



COMPTE-RENDU DU DÉBAT DU 20 JANVIER 2019 17h-18h30 aux Prairiales, Epernon

La démocratie participative : une dimension de la gouvernance locale ?

En présence de Mr **Patrice Bourdelais**, Historien, directeur d'études à l'EHESS, et ancien directeur de l'Institut des sciences humaines et sociales du CNRS.

Débat préparé par Alain Maury et Jean-Michel Hoyet

60 participants

Problématique : La démocratie participative qui consiste à associer l'ensemble des citoyens au processus de décision politique est devenue une revendication largement partagée. Des dispositifs délibératifs institutionnels existent pourtant tels que consultation de citoyens, référendum, conseils de quartier. Mais, à l'expérience, ils ouvrent rarement sur un débat public capable de réorienter des décisions prises en amont. D'autant que le régime représentatif tel qu'il est organisé peine à prendre en compte les enjeux de long terme. Il est donc nécessaire d'imaginer d'autres procédures. Ainsi, certaines démarches rencontrent un succès significatif lorsqu'elles sont mises en œuvre comme le budget participatif des villes ou la gouvernance collégiale de la commune. La raison de leur réussite paraît être leur ancrage local et la proximité avec les gens. Il semble donc nécessaire de réfléchir, pour chaque échelle territoriale, à une organisation permettant la participation citoyenne ainsi qu'aux moyens à mettre en œuvre pour parvenir à des solutions d'intérêt général.

En préambule du débat, les organisateurs font une brève présentation du questionnaire et précisent que ce débat fait suite au débat du 14 janvier 2018, intitulé «*Etre Citoyen Aujourd'hui*». <http://www.cafecitoyenduvaldrouette.com/pages/debats-passes/etre-citoyen-aujourd-hui.html>

La démocratie participative est un dispositif pour associer le simple citoyen à l'élaboration des décisions générales qui concernent la vie publique. Il y a actuellement une très forte demande et un sondage indique que pour 88% des Français la démocratie participative est une bonne manière d'associer le citoyen à la vie locale. Il existe plusieurs moyens et modalités de sa mise en œuvre.

Ce qui existe au niveau institutionnel : le débat public pour des projets d'aménagement (exemple les ateliers actuellement en cours sur le futur lycée de Hanche) ; le référendum

national ou local qui est du ressort des élus ; la consultation d'électeurs à l'initiative de 1/5 des inscrits ; le conseil de quartier dans le cadre des villes de plus de 80 000 habitants.

D'autres démarches peuvent être citées : Le budget participatif des communes qui permet aux habitants de décider d'une petite partie du budget afin de réaliser des projets ; en 2018 plus de 6 millions d'habitants ont eu l'opportunité d'y participer.

Patrice Bourdelais fait ensuite une brève présentation historique de la démocratie participative et développe trois points.

A) Les fondements et intérêts :

Améliorer la démocratie et son fonctionnement, c'est un projet de long terme dans l'histoire de l'humanité. La démocratie participative est un concept politique apparu dans les années 60, au moment où l'on s'est interrogé sur les limites de la démocratie représentative en raison du poids des experts dans un monde qui se complexifie et qui du coup enlève une partie de la logique de décision politique aux citoyens, et aussi le scrutin majoritaire parfois abrupt dans ses conséquences ou encore la professionnalisation de la politique qui fait que sont toujours les mêmes personnes qui sont présentes. L'augmentation de l'abstention aux élections n'a fait que renforcer cette interrogation. Un philosophe pragmatique américain **John Dewey** (1859-1952) avait défini la démocratie participative comme une citoyenneté active et informée sur la formation d'un « public actif » capable de déployer sa capacité d'enquête et de rechercher lui-même une solution à ses problèmes. La participation citoyenne est intrinsèquement liée à l'accès à l'information et à la formation.

