



ACTES

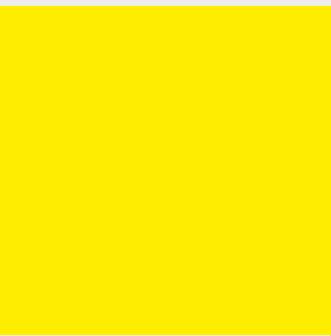
Les controverses
du Conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole

PARTICIPATION... EN QUÊTE DE L'INSAISSISSABLE GRAAL ?

LA PAROLE DES CITOYENS POUR UNE ACTION PUBLIQUE PLUS AUDACIEUSE ?

CINQUIÈME CONTROVERSE

JEUDI 21 JANVIER 2021



**CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE**

C2D.LAMETRO.FR

LES ACTES AUGMENTÉS SOMMAIRE



1/ PRÉAMBULE: POURQUOI DES ACTES AUGMENTÉS ?¹

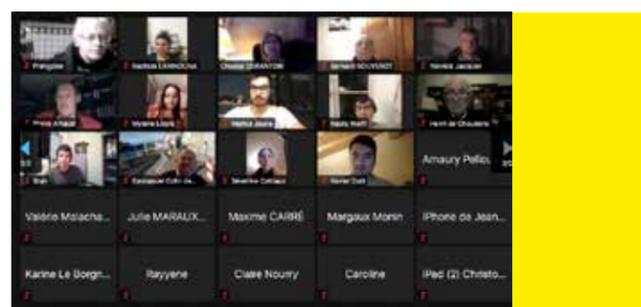
Au temps de la pandémie, une expérimentation nouvelle en « distanciel », avec un plateau restreint et masqué, un intervenant-animateur du débat à (longue) distance, et une assistance à laquelle il est demandé de couper son micro et sa camera en dehors des moments d'intervention.



Apprendre à s'écouter et à échanger sans vraiment se voir, sans pouvoir apprécier les messages corporels, est une expérience étonnante bien que quelque peu frustrante. Les masques des actrices et acteurs assourdisent la paroles et atténuent les tonalités. Les interventions surgissent dans un ordre dispersé sur le tchat qui permet à la fois l'expression les raccourcis.

Comme le disait Alain Faure dans les derniers instants de cette rencontre, « il y a comme un paradoxe dans cette controverse. Lors des quatre dernières, nous étions dans la salle et les gens se levaient pour dire leurs différences. Parce qu'ils étaient physiquement proches, ils disaient d'où ils venaient. On était dans un récit pour tenter de se positionner...

Aujourd'hui, le fait qu'on soit tous à distance nous oblige à poser le débat différemment, de façon plus philosophique peut-être. On est tous ensemble et on est tous très loin... La Métropole, c'est un peu ça... tous ensemble et tous très loin et on doit faire cause commune. Ce récit là est très difficile à tisser. »



Malgré les risques et les inconvénients, nous avons tenu à maintenir cette 5^e controverse dans un contexte particulier et sur un objet lui-même sujet à débat et dispute. Et en proposer des Actes augmentés nous paraît une manière d'en rendre compte, tout en faisant le choix de rapporter in extenso les échanges entendus en direct, échanges qui mettent en évidence à la fois la complexité de la « chose » et son actualité.

¹ Augmentés parce qu'enrichis de contributions écrites des intervenants et d'une tentative de mise en forme de « conversations » issues du tchat

2/ OUVERTURE: UNE CINQUIÈME CONTROVERSE

Au nom du Conseil de Développement de Grenoble Alpes Métropole, je remercie toutes celles et ceux qui se sont connectés pour suivre cette première Controverse virtuelle intitulée: « Participation, en quête de l'insaisissable Graal ».

Ce dispositif en live streaming nous permet d'élargir notre auditoire au-delà des limites géographiques habituelles

Nos Controverses se déroulent généralement en trois temps et celle-ci ne dérogera pas à la règle.

Une première partie permettra une mise à niveau, un partage des informations sur la Participation en France. Elle sera suivie d'un débat.

L'introduction de la deuxième partie a été préparée par des étudiants en Master de Droit des Collectivités qui en une quinzaine de minutes présenteront des saynètes dont ils sont les auteurs et les acteurs sur les rêves et la réalité en matière de participation qu'on soit élu, technicien ou habitant. Un débat suivra ces saynètes.

Dans la troisième partie nous nous interrogerons sur la manière dont se construit la Métropole. On pourrait le chanter comme Dalida: Paroles, paroles, paroles, Où se construit la Métropole?

Concertation, consultation... Où s'élève l'agglomération? Communication et bla bla? Pour quel résultat? Ou comment faire en sorte que la Participation ne soit pas qu'une rengaine ou un alibi?

Les Controverses rassemblent aussi bien des élus, des techniciens, des habitants, des associations, des universitaires, des étudiants, des membres de Conseils de développement. Elles permettent de mélanger les publics ce qui enrichit les débats.

Cette 5^e Controverse a été maintenue malgré le virus, grâce à la société WZ, à Christophe et à Matthieu. Nous expérimentons, nous innovons et espérons qu'aucun bug ne viendra perturber le bon déroulement de notre débat.

Nous avons la chance d'avoir deux animateurs, un sur place, Martin Vanier, géographe et professeur à l'Ecole d'Urbanisme de Paris, et un animateur plus lointain, Alain Faure, politiste, qui s'est momentanément éloigné de notre cuvette bien aimée.

Romain Rambaud, professeur de droit Public, nous brossera le tableau du Paysage participatif français

Pierre Merle, diplômé de Sciences Po Grenoble et habitant de la Métropole animera, avec les trois autres universitaires, la troisième partie de cette controverse sur l'apport de la Participation pour construire la Métropole.

Je les remercie tous pour leur contribution à cette controverse et je remercie les étudiants en Master de Droit des Collectivités, Mylène Llopis, Maxime Loiry, Romain Bancel, Gaël Baud, Jordan Biondi, Semele



Marie-Christine Simiand, co-présidente du Conseil de développement

Diallo, Xavier Dutt, Marius Jeune, Pierre-Yves Loiseau, Thibault Martin et Rayenne Baba Ahmed, Ils sont les auteurs et acteurs des saynètes, dont Romain Rambaud a été le metteur en scène. Et je remercie Siham Echkaïf, Ilyass El Khayat, qui a assuré le montage, et Geoffrey Brahim qui sont présents sur le plateau. Ils sont les créateurs d'un support, façon poil à gratter, à réutiliser pour lancer un débat sur la participation.

Pour assurer le bon déroulé de cette Controverse virtuelle trois règles à respecter: 1) pour toute intervention demander la parole en levant la main sur Zoom. 2) garder son micro coupé tant que la parole ne vous est pas donnée par les animateurs. Le tchat ou « Discussion » permet de faire remonter des questions et des réactions par des phrases assez courtes. Nous conserverons l'ensemble de ce qui aura été dit dans la partie « Converser » de vos écrans.

Nous partagerons nos incertitudes, nos questionnements et quelques certitudes pour tenter de nous rapprocher du Graal, en évitant les frustrations.

Avec cette Controverse expérimentale, maintenue malgré la pandémie, nous souhaitons contribuer à enrichir la réflexion pour une participation plus attractive et plus productive... et espérons échapper aux virus informatiques...

Pour **ALIMENTER** le sujet de ce soir, quelques réflexions sur la Participation recueillies dans un questionnaire rempli par des membres du Conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole, qui ne sont pas toujours très positives...

Rôle: faire vivre la démocratie, alimenter la réflexion des élus,

Impact: pas ou très peu, écouté oui, utilisé non.

Initiatives communales et citoyennes: du mal à s'y retrouver, initiatives citoyennes pluralistes et plus indépendantes, une forme d'instruction civique au niveau intercommunal, montre la complexité de l'intercommunalité,

Obstacles: un constat shakespearien « much ado about nothing » ou « Beaucoup de bruit pour rien », peu de retours sur les suites données, peu de reconnaissance, peu d'informations sur les résultats des démarches.

Remèdes: retour sur les prises en compte et justification des refus, plus de visibilité, plus de valorisation, mieux communiquer, esprit d'ouverture, limiter le nombre des démarches, objets clairs et précis, durée définies, indépendance, mobilisation, formation, travail, rencontres, convivialité.

Produits toxiques: manipulation, démagogie, dogmatisme, alibi

La parole est à Romain Rambaud, Professeur de Droit Public

3/ LE PAYSAGE PARTICIPATIF : ÉTAT DES LIEUX ET ÉCLAIRAGE SUR LES DISPOSITIFS ET LEURS USAGES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX.



D'après le Conseil de développement, la participation citoyenne est devenue l'incontournable mantra des campagnes électorales de tous bords. Le Conseil de développement souhaite partager avec vous son questionnement sur les rêves et les réalités de cette aspiration, sur ses modalités et ses obstacles, sur les « ingrédients » nécessaires et à bannir pour une mise en œuvre satisfaisante tant pour ceux qui en ont l'initiative que pour ceux qui y sont associés.

L'auteur de ces lignes a été invité lors de cette controverse, à laquelle j'ai essayé d'apporter mon regard de juriste, en faveur d'un plus grand encadrement juridique, d'un meilleur respect du droit et d'un approfondissement vers la démocratie directe, la participation n'étant pas un processus décisoire. Or les citoyens ne peuvent se sentir engagés que s'ils ont la sensation qu'ils disposent du choix des sujets dont ils veulent parler et d'un pouvoir de décision.

On m'a demandé d'intervenir, je cite, sur « le paysage participatif. Etat des lieux, éclairage sur les dispositifs et leurs usages communaux et intercommunaux ». Je vais bien sûr traiter cette problématique, mais sous un angle particulier puisque je suis professeur de droit, et que c'est à ce titre que je peux apporter quelque chose, enrichi de mes expériences personnelles. C'est donc en tant que juriste que je répondrai à la question soulevée.

La question de la reconnaissance juridique de la « participation » en matière de politiques publiques est d'ailleurs d'une profonde actualité. On prendra sur ce point quelques exemples pour l'illustrer, sur le plan institutionnel et juridique.

Ainsi la participation citoyenne a-t-elle désormais un ministre dédié, puisque Marc Fesneau est Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne.

Le projet de révision de la Constitution pour un renouveau de la vie démocratique de 2019 prévoyait la création d'un nouveau titre XI intitulé « De la participation citoyenne » qui contenait un référendum d'initiative partagée rénové, ainsi que la transformation du CESE en « Conseil de la participation citoyenne ».

Le CESE, par une loi organique du 15 janvier 2021, se rapproche de plus en plus d'une Chambre de la participation citoyenne afin de se donner une nouvelle légitimité, en pouvant mettre en place le tirage au sort et en faisant baisser le seuil de signatures pour une pétition (150 000 au lieu de 500 000).

La France par un décret du 7 janvier 2021 a ratifié et publié le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui prévoit que « Les Etats Parties assurent à toute personne relevant de leur juridiction le droit de participer aux affaires des collectivités locales ».

Cette problématique du droit me semble d'autant plus pertinente pour ce qui nous concerne que lors des réunions préparatoires, il est apparu que la volonté de Mme Marie-Christine Simiand, la co-présidente du Conseil de développement, était de trouver la « recette idéale » de la participation, c'est-à-dire les bons ingrédients et les mauvais ingrédients de celle-ci. Or cette préoccupation rejoint à double titre celles d'un juriste.

Tout d'abord, parce que poser la question de savoir ce qu'il faut garder ou non dans la participation peut être une question de juriste : les bonnes pratiques ont-elles vocation à devenir à un moment donné de véritables règles ? Ensuite, parce que le droit lui-même peut être un de ces ingrédients de la recette idéale : dans la participation, faut-il du droit ?

En même temps, poser la question de cette manière n'est pas du tout neutre, car la participation citoyenne est considérée comme un domaine dans lequel doit être préservée une forme d'auto-organisation, et d'ailleurs il s'agit d'un domaine très marqué par la libre administration des collectivités locales. Faut-il rester dans cette auto-organisation ou faut-il passer le cap ?

Dans cette présentation, nous prendrons une position claire : celle selon laquelle, parmi les ingrédients que le Conseil de développement recherche, l'un de ceux-ci est le droit. Car seul le droit permettra à la participation citoyenne d'échapper au piège

principal qui lui est tendu, qui est son meilleur allié en même temps que son pire ennemi : la politique.

Pour analyser la question du « paysage participatif » et de ses usages au niveau communal et intercommunal sous cet angle, on abordera d'abord les dispositifs prévus par la loi (I) et les dispositifs spontanés (II), à la recherche du graal de la participation, qui est probablement la légitimité, qui devrait passer par le droit pour atteindre le rang de décision.

I. LES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LA LOI : UN DROIT TROP MOU ?

Dans ce paysage, on trouve d'abord les dispositifs en matière de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement, qui sont les plus contraignants et les plus précis, mais limités à des champs déterminés.

Concernant les collectivités territoriales, de nombreux dispositifs sont prévus par la loi, qui naviguent entre contraintes juridiques et libre administration des collectivités territoriales (ce qui implique une très grande diversité sur le territoire), mais sont toujours de nature consultative et non de nature décisoire. On peut prendre ici les plus généraux, en dehors des procédures spécifiques du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme.

