

## **Développer la philosophie et les méthodes de la démocratie participative : un enjeu de survie pour la démocratie ?**

*La table ronde organisée dans le cadre des premières rencontres de la coopération internationale décentralisée franco brésilienne a mis en évidence la richesse potentielle des échanges entre collectivités locales engagées dans la recherche d'une démocratie plus participative et permis de dégager un certain nombre de grands thèmes communs*

Pierre Calame

*Compte-rendu de conférence, FPH, 1 juin 2006, 7 pages (bip 3072)*

### **Résumé**

La table ronde a permis de dégager neuf thèmes de réflexion :

- 1. La démocratie « participative » n'est pas une mode. Elle débouche vite sur des réflexions de fond relatives à la pratique politique, au partage du pouvoir, à la gouvernance et à la démocratie elle-même**
- 2. C'est un vaste mouvement qui est en route et il est devenu incontournable**
- 3. Le vocable de « démocratie participative », recouvre une grande variété d'approches**
- 4. La démocratie participative est en réalité une stratégie de changement tant du côté des instances publiques que du côté des citoyens**
- 5. Une véritable démocratie participative appelle des méthodes et des outils rigoureux, un changement des organisations publiques**
- 6. Une authentique démarche participative part des gens eux-mêmes et non des institutions publiques**
- 7. Les démarches participatives, en développant le capital social, créent de la richesse**
- 8. La mise en cause radicale des modes d'organisation des collectivités territoriales**
- 9. La subsistance d'importants angles morts dans les dynamiques en cours**

**Mots-clés thématiques** : DEMOCRATIE PARTICIPATIVE; STRATEGIE DE CHANGEMENT; GOUVERNANCE LOCALE

**Mots-clés géographiques** : FRANCE; BRESIL

**Mots-clés acteurs** : COLLECTIVITE LOCALE

**Mots-clés méthodes** : ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES

**Réf.** : *intranetfph/bip/3072, G1a\_D3g - Démocratie participative au niveau local*

Les premières rencontres de la coopération internationale décentralisée franco brésilienne se sont tenues à Marseille du 22 au 24 mai 2006. Le 23 mai une table ronde ayant pour thème « démocratie participative et démocratie de proximité pour une meilleure gouvernance » a réuni les intervenants suivants, par ordre d'entrée en scène :

- Fernando Pimentel, maire de Belo Horizonte ;
- Pascal Percq, directeur démocratie participative et citoyenneté de la ville de Lille ;
- Jean Besson, sénateur de la Drôme et vice président de la région Rhone Alpes ;
- Jean-Marc Deschamps, maire de Brou Sur Chanterène ;
- Pino Zalewsky Vargas, de la ville de Porto Alegre ;
- Claire Villier, vice présidente chargée de démocratie participative, région Ile de France.

Les expériences auxquelles chacun des intervenants a fait allusion étaient très diverses par leur contexte, leur nature et leur ancienneté.

Contexte : le Brésil est une jeune démocratie de 17 ans, la France a une démocratie séculaire. Les niveaux de développement économique et démographique sont différents.

La taille des collectivités locales concernées va de quelques milliers d'habitants à plusieurs millions.

Les pratiques classées sous le vocable de démocratie participative sont variées et vont du budget participatif proprement dit (établissement par quartier des priorités d'équipement par les citoyens eux-mêmes) à des démarches de coconstruction des projets publics avec les habitants ou d'élaboration en commun de perspectives d'avenir pour la communauté.

Enfin certains, notamment au Brésil, s'appuyaient sur une expérience de plus de dix ans, tandis que d'autres, en particulier en France, faisaient état de pistes de réflexion ou de premiers apprentissages.

Cette grande diversité n'en rend que plus intéressante la convergence des réflexions et des préoccupations. C'est cette convergence qui est mise en avant dans la synthèse ci-dessous.

### **1. La démocratie « participative » n'est pas une mode. Elle débouche vite sur des réflexions de fond relatives à la pratique politique, au partage du pouvoir, à la gouvernance et à la démocratie elle-même**

On est loin d'un gadget et de solutions toutes faites que l'on se passerait d'une collectivité locale à l'autre et d'un pays à l'autre comme la mode du budget participatif façon Porto Alegre a pu le laisser craindre à un moment donné. Ce qui est au coeur des réflexions, c'est tout bonnement le renouveau du politique.

