



### Synthèse de l'atelier n°4 Démocratie participative : caution ou lame de fond ?

*Nous assistons depuis 20 ans à une multiplication et une diversification des formes et des dispositifs de démocratie participative. Peut-on en conclure pour autant que ce phénomène a contribué à transformer en profondeur notre société ? Peut-on affirmer que les citoyens sont aujourd'hui plus proches de leurs élus, mieux entendus, que le pouvoir est devenu l'objet d'une culture du partage ? La participation n'est-elle qu'un alibi, une mode ou bien porte-t-elle en germe les prémices d'un renouveau démocratique ? Quels enseignements peut-on tirer aujourd'hui des expériences multiples qui parcourent la vie des territoires ? A quoi ont-elles servi ? A produire de meilleures décisions ; à redonner une légitimité aux décideurs politiques ou techniques ? Ont-elles favorisé l'émancipation des individus ? Ont-elles renforcé la cohésion sociale ? Quelles évolutions nécessaires peut-on identifier pour les rendre plus pertinentes, plus efficaces, plus ouvertes, plus justes ? Comment les collectivités territoriales peuvent-elles mieux accompagner le foisonnement des initiatives et des innovations locales ?*

#### Les intervenant et personnes ressources :

- o Jean-Pierre WORMS, ancien président de la FONDA ;
- o Pierre MAHE, urbaniste et architecte de « Arpenteurs » ;
- o Adrien ROUX, auteur de « 50 ans de démocratie locale », Adels
- o Jean-François SEGAUT, ancien président du Conseil de Développement du Pays Terres de Lorraine ;
- o Jean-Marie KIRCHMEYER, chef de projet de la COJEP Moselle.

#### Les animateurs :

- o Etienne BALLAN, administrateur de l'association ARENES ;
- o Laurent BIELICKI, directeur de l'Association Régionale de Développement Local Alpes Côtes d'Azur.

## I. Donner le change ou changer la donne ? Construire autrement la démocratie : une nécessité pour relever les défis de demain

Ne parlons plus de crise (économique, sociale, environnementale...) et acceptons plutôt le fait que notre société est confrontée à une véritable **mutation** qui, inéluctablement, pour dépasser les difficultés à venir, devra faire appel à ses capacités de résilience et de créativité. Dans cette optique, la ressource humaine sera le levier central sur lequel s'appuyer, et la « construction » de ce capital social rend indispensable l'idée de **reconstruire autrement la démocratie**. Tâche d'autant plus compliquée que la banalisation et la médiatisation excessive du terme de démocratie participative, dont tout le monde s'est emparé ces dernières années, a conduit progressivement à vider ce concept de toute portée transformatrice. Paradoxe et dérive d'un « discours neutralisateur » qui risque également de s'attaquer à l'idée émergente « d'empowerment », réapparaissant en France depuis peu.

Héritière d'une culture marquée par le jacobinisme et d'une déférence généralisée à l'égard de l'autorité, la participation à la française est essentiellement conçue d'en haut, par la création de dispositifs davantage offerts ou concédés par les pouvoirs publics que conquis par les citoyens. Une participation octroyée donc ; une participation descendante ; une participation de la consultation plus que de la co-production ; une participation placée du côté de la technique (participer au projet) plus que de la politique (transformer les rapports sociaux) ; une participation fondée sur la recherche de petits consensus plus que sur l'organisation argumentée de la confrontation ; une participation

génératrice d'instances, bien sûr utiles, mais limitées et qui produisent souvent aussi de nouveaux « représentants », de « nouvelles élites » plus qu'un mouvement général d'implication ; bref, une participation au trop faible pouvoir, portant en germe le risque de reproduire le fossé séparant institutions et société !