Le droit de pétition. L'article 72-1 de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle de 2003, prévoit que « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Cependant, cet outil est très limité. Ce texte ne garantit que la faculté de demander et non d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour ce qui en restreint la portée. Il n'ouvre le droit de pétition qu'aux électeurs, ce qui exclut les mineurs et les étrangers non communautaires. Les seuils pour exercer ce droit, 1/5 des électeurs des communes et 1/10 des électeurs des départements et des régions, est beaucoup trop élevé.

Le comité consultatif. Le comité consultatif peut être considéré comme un outil de base de la démocratie participative locale. Cette instance est peu encadrée par la loi et est donc très modulable. Bien que l'expression ne soit pas dans les textes, les comités consultatifs sont souvent

appelés « commissions extra-municipales ». Ils sont créés librement par les conseils municipaux ou les organes délibérants. Ils constituent des assemblées plus ou moins grandes, présidées par un membre de l'organe délibérant. Leur composition est fixée par le conseil municipal ou l'organe délibérant sur proposition du maire ou du président et ils peuvent comprendre des personnes n'appartenant pas au conseil municipal ou à l'organe délibérant. Ils formulent des avis et propositions destinés au maire ou au président de l'EPCI sur tout sujet déterminé par le conseil ou l'organe délibérant, dès lors qu'il est en lien avec un problème d'intérêt communal ou intercommunal, selon l'échelle à laquelle il se situe.

Le conseil de quartier. Propre aux grandes communes (+20 000 habitants pour avoir un adjoint de quartier), obligatoire dans certaines d'entre elles (+80 000 habitants), l'instance formule des avis et propositions au maire sur toute question en lien avec le quartier ou la ville. Son originalité réside dans le fait qu'il s'inscrit dans un dispositif supposant un échelon territorial spécifique, les quartiers. Le conseil municipal dispose d'une grande marge de manœuvre quant à sa dénomination, sa composition et son fonctionnement. Au-delà de la modalité classique de la désignation par le conseil municipal ou le maire avec à sa tête, comme c'est souvent le cas, un adjoint de quartier, il est tout à fait possible de prévoir une élection par les habitants eux-mêmes, ou bien un procédé de tirage au sort, ou bien un mélange de plusieurs procédés à la fois. La loi est également muette sur la présence des élus.

Le conseil citoyen de la loi Lamy : Le conseil citoyen est une instance créée par la loi dite « Lamy » du 21 février 2014. Il s'agit de coconstruire la politique de la ville avec les habitants, notamment ceux qui sont habituellement éloignés des instances de participation et de décision. Ainsi, le conseil citoyen est spécialement dédié à participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Il se démarque des autres instances participatives par son indépendance à l'égard des pouvoirs publics et par son mode de composition, puisque le conseil citoyen est la seule instance participative

IL S'AGIT DE COCONSTRUIRE LA POLITIQUE DE LA VILLE AVEC LES HABITANTS, NOTAMMENT CEUX QUI SONT HABITUELLEMENT ÉLOIGNÉS DES INSTANCES DE PARTICIPATION ET DE DÉCISION.

locale créée par la loi dont il est prévu qu'une partie des membres sont tirés au sort. Il est ainsi composé de citoyens tirés au sort et de représentants d'associations. Outre sa mission légale, de nombreuses réalisations concrètes (gestion de fonds de participation des habitants, mise en œuvre d'une « maison de la culture citoyenne », opérations de nettoyage, accompagnement vers l'emploi et la formation, création de jardins partagés, etc.) sont relayées chaque année par le site conseilscitoyens.fr: Mon conseil citoyen a du talent, édition 2019 : www.conseilscitoyens.fr.

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL): a pour fonction d'assurer une meilleure transparence sur la gestion de certains services publics locaux en y associant les usagers. La CCSPL, obligatoire à partir de 10 000 habitants,

porte sur les services publics que les collectivités territoriales ou les EPCI concernés confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière (CGCT, art. L. 1413-1, al. 1). Elle est composée des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle et de représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe

délibérant. La loi ne prévoit pas les modalités de désignation ni le nombre des membres associatifs. Cela est à la discrétion de l'assemblée ou de l'organe délibérant.

On terminera évidemment avec le Conseil de développement, qui est l'instance de démocratie participative propre au niveau intercommunal. Il a pour vocation de porter un regard prospectif et transversal sur les projets du territoire. Il est également une « force de propositions, un laboratoire d'idées, [et tient] un rôle d'éclaireur et d'alerte ». Sa création est obligatoire dans de nombreux EPCI à fiscalité propre bien que ce nombre ait été récemment réduit. Il se démarque par sa relative autonomie par rapport à l'EPCI, notamment en ce qu'il s'organise librement et qu'il dispose d'un pouvoir d'auto-saisine protégé par la loi. **Cependant on voit ici l'importance du droit:** l'existence et les compétences des conseils de développement ont failli être remises en cause à l'occasion de l'examen (amendement sénatorial) de ce qui deviendra la loi no 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Finalement, la loi promulguée les maintient mais fait passer le seuil de création obligatoire de 20 000 à 50 000 habitants. En dessous de ce seuil obligatoire, l'existence d'un conseil de développement est une simple possi-

bilité. Pour le reste il y a une grande flexibilité du conseil de développement de la part de l'EPCI qui le détermine: la composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Le C2D est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'EPCI. Toutes les modalités de sélection sont possibles: appel à candidature, nomination, tirage au sort. Le nombre de membres du conseil de développement n'est pas fixé par la loi: l'organe délibérant en décide.

II. LES DISPOSITIFS SPONTANÉS NON PRÉVUS PAR LA LOI: LE RISQUE DE L'INSTRUMENTALISATION POLITIQUE

Mais la démocratie participative se caractérise aussi, et peut-être surtout, par l'existence de nombreuses démarches spontanées qui se réalisent en dehors du cadre du droit.

Un dispositif très à la mode sont les budgets participatifs. Un budget participatif consiste pour une personne publique à permettre aux habitants de décider de l'affectation d'une partie de son budget, voire de proposer eux-mêmes leurs propres projets. Plusieurs enquêtes spécialisées sont menées régulièrement sur les budgets participatifs. On peut notamment se reporter aux sites internet d'Antoine Bézard (www.lesbudgetsparticipatifs.fr) et de Gilles Pradeau (<http://budgetparticipatif.info>). Il en existe aujourd'hui de très nombreux (170).

Un autre type de dispositif à la mode est ce qu'on peut appeler **les outils de type sondages délibératifs**, c'est-à-dire qu'une assemblée de citoyens est composée (par. ex. par tirage au sort), formée, pour répondre à des problématiques déterminées. C'est évidemment le modèle, au niveau national, de la convention citoyenne pour le climat, dont il se dit qu'il pourrait être reproduit au niveau de la Métropole Grenoble-Alpes. On notera hélas que hormis pour la révision de la Constitution, les 150 « citoyens » ont exclu le référendum pour des mesures concrètes, ce qui en dit long hélas.

D'autres dispositifs peuvent être envisagés, à la discrétion de la collectivité territoriale. C'est par exemple le cas à Grenoble de la Convention citoyenne Covid-19 ou comité de liaison citoyen COVID-19, qui a pour mission de donner un avis sur certaines mesures prises par la ville sur la gestion de la crise sanitaire, d'informer les élus et les services sur les préoccupations actuelles des habitants et d'identifier les risques à venir. Il est composé des 210 habitants des six secteurs de la ville, tirés au sort sur listes téléphoniques, sans condition de nationalité, paritaire et avec

un tiers de participants de moins de 25 ans, et d'un panel paritaire de représentants volontaires d'acteurs locaux (association, syndicats, collectifs, etc.). Ses travaux sont aujourd'hui publiés sur le site internet de la ville.

Ces dispositifs font l'objet des mêmes problématiques d'efficacité, de représentativité et de légitimité que ceux prévus par le droit, de façon plus importante encore, ce qui apparaît logique. Nous n'entrons pas ici dans les détails de ces débats, restitués par les saynètes que nous allons voir tout à l'heure.

On ne s'arrêtera ici que sur l'importance d'ajouter du droit comme ingrédient à ces outils de démocratie participative, **car seul le droit, ce sera notre thèse, permet à la démocratie participative d'échapper à son principal ennemi: la politique.** À ce titre nous ferons deux remarques:

Tout d'abord, on commence à voir apparaître un encadrement juridique qui vient garantir la transparence, l'information, mais qui cantonne la participation à du non décisoire, **impliquant une interdiction du décisoire, d'après la jurisprudence du Conseil d'État.** Ainsi le droit des consultations ouvertes facultatives figure dans l'article L. 131-1 CRPA, complété par un arrêt du Conseil d'État, Association citoyenne Pour Occitanie et Pays Catalan et autres, du 19 juillet 2017 (nos 403928 et 403948). L'article L. 131-1 du CRPA dispose: « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. ». L'arrêt du Conseil d'État est venu compléter cet article: **les principes de transparence, de sincérité, d'égalité, d'impartialité, de délai raisonnable ainsi que de régularité doivent également être respectés. Cependant, l'arrêt du Conseil d'État fixe aussi une limite: la collectivité ne doit pas faire preuve d'incompétence négative, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas abandonner sa propre compétence: autrement dit, elle ne peut pas déléguer son pouvoir même aux habitants, elle est la seule qui peut juridiquement décider, car elle est la seule qui juridiquement est habilitée et légitime en application de l'article 72 de la Constitution:** « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ».

Ensuite, pourquoi cette restriction, cette condition de légitimité? Car là où il n'y a pas de droit, **c'est la politique qui domine, et les instrumentalisations en la matière peuvent être nombreuses. Tant qu'il n'y aura pas de droit, il ne pourra y avoir de légitimité car il n'y aura jamais d'impartialité.** On peut prendre ici deux exemples.

Le premier est l'exemple de l'« interpellation citoyenne » à Grenoble. Ce dispositif, adopté en dehors du droit comme l'avait assumé la municipalité de Grenoble a certes été annulé par le juge pour non-respect des seuils, vote des étrangers et des mineurs, et seuil de 20 000 habitants non existant dans les textes. Mais, surtout, deux problèmes l'ont caractérisé: le seuil de 20 000 votes positifs était inatteignable au regard de l'abstention classique et du manque du précédent (raison pour laquelle la première consultation, qui avait donné tort à la mairie sur les tarifs de stationnement, n'a finalement pas été suivie d'effets) et surtout, lors de l'affaire des bibliothèques, la mairie n'avait pas respecté sa propre procédure en refusant d'enclencher le référendum malgré la non-prise en compte de la pétition au motif que ses interlocuteurs n'étaient



plus les mêmes, méconnaissant ainsi l'aspect de démocratie directe de son outil... Cela a porté un coup à la volonté réelle d'association des habitants.

Le deuxième est l'exemple de la participation citoyenne en matière de prévention de la délinquance et de sécurité publique. Proposée par l'auteur de ces lignes cet été 2020 (**proposition reprise par AG²AURA**) puis par le préfet au maire, ce dispositif prévu par une circulaire et visant à inclure les habitants dans les dispositifs de prévention de délinquance et de sécurité publique en association avec la police municipale et la police nationale a été refusé par la mairie, sur le prétexte qu'il ne serait pas assez inclusif par nature, déniait donc à une partie de la population le droit de participer aux affaires et refusant de faire des efforts pour le rendre plus inclusif. Motif qui cachait mal le fait que la municipalité n'était pas à l'aise sur ce sujet.

Tant que la démocratie participative sera aux mains des gouvernants, le risque de son instrumentalisation est si fort que sa légitimité ne sera jamais garantie. Là se trouve peut-être le point d'avenir le plus central et le plus problématique de la participation citoyenne: si elle se développe vraiment, elle peut aussi devenir **un contre-pouvoir, mais devient alors indésirable. Seul le droit peut alors la protéger du dévoiement.**

Ces quelques principes juridiques devraient être considérés comme de bons ingrédients d'une participation sincère.

MAIS LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE SE CARACTÉRISE AUSSI, ET PEUT-ÊTRE SURTOUT, PAR L'EXISTENCE DE NOMBREUSES DÉMARCHES SPONTANÉES QUI SE RÉALISENT EN DEHORS DU CADRE DU DROIT.

4/ LA PARTICIPATION, RÊVE (S) ET RÉALITÉ (S): TROIS SAYNÈTES

Ces saynètes ont été conçues et réalisées par des étudiant.es en Master de Droit des Collectivités territoriales, sous la direction de M. Romain Rambaud. Elles sont alimentées par le retour de questionnaires en ligne auprès d'élu.es, d'agent.es des services et d'habitant.es.

Trois membres du groupe étaient présents sur le plateau



LA PARTICIPATION CITOYENNE VUE PAR

Le Conseil métropolitain se termine après de longues heures de débats concernant la délibération vis-à-vis de la participation citoyenne. L'élu Antoine Randowski (tenue de randonnée) rejoint l'élu Éric Chassignon (costume bleu) assis au fond de la salle.

A. R: Ah la participation citoyenne, quelle magnifique idée! Si seulement l'ensemble des élus se sentaient concernés par ce dispositif.

E. C: Les élus ont bon dos. Tu sais tout comme moi que ces dispositifs de démocratie participative n'intéressent pas grand monde. Il n'y a qu'à voir les participant à ces outils, des « super-citoyens » je te dis...