Dès lors, l'objectif majeur des démarches qui se cherchent actuellement va bien au delà d'un complément d'âme à la démocratie « représentative » . Il s'agit de savoir comment face à la montée des individualismes, des égoïsmes, des particularismes, des isollements et des impuissances, d'apprendre comme l'ont dit certains à « tisser la société » , à redonner du sens autour d'une vision partagée de l'intérêt général, de valoriser toutes les formes de liens et d'engagements.

## **2. C'est un vaste mouvement qui est en route et il est devenu incontournable**

Le mouvement d'abord est en route. Ce qui signifie que les uns et les autres peuvent, à travers l'échange, asseoir leurs réflexions sur des pratiques concrètes.

Il est, en outre, incontournable tout simplement parce que la crise de la démocratie est partout.

Le développement des interdépendances mondiales a largement disqualifié les Etats. Les collectivités locales, espace d'exercice plus tangible d'un pouvoir démocratique, ont pu sembler un moment préservées par la crise. Mais les intervenants ont montré qu'il n'en est rien. N'est-il pas frappant d'entendre certains parler de redonner une légitimité aux élus aux yeux de la population ? de faire face au discrédit du monde politique ? De reconnaître l'impuissance du politique à faire évoluer la société s'il n'est pas relayé par un mouvement social de fond ? de reconnaître la nécessité d'une nouvelle approche et d'un nouveau partage du pouvoir ? d'acter le discrédit des partis politiques ? de montrer qu'il est d'autres manières de faire de la politique que de mettre en scène des différences et de suivre l'avis de la majorité ?

On est loin des rivages sécurisants d'une démocratie représentative théorique où des règles du jeu définiraient les modalités de gestion d'une communauté instituée et où le fait, pour le peuple, de choisir librement ses élus donnerait à ces derniers une légitimité incontestable.

Ce qu'ont montré les différents exemples et l'insistance mise sur les liens qui se nouent à travers des démarches participatives, c'est que l'enjeu majeur de la gouvernance n'est plus de gérer des communautés instituées mais de veiller en permanence à ce que ces communautés s'instituent, se perçoivent un destin commun, voient la nécessité de définir les perspectives communes et un intérêt général au delà des intérêts particuliers là où la seule communauté tangible qui nous guette est celle d'une vaste communauté mondiale de consommateurs où l'on étendrait à tous les domaines de la vie la règle présumée de l'efficacité économique : la transformation des vices privés en vertu publique.

## **3. Le vocable de « démocratie participative », recouvre une grande variété d'approches**

De cette variété on peut dégager plusieurs observations.

Tout d'abord la nécessité de préciser les termes qu'on utilise pour éviter que la démocratie participative ne devienne un vaste fourre tout, allant de simples opérations de relations publiques une transformation radicale du mode des régulations des sociétés. La ville de Lille insiste sur la différence entre information, consultation et participation ; les ateliers citoyens de la région Rhone Alpes sont plus proches de ce que l'on pourrait appeler la démocratie délibérative : elle mobilise des groupes de citoyens relativement restreints qui tentent de construire ensemble un avis informé et si possible consensuel sur des questions complexes ; la pratique de la ville de Brou sur Chanterène pourrait être qualifiée de coconstruction de projet public ; les conseils populaires brésiliens dans des domaines comme l'éducation et la santé s'apparentent plutôt à une cogestion corporatiste des politiques publiques.

Mais ces diverses approches, une fois clarifiées, se complètent l'une l'autre plutôt qu'elles ne se concurrencent. Derrière une motivation commune, un diagnostic commun de la crise de la démocratie, de multiples voies s'explorent. Fernando Pimentel l'a illustré de manière vibrante en citant le sociologue Bobio : « l'histoire est un labyrinthe ; nous croyons qu'il y a une sortie ; ce que le labyrinthe nous apprend c'est à chercher des chemins pour sortir, ce n'est pas la sortie elle-même ». Ce qui fait que tous s'accordent pour dire que la démocratie participative n'est pas l'application d'un certain nombre de recettes mais une tension, un effort permanent de trouver

un chemin pour permettre à ce peuple que l'on dit introuvable d'avoir un visage et une voix, pour sortir du piège mortel de citoyens du monde transformés en consommateurs universels.