La démocratie participative à la française dans ses fonctionnements actuels, en dépit de l'inventivité et des efforts déployés par nombre de ses promoteurs ou de ses militants, semble avoir des difficultés à offrir de réelles avancées en matière de transformation sociale. Dans le même temps, les processus de cloisonnement se renforcent sous la pression des égoïsmes et des communautarismes de tout poil. Le tissu social se déchire avec la montée des inégalités sociales, économiques, territoriales et politiques. Les « entre soi » explosent. La question du « nous tous » s'évapore derrière les stratégies de défense et de promotion « pour soi », préfigurant une certaine « barbarie urbaine » à venir. Dans un tel contexte, certains estiment que seule la « démocratie conflictuelle » organisée autour du rapport de force et du mouvement social peut être vecteur d'un réel changement et inverser la tendance. Pour d'autres, la conflictualité doit permettre d'organiser la confrontation tout en restant dans l'échange en tissant des ponts et une meilleure articulation entre les différentes formes de démocratie (représentative ; participative ; conflictuelle).

Alors, comment produire du neuf à partir d'une approche de la démocratie où la dimension institutionnelle et procédurale reste prédominante, avant tout centrée sur le « hard-ware » alors que c'est le « soft-ware » qui importe (les relations, la confiance, l'implication de chacun) ? Comment construire, plutôt que des dispositifs, des pratiques sociales en capacité de co-produire le bien commun ? Comment trouver un plus juste équilibre entre « l'institution » et « l'instituant » ? Comment dépasser les blocages qui sont dans la tête de chacun pour imaginer le renforcement des dynamiques collectives ?

## II. Enjeux et propositions

### ➤ 2.1 Agir sur l'éducation et la formation : les recours essentiels à la construction d'une nouvelle culture civique

Quel que soient les différents positionnements à l'égard de la démocratie participative actuelle, il est clair pour chacun que le premier défi auquel nous sommes confrontés est d'ordre culturel. Il s'agit bien de produire une **nouvelle culture civique**, une culture de la participation, facilitant la conscientisation, la responsabilisation et l'implication de tous et toutes. Rendre possible l'avènement de cette culture civique suppose d'inverser le sens des polarités et des logiques dominantes.

A l'approche descendante, il est essentiel de substituer une démarche ascendante, en se fondant sur les pratiques sociales existantes, sur les ressources et les capacités du peuple, des gens, à coopérer et à coproduire. Souvent des paroles manquent. Qui dit ce qui va mal ? Ceux qui gèrent ou ceux qui souffrent ? L'expérience vécue est une ressource essentielle à partir de laquelle la connaissance des problèmes et l'imagination de solutions sont possibles. Revisiter les dispositifs de participation et les institutions suppose de les nourrir et de les imaginer par le bas.

La diffusion de la connaissance est un élément important de cet objectif de transformation et de renouveau de la culture civique. En effet, nous devons dès à présent promouvoir une pédagogie de la réussite, capitalisant et mobilisant témoignages et expériences, qui montrent qu'on peut agir, que ça marche, que des possibles existent. L'organisation en réseau d'une connaissance partagée autour de ce qui fonctionne peut avoir de puissants effets mobilisateurs.

Mais, de manière plus profonde, c'est aussi à l'Education de jouer un rôle clé. Qu'elle soit « nationale » ou « populaire », « initiale » ou « continue », elle est fondamentale pour nous permettre de nous éduquer ensemble. Elle est fondamentale pour nous apprendre, par des méthodes de pédagogie active et ce, dès le plus jeune âge, à rencontrer l'autre, à confronter, à coopérer, à construire des dynamiques collectives. L'enjeu éducatif doit notamment être centré sur le développement des capacités individuelles et collectives au dissensus et à la dimension critique, très éloigné de notre culture républicaine envisageant toujours le conflit comme une menace pour l'unité nationale. Assimilé à la violence, on cherche généralement à le taire, le contourner, le fuir. Or, le conflit possède des vertus trop souvent ignorées. Il ne peut être réduit à la violence et doit constituer

au contraire le noeud à partir duquel structurer le dialogue et le débat public, en vue de penser le bien commun.