A. R: « Super-citoyens » vraiment?!

E. C: Mais oui! Ce sont les mêmes que tu retrouves dans ces réunions. Donc en fin de

compte on fait quoi? On substitue une représentation exercée par les élus à une représentation exercée par les « super-citoyens »?

A. R: Arrête tu sais très bien que l'un n'empêche pas l'autre. Nous en tant qu'élu devons intégrer les citoyens autant que nous pouvons dans le processus de prise de décision.

E. C: C'est bien beau ce que tu dis mais tu oublies que nous avons été élus au suffrage universel direct. Les citoyens se sont déjà prononcés.

A. R: La participation est aujourd'hui une forte revendication de la part des citoyens. La crise des gilets jaunes, le grand débat, tout ceci le démontre.

Pendant que la discussion se poursuit, l'élu Thomas Nautreproyé fait irruption dans la discussion.

T. N: Comment allez-vous tous les deux? Visiblement, vous avez une discussion animée!

A. R: J'essaye de convaincre E.C. du bienfait de la participation citoyenne mais il ne me semble pas franchement emballé...

E. C: Ce n'est pas en me présentant un budget participatif qui permet d'installer un four à pain que tu me feras changer d'avis...

A. R: Mais tu ne peux pas réduire la participation à cela! Dis-lui enfin T.N.!



T. N: Mais vous savez, moi je ne crois pas qu'il y ait de bonne ou de mauvaise participation. Moi, si je devais résumer ma vie aujourd'hui avec vous, je dirais que c'est d'abord des rencontres, des gens qui m'ont tendu la main, peut-être à un moment où je ne pouvais pas, où j'étais seul chez moi.

E. C: C'est le problème avec vous les modérés vous êtes toujours d'accord avec tout...

A. R: C'est mieux que d'être contre tout...

E. C: Je n'ai pas voté contre la délibération je te rappelle

T. N: Oui, enfin s'abstenir ce n'est pas mieux...

E. C: Je suis comme les citoyens que je représente, je m'abstiens. (sourire complice ou clin d'œil)

T. N: Trêve de plaisanterie, on peut quand même se féliciter de cette délibération non? Elle reste un signe positif que l'on envoie à nos électeurs, ce n'est peut-être pas parfait mais c'est un espoir auquel nous devons croire, la participation ne doit pas être le seul fait de quelques militants ou de personnes mécontentes, non la participation citoyenne c'est bien plus que cela, et nous devons poursuivre dans cette voie et avant tout...

A. R: (l'interrompt) On est plus en hémicycle tu sais.

E. C: A deux doigts de nous parler du "en même temps". (rire avec A. R)

T. N: Je te croyais plus positif Antoine!

A. R: On peut se féliciter oui, mais ça ne reste pas suffisant pour autant il faut amplifier les transitions, on ne peut pas se contenter de poudre aux yeux...

E. C: Ou de perlimpimpin. (nouveau clin d'œil avec A. R)

T. N: Je vois que vous êtes en forme, ce sont les deux heures de débats qui vous stimulent autant où bien l'idée d'aller boire un pot à la sortie?

E. C: Mais la participation citoyenne cher collègue, avant tout.

A. R: Pour revenir sur ce que je disais, non on ne peut pas se satisfaire de la participation aujourd'hui, les leviers sont bien trop faibles pour permettre aux citoyens de s'exprimer c'est indéniable

E. C: C'est un mal pour un bien, certains d'entre nous je vous le rappelle, peuvent être content qu'on ne soit pas élu au suffrage direct ici, surtout après avoir perdu sa mairie...

T. N: On ne peut pas toujours faire du sarcasme T.N., en plus sur de tels sujets...

A. R: Tu parviens bien à être modéré sur de tels sujets alors...

T. N: Je ne suis pas modéré, je suis optimiste, on

a eu jusqu'à 2500 personnes pour une participation, ce n'est pas parfait mais c'est bien!

A. R: Et bien je trouve que ton groupe fait beaucoup de communication autour de cette participation mais il ne faut pas la ramener tout le temps, ce n'est pas mieux dans ta commune qu'ailleurs, il faut savoir être modeste.

E. C: Surtout que chez vous on a des solutions alors qu'il n'y a pas de problèmes alors on crée des problèmes pour avoir une solution...

A. R: (rire) Pourquoi ne pas demander aux citoyens des instances de participations d'élire un représentant au sein de l'hémicycle aussi?

T. N: (1^{er} degré) C'est une chic idée ça attendez...

E. C: Et on appellerait ça "un élu". (mime avec les mains comme si c'était un slogan publicitaire)

T. N: (vexé) Il y a élu ET citoyen...

A. R: Tu ne faisais pas partie de la société civile pourtant...?

T. N: (embêté) Ce n'est pas pareil...!

E. C: C'est un comme les chasseurs y a les bons et les mauvais non?

A. R: Bon ça va reprendre, vous avez peaufiné vos arguments j'espère?

E. C: Oui j'ai préparé mon bingo, il me reste transition, solidarité, responsabilité, renforcer et animer à cocher.

T. N: N'oublie pas la modestie pour « renforcer le dialogue continu avec les citoyens dans une démarche constructive et positive » surtout!

A. R: Bah tu vois, toi aussi tu finis par faire du sarcasme!



RÉACTIONS D'ÉLU.ES :

Bertrand Spindler, Maire de La Tronche, Conseiller métropolitain

C'est vrai que l'on vit cela un peu tous les jours... Il y a 30 ou 40 ans, dans les partis [politiques], des gens avaient une idée de l'avenir. Aujourd'hui, l'avenir, plus personne ne le voit et les gens quittent les partis. Et nous, élu.es, qui n'avons plus ce support, nous nous retournons vers les habitants pour construire et assurer un peu nos projets. La démocratie participative, on en fait aussi un peu tous les jours sans le savoir, par exemple quand on veut poser un banc sur l'espace public, ce qui demande de faire de la médiation. On est dans ces contradictions représentatif/participatif. Ce sont des sujets que j'ai travaillé quand j'étais responsable associatif, où j'étais dans l'interpellation des élus. Aujourd'hui, j'essaie de faire au mieux.

Alain Faure:

Ces interpellations, parfois rudes, sont-elles un bien? Ou vous êtes-vous dit qu'il est parfois difficile de faire de la politique dans ces conditions? Il y a des choses difficiles, parfois violentes. On est parfois obligé de reculer, parce qu'on s'est trompé, qu'on est allé trop vite (par exemple sur les logements sociaux). On a aussi des engagements de programme, de bien commun, trouver l'intérêt général. Parfois, la démocratie participative est la somme d'intérêts particuliers et le rôle des élu.es est de porter l'intérêt général. Au niveau de la Métropole aussi. C'est un sujet de controverse très intéressant.

Laetitia Rabih, Conseillère métropolitaine déléguée aux solidarités et à la politique de la Ville, Adjointe à Échirrolles

Je souhaite féliciter les étudiants parce que leur saynète est extrêmement vraisemblable par la restitution, grosso modo, des positions. Je crois profondément et depuis longtemps à la démocratie participative. Être élue, est une démarche citoyenne, avant tout par une démarche qui amène à prendre la parole et à être représentatif.ve de ceux qui les ont élu.es. J'ai donc beaucoup de mal à entendre que nous serions très différents des habitants qui auraient choisi de s'engager sur une voie participative. Il s'agit d'abord d'un choix personnel.

La démocratie participative concerne souvent des sujets particuliers et pas forcément la globalité et la transversalité des sujets que les élu.es doivent orienter, choisir, décider. Du coup, le débat est

un peu tronqué. On rencontre des personnes dans des groupes constitués (conseil citoyen, association...) qui ne représentent que les intérêts défendus à ce moment-là et seulement les personnes à ce moment-là. D'où l'idée d'avancer avec un statut.

Je regarde avec beaucoup d'intérêt ce qui se passe en Suisse ou en Allemagne où il y a des expérimentations citoyennes intéressantes.

Avancer ensemble sur des projets, oui, mais que vaut la parole citoyenne portée par un collectif de quinze personnes sur un projet urbain ou un tracé de ligne de transport? Le message est-il ou non d'intérêt général? Comment le qualifier et à partir de quand la parole citoyenne devient-elle représentative?

Alain Faure:

Ce témoignage met en évidence les contradictions auxquelles les élu.es sont confrontés.

LA PARTICIPATION CITOYENNE VUE PAR

Une Métropole FICTIVE: dans le cadre de la préparation de la délibération sur la participation citoyenne, des agents préparent les documents.



Maxence: Voilà les documents qu'il faudra préparer pour la délibération.

Capucine: Rappelle-moi une chose, pourquoi on fait ça? (avec un ton sarcastique).

Stagiaire: *il lève la main* Je peux répondre? Alors C'est l'article...

C: *dévisage le stagiaire, elle met son doigt sur la bouche, pour lui dire de garder le silence*

M: *Ne comprend pas la question, plisse les yeux, soulève le sourcil gauche et regarde vers C* Parce que c'est prévu par la loi. (avec un ton sérieux).

C: *Regarde de façon surprise M. et sourit* Ah oui, je ne savais pas. Et une délibération, c'est quoi? (avec ton sarcastique).

M: *Regarde de façon suspicieuse C* Une délibération c'est... (avec ton sérieux).

C: *Interrompt M* J'étais sarcastique, je voulais dire à quoi ça sert de faire tout ce travail, tous ces documents, des délibérations sur la participation des citoyens, si dans la réalité l'avis des citoyens ne sera pas pris en compte.

M: * Surprise de façon négative* Mais ce n'est pas vrai! Les dispositifs de participation des citoyens sont importants, ils permettent d'avoir l'avis des citoyens sur des sujets importants comme l'environnement.

C: Oui, oui, l'environnement c'est important on est d'accord. Mais, à la fin, la décision est prise par les élus. Ce n'est pas l'avis des citoyens qui est le plus important!

M: Ce sont les citoyens qui choisissent les élus, ça ne change pas beaucoup. Ce sont toujours les citoyens qui décident, même indirectement.

Stagiaire: CON-CERTATION, CON-CESSION, c'est ça la démocratie Monsieur.

C: *se tourne vers le stagiaire* Je t'ai déjà fait signe tout à l'heure, et tu continues, tu sors des mots comme ça. Quand les grands parlent, toi, tu fais des photocopies. *se tourne vers M*

C: Mais imagine *elle regarde M. dans les yeux et fait le geste d'un arc-en-ciel avec les mains* juste pour un moment, si les avis recueillis grâce aux dispositifs de participation devaient être obligatoirement pris en compte par les élus.

M: Pourquoi, ce n'est pas déjà comme ça? Les élus ne vont pas faire quelque chose de contraire à l'avis des citoyens.

C: Ouaaaiss bien sûr, c'est toujours comme ça non? (ton sarcastique).

M: Je comprends que tu n'aimes pas beaucoup les élus parce que certains prennent ta place dans le parking de la métropole, mais tu es en train d'exagérer. Rappelle-toi qu'aujourd'hui plusieurs dispositifs réglementaires rendent obligatoire le recours à la participation.

C'est positif, car les élus et les services sont obligés de penser à la participation. En plus, il y a eu plusieurs améliorations au regard de la participation des citoyens à l'échelle locale avec davantage de moyens humains, financiers et politiques. Également, l'importance de la démarche participative est maintenant pleinement saisie, tant d'un point de vue local que national.

C: Ma place de parking? *question avec ton irrité* Ce n'est pas juste le parking *pause* chaque fois que je veux prendre un café je les trouve en train de parler devant la machine. Mais parlons des dispositifs de participation, pourquoi pas. Rappelle-toi aussi qu'ils sont souvent mal compris par les habitants et il y a aussi le risque que ces dispositifs soient utilisés par les élus pour des fins politiques.

M: Oui, c'est ça (sarcastiquement). S'ils mettent en place des dispositifs de participation c'est pour des fins politiques, s'ils ne les mettent pas en place ce n'est pas bien. Il y a toujours quelque chose.

S: Si je peux me permettre, concernant les dispositifs de participation, on peut dire qu'ils sont riches de COM-PLEXITES, mais c'est normal.

C: *se tourne vers le stagiaire* Non mais toi... encore? Tu ne peux pas te permettre. Au moins si tu veux parler, fait-le pour me donner raison. C'est ton oncle? Ton frère? *elle indique M* Je ne comprends pas c'est une alliance contre moi? *se tourne vers M*

M: Mais s'il te plaît, quelle alliance, c'est seulement. La vérité. En plus elle vient de la part d'un étudiant, un jeune encore imprégné de savoirs. Bravo! *se tourne vers le stagiaire*

S: Merci Monsieur *en souriant*, j'aimerais ajouter aussi que l'origine du préfixe 'con'c'est... *interrompt par C*

C: Parlons sérieusement. Regarde le travail qu'on est en train de faire *elle indique avec le regard et les mains des documents sur le bureau et son ordinateur*, imagine si les avis avaient force obligatoire, toutes ces heures de travail auraient un sens. On n'a pas encore commencé le travail, et j'ai déjà mal à la tête.

M: On organise la délibération et on transcrit ce qu'il a été décidé parce que c'est notre travail, c'est prévu par la loi et il faut le faire. Ce n'est pas à nous de dire s'ils doivent être obligatoirement pris en compte ou pas.