#### **4. La démocratie participative est en réalité une stratégie de changement tant du côté des instances publiques que du côté des citoyens**

Tous ont souligné qu'il s'agissait avant tout d'un changement d'attitude aussi bien du côté des élus et des administrations que du côté des citoyens. Tous ont montré des apprentissages en marche. Fernando Pimentel a montré d'ailleurs que cet apprentissage des règles du jeu pouvait aussi devenir un art de détourner les procédures participatives au profit d'intérêts particuliers. Nombreux sont les intervenants qui ont souligné l'importance des processus de formation. Certains mêmes ont parlé de formation des élus. Que l'on est loin de l'élu de droit divin, compétent en tout domaine au seul motif qu'il a été élu par le peuple !

Il faut donc considérer la démocratie participative dans une perspective historique : celle du lent apprentissage de la gouvernance du 21<sup>e</sup> siècle.

#### **5. Une véritable démocratie participative appelle des méthodes et des outils rigoureux, un changement des organisations publiques**

Tous les participants qui avaient une expérience pratique de ces questions ont souligné l'importance des méthodes. Le renouveau du politique ne se nourrit pas seulement de bonnes intentions, il appelle des méthodologies nouvelles.

Fernando Pimentel a montré qu'au fil du temps il avait fallu rectifier la méthode des budgets participatifs. Les panels de citoyens, de leur côté, répondent à une méthodologie rigoureuse. Pino Zalewsky Vargas a souligné combien ces démarches étaient incompatibles avec un contrôle jaloux des administrations sur l'information dont elles disposent.

Et surtout tous ont souligné le fait qu'à terme il fallait envisager une transformation radicale du mode de fonctionnement des collectivités locales. Partir des besoins des citoyens est difficilement compatible avec la segmentation des administrations locales et des municipalités elles-mêmes en secteurs plus ou moins étanches. Et la démocratie participative ne saurait s'accommoder de l'empilement incompréhensible des structures institutionnelles que l'on connaît en France.

#### **6. Une authentique démarche participative part des gens eux-mêmes et non des institutions publiques**

Cette affirmation, qui revient chez pratiquement tous les intervenants est, sous son apparence anodine, porteuse d'une véritable révolution culturelle tant pour les responsables politiques que pour les institutions publiques.

Le représentant de Lille, Pascal Percq, fait observer qu'avant de venir octroyer ses projets de « participation » la ville doit commencer par repérer les dynamiques existantes des habitants et si possible partir d'elles ; car c'est à travers ces dynamiques autonomes que s'expriment le mieux les attentes et les perspectives des citoyens.

Pino Zalewsky Vargas, de Porto Alegre, décrit les différents positionnements des habitants de la ville par rapport aux démarches participatives. A côté de ceux qui participent aux Assemblées de quartier, il y en a d'autres qui sont engagés dans d'autres processus participatifs. La ville ne doit pas seulement se soucier de mettre en oeuvre ses propres procédures, elle doit aussi s'efforcer de remembrer tout ce qui est fragmenté. Plusieurs participants ont également fait observer que partir des besoins des habitants implique une rupture profonde pour des organisations politiques et

administratives des collectivités territoriales qui morcellent les domaines de l'action publique en autant de secteurs. Or les besoins des habitants sont totalement transversaux à ces différents secteurs.

Partir des dynamiques, des besoins et des rythmes des habitants constitue le levier d'une mutation radicale de l'organisation et de la mentalité des pouvoirs publics locaux. Et tous les intervenants reconnaissent que la tâche est rude, que les élus et techniciens des villes résistent, sont enfermés dans leurs domaines de pouvoir, gardent le monopole de l'information, sont organisés de manière verticale. La ville de Belo Horizonte a déjà tiré les premières conséquences de la nécessité de partir des rythmes sociaux plutôt que des rythmes politiques et administratifs : elle a adopté le principe de budgets biennaux.