Ces aspects interrogent l'Ecole où les approches collectives et coopératives ainsi que les pédagogies actives demeurent marginalisées. Ils interpellent également toutes les organisations qui se revendiquent des mouvements de l'Education Populaire et qui bien souvent, dans leurs pratiques en ont oublié les fondements. Retrouver le sens de l'éducation populaire, former les cadres et les militants, assurer la transmission et le goût de la chose publique devrait être une priorité. Encore faut-il que ces mêmes organisations disposent d'une reconnaissance et des moyens nécessaires pour remplir cette mission. Cela interroge donc les pouvoirs publics dans les rapports qu'ils entretiennent avec le monde associatif. Au-delà de la question préoccupante de la diminution des moyens donnés, de nombreuses associations s'inquiètent en effet aujourd'hui de la tendance qui vise à les réduire à de simples prestataires de services, devant répondre à des cahiers des charges et des normes prescrites par l'institution sans aucune prise en compte du projet associatif. Cette « mise en marché », décidée par le haut, instrumentalise et remet en question l'originalité et l'essence même du mouvement associatif.

Il s'agit aussi de renvoyer aux instituts de formation et aux universités la nécessité de fournir aux étudiants (dans le champ de l'animation sociale et culturelle, dans celui de la jeunesse et des sports, du travail social, de l'aménagement du territoire et du développement local...) les outils conceptuels et méthodologiques leur permettant de comprendre et d'intervenir de manière efficace dans les domaines de l'émancipation et du pouvoir d'agir, des dynamiques collectives et de la participation citoyenne.

Enfin, si l'implication de chacun doit être recherchée, s'il est nécessaire de se former tout au long de la vie y compris dans le registre de l'action militante, il est indispensable d'envisager comment favoriser l'engagement et comment valoriser l'énergie et le temps consacrés à la chose publique. Une démocratie d'implication suppose des citoyens actifs et donc, la reconnaissance de l'engagement à travers l'élaboration d'un statut du bénévole.

## ➤ **2.2 Prévoir les conditions de la reprise des pouvoirs citoyens dans les champs politiques, associatifs, économiques, etc.**

Sans partage de pouvoir, sans réelle portée sur le processus de décision à quoi peut bien servir la participation ? Cette « dépossession » du citoyen, dans les domaines politiques et sociaux mais aussi économiques est extrêmement problématique et contribue à alimenter le processus de défiance à l'égard des institutions et des politiques. Cette conception d'un « *pouvoir de conquête, de possession et de conservation* » en lieu et place d'un « *pouvoir pour faire ensemble* », n'épargne véritablement aucune organisation dans notre société, qu'il s'agisse de syndicats, de partis politiques, de fédérations associatives, des conseils d'administration au sein des réseaux mutualistes et coopératifs, etc.

Partout l'on constate les poussées d'un mal dont les symptômes se nomment « institutionnalisation », « notabilisation », « production d'élite », « sélection sociale », y compris parfois au sein même des instances de la démocratie participative. Cette dérive, à terme, est bien évidemment contre productive. Elle éloigne. Elle renforce les sentiments d'impuissance, le repli sur soi et la fabrication de l'entre soi. Elle paralyse les possibles. Elle génère l'abstention.

Peut-être, comme nous le proposait l'une de nos jeunes participantes « faut-il apprendre à mourir » ! En effet, trop d'organisations (associatives, institutionnelles, etc.) ne poursuivent plus vraiment d'autres objectifs que de perdurer, sans véritable égard pour les finalités qui les avaient fait naître. Trop de projets obsolètes, rigidifiés, bloquent l'inventivité, l'imagination et la possibilité du déploiement d'autres perspectives pour d'autres projets. Sans doute, à l'image des maisons qui devraient être construites en fonction des usages et de l'habiter, faut-il réinterroger nos diverses organisations à partir de leurs finalités, de manière à ce qu'elles soient effectivement au service de la société et du bien commun. Là encore, il s'agit d'inverser les polarités.