Les fondements sont aussi démocratie et cohésion sociale. La démocratie est une valeur et pas seulement une technique de gouvernement et l'Etat est chargé, dans nos pays, d'assurer la cohérence dans une société hétérogène. La démocratie est une activité collective dont la fonction essentielle est de faire société, de créer du lien qui permette aux citoyens d'un pays de ne pas vivre repliés sur eux-même avec leurs simples intérêts individuels, mais se pensent comme membres d'une société plus large où il y a un certain nombre de valeurs communes, d'intérêts communs et d'interactions positives. La gouvernance est la clé principale de la cohésion sociale et de la performance durable dans tous les sens du terme, durable aussi quant à la prospérité du pays dans un système international extrêmement concurrentiel.

Elle tente de répondre à des insuffisances de la démocratie représentative :

I) Des classes sociales ne sont pas bien représentées à l'assemblée nationale et parlement en général (ouvriers, jeunes, femmes, minorités...)

II) Au plan local, à la suite de la décentralisation, les compétences sont de plus en plus étendues et nécessitent des personnes de plus en plus formées. *De facto*, les mandats locaux sont tenus par un nombre assez limité de personnes qui sont réélues et passent d'une responsabilité à une autre, en restant dans le domaine de la représentation locale, parce qu'elles en ont acquis un certain nombre de compétences.

III) Dernière insuffisance, les visions de long terme ont du mal à s'exprimer et à être tenues dans un système de démocratie représentative. Quand vous êtes élu, vous avez toujours une échéance électorale proche et les grands sujets de long terme disparaissent derrière les sujets immédiats, mais qui permettent la réélection.

Derrière cela, il y a une affirmation, et un credo aussi, c'est que de meilleurs débats conduisent à de meilleures décisions. Ce n'est pas prouvé... mais ce sont les valeurs que nous portons aujourd'hui et pour la démocratie participative, c'est une valeur essentielle. Il faut créer les conditions du déroulement du débat ouvert, démocratique, qui s'appuie sur les

plus-values de la délibération collective. Derrière cette idée, il y a un philosophe majeur: **Habermas** pour qui l'impératif délibératif se fonde sur une logique assez simple : meilleure est la qualité du débat, plus légitimes et efficaces dans l'action seront les décisions qui vont en découler. Toute la question porte sur les conditions d'un bon débat, et notamment la qualité de la procédure délibérative. Pour aboutir à de bons échanges d'arguments, il faudrait qu'il y ait une information partagée de très bonne qualité, la plus complète possible. Il faut aussi que les participants soient libres. Libres de leurs idées, de leur expression, de pouvoir les exprimer le mieux possible, qu'ils soient actifs, ouverts, de bonne foi et bénéficient d'une formation permettant de comprendre les grands problèmes et d'avancer dans un débat informé.

B) Les formes de la démocratie participative avec quelques exemples à l'étranger, où elle est beaucoup plus vivante qu'en France. L'existence de consultations, enquêtes publiques, débats publics est intéressante mais ces outils restent consultatifs et aboutissent rarement à des décisions qui s'imposent. La concertation est utile comme dans les conseils de quartiers et les conseils municipaux de jeunes, mais le plus intéressant est la co-élaboration.

Certains petits villages se sont faits connaître sur ce point, comme Saillans dans la Drôme, ou Vandoncourt dans le Doubs, depuis 1971. Mais des villes plus grandes, comme Mulhouse, Grigny (Rhône), Rennes, Grenoble ou Paris depuis 2014, ont une petite part de leur budget qui est participatif. Cela semble plus facile dans les villages et les petites villes que dans les grandes villes et encore plus dans les régions. Cependant, en Poitou-Charentes, 10 millions du budget pour les lycées sont gérés de manière participative. Des comptes rendus de mandats et des jurys de citoyens (20 personnes représentatives) s'y sont également déroulés pendant une courte période.

A l'étranger (pays scandinaves, Australie, USA), l'utilisation des sondages a servi à modéliser la démocratie participative. A partir d'un échantillon représentatif de l'électorat, les personnes sont rassemblées et sont formées une journée par semaine, avec des experts, sur une durée conséquente ; le débat est public et retransmis par la TV. L'aboutissement serait un référendum qui conclut le débat pour trancher la question. Porto Alegre (Brésil) a créé le premier budget participatif.

C) Certaines difficultés et limites restent présentes dans cette démarche.

Risque de pseudo consultation et de classes socioprofessionnelles pas mieux représentées.