C: *Souffle* A la la... parfois, je me demande si tu es un robot. Tu as toujours des réponses automatiques, à chaque fois que je me plains de notre travail tu me réponds *elle utilise une voix autoritaire pour l'imiter* « c'est notre travail, c'est la loi, il faut le faire », chaque fois que je te demande de venir au spectacle de ma fille tu me réponds « je ne peux pas, j'ai judo ». Ce sont toujours les mêmes réponses avec toi.

Stagiaire: *prend son agenda* J'aimerais bien venir au spectacle de votre fille. Mais seulement si c'est jeudi soir, parce que les autres jours j'ai piscine.

C: *regarde avec contrariété le stagiaire* Oui, mais tu n'es pas invité!

M: Oui, oui, en tout cas on doit le faire.

C: Je suis en train de le faire *elle indique les documents sur lesquels il est en train d'écrire*. Mais imagine, si...

M: Et c'est reparti *exaspéré, il regarde en haut*.

C: Imagine si les élus devaient donner une justification à chaque fois qu'ils prennent une décision contraire à l'avis des citoyens.

Stagiaire: Si je peux me permettre, souvent il s'agit d'une CON-SULTATION. C'est comme chez le médecin, on n'est pas obligés de suivre les consignes, mais on se porterait bien mieux si on y était plus attentif. Je me permets aussi d'ajouter que l'origine du préfixe con vient du latin cum qui veut dire avec.

C: *regarde mal le stagiaire* L'origine du préfixe con *en regardant le stagiaire*

M: Exactement! Merci à notre jeune stagiaire!

S: De rien Monsieur, c'est un honneur! J'ajouterais aussi que *interrompu par M*

M: En plus ça rallongerait énormément le temps d'élaboration de certains documents, comme le PLU. Ce document a des effets importants, il doit être adopté le plus rapidement possible.

C: Et moi je te rappelle que je suis un BAC + 5 comme toi, je le sais. Et souviens-toi que la dernière fois, on a passé des jours à rédiger les avis et finalement, ils n'ont pas été considérés dans les décisions finales.

M: Comme je t'ai expliqué avant, on a voté pour ces élus, ils ont la légitimité pour le faire. Ils doivent composer avec des contraintes politiques, économiques ou juridiques. Parfois, les avis des citoyens ne sont pas...

C: *elle interrompt M* Ne sont pas quoi? Ce ne sont pas les avis des citoyens qui doivent primer sur toutes les autres contraintes?

M: Non! La participation des citoyens est importante et leur avis aussi, mais il faut prendre en considération tous les éléments en jeu.

S: Eh oui, vous avez raison, il y a tellement d'éléments qu'il faut considérer...

C: La participation des citoyens est importante...*elle hausse la voix et pointe le doigt* MAIS! C'est bon, c'est bon, j'ai compris. En tout cas, si les avis devaient obligatoirement être pris en compte et si les élus devaient se justifier à chaque fois qu'ils écartent un avis, ça serait un rêve.

M: Oui un rêve. Mais la réalité c'est comme ça et ce n'est pas mal si tu penses que dans le passé on ne demandait pas aux citoyens leur avis, on ne les faisait pas participer à ces décisions comme aujourd'hui.

Stagiaire: Exactement, vous avez totalement raison *en regardant M*. Aujourd'hui, c'est la CON-FIANCE qui manque. Mais c'est normal, comme disait mon très cher ami provenant de la forêt amazonienne, le chemin de la participation est pavée de CON-TESTATION. Vous, par-contre vous n'avez pas l'air d'avoir con-fiance dans les élus *il regarde Capucine en souriant un peu*.

C: Oui tu as raison, c'est déjà un pas en avant.

C: Il est ou mon café? *en regardant le stagiaire* Je te l'avais demandé il y a une heure, au lieu de m'expliquer l'origine latine du préfixe 'con'ou ce que disait ton ami amazonien.

S: *regarde en bas et fait semblant de travailler*.

M: Allez viens, j'avais remarqué que tu n'avais pas pris ton café ce matin. C'est pour ça que tu as mal traité le stagiaire depuis toute la journée. Je te l'offre *en souriant*.

C: Oui c'est ça. Je n'ai pas bu de café ce matin, et tu sais pourquoi?

M: Il y avait les élus qui discutaient devant la machine?

RÉACTIONS DE PROFESSIONNELLES



Gaëlle Chapon, directrice du Conseil de développement de la Métropole de Rennes

On ne parle pas souvent des professionnels dans cette question [de la participation] et cette saynète met bien en jeu le triptyque entre les élus, les habitants et les professionnels qui sont là pour toute la mise en œuvre des processus de participation. On voit bien toutes les tensions qu'il peut y avoir, y compris dans les rouages, avec les professionnels, en fonction de leurs propres convictions aussi. Intéressant dans les règles du jeu, dans et sur les légitimités de chacun (élus, professionnelles, habitantes).

Et il y a les délibérations, le niveau juridique, socle de la collectivité pour les actions et les décisions. C'est un préalable qui ne suffit pas, au-delà, il y a la mise en œuvre, la confiance, la sincérité de l'action, l'intention de la collectivité. Il y a une nécessité d'un certain « lâcher prise » dans tous ces rôles. Chacun doit être aussi humble parce qu'on apprend sans arrêt, on essaye, on recommence...

Hélène Clot, directrice de la mission stratégie et innovation publique de Grenoble-Alpes Métropole

Cette saynète raconte aussi pas mal les rapports de force entre les parties mais aussi entre homme et femme, jeune et vieux... et cela fait partie de l'histoire humaine. Cela raconte aussi la position « Casque bleu » des professionnels qui ont ce rôle de médiation important. J'en donnerai deux illustrations.

La première est celle d'un responsable urbanisme à propos d'une réunion de concertation sur un projet d'aménagement: « J'ai fait dix ans d'études et cela fait des années que je travaille sur ce projet. Ce soir, je vais le soumettre à des gens qui n'y connaissent rien et qui vont avoir un avis plus important que le mien. ». Cela dit la remise en cause d'une forme de légitimité, de savoir-faire et d'expertise qu'il faut entendre aussi. La deuxième vient d'un collègue en charge de la participation. Ces professionnels ont un côté porte-parole des citoyens, Casque bleu. Sur le bilan du mandat passé, sur le droit de suite, un travail a été fait pour répondre ligne à ligne à toutes les propositions faites. C'est un témoignage d'un savoir-faire et de compétences pour

« sécuriser » les citoyens et écouter jusqu'au bout, même si la compréhension est difficile.

Alain Faure:

L'image du Casque bleu est à retenir. Et j'ai retenu sur le tchat une remarque sur l'influence que peuvent avoir les professionnels sur les élus, sur les orientations des décisions...

LA PARTICIPATION CITOYENNE VUE PAR

La scène se déroule dans la salle du Conseil métropolitain d'une métropole "fictive". Ainsi, il est possible de constater divers.es habitant.es désireux. reuses de s'informer sur la vie publique



de leurs collectivités. Ces habitant.es sont tout simplement venus suivre les débats de la séance du Conseil métropolitain. La journaliste se dirige avec détermination vers l'un d'entre eux situé au premier rang, un habitant métropolitain, habillé d'un pull-over et d'un jean.

La journaliste: Vous avez l'air très intéressé par cette réunion du Conseil métropolitain pour vous mettre au premier rang!

Le militant: Oui! Je ne rate jamais une réunion publique. J'ai toujours été intéressé par les débats liés à mon territoire et j'essaie de m'engager un maximum en ce sens. Nous vivons dans une société où la participation de la population est très peu prise en compte par les pouvoirs publics. Alors lorsque les collectivités locales développent des systèmes participatifs, il serait criminel de ne pas soutenir ces démarches.

La journaliste: Que pensez-vous de la participation citoyenne?

Le militant: Le plus grand bien! Elle est cruciale pour gérer les projets de nos territoires. Elle permet de prendre en compte les avis des habitantes, les carences et les besoins des premières concernées dans une situation donnée. Une grenobloise (habillée sur son 31 avec un charmant enfant) assise au milieu des rangées semble interloquée par cette discussion. Elle décide de s'avancer en toute quiétude pour y prendre une part active.

La personne « overbookée »: Désolée, je me permets d'intervenir. La participation citoyenne reste une bonne idée mais elle est peu comprise

par les élus et demande des procédures d'application très complexes difficilement lisibles pour les citoyen.nes. Ces mécanismes sont certes importants mais trop mal utilisés par les pouvoirs publics. C'est simple, pas de temps, pas de participation, pas de participation, pas de temps, pas de participation, pas de participation. En effet, soit on n'a pas connaissance d'une telle participation citoyenne, soit les sujets sont inintéressants. On peut citer par exemple le budget participatif de la métropole, qui voulait mettre au vote la construction de nichoirs pour les oiseaux... Sérieusement, les habitant.es sont appelé.es à participer aux dépenses publiques sur une question de création de nichoirs pour des pigeons? Alors qu'il y a plein d'autres domaines plus importants, d'une part où les habitant.es seraient capables d'apporter leur participation, leur énergie. Ou d'autre part, une question de l'utilisation des deniers publics plus intéressante.

La journaliste: Êtes-vous favorable à un développement de la participation?

Le militant: Oui! Il n'y en a jamais assez! Elle est nécessaire pour faire avancer les choses car les élus seules ne peuvent plus rien faire car la manière de faire de la politique, de bâtir des projets, a irrémédiablement changé.

La journaliste: Comment l'améliorer alors?

La personne « overbookée »: Je pense que c'est une bonne chose de faire participer les habitantes pour décider sur un projet local mais il faudrait y mettre un petit coup de poliche. Tout en faisant attention que cela ne tourne pas au populisme. Il faut surtout avoir des sujets plus propres à la population, des sujets qui semblent importants pour les habitantes, qui leur donnent envie de venir s'exprimer. Il serait intéressant de développer la communication, car à part un.e militant.e ou une personne politisée, certaines populations n'ont pas connaissance de l'existence de tels mécanismes.

Le militant (offusqué): Une participation trop développée selon vous peut-elle forcément dériver vers le populisme?

La personne « overbookée »: Oui. Le modèle de la démocratie n'est plus ce qu'il fut autrefois. Les élus sont devenu.es cupides, individualistes et querelleurs. euses. On le voit notamment avec les formations des élus, trop peu effectives en pratique. Et surtout, le seul moyen de faire déplacer un.e élu.e dans ce type de formation, c'est de lui. promettre des petits-fours, du champagne et des danseurs ou danseuses. Le bien commun n'intéresse plus personne d'autant que les personnes insérées professionnellement souhaitant participer au débat local sont occupées par d'autres tâches ou activités.

Le militant: À l'origine, la participation citoyenne a vocation à s'adresser à tous et toutes les habitantes d'un territoire. Mais on voit que ce

sont toujours les mêmes qui participent à la vie publique locale.

La personne « overbookée » : Théoriquement oui mais en pratique ce n'est pas le cas. Les personnes actives sont souvent délaissées au profit des retraités, des militantes qui vont s'acaparer l'idée et y être sur-représentées pour devenir à la fin une simple confirmation des politiques publiques mises en place par la majorité. Un habitant d'un village (habillé d'un vieux jean, d'une chemise à carreau et d'un béret) attiré par l'attroupement des habitants ne respectant pas la distanciation sociale et les gestes barrières, s'approche lentement tel un félin s'approchant de sa proie.

L'habitant en zone rurale : Excusez-moi je vous écoute depuis tout à l'heure, je trouve que vous avez raison, les personnes actives sont souvent délaissées. La réunion va se terminer vers quelle heure ?

Le militant : Quoi ? La réunion ? ! Non elle n'a pas encore commencé.

L'habitant en zone rurale : Merci pour l'information. J'espère que cela ne sera pas trop long.

La personne « overbookée » : Vous êtes également intéressé par la participation citoyenne ?

L'habitant en zone rurale : Non pas moi mais ma femme s'y intéresse beaucoup... tellement qu'elle m'emmène à chaque réunion en espérant que cela va m'intéresser. J'essaie de me convaincre et d'oublier que j'ai aucune chance, je me dis vas-y fonce, on sait jamais, sur un malentendu ça peut marcher.

Le militant : Pourquoi cela ne vous intéresse pas ?

L'habitant en zone rurale : Vous savez, moi, mon paquet de tabac me suffit. Je ne me sens pas si proche que ça des décisions prises par nos élus. J'habite en milieu rural et franchement, je passe mes journées à travailler, je n'ai pas le temps de faire le travail d'un.e autre. Moi, plus simplement, j'habite dans le monde réel, celui de la terre, des terroirs, de la vie, je ne suis pas comme nos élus, dans une sphère imaginaire idéale avec une prétendue démocratie locale qui s'éteint sous une pluie d'applaudissements.

La journaliste : Très intéressant. Si votre commune décide de mettre en place une participation, vous serez obligatoirement contre ?

L'habitant en zone rurale : Je ne dis pas que la participation citoyenne n'est pas importante, sinon ma femme me laisserait tranquille le soir. D'ailleurs, elle m'a encore abandonné, me laissant seul dans le désespoir. Mais plus sérieusement, à l'exception d'aller voter les dimanches... J'ai l'impression de ne pas avoir une place pour décider. Je sais très bien que je joue un rôle très minime dans la vie publique de ma collectivité. Mais j'ai un emploi du temps chargé, et je considère que j'ai participé à l'élection de professionnels pour

gérer ma collectivité. Même si je comprends que certaines personnes soient intéressées pour participer à la vie publique de la collectivité.