Bref, sans pouvoir la participation est un leurre ! L'exigence de qualité démocratique suppose la volonté de partage, la recherche d'ouverture, et l'élargissement. De manière concrète, l'exemple de

certaines conseils de développement qui ne s'enferment pas dans la réunion exclusive entre membres mais joue un rôle d'animation territoriale, de construction d'espace public de débat, allant vers les gens et les invitant à participer, nous semble intéressant. Cette volonté d'ouverture, cette approche de facilitateur du dialogue territorial permet de garder l'instance vivante. Elle évite, dans une exigence démocratique, l'accaparement de la parole par une poignée d'acteurs. De même, l'on constate que certaines instances de participation disposent de réels leviers dans le processus de décision. C'est le cas des Groupes d'Actions Locaux au sein des programmes européens Leaders, où la part de la sphère privée (socioprofessionnels, associations) est majoritaire dans la composition de l'assemblée décisionnelle. Loin d'être anecdotique, cet exemple montre que la prise de responsabilité motive les citoyens. Ceux-ci se mobilisent plus facilement si leur implication est facilitée et si elle leur permet réellement d'agir sur leur réalité vécue. Pourquoi alors ne pas « faire le pari » de la société et miser sur les capacités de la société civile en considérant les personnes comme des ressources mobilisables, dignes de confiance et responsables !

« Rendre du pouvoir aux gens » nous semble donc essentiel et ce, y compris dans la sphère économique qui constitue trop souvent un tabou. En effet, on ne peut pas ignorer l'acteur économique et confiner la participation à la question des collectivités locales et du rapport aux élus. Renforcer le dialogue social et les pouvoirs des salariés constituent une dimension à part entière de la démocratie. Le rapport à l'économique doit être au cœur de nos réflexions.

Aussi, prévoir les conditions d'une reprise du pouvoir citoyen dans les domaines sociaux, économiques et politique suppose à la fois de créer du droit et de se doter de méthodes facilitant la mise en œuvre de principes transversaux, en particulier :

- la transparence et l'accès à l'information pour les citoyens, ceci devant être mesurable et contrôlé,
- promouvoir une pédagogie de la citoyenneté,
- favoriser les pratiques d'animation territoriale permettant l'implication des citoyens dans une logique de projet de territoire,
- favoriser la construction des dynamiques collectives et la mise en réseau.

Dans le champ de la démocratie électorale, la mise en place d'observatoires citoyens ayant pour mission le contrôle des engagements et de l'action menée par les politiques pourrait être une pratique à généraliser.

La démocratie participative pourrait se trouver renforcée à la fois en intensité et en qualité par l'élaboration d'une « clause de qualité démocratique », comme il existe des clauses sociales ou environnementales. La mise en place de cette clause permettrait d'exprimer des exigences en matière de participation et éviterait les dérives actuelles qui qualifient de participatives des pratiques qui parfois n'en sont pas.

La démocratie conflictuelle ne doit pas être négligée. Elle constitue un recours essentiel en situation de blocage mais il demeure important de prévoir les modalités concrètes de dialogue et d'arbitrage nécessaires lorsqu'elle s'exprime. A cette fin, il serait utile de créer une fonction de médiateur territorial, indépendant et démocratiquement désigné.

### ➤ **2.3 Transformer le rôle des élus : vers un « élu animateur et garant de la concertation »**

Il est impossible d'aborder la question de la participation sans la relier aux rôles et aux fonctionnements du monde politique et des élus. Les rapports élus / non-élus sont complexes et la confiance n'est certainement pas ce qui les caractérise ! Au contraire, les élus ont plutôt tendance à se méfier ou craindre les processus de démocratie participative, pouvant remettre en question les pratiques classiques de conservation du pouvoir. Les non-élus redoutent les tentatives d'instrumentalisation et les mécanismes qui délégitiment les initiatives citoyennes et renforcent l'asymétrie des pouvoirs... Par ailleurs, la sociologie politique ne reflète pas suffisamment la diversité sociale et là encore, pointe le phénomène des filtres et des « entre soi ».