La démocratie participative heurte les fondements de nos démocraties représentatives, les projets de la révolution française comme de la révolution américaine, n'étaient pas de donner le pouvoir aux peuples, mais de permettre de faire gérer les affaires publiques par des gens compétents. C'est sur ce malentendu initial que nos démocraties représentatives ont fonctionné jusqu'à présent : ce qui explique que collectivement cela ne nous a jamais paru être un problème que ce soient les classes éduquées et cultivées, dites classes supérieures de la société qui nous gouvernent. Quand les régimes communistes ont voulu inverser la mécanique, ils ont fait la même chose : des écoles extrêmement élitistes ont été créées (la Chine en est, sur ce point, un exemple) pour former les meilleures élites du pays au plan technique pour gérer ces régimes (aujourd'hui les plus grands financiers du monde, pour une grande partie, sont chinois). Les grands schémas de philosophie politique sont basés sur la compétence et l'expertise avant la représentation. Notre difficulté est de penser que le pouvoir des « *n'importe qui* » est une véritable question qu'il est difficile de réinsérer

dans le fonctionnement global de nos démocraties aujourd'hui, et fait obstacle dans toute une partie de l'opinion. D'où la nécessité impérieuse de formations et d'informations.

La démocratie participative progresse actuellement partout dans le monde mais l'ampleur n'est pas forcément grande et une des limites est le nombre de personnes qui participent réellement à la démarche.

Trois points de vigilance : en premier, l'entrisme des groupes lobbyistes ou activistes dans les conseils qui iraient contre les principes de la démocratie participative, qui ne sont là que pour défendre leurs intérêts ou pour faire passer des idées ou des idéologies fortes. Le tirage au sort, comme pratique pour constituer ces conseils, est réapparu pour les contrer.

Le deuxième point, au-delà des questions de quartiers ou locales à traiter, c'est le danger d'oublier le contexte dans lequel il se situe : la ville, la région, la nation, l'international.

Le dernier point, ce sont les inégalités de formation et d'apprentissage qui peuvent rendre difficiles les opérations de formation de ces conseils. Il est parfois difficile de faire accéder un certain nombre de personnes, qui avaient été tirées au sort, à la maîtrise des dossiers qui leur ont été présentés en formation, pour des questions de culture initiale. Ce qui justifie depuis longtemps l'accent mis sur la formation dans nos démocraties. C'est le point essentiel.

Une première partie du débat aborde des retours d'expériences vécues par certains participants.

Retour d'expérience d'une personne à propos d'une concertation de la région Centre sur les déchets. Les participants ont été tirés au sort parmi ceux qui avaient répondu à une enquête. La formation s'est faite sur un an (les week-ends) pour que tous aient les mêmes informations. Les membres avaient également des activités à effectuer dans leurs communes (carnets d'activités). Il y a eu une progression du groupe pour faire des choses communes, indépendamment de ce que voulait la région. Des tensions ont pu parfois apparaître au cours des discussions. Un suivi a ensuite été proposé avec les représentants et des participants ont assisté à l'assemblée du Conseil Régional.

Plusieurs participants au débat étaient présents pour les ateliers concernant le futur Lycée de Hanches, organisés en 3 volets, un après-midi en semaine et qui ont rassemblé environ 50 personnes. Ce travail réalisé avant la rédaction du cahier des charges concerne de nombreux aspects du projet comme les bâtiments, la restauration, l'éducation, ou les liens avec l'extérieur.

La discussion évolue ensuite sur les effets que peuvent avoir ce type de concertation. Le débat du Lycée à Hanches, ou les discussions sur le contournement de l'A12 en Yvelines, émanent de la commission nationale du débat public, créée en 2002. Quelles ont été ses actions et les résultats ?

L'exemple des discussions puis de la décision finale concernant le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes est cité pour montrer la complexité de la démarche. Souvent les projets sont déjà décidés avant la consultation et l'accompagnement par le débat et la concertation ne se fait qu'à la marge.