Le militant : Sagesse, la participation est, jeune padawan.

La journaliste : La participation citoyenne est une bonne chose au final ?

L'habitant en zone rurale : Pourquoi pas. Si cela peut réconcilier les habitants locaux avec la démocratie. Tout est bon à prendre. Malgré l'idée de départ, cela reste un beau slogan pour la majorité politique de vérifier si elle est toujours le leader dans l'opinion publique. Il n'y a personne du monde politique qui s'intéresse à la vie concrète des habitants car ils et elles préfèrent se concentrer sur une éphémère participation. Cependant, il y a des mécanismes intéressants comme les budgets participatifs même si certains d'entre eux font fleurir des affaires politico-médiatiques un peu partout.

La journaliste : Merci à tous et toutes. Vos avis ont été très intéressants.

DES RÉACTIONS DE LA SALLE

Michel Vergnolle : J'ai le sentiment qu'on est sur des mots et sur des mythes... quand je fais une analyse, qui peut sembler négative, sur la démocratie participative. Je dois dire que dans ma commune, je suis citoyen, mais je garde une tare : je suis un ancien élu... ai-je une légitimité en tant que citoyen ? Et pour revenir à votre déclinaison, finalement n'est citoyen que celui qui n'a jamais mis les pieds dans une quelconque organisation avec un peu de caractère collectif, avec une implication. Et il y a là une ambiguïté phénoménale qu'il faut lever.

Saillans, cette commune de la Drôme, n'a pas été citée, qui a travaillé au plus proche des habitants avec une part importante du nombre de gens touchés. Les élus y ont passé l'ancien mandat et n'ont pas été réélus. Cela veut dire, de mon point de vue, qu'il ne faut pas chercher un nouveau système qui remplacerait l'ancien, qui n'est pas parfait tant s'en faut. On s'aperçoit qu'avec une démocratie participative très poussée, on ne résout pas les contradictions entre des intérêts très différents parmi la population.

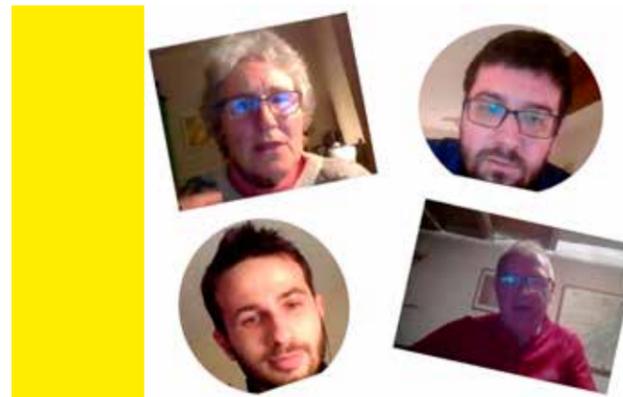
Un dernier point : on ne se réduit pas à un terme global (citoyen, population). Nous sommes des individus différents socialement, culturellement.

Karine Leborgn : (technicienne au CD de Vienne) : L'usage produit une expertise. Elus, techniciens, citoyens doivent apprendre à travailler ensemble, à réfléchir les projets ensemble le plus en amont possible et l'expertise d'usage doit être prise en compte dans la préparation et la mise en œuvre des projets, si on veut qu'il y ait adhésion. C'est l'addition des propositions de chacun qui fait la réussite

Sacha Magnani : J'ai participé aux trois premières controverses où la place du citoyen était très présente dans les discussions. Ma question porte sur la manière de faire en sorte que les dispositifs choisis ne soient pas simplement des gadgets politiques. Comment choisir le meilleur en fonction du sujet : information, récolte d'idées ou réflexion plus approfondie ? Comment trouver un équilibre entre démocratie représentative, participative et professionnels pour une prise de décision efficace : être dans les temps (nécessaire aussi) et mise en place efficace ?

Ernest Druon (chargé de mission réseau des Conseils de développement) :

Parfois, les rôles peuvent s'inverser. Des services très compétents peuvent avoir une forte influence sur les élus.



Martin Vanier : Une remarque sur l'échelle de la participation : plus l'espace s'agrandit, jusqu'au national et à l'Europe, plus la nécessité de la médiation s'accroît car la défiance grandit. En effet, dans ces instances démocratiques [plus éloignées] on est en présence de ceux qu'on ne voit pas, qu'on ne connaît pas, des « autres », que nos sociétés catégorisent de plus en plus. On n'a pas beaucoup travaillé sur la médiation, sur la nécessité dans une aire métropolitaine, dès lors qu'une commune ou une aire intercommunale ont plus de dizaines ou centaines de milliers d'habitants, d'avoir une offre de médiation riche, avec des dispositifs nombreux, de formats variés, des temps de travail différents et des fonctions complémentaires. Non pas une bonne scène de participation avec une espèce de grand fourre-tout magique qui va régler une fois pour toute la question de la prise de parole par les citoyens, mais au contraire une multitude d'endroits où on peut arriver à installer de la parole et j'insiste, en particulier avec ceux qui ne la prennent jamais. La question d'échelle change assez foncièrement la question de la démocratie. Et je trouve assez juste la dernière remarque d'Ernest : si nous parvenions à mieux raconter comment nous occupons des places démocratiques successives, en tant que citoyens, professionnels de..., élu.e une fois, puis plus, puis à nouveau, et si les places

tourne dans ces expériences démocratiques successives, cela nous aiderait à être un peu moins dans la lutte des places qui est une lutte de légitimité.

C'est un beau sujet de renvoyer les habitants absolument pas à la pureté du citoyen qui peut montrer un passeport montrant qu'il n'a jamais eu aucun engagement, mais aux expériences successivement vécues, plus ou moins engagées ? Cela permettrait de faire baisser le niveau de défiance installé dans nos sociétés contemporaines.

Alain Faure : Sur cette question de la défiance, plusieurs mots disent qu'il faut aussi une participation qui sort du cadre, qui ne rentre pas dans des dispositifs ? Peut-être une question de Droit ? La démocratie, c'est aussi un bouillonnement où on doit jouer avec les frontières et la règle par moment et exprimer des choses fortes par des actions qui ne rentrent pas dans le cadre.

Une question pour les juristes : quel dialogue entre le Droit et la Participation ?

Romain Rambaud : Il y a la question de la multiplication des dispositifs pour partager au maximum la parole. Mais la démocratie participative peut aussi s'interpréter comme l'absence de démocratie directe. Je ne partage pas l'idée qu'il n'y a pas d'opposition entre les deux. Par exemple, quand les 150 citoyens tirés au sort de la Convention citoyenne pour le climat ont fini par considérer, à l'issue de leurs travaux, que le seul référendum qu'il fallait faire concernait la Constitution, excluant les 49 autres propositions, c'était l'inverse qu'il fallait faire, éviter le piège d'un article général dans la Constitution et interroger sur des questions précises.

Les 150 personnes ont reconstitué le biais représentatif : on a été formés pendant six mois, on a beaucoup réfléchi et atteint un stade que d'autres n'atteindront jamais ; donc il ne faut surtout pas poser la question parce que le vote sera négatif alors qu'il est important de faire. On retrouve alors des dispositifs de représentation quand il faut à un moment interroger directement.

La démocratie participative a parfois tendance à se refermer sur elle-même. Le Droit a pour fonction de sécuriser des dispositifs, d'en sélectionner certains pour leur pertinence, mais de ne pas s'arrêter là et de proposer le plus possible de moyens de consultation directe.

Alain Faure : Je relance une question qui a été posée : que pensez-vous en tant que juristes du projet de suppression des Conseils de développement ?

Geoffrey (étudiant de Master, sur le plateau) : À l'occasion d'un travail avec M. Rambaud, nous avons eu à répondre à la question : faut-il supprimer les Conseils de développement ? Nous nous sommes mis dans la peau de la Commission du Sénat qui devait faire une proposition de loi

concernant cette question et nous en sommes arrivés à proposer cette suppression.

Personnellement je pense que ce sont de très bonnes instances et que les supprimer ou les rendre facultatifs est une très mauvaise idée.

Marie-Christine Simiand: Les Conseils de développement ont fait partie des « irritants » de la Loi NOTRe. Finalement, c'est charmant d'être du poil à gratter, si cela suscite le débat et fait avancer, c'est satisfaisant d'être irritant. Cela a été un sacré combat que ne pas devenir facultatif; sous peine de disparaître à terme. Ce combat a été bien mené grâce à la Coordination Nationale des Conseils de développement (CNCD) qui permet de travailler de façon coordonnée; en montrant ce que peut apporter un Conseil de développement.

Je voulais revenir aussi sur la multiplicité des dispositifs dans laquelle les citoyens ont du mal à se retrouver. S'il y avait une communication très organisée pour que l'on sache tout ce qui est proposé, peut-être que cela deviendrait plus intéressant. Mais je pense que globalement, les gens ont du mal à trouver leur compte dans tout ça, et je ne suis pas sûre que ce soit la recette magique que d'avoir une multitude de dispositifs. Ce qui me paraît proche de la recette magique serait de réussir le dialogue entre les différents dispositifs existant, ce qui pourrait apporter moins de suspicion des dispositifs les uns envers les autres, et faire en sorte qu'élus, citoyens et professionnels arrivent à se parler et à travailler ensemble en toute sérénité, en confiance. J'appelle ça la dreamocratie, la démocratie rêvée. Peut-être qu'à la fin de notre controverse, nous nous serons rapprochés du graal.

Alain Faure: J'ai suivi le débat autour de la suppression des Conseils de développement, et ce qui m'avait surpris, c'est de voir combien les arguments de ces Conseils étaient différents selon leur format lui-même très variable d'une Métropole ou d'un territoire à l'autre. Et cela produit des récits très divers.

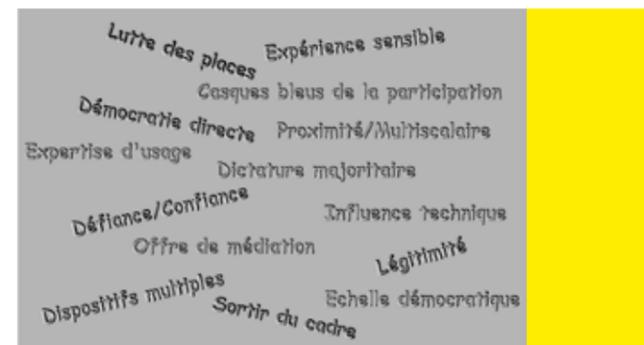
Maintenant la parole est à l'association Croche-Pate.

Association Croche-Pate (Association d'éducation populaire Grenoble centre): Nous travaillons sur la participation des habitants et nous nous posons la question de la participation des habitants. On se rend compte qu'il faut que la personne soit sensible à la question, que cela la touche. Quand c'est dans son quartier, que cela concerne ce qu'on voit au quotidien, c'est plus facile. On n'a pas trop entendu parler de cette question d'échelle. Est-ce volontairement mis de côté, politiquement?

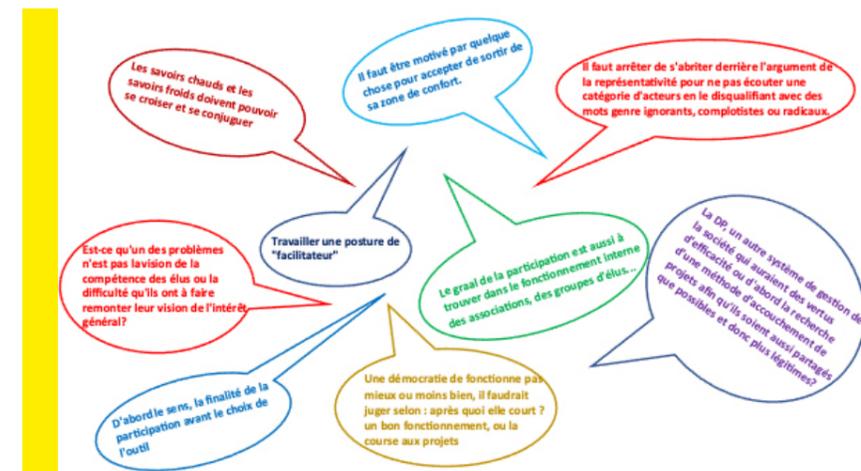
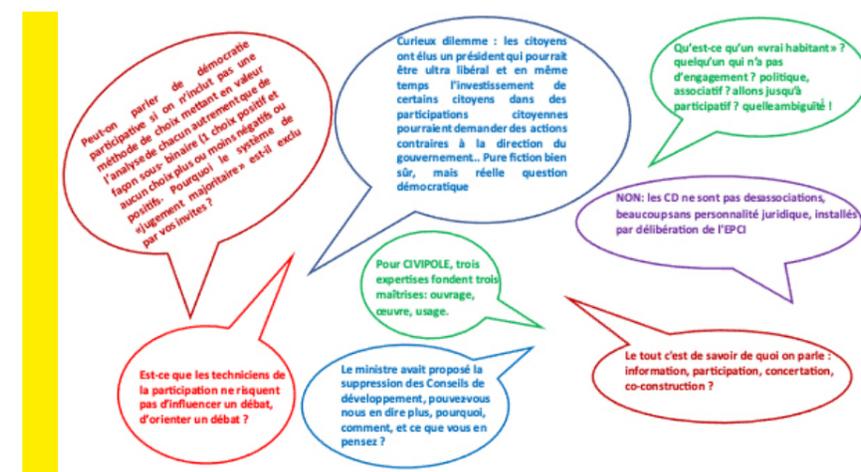
Alain Faure: Proximité, hyper proximité, ces termes sont dans toutes les bouches. Nous sommes dans une période où proximité et circuit-court sont partout. Martin Vannier, toi qui vient d'écrire à ce sujet, à toi la parole.