## **7. Les démarches participatives, en développant le capital social, créent de la richesse**

La plupart des participants ont souligné l'importance de l'impact des démarches entreprises tant pour le développement du capital social des habitants que celui des collectivités territoriales. Les expressions des uns et des autres sont diverses mais l'idée est toujours la même : retisser le lien social pour reprendre l'expression de Marc Deschamps, former les acteurs sociaux et les gouvernements locaux à aborder les défis du monde d'aujourd'hui comme le dit Pino Zalewsky Vargas, apprendre la citoyenneté comme le dit Jean Besson. Toutes ces expressions convergent vers cette même idée essentielle de capital social.

Or, y compris du point de vue des dynamiques économiques, chacun sait maintenant l'importance des capitaux immatériels dans le développement des sociétés et de l'économie.

## **8. La mise en cause radicale des modes d'organisation des collectivités territoriales**

Cette question déjà évoquée est probablement la question centrale. Il n'est pas possible de plaquer de véritables approches de démocratie participative sur des systèmes institutionnels inchangés et cela vaut pour tous les aspects des institutions : le mode d'organisation lui-même, le rapport au pouvoir, les cultures administratives et politiques.

Fernando Pimentel décrit Belo Horizonte comme « une ville faite d'archipels qui s'ignorent mutuellement ». La coproduction des politiques publiques implique des ruptures radicales par rapport à l'idée que les administrations et les élus ont le monopole de l'expertise.

Jean Besson souligne l'essoufflement institutionnel de la France : « avec l'empilement des structures (communes, communautés de communes, départements, régions, états, Europe), on ne sait plus qui fait quoi » .

Et Claire Villier renchérit : « il faut faire la politique autrement pour avoir une autre politique » .

Le statut du projet politique lui-même se trouve radicalement modifié puisque qu'à un « programme politique » que les équipes élues s'engageraient à mettre en oeuvre vient s'opposer une « méthode politique » dont émergeraient potentiellement les mobilisations sociales seules capables, selon Claire Villier, de produire un véritable changement.

## **9. La subsistance d'importants angles morts dans les dynamiques en cours**

Premier angle mort, certains intervenants ont fait observer que la plupart des villes qui s'étaient engagées dans des procédures de type « budget participatif » ont vu l'équipe au pouvoir battue aux élections suivantes. Ce qui pose deux questions également importantes : la popularité réelle de ces méthodes (quoique la reprise des mêmes démarches par l'équipe suivante puisse laisser

penser qu'elles ont la capacité de s'enraciner dans les cultures locales) ; la continuité nécessaire à l'apprentissage d'une nouvelle manière de gérer le bien commun. C'est la raison pour laquelle Fernando Pimentel évoque la nécessité éventuelle de légiférer pour implanter durablement des démarches qui ne valent que dans la durée.

Second angle mort, la portée réelle de ces démarches et la capacité à les faire contribuer à la production du bien commun, au delà de l'échelle micro-locale. Fernando Pimentel fait observer que les mécanismes du budget participatif tendent à enfermer dans des approches très locales : les intérêts d'une rue et à la limite les intérêts personnels. Certains ont même su utiliser les assemblées de quartier pour amener tous leurs partisans en les faisant même venir de l'extérieur de la ville. C'est tout l'intérêt de l'approche des ateliers citoyens présentée par la région Rhone Alpes que de porter sur des questions dépassant les approches locales : l'avenir de la région ou même, comme c'est le cas de l'atelier citoyen qui commence, l'avenir des espaces ruraux en Europe et les politiques européennes elles-mêmes.

Troisième angle mort, la possibilité d'inclure réellement toute la population à ces démarches. Tous les intervenants ont posé la question sous une forme ou sous une autre. Qui participe réellement aux assemblées citoyennes ? qui y prend la parole ? qui est en mesure de faire prévaloir son point de vue ? où sont les plus pauvres ? les jeunes participent-ils ?

Tombera-t-on, avec la démocratie participative, dans les mêmes travers que les classiques « démarches consultatives » qui ne touchent que les classes moyennes ? Seul l'avenir le dira mais il est certain que se joue là la portée historique réelle de toutes les innovations introduites dans la vie locale depuis une quinzaine d'années.