Une autre partie du débat aborde des liens entre démocratie participative et démocratie représentative

Quelqu'un soulève le fait que ce sont les institutions qui sont souvent à l'initiative. Mais existe-t-il un exemple qui vient des citoyens ? C'est une vraie question et plusieurs

interventions montrent qu'il y a une réelle demande pour une initiative des citoyens. Comment envisager la gestion des territoires collectivement ? Actuellement des associations et des collectifs se mobilisent dans le Val Drouette à propos de risques environnementaux et sanitaires, certains liés à l'activité d'entreprises, mais cela n'entraîne pas de réaction aux niveaux des élus. Les citoyens ont-ils les moyens de prendre des décisions pour faire bouger les choses ?

Patrice Bourdelais fait remarquer que les changements au moment des élections font apparaître les nouveaux projets. Portés initialement par un ensemble de citoyens, ils peuvent le mettre en action lorsqu'ils sont élus. Une personne mentionne la possibilité d'instaurer des référendums révocatoires.

Un élu d'une petite commune raconte que les liens entre élus et citoyens sont beaucoup plus directs car les habitants interpellent très régulièrement les élus dans la rue. Cependant, il constate que ce sont toujours les mêmes qui s'impliquent.

L'avis partagé par plusieurs est qu'il y a actuellement peu de lien entre démocratie représentative et participative pour la prise de décision. Des exemples sont cités qui montrent les hiatus entre consultation et prise de décision opposée, comme le référendum sur la constitution européenne dont le résultat n'a pas été respecté.

Une dernière partie du débat questionne les difficultés inhérentes à une démarche participative

Un élu favorable aux démarches participatives pointe les risques de manipulation de ce type de démarche. Une enquête publique est-elle réellement un élément de la démocratie participative, si les élus n'en tiennent pas compte ? En tant qu'élu, ce devrait être un plus d'avoir des comités de quartier, des commissions thématiques. Par contre, il est important de mettre en avant l'intérêt commun qui doit passer devant l'intérêt particulier. Les initiatives participatives ne devraient pas forcément être gérées par un élu.

Comment garantir une parole libre ? Certaines personnes prennent la parole au détriment des autres. Il faut permettre l'émergence de consensus.

Une personne revient sur un aspect de la définition de la démocratie participative, s'agit-il de « vouloir ensemble » ou « gérer ensemble » ? Comment sur une question précise, combiner les compétences apportées par les experts et les différentes expériences personnelles vécues par tout un chacun ? Une discussion s'établit sur la question de la marge de décision qui est possible après l'avis donné par des experts.

Le débat se poursuit autour de la notion de « citoyen éclairé et bien informé » pour pouvoir prendre une décision. Quelles sont les sources d'information, et les instances représentatives ne devraient-elles pas évoluer par rapport aux réseaux sociaux et comment ? Mais que faire des « infox » qui peuvent influencer l'opinion générale, surtout sur les réseaux sociaux trop manipulables ? Une personne indique que les votations populaires qui se déroulent régulièrement en Suisse favorisent l'exposition de thèses extrêmes.

Les Britanniques étaient-ils éclairés au moment de voter le Brexit, demande un participant ? Un intervenant mentionne la présence des lobbys qui ont des intérêts propres. Le citoyen peut-il se faire un avis objectif sur des sujets techniques ? Pour un autre, chaque personne a quelque chose à apporter et n'a pas besoin d'être éclairée pour prendre des décisions.

Plusieurs personnes constatent que dans l'ensemble les gens ne connaissent pas bien le pouvoir des fonctions électives. Les citoyens ne s'intéressent pas aux mécanismes de prise de décision et ne participent pas au conseil municipal. De moins en moins de personnes veulent se présenter dans les petites communes. Pourquoi s'investiraient-ils plus dans la

démocratie participative ?

Une autre intervention indique que la démocratie participative doit s'apprendre à l'école car un apprentissage est nécessaire pour être un démocrate éclairé.

En conclusion, le débat a révélé plus de questions que de réponses mais a permis de cerner la difficulté à faire vivre la démocratie participative, qui nécessite des investissements individuel et collectif pour en faire un outil utile de gouvernance. Il n'est pas si facile de prendre l'avis de l'ensemble des gens mais une forte demande apparaît pour que les liens soient renforcés entre démocraties participative et représentative.