Martin Vannier: Il faut une expérience sensible des problèmes pour se sentir interpellé, légitime, avoir cette maîtrise d'usage... C'est justement parce que nous sommes concernés que nous devons changer d'échelle. Sauf à vivre dans un rayon de 200 m autour de chez nous, vous reconnaîtrez que notre vie nous amène à prendre le train, à fréquenter la ville et au-delà, dans ses montagnes, à participer à des réseaux divers qui peuvent nous emmener loin et peut-être très loin dans le monde, à nous sentir très concernés par les migrants qui franchissent les Alpes... Notre expérience sensible, indispensable à la construction de notre personne politique est multi-scalaire. Elle n'est pas locale, limitée au quartier. Il y a beaucoup d'autres dimensions, particulièrement en tant qu'usager, assuré social, actif dans une entreprise, fonctionnaire porteur d'une mission d'intérêt public... qui nous oblige à une échelle bien au-delà de notre tout petit cadre de vie, et c'est là toute la complexité.

Pour finir, si nous vivions dans ces villages d'antan (100,200,500 hab.) qu'on évoque souvent, la proximité avec la démocratie représentative, le-la Maire, est telle que la question de la médiation est quotidienne. Elle se passe dans la rue, au bistrot, à la sortie de l'école, en permanence, dans une espèce de vie intense des relations entre individus. Nous ne vivons plus dans ces villages mais à des échelles qui nous ont projetés dans des espaces de vie beaucoup plus vastes, ce qui crée des nécessités de médiation, d'invention et d'innovation sociale et politique pour exercer notre citoyenneté. C'est le fond de notre débat, en particulier dans la capacité du pouvoir à recevoir ce qu'est ce dispositif de médiation. Je pense que le fond du débat ne concerne pas tant les dispositifs dits participatifs, mobilisateurs, interpellatifs, que la capacité du schéma politique tel qu'il fonctionne à intégrer ce que ces différents dispositifs émettent. La balle est plutôt en aval, du côté de l'exercice classique du pouvoir et du couple technicien.ne/élu.e.



5/ EXTRAITS DU VERBATIM DU TCHAT



6/ LA PARTICIPATION, MOTEUR DE LA DEMOCRATIE ?



Marie-Christine Simiand: Paroles... Paroles... paroles? et la Métropole dans tout ça, où et comment se construit-elle? Avec des Conseils de développement ou simplement dans un périmètre réservé aux élus.es? Qu'advient-il de ces paroles des citoyens? Quand les Conseils de développement proposent quelque chose, où cela se perd-il?

Une personne a dit: Moi, j'ai du mal à comprendre! Et c'est là où je pense que les Conseils de développement sont quasiment les seuls à aborder cette question intercommunale et à tenter, je ne veux pas dire « d'appriivoiser » les citoyens, mais à tenter qu'on s'approprie un peu mieux comment cela fonctionne. Si on ne comprend pas comment ça marche, il est difficile de s'engager et de prendre part à une réflexion, non pas forcément à une décision, mais à l'apport d'éléments intéressants pour alimenter la décision des élu.es. Nous espérons que notre travail est positif, qu'il est un enrichissement pour la prise de décision.

Est-ce que ce ne sont que des paroles... ou pas?

Avant des interventions du Plateau et de la salle, sur cette question de l'utilité de la parole citoyenne et de l'implication démocratique, sont insérées ci- après deux contributions écrites par deux de nos intervenants: Martin Vanier et Pierre Merle, contribution qui synthétisent leur apport à cette controverse source elle-même d'autres pistes de débats et de controverses



LA PARTICIPATION CITOYENNE, NOUVEAU SÉSAME DE L'ACTION DE LA MÉTRO

Martin VANIER, géographe, Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris



OUI!

Les citoyens doivent être attentivement écoutés pour leur irremplaçable « maîtrise d'usages ».

Maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre / maîtrise d'usage: on connaît le triptyque. Les deux premiers termes sont solidement assis sur des institutions, des lois, des professions, des habitudes bien établies. Le troisième a encore tout à faire pour s'installer dans le paysage de la conception des choses qui touchent à l'intérêt général. Donc oui, le citoyen qui exprime son expérience d'usager de ce qui relève de l'intérêt général (ce qui le distingue de l'usager consommateur, simple client) est incontournable.

Les décisions sont plus légitimes, mieux acceptées et mises en œuvre lorsqu'on les a construites avec des habitants: l'acceptabilité sociale n'est pas une ruse, c'est une vertu politique.

Prolongement du triptyque précédent, les choix publics doivent être... publics! C'est-à-dire publiquement abordés, débattus, travaillés, tranchés, mis en œuvre, évalués, reconduits ou réorientés. C'est l'essence même d'une politique, au sens démocratique, que d'élargir sans cesse la surface d'élaboration de ces choix publics. Donc oui, il y a là une vertu politique.

Il faut sortir de la conception de la Métro comme étant « au service des communes » (les SIVOM d'antan) et aller vers une Métropole au service des habitants, donc travailler à l'émergence d'une citoyenneté métropolitaine.

L'intercommunalité, comme son nom l'indique, procède des communes. Mais concrètement, seuls les élus incarnent ces dernières. Et l'intercommunalité devient le cénacle de l'arrangement entre pouvoirs communaux. On y perd en passant la dimension citoyenne que toute construction territoriale nouvelle devrait être capable de signifier. Donc oui, une métropole des communs plutôt qu'une métropole des communes, c'est une grande et belle ambition pour Grenoble Alpes Métropole, et cela appelle la participation citoyenne.

NON!

Les citoyens n'ont pas toujours raison ni réponse à tout: défions-nous du spontanéisme et de sa démagogie! Les citoyens ont collectivement à la fois toutes les qualités et tous les défauts.

« Le citoyen », « l'habitant » (mais aussi « l' élu », ou « l'expert »): on n'a rien dit de socialement réel lorsqu'on invoque ces catégories et l'on risque toujours de cultiver un mythe, à défaut de s'ancrer dans cette réalité sociale en question. Le citoyen est une construction, personnelle autant que collective: il ne suffit pas de le décréter pour qu'il adienne et « produise » les fruits de la citoyenneté. Tout comme pour l' élu, l'expert, le technicien, etc., la légitimité de que le citoyen énonce ne tient pas tant à son statut qu'à la construction personnelle et collective à laquelle il a contribué. Donc non, le citoyen n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique, et toute naïveté à cet égard cache mal des intentions partisans qu'il est préférable d'assumer.

Les citoyens ne sont pas tous d'accord et il ne suffit jamais de les écouter: il faut faire « du commun avec du pluriel » (Hanna Arendt), et ça c'est le job des politiques.

D'ailleurs il suffit d'écouter n'importe quelle assemblée publique correctement constituée pour le vérifier: les citoyens sont traversés des mêmes contradictions, des mêmes conflits et divergences, des mêmes pulsions et croyances, que les élus qui les représentent, les professionnels qui en émanent aussi, et toutes les autres catégories décrivant des positions ou des fragments de la société. Donc non, LE citoyen n'existe pas, et il ne suffit pas d'écouter l'hétérogénéité des paroles citoyennes pour construire une politique.

La Métro produit des politiques publiques, avec des biens et des services publics: c'est

ça le sujet, et pas les choix de vie (très divers) des gens (tous différents dans leurs besoins et attentes).

Écouter quoi alors? Le sujet général qui justifie la notion de citoyenneté, c'est l'intérêt général, quel que soit le terme qu'on utilise pour le désigner (vision collective, bien commun). Les modes de vie sont des résultantes de nombreux choix justifiés à un moment ou un autre par « l'intérêt général », et les réinterroger a du sens. Mais une (pseudo-) collectivité comme la Métro n'est pas là pour déterminer des modes de vie (d'ailleurs lesquels? de qui? où?), elle est là pour produire des politiques publiques qui vont avoir certes des conséquences sur les modes de vie, mais qui en politisent l'approche, dans le sens où ces politiques publiques relèveront toujours d'arbitrages, de compromis, de constructions pour faire tenir ensemble des intérêts divergents. Donc non, interpeller le citoyen ne consiste pas à interpeller un individu dans sa vie quotidienne, mais à interpeller une partie prenante de la fabrique de l'intérêt général.

À QUELLES CONDITIONS ?

Rassembler et écouter la diversité citoyenne, et plus particulièrement ceux qu'on n'entend jamais, et non pas les convaincus, les militants, les porteurs de causes.

Rassembler les contradictions, plutôt qu'organiser des messes pour honorer les mots (sobriété, résilience, local, assumer les conflits, les frottements, les méfiances, plutôt que se complaire dans des entre-soi, aussi « citoyens » soient-ils). Le plus difficile est de s'extraire des cercles de « citoyens professionnels », qui sont là pour faire avancer la cause qui les anime, pour aller vers des citoyens qui n'exercent pas leur droit à prendre part à la fabrique de l'intérêt général. Raison pour laquelle la participation citoyenne exige des modalités et des capacités de mobilisation qui relèvent de tout sauf de la simple volonté.

Professionaliser la médiation citoyenne

Il ne suffit pas de réunir et d'écouter la parole citoyenne, il faut la traduire en politiques publiques, avec les arbitrages et le réalisme que cela implique. Donc se donner du temps, et s'appuyer sur des professionnels de la médiation. Avec tous les

RASSEMBLER ET ÉCOUTER LA DIVERSITÉ CITOYENNE, ET PLUS PARTICULIÈREMENT CEUX QU'ON N'ENTEND JAMAIS, ET NON PAS LES CONVAINCUS, LES MILITANTS, LES PORTEURS DE CAUSES.



problèmes que cela pose: du temps moyennant quelle rétribution des participants? Du temps qui se gère comment pour ne pas épuiser les bonnes volontés, avec des projets qui durent des mois ou des années? Du temps qui produit des preuves qu'on avance malgré tout? C'est là qu'est le métier.

Savoir inclure dans la décision politique les fruits de la participation citoyenne (aux conditions précédentes de leur récolte).

Ce qui interpelle les circuits de la décision politique: plus ces circuits seront clairs pour tous et plus la place de la participation citoyenne le sera aussi. Plus ils relèveront du non-dit et plus la participation citoyenne sera instrumentalisée. La meilleure opération de participation citoyenne restera sans lendemain si la preuve n'est pas faite immédiatement de son utilité politique: les conditions de réussite de la participation citoyenne sont, in fine, dans la sphère de la maîtrise d'ouvrage, et de ses relations avec la ou les maîtrises d'œuvre. Autrement dit (et ça l'est souvent), le succès de la démocratie participative est dans la capacité de la démocratie représentative de savoir quoi en faire. Ni pour s'effacer derrière elle, ni pour passer outre, ni pour séparer les sujets et les finalités, mais bien pour exercer autrement le pouvoir de décision, en appui sur la démocratie participative, qu'il serait plus juste d'appeler donc la démocratie contributive.

LES DEUX FACES DE LA PARTICIPATION

Pierre Merle

L'appel à plus de 'participation citoyenne' en dehors des modes traditionnels d'expression, est paradoxal. Le terme de citoyen relève du lexique



politique, et l'espace du politique, c'est d'abord celui des élections. Là où le citoyen a sa place pour participer, c'est en s'engageant dans ces élections: en s'y présentant, en participant au débat électoral et surtout en votant. Il serait faux de dire que l'élection est l'unique espace politique (votez, circulez y'a rien à voir mais c'est d'abord autour de ce moment-là que fonctionne notre démocratie). Depuis cent-cinquante ans, nous votons (outre les référendums) pour élire parmi nos concitoyens ceux que nous jugeons les plus à même de décider pour l'intérêt général.

On n'a encore rien inventé de différent pour gérer démocratiquement des sociétés complexes de plusieurs milliers d'individus que la démocratie représentative. Nos quotidiens sont régis par des dispositifs si nombreux, au sein d'espaces temps tellement imbriqués, qu'il nous est indispensable de désigner parmi-nous des personnes consacrant une partie substantielle de leur temps afin de réfléchir à notre vie commune et décider par la suite. Nous avons besoin d'élus ayant une vision "panoramique" des choses, tout simplement parce que les ressources sont limitées et que des priorités sont à définir (à travers l'élaboration d'un budget par exemple).

Or, et cela est dit depuis longtemps déjà, cette démocratie représentative est en crise, y compris désormais à l'échelon local. Cela est observable sur au moins deux volets: une participation électorale en baisse lors des scrutins, et surtout une assez faible compétition électorale, particulièrement visible lors des scrutins municipaux, limitant le renouvellement des élus.

