l'adjoint au maire. Pour y contribuer, la municipalité a choisi d'inscrire solennellement son engagement en faveur de la démocratie participative dans un document spé-



© Aulnay-sous-Bois

cifique: une "Charte de la démocratie locale et de la citoyenneté". Pascal Dumesnil justifie ainsi cette démarche: "Se poser la question, des liens sociaux revient d'abord à se poser la question du contrat qui a été passé entre les élus et les citoyens. À travers notre charte, nous prenons publiquement un certain nombre d'engagements en matière d'écoute, de dialogue et de transparence notamment". Sur le terrain, ces engagements se traduisent donc de manière très concrète. Ainsi, en matière sociale, la ville a mis en place, il y a quelques mois, un "comité des usagers de l'action sociale". "L'idée est de changer l'image des bénéficiaires de l'action sociale, transformer le statut d'assisté en celui d'assistant et de reconnaître des compétences, des capacités à l'analyse, à la proposition voire à l'innovation", explique l'adjoint au maire.

## Évaluer pour avancer

C'est cette conviction qui, depuis longtemps, a fait de Strasbourg un des plus ambitieux laboratoires de la démocratie locale. La ville a mis en place dix conseils de quartier, regroupant un peu plus de 400 membres. Composés d'habitants tirés au sort, de membres du secteur associatif, de commerçants et de représentants d'entreprises et d'institutions publiques présentes sur le quartier, ces comités se réunissent une fois par mois. Jusque-là rien d'exceptionnel sinon que les avis qu'ils donnent sont annexés aux projets de délibérations municipales les concernant. De plus, la municipalité a choisi de confier l'animation de ces conseils à un cabinet extérieur pour rester la plus neutre possible. Et surtout, afin de mesurer l'effi-



© Montvilliers

cacité de sa démarche, la ville a fait réaliser une enquête d'évaluation et de satisfaction de ses conseils de quartier en 2010. Dans ce cadre, les membres des conseils de quartier ont fait part de leur souhait de voir plus de temps accordé à leurs débats, et par conséquent des ordres du jour moins chargés. Ils ont également demandé à pouvoir être sollicités plus en amont dans la construction des projets et de bénéficier d'un temps de réflexion supplémentaire avant de produire leurs avis. Autant de remarques constructives qui ont ainsi permis à la capitale alsacienne d'envisager de nouvelles pistes d'amélioration pour définir la place qu'elle souhaite donner à la démocratie participative en ayant conscience des conséquences de son choix. "Si, c'est bien aux élus de décider, par contre, les habitants comprennent de moins en moins

Habitants et élus, ensemble sur le terrain à Montvilliers.

qu'un projet soit fait sans qu'on les associe réellement", témoigne ainsi un élu.

Il reste donc maintenant à convaincre tous les dirigeants de notre pays de cette nécessaire complémentarité de la démocratie représentative et participative pour restaurer le pacte de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Parce que, comme le relève Michel Dinet, "aujourd'hui plus que jamais, aucune énergie, aucun talent, aucune intelligence, aucune capacité ne doit être négligé pour dépasser la situation très difficile que nous traversons". ■

<sup>(1)</sup> *Du contrat social*, II, 3, 1762

<sup>(2)</sup> "Ensemble, refaire la ville", Hubert Dubedout, *Documentation française*, Paris, 1983

<sup>(3)</sup> Lire aussi *Journal de l'action sociale*, À bâtons rompus, février 2012, pages 38-39

<sup>(4)</sup> C. Avenel, "Les villes et la cohésion sociale", *Recherche action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale*, Rapport ODAS, janvier 2013.