Comment alors construire cette confiance nécessaire à la vie démocratique ? Comment rendre possible la cohabitation entre des élus assumant leur position à côté de démarches collectives de participation ? C'est là un chantier immense préfigurant un nouveau rôle de l'élu, garant de l'ouverture et de la qualité démocratique de l'espace public. Cet horizon nécessite d'agir à la fois sur la dimension institutionnelle et législative ainsi que sur les modes d'exercice et de partage du pouvoir.

Sur le plan institutionnel, il ne fait aucun doute que la suppression du cumul et la limitation des mandats dans le temps constituent des éléments indispensables à la vie et à la « fluidité » démocratique, favorisant le renouvellement et la diversification des représentants politiques.

La séparation de l'exécutif et du législatif au niveau local contribuerait à modifier le rôle de la présidence de l'assemblée, l'incitant à organiser et à s'appuyer davantage sur le débat démocratique et l'expertise citoyenne pour légitimer les décisions.

Le suffrage universel doit être promu pour toutes les élections.

En ce qui concerne les modalités d'exercice du pouvoir, il convient de veiller à un meilleur partage. Dans cette optique, un changement de posture des élus s'impose. Ils doivent être les garants du processus d'animation continue du débat public, indispensable à la préparation des décisions, à leur mise en œuvre et à leur suivi. Cet enjeu de transformation dans l'exercice du pouvoir renvoie à la mise en place d'une clause de « qualité démocratique » évoquée dans le chapitre précédent, rendant obligatoire la recherche élargie des points de vue de chacun dans tous les lieux du territoire. Elle renvoie aussi à la nécessité d'une formation obligatoire des élus préparant et accompagnant cette rupture culturelle.

Ce passage de la figure d'un « élu décideur » vers un « élu animateur et garant de la concertation » suppose une attention accrue et un soutien aux initiatives favorisant l'émancipation et l'autonomie des forces citoyennes.

#### ➤ 2.4 Acquérir et développer des méthodes pour « aller vers » les gens

Il est nécessaire de résister au processus de renforcement des « entre soi » qui menacent la démocratie et la société, en tentant de construire des ponts, de relier autour du projet partagé ou du conflit. Les lieux ou les instances qui existent déjà, bien qu'utiles, ne sont pas suffisants et ne permettent que rarement l'accueil, la mobilisation et l'expression des plus éloignés, des sans voix. Trop de colères, de souffrance ou d'idées sont laissées sur le bas côté. L'idée même de société se délite dans la montée des individualismes et des inégalités. Le défi du vivre ensemble rend nécessaire de créer des espaces publics et sans doute de déplacer les lieux de la démocratie au plus près des gens, dans les quartiers, en y invitant aussi bien sûr les élus. Rêvons ! Imaginons ces lieux conviviaux, accueillants, mobilisant l'énergie et l'inventivité de la culture, facilitant les rencontres et la vie sociale, sans logique mercantile, avec un système généralisé de boîtes aux lettres (à idées et colères) à destination de la collectivité. Imaginons ces lieux autonomes, indépendants et bénéficiant du soutien public puisque agissant pour le bien public...