Dans ce contexte, la participation citoyenne est vue comme un moyen de revivifier la démocratie. C'est la raison pour laquelle, elle ne peut qu'être décevante. Revivifier la démocratie devrait d'abord passer par un renforcement de la participation (dans toutes ses dimensions) lors de ces moments centraux que sont les élections. Or, à l'échelon métropolitain et communal, cette participation n'est pas très engageante. Il n'y a tout d'abord pas d'élection concernant la Métropole (toute déclaration contraire serait fallacieuse), et les élections municipales ne permettent pas une juste représentation de la participation des citoyens. La prime majoritaire dans les communes de plus de 1000 habitants rend, dans les faits, extrêmement difficile pour un citoyen lambda d'exercer un rôle ayant du poids.

Si la participation "politique" du citoyen est à penser à travers le débat électoral, il existe aussi une autre participation, moins flamboyante, mais peut-être aussi essentielle, celle qui concerne les destinataires des politiques publiques. "Les habitants", "les usagers" ont aussi à participer. Certes, ils ne le font pas sur le même plan que le citoyen-élu, qui a maîtrise de la décision. Mais leurs regards, leurs avis peuvent rendre plus pertinent l'atterrissage de décisions politiques, au travers de mises en œuvre concrètes. Cette

participation-là est déjà organisée, en matière d'urbanisme, de politique sociale ou de santé. L'usager ou l'habitant n'est pas nécessairement le citoyen. Il peut être électeur dans la commune d'à côté, ou ne pas jouir du droit de vote, peu importe. Sa participation ne relève pas du choix, de l'opportunité de la décision. Elle concerne le moment suivant, celui de sa réalisation concrète. Ce moment-là est riche, tant il peut y avoir d'écart entre une volonté politique et sa traduction "sur le terrain".

La participation d'usagers au design de politiques publiques – expression éminemment technocratique, mais aussi très belle – est vectrice de nombreuses opportunités. Elle peut d'une part s'adapter à des modes d'engagement de personnes ne désirant ou ne pouvant s'impliquer politiquement: parce qu'elles ne peuvent se mobiliser que sur un temps donné, ou ne souhaitent consacrer du temps que sur un sujet particulier. Ces cas de figures concernent de très nombreuses personnes, lesquelles auraient par ailleurs à cœur de servir l'intérêt général, à leur façon. Cet aspect de la participation pourrait surtout contribuer à une forme de réconciliation d'habitants/usagers envers la chose publique. Alors que la complexification institutionnelle – dont la survenue de la Métropole – donne à certains citoyens un sentiment d'éloignement de la décision et donc d'impuissance, cette manière de donner à agir, et donc à voir le résultat tangible de sa participation, est fondamentale.

Non pas "foire aux post-it", ni réunionite verbeuse, ces moments sont des lieux où se (re)tissent la démocratie, pourvu que les participants « en aient » pour leur temps d'investissement. Ils offrent la possibilité à ceux n'ayant ni les ressources, ni les codes, de revenir dans le champ de la cité. Si j'ai contribué à la façon dont le square au coin de ma rue est réaménagé, alors cela est la preuve que j'ai ma place dans la communauté des habitants, et que je ne subis pas des décisions d'aménagement sur lesquelles je n'ai aucune prise.

Loin de remettre en cause les circuits traditionnels de la politique, une meilleure "participation citoyenne" au niveau métropolitain devrait reposer, à l'instar de Janus, sur deux faces aussi opposées que liées: la face civique d'une plus grande participation à des élections mieux représentatives

et plus accessibles; la face usagère de politiques publiques dont la mise en œuvre impliquera plus systématiquement, et selon un processus connu et respecté par tous, des destinataires de ces politiques.

Ces évolutions pourront, qui sait, laisser voir une métropole (et ses communes) moins technocratique que certains l'imaginent, et surtout moins rigide dans sa manière de mener ses politiques locales.

Alain Faure: Pierre (Merle), que tires-tu comme fil de ces paroles, paroles, qui peuvent être entendues par la Métropole?

Pierre Merle: Il me semble que deux temps particuliers de la participation ont été pointés ce soir, importants à distinguer. Le premier temps est celui de la participation citoyenne traditionnelle qui fonctionne depuis 150 ans et qui est celle de l'élection où des citoyens parmi les citoyens s'engagent et s'impliquent en se présentant à des élections quand d'autres s'impliquent en les choisissant. C'est le moment roi de la politique car c'est le moment où la légitimité est donnée à des gens avec des moyens. On défraie des gens pour prendre le temps de réfléchir à l'intérêt général et pour avoir une vue globale des politiques à mener, notamment avec des budgets.

NON PAS "FOIRE AUX POST-IT", NI RÉUNIONITE VERBEUSE, CES MOMENTS SONT DES LIEUX OÙ SE (RE)TISSENT LA DÉMOCRATIE.

Le deuxième temps de la participation est celui de la mise en œuvre des décisions politiques programmées par les élus, moment où on élabore des politiques publiques, moment où se déroulent les temps de participation, qui parfois se passent mal parce qu'on n'atteint pas les citoyens/usagers/habitants ou que ce temps est capté par des groupes d'intérêts. Mais des professionnels peuvent aussi témoigner que cela peut fonctionner et que l'on vit de vrais moments de démocratie.

Je pense que le problème n'est pas dans ce moment d'association des citoyens aux politiques publiques, il se situe plus dans le premier temps. L'impression que j'ai, le fil rouge, c'est que la politique « c'est sale » et qu'être partisan, ce n'est pas bien! Un membre du Conseil de développement, intervenant dans la discussion, s'est d'ailleurs revendiqué non-partisan. Et des élus pointent que les Partis sont dévitalisés. Je me demande si le problème n'est pas là, c'est-à-dire que peu de gens veulent s'impliquer sur cette fonction politique et pour les élections municipales, on ne se bouscule pas au portillon. J'aimerais interpellé ces personnes sur le pourquoi ils ne veulent pas s'impliquer plus sur le plan électoral. J'ai envie de tirer comme fil rouge non pas que nous sommes dans une ère de citoyen-feignant, mais plutôt dans un modèle d'élection municipale et a fortiori métropolitaine –le Conseil de développement a abordé cette question– organisé par la



loi, qui décourage les gens. Et je me tourne vers Romain Rambaud, spécialiste du Droit électoral, pour poser la question.

Romain Rambaud: Il y a beaucoup de problématiques sur le niveau métropolitain aujourd'hui. Se pose d'abord la question de l'identité collective, la conscience d'appartenir à l'espace métropolitain, qui n'est pas encore intégrée généralement. On voit les choses au niveau local alors que beaucoup se passent au niveau métropolitain. Evidemment le système d'élection n'est pas parfait puisque dans le cadre de l'élection municipale, même si on élit directement les conseillers communautaires. Mais sur le même bulletin de vote, cela ne rend pas la chose très consciente et empêche la construction de politiques publiques à ce niveau. Il y a des choses à changer, même si le modèle lyonnais n'est pas parfait non plus car on se rend compte que certains territoires périphériques ne sont pas très bien représentés. Il n'y a pas de système

parfait pour respecter les équilibres. La modification technique peut faciliter le changement psychologique, et mettre en place des outils meilleurs peut construire cette identité. Je pense que le système électoral français a beaucoup de défauts (pas forcément ceux que l'on dit) et s'engager en politique aujourd'hui est compliqué. Cela demande beaucoup de temps et d'investissement. Mais les élus ont aussi leurs responsabilités. Le rapport au pouvoir est lui aussi compliqué à gérer; quand on en a, on en veut plus et cela conduit à s'éloigner de sa ligne

initiale. Le pouvoir transforme, et quand on l'a, cela devient difficile de le partager et de s'auto-limiter dans sa volonté d'en vouloir davantage.

Simon L.: J'imagine l'idéal. Aujourd'hui, la démocratie participative est consultative. Je me demande si ce n'est pas un balbutiement; si on ne se dirige pas à terme vers une société où le politique sera là pour organiser, cadrer le débat et pour mettre en œuvre de façon rationnelle les décisions qui seront prises. Il faudrait alors du temps pour la démocratie; une organisation; des formations. Il n'y aurait peut-être plus des politiques en tant que tel mais des citoyens qui auraient envie de s'engager sur certains sujets. Est-ce vers cela que l'on tend? Ou pas?

Alain Faure: Cette question est un régal pour les politistes, parce que cela ouvre de suite un plan en trois parties: thèse, antithèse, synthèse! Une réaction?

Pierre Merle: Je ne comprends pas pourquoi les citoyens qui constatent des choses qui ne leur conviennent pas ne s'engagent pas dans ce champ politique qui est un champ de lutte où contester les décisions. Ils ont plein d'outils pour

le faire: candidature, outils juridiques... Comme si, finalement, il y a le monde des élus et celui des citoyens. Or, et cela a été dit, les élus sont des citoyens parmi les citoyens. Ils-elles ont été désignés. J'ai l'impression qu'il y a beaucoup de prudence à oser s'engager pour contester les politiques menées.

Alain Faure: Guillaume Gourgues, qui a publié un livre sur la démocratie participative dans le monde, écrit à la fin de son ouvrage, sur un mode un peu ironique: l'endroit où il y a le plus de dispositifs participatifs, c'est en Chine, dans un des régimes les plus autoritaires. Ce qui veut bien dire que ce n'est pas parce qu'on « fait » de la participation qu'on est dans un modèle démocratique. La participation est finalement un élément complexe. Bertrand Spindler disait tout à l'heure; « Moi de la participation, j'en fait tous les jours, je passe mon temps à être en dialogue avec des gens qui me demandent d'écouter et de recevoir. »



On est sur cette équation très complexe et c'est vrai qu'il y a un vent de défiance envers le politique. Si on prend par exemple l'angle des sondages, le désamour du politique institutionnel est d'une force considérable. La haine de l'institution est forte et la Métropole est prise dans ce vent, alors qu'elle est aussi l'innovation, le brassage, la culture... Mais c'est difficile à raconter.

À un récent grand colloque à l'Assemblée Nationale sur la Résilience, tous les responsables métropolitains essayaient de parler de ce récit: qu'est-ce qui fait qu'on est bien ensemble, plus hospitaliers à cette échelle, qu'on peut être plus sobre et construire de la solidarité...

Romain Rambaud: Sur la tension démocratie participative/démocratie directe, je ne suis pas certain que les citoyens aient beaucoup d'outils pour agir contre leurs élus. La France est un des pays les plus représentatif qu'on connaisse, historiquement, philosophiquement, juridiquement. Les différents types de référendum cités tout à l'heure [législatif, constitutionnel, abrogatif, révocatoire] existent à l'étranger mais pas en France. Pas de référendum d'initiative citoyenne, ni abrogatif ou révocatoire. Le mandat est représentatif et le



mandat impératif est interdit. Dans les Conseils municipaux, la prime majoritaire est de 50 % et il n'y a pas de système pour renverser un Maire. Les citoyens ont très peu de moyens d'action et la démocratie participative est un intermédiaire. Pour lâcher un peu de lest?

La question de la démocratie directe reste totalement posée et ce n'est pas en additionnant les dispositifs de démocratie participative qu'on y arrivera, parce que la démocratie implique aussi de prendre en compte les personnes que vous n'atteindrez jamais, pour des tas de raisons: intérêt, temps, envie... ce qui n'empêche pas qu'elles aient le droit de dire ce qu'elles veulent.

Martin Vanier: J'entends ce que dit Romain Rambaud de la démocratie directe comme étant cet espace où peuvent accéder à la scène démocratique, en direct, ceux qui s'en trouvent très éloignés pour toutes sortes de raisons. Ce serait un concept de solidarité ou d'équité citoyenne.

Mais, peut-être sera-t-il d'accord avec moi, il y a dans la notion plus générale de démocratie directe l'idée de ne pas avoir de médiateur entre la foule, le forum, la masse des citoyens, et une décision. L'idéal de la démocratie directe peut être très active dans le village évoqué, où à quelques dizaines, on doit pouvoir arriver à se mettre d'accord de façon relativement formelle par un ensemble de discussions sur quelques jours ou semaines, pour qu'une décision soit prise concernant un problème commun de grande proximité; ceci fait qu'on n'a pas besoin de médiateur ou de dispositifs sophistiqués. Cet idéal là ne colle plus avec les défis démocratiques des sociétés urbaines, métropolitaines, multi-scalaires. Le « village » existe toujours comme cadre de vie, mais on y rentre, on en sort, on le traverse, il est une des places de notre espace de vie.

J'entends notamment cette évocation comparative européenne qui dit que nos prismes républicains nous ont rendus très frileux à l'égard des dispositifs d'interpellation citoyenne type référendum. Nous avons un pays, tout à côté, qui nous donne des leçons à la fois attirantes et parfois repoussantes (on mesure tous les travers du schéma Suisse). Mais je rejoins l'idée que nous avons une conception un peu raide de la démocratie dans sa « républicanité ». Cependant, déboucher sur une démocratie directe qui devrait prendre plus

d'espace ne me convient pas parce que je pense que cela serait faire l'impasse sur la construction centrale de la médiation politique. Une société métropolitaine, c'est pluriel, complexe, truffé de contradictions, divergences et luttes. Pour faire du politique avec ça, je vous renvoie à la phrase d'Anna Harendt tout à fait merveilleuse: « La politique, c'est faire du commun avec du pluriel. », et cela nécessite ce travail de médiation, cela ne se branche pas en direct.