Des fonctions maïeuticiennes, des fonctions « *d'accoucheur de capacités collectives* », méritent d'être valorisées. Cela interroge notamment les pratiques professionnelles des agents de développement, des travailleurs sociaux, des diverses ingénieries de projet, insuffisamment engagées aujourd'hui dans la construction des dynamiques collectives et du renforcement des pouvoirs d'agir citoyens. Les fonctions d'écoute et d'animation territoriale ne doivent pas demeurer marginales mais au contraire s'étoffer et s'adjoindre des compétences nouvelles « *d'identification des conflits* », « *d'accompagnement des mobilisations* », de « *reformulation des problèmes vécus en question politiques* », pouvant être placées sur l'agenda politique. La question méthodologique est donc centrale. Les méthodes participatives sont pourtant nombreuses et parcourent les histoires du développement local, du développement social ou communautaire, de l'éducation populaire, du travail social, de l'économie solidaire, etc. Ces histoires et ces méthodes méritent d'être revisitées de manière à fournir une palette d'outils indispensables à la mise en couleurs de notre démocratie.

Dans cette voie, Il serait aussi très pertinent d'intégrer à des échelles plus locales et même dans l'élaboration de petits projets les principes et les méthodes du débat public qui supposent le

rassemblement d'un certain nombre de conditions pour garantir la qualité de la concertation (information préalable et accessible à tous, argumentation pluraliste, association des parties prenantes, impartialité de l'animation du débat, ...).

## Synthèse des propositions de l'atelier

### 1. Agir sur l'éducation et la formation : les recours essentiels à la construction d'une nouvelle culture civique

#### Synthèse des principales propositions :

- Favoriser la diffusion de la connaissance : pédagogie de la réussite : montrer qu'on peut agir et que ça marche
- à l'école : apprentissage de la coopération, de nombreuses expériences existent
- éducation populaire : formation d'animateur à l'éducation civique. Donner aux personnes les clés de lecture sur les moyens d'agir, expression, co-construction.
- Redonner aux mouvements d'EP les moyens de remplir leur mission
- Favoriser l'aide au départ pour aller en formation : statut des bénévoles.
- Capitaliser les formations dans le cadre d'un livret.

### 2. Prévoir les conditions de la reprise des pouvoirs citoyens dans les champs politiques, associatifs, économiques, etc.

#### Synthèse des principales propositions :

- adopter des conditions et des principes transversaux :
  - transparence et information, devant être mesurables et contrôlées
  - construction et la diffusion d'une pédagogie de la citoyenneté,
  - développer l'animation territoriale permettant l'implication des citoyens dans les projets territoriaux,
  - construire les dynamiques collectives et la mise en réseau,
- pour la démocratie élective, mise en place d'observatoire citoyen contrôlant l'action des élus et leurs engagements,
- pour la démocratie participative, mise en place d'une clause de qualité démocratique,
- pour la démocratie conflictuelle, préparer ses conditions de mises en œuvre et la possibilité de l'échange et de l'arbitrage par la création d'un médiateur territorial.

### 3. Transformer le rôle des élus : vers un « élu animateur et garant de la concertation »

#### Synthèse des principales propositions :

- pour la dimension institutionnelle :
  - abolir le cumul des mandats,
  - limiter l'exercice des mandats dans le temps
  - séparer l'exécutif du législatif à l'échelon local
  - élection au suffrage universel pour tous les échelons
- pour les modes d'exercice et de partage du pouvoir :
  - changement de posture des élus, vers un élu animateur de la concertation
  - obligation d'une clause de qualité démocratique
  - formation obligatoire des élus
  - appui aux initiatives autonomes des citoyens

### 4. Acquérir et développer des méthodes pour « aller vers » les gens

#### Synthèse des principales propositions :

- décliner les méthodes du débat public à des échelles plus locales,
- créer des lieux ouverts de la citoyenneté et de la démocratie dans les quartiers, les villages, etc.,
- jouer sur la convivialité pour favoriser les rencontres et l'échange (manifestations culturelles sur les lieux de vie par exemple...),

- valoriser les rôles d'écoute et d'animation territoriales (identifier les conflits, accompagner les mobilisations, reformuler les problèmes vécus en questions politiques, etc.), mais aussi la médiation (dans le champ de la démocratie conflictuelle)
- reconnaître les dynamiques de projet de territoire en laissant de la place et de la souplesse aux acteurs locaux dans ces processus