Penelope Vincent: Le mode des élections municipales impose une dictature à chaque commune puisque la liste qui arrive en tête a le pouvoir absolu, sans avoir besoin d'écouter les autres. D'origine anglaise, j'ai beaucoup de mal à comprendre l'importance que cela peut avoir. Et c'est vrai aussi dans les Associations. En Angleterre, on élit le président, s'il est de tendance B, le vice-président sera de l'autre tendance, le trésorier de tendance B et ainsi de suite. On alterne et cette diversité permet des discussions, parfois dures. Cela ne marche pas toujours facilement mais on apprend à trouver des compromis, à écouter les autres. Je pense que c'est quelque chose qui manque peut-être en France. On dit que ce n'est pas possible de faire comme cela, mais peut-être qu'on peut, qu'on n'est pas si stupide!

Pascal Clouaire, Vice-président métropolitain à la participation citoyenne: VP à la participation citoyenne de la Métropole, j'ai une position un peu particulière ce soir. Le débat est très intéressant, très riche, merci à tous.



C'est un sujet compliqué car des controverses s'emboîtent dans des controverses: la question de la confiance, celle du pouvoir, de la décision, de l'intérêt général versus des scènes d'intérêts particuliers, la question du récit, de la temporalité dans la décision, des questions sur la Métropole, sur le Droit, sur les compétences...

Je voudrais participer à cette controverse à partir de deux éléments.

Sur la question métropolitaine, il me semble que se pose aujourd'hui effectivement celle du sentiment d'appartenance à une communauté, celle de la citoyenneté métropolitaine. Les processus de participation peuvent, d'une certaine manière, en donnant du pouvoir d'agir à des personnes,

palier à une élection qui est de second niveau. Mais cette question de la citoyenneté métropolitaine ne peut pas se poser sans poser en corollaire celle de la fiscalité. La Métropole exerce un certain nombre de compétences transférées des communes avec transfert de dépenses et de recettes. Et l'impôt [local] est resté le même, avec des différences entre les communes. J'insiste sur le fait qu'on ne peut pas décorréliser ces questions de citoyenneté de celle de l'égalité devant l'impôt.

[Pour ce qui concerne le deuxième élément] Je trouve qu'on attribue (ou qu'on imagine) aux élus plus de pouvoir qu'ils n'en ont à court terme. Un élu appartient à un groupe politique et à une

majorité au sein desquels il y a des débats. Et puis, il y a les « coups partis », des décisions prises dans le passé, avec des budgets qui laissent des marges de manœuvre réduites à court terme. Enfin, les compétences d'une collectivité sont enchevêtrées dans des compétences d'autres collectivités et nation-

ales. Donner du pouvoir d'agir aux citoyens implique de tenir compte de ces contraintes. Le pouvoir des élus se situe plus dans le moyen et long terme.

Enfin, ce qui m'intéresse n'est pas tant la participation que la décision. Je fais le pari, et c'est plus ou moins attesté par la littérature scientifique, que les gens participent quand ils peuvent décider. La vraie question est: quel est le pouvoir que la démocratie représentative accepte de céder à la démocratie participative. Le pouvoir est un jeu à somme nulle, si on en donne, on en perd même si, ensemble, on gagne de faire société. Cette question est préalable à la mise en place de l'ensemble des dispositifs de participation.

Nous allons engager à la Métro deux gros chantiers. Le premier est le pacte de la citoyenneté dans lequel le Conseil de développement va activement s'engager pour redéfinir cette question de la participation et parler concrètement de ce pouvoir d'agir. Le deuxième est celui de la convention citoyenne métropolitaine sur le climat avec la question d'une votation qui permettra de valider un ensemble de propositions.

Bernadette Aubrée: Sur la question de la fiscalité qui est une vaste question qui dépasse le niveau

local, je voudrais rappeler que la Métropole a déjà une part importante de fiscalité avec la taxe professionnelle transférée depuis maintenant 20 ans. Elle a aussi instauré une taxe concernant les déchets. Concernant les impôts locaux qui touchent plus particulièrement les habitants, la taxe d'habitation est quasiment en fin de vie. Pour la taxe foncière, la grande injustice vient des bases d'imposition. Plus que les taux [décidés par les communes], ce sont les bases qui sont cause des inégalités, et cette question a donné lieu à beaucoup de débats qui se sont toujours enlisés. J'ai moi-même travaillé sur cette question en 1990 quand je travaillais à Echirolles, en lien avec les Services fiscaux, sans résultat. C'est donc une question complexe et très lourde.

Pierre-Louis Serero: Il y a souvent un malentendu sur l'objet de la participation. Les gens croient venir pour quelque chose et on parle d'autre chose. On ne parle que très rarement d'argent et même jamais, cette question est abordée dans d'autres cadres.



Ne faudrait-il pas proposer aux acteurs de la participation (élus, habitants, services) un agenda vide, des lieux où on négocierait les sujets à traiter? Car si on ne parle pas de sujets qui m'intéressent, je vais voir ailleurs! On peut s'épuiser à multiplier les dispositifs pour tenter d'attraper les petits-poissons... on s'y épuise et surtout, le plus grand nombre considère cela comme un théâtre d'ombres ou une plaisanterie.

Ma question aux juristes: peut-on définir légalement la participation, quel est son contenu?

Alain Faure: Nous sommes arrivés au bout du temps de cette controverse. Je ne ferai pas de synthèse, la richesse et la complexité du débat rend la chose ardue mais je me réjouis de pouvoir être encore une fois observateur de l'effervescence du monde.

La parole est au plateau pour conclure

7/ CONCLUSION (S)

Romain Rambaud: Je conclurai en disant que la démocratie participative est un bon outil qui ne doit pas exclure la consultation directe des habitants. Une convention citoyenne suivie d'une consultation me semble préférable.

Martin Vanier: Pour ma conclusion sur ce temps de débat, j'emprunterai la phrase de Badiou: De quoi l'exigence de démocratie participative est-elle le nom, qu'y a-t-il derrière?

Ce que je tire de notre échange, c'est que ce n'est pas le nom de la prise de conscience d'une espèce d'effondrement citoyen. On est plus citoyen aujourd'hui, en 2021, dans notre pays, qu'on ne l'a jamais été dans l'histoire de la République française. Les capacités d'exercice de la citoyenneté sont incommensurablement plus nombreuses et variées qu'elles ne l'étaient du temps de nos parents et encore avant, et toutes formes d'expressions mélangées.

[La démocratie participative] C'est le nom d'une interpellation de l'exercice du pouvoir et d'une remise en cause de la culture de l'exercice du pouvoir: culture souverainiste, exclusive, combative, qui s'exerce dans un territoire contre un autre, par une majorité contre les battus, par un mandat contre le précédent, en défaisant et en refaisant, dans l'expression des intérêts d'une partie de la population représentée explicitement sous forme de lobbies... Et cela devient insupportable dans cette société plurielle, complexe et qui, à mon avis, derrière l'exigence de démocratie participative, vise à remettre en cause l'exercice du pouvoir politique en tant que tel.

Pierre Merle: Je terminerai par cette image bicéphale dont j'ai parlé: d'une part, la mise en œuvre concrète des politiques publiques dans des lieux et des espaces où les citoyens « en ont pour leur temps ». C'est-à-dire qu'ils trouvent des lieux où ils peuvent discuter de questions d'intérêt général en ayant un résultat.

D'autre part, rester sur la participation traditionnelle en essayant de redorer les fonctions politiques, en les rendant plus accessibles et sortir de l'obsession de la majorité.

Marie-Christine Simiand: Au nom du Conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole, je remercie toutes celles et tous ceux qui ont suivi jusqu'au bout notre 5e Controverse

Je remercie Sylvie Barnezet, Margaux Monin et Maxime Carré qui ont assuré la logistique, résolu les problèmes techniques, agité des panneaux pour informer le plateau de l'évolution des interventions. Merci à Alain Faure qui depuis son île a mené notre Controverse à un rythme effréné. Merci Romain Rambaud, Martin Vanier et Pierre

Merle d'avoir hautement contribué à la qualité des échanges, merci à Ilyass, Siham et Geoffrey pour la préparation des saynètes, de l'écriture au montage.

Merci à la société WZ et plus particulièrement à Christophe et Matthieu qui ont assuré l'ensemble de la réalisation technique dans une fluidité parfaite, faisant de cette expérimentation une réussite.

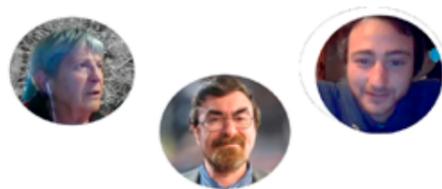
Pour terminer, je voudrais souligner le rôle d'ensemble du Conseil de développement. En s'ouvrant très largement en direction du territoire, de la population, de différents collectifs thématiques, il aurait un rôle très intéressant dans une période de grandes tensions. Il y a, dans cette Métropole, de quoi faire du dialogue et du lien positifs.

Vous avez aimé la cinquième Controverse par temps de crise sanitaire, ne ratez pas la sixième.

DE QUOI L'EXIGENCE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EST-ELLE LE NOM, QU'Y A-T-IL DERRIERE ?



QUEL EST LE POUVOIR QUE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ACCEPTE DE CEDER A LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE.



association croche-pate

PARTICIPATION CITOYENNE :

« LE "FLOU PARTICIPATIF" PERSISTERA TANT QUE LE DROIT NE SERA PAS PLUS CLAIR »

TRIBUNE PUBLIÉE LE 9 FÉVRIER 2021

Dans une tribune au « Monde », Philippe Audic, président du Conseil de développement de Nantes métropole, plaide pour une clarification du cadre légal de l'intervention citoyenne, ainsi que pour une formation des citoyens aux politiques publiques.

Depuis vingt ans, la participation des citoyens à la décision publique est une question récurrente. Figure imposée de toutes les campagnes électorales locales, elle a gagné les sphères de l'Etat, jusqu'à la création d'un ministère. Marc Fesneau en est le titulaire: ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et... de la participation citoyenne. Dans une période d'exception qui conduit à prendre des libertés de plus en plus grandes avec la démocratie, le temps du bilan de la participation citoyenne est venu.

Après vingt ans de participation organisée, les citoyens sont-ils moins méfiants, mieux informés, plus tolérants? Tous ceux qui ont « participé », des conseils de développement jusqu'aux conventions citoyennes, peuvent effectivement l'être. Ceux-là ont été initiés. Souvent avec le sentiment de participer à une animation territoriale plutôt qu'à la décision publique, mais ils ont été intégrés. Leur capacité à intervenir dans la décision s'exerce par la seule influence, ce qui parfois les frustre. Mais ils ont une capacité d'expression et ils peuvent s'en servir.

Pour les autres, le « système » est au mieux lointain, au pire perçu comme hostile. Dès lors, le pouvoir est un prestataire et le citoyen un client... souvent mécontent. Et beaucoup moins solidaire qu'il ne l'affirme. Le bien commun est la formule, la revendication individuelle est la réalité. Les élus sont-ils les coupables? Non, ce serait trop simple. Ils font ce qu'ils peuvent, notamment à l'échelle locale, où toutes sortes de dispositifs s'ouvrent aux citoyens. Ils sont même dans un certain désarroi en rivalisant d'imagination pour associer les habitants.

Dans une démocratie représentative, la décision est codifiée

Mais l'offre correspond-elle à la demande? Pas toujours. Les élus sont-ils à l'aise entre les échelons qu'ils gèrent? Pas vraiment. Nous votons toujours dans des communes qui délèguent l'essentiel de leurs compétences aux intercommunalités, qui ne sont démocratiques qu'au second degré. La vie des élus locaux n'est pas une sinécure, mais leur défaut a été parfois d'inventer des mots pour le moins interprétables, codécision, co-construction... et sans vraies bases légales.

Alors, que faire? D'abord clarifier le droit. Dans une démocratie représentative, la prise de décision est codifiée et il y a peu de place pour une intervention citoyenne organisée autre que consultative. La frustration de certains participants à la convention citoyenne sur le climat découvrant les obstacles se dressant devant leurs propositions est révélatrice. Vie participative et vie légale...

Si l'on veut dépasser le stade consultatif, il faut que le droit prévoit un cadre clair pour l'intervention citoyenne. Pas simplement des référents inaccessibles ou des dispositifs qui font croire que... C'est une voie délicate, mais nous sommes un Etat de droit et il faut en passer par là. Un engagement à reprendre des propositions, fût-il celui du président de la République, n'a pas, aujourd'hui, de fondement légal national ou européen.

Retrouver le sens de l'éducation populaire

Par contre, on peut prévoir dans la loi ce qui peut être fait ou pas. On peut même imaginer des doses de tirage au sort, au moins à titre expérimental, dans le processus de décision publique. Rien n'est tabou quand la participation électorale s'effrite élection après élection. Encore faut-il l'écrire et le cadrer juridiquement, pour ne pas s'en tenir aux seules incantations.

Participer au débat public et participer à la décision publique sont deux notions très différentes et le « flou participatif » persistera tant que le droit ne sera pas plus clair. Il faut aussi retrouver, pour les citoyens comme pour leurs élus, le sens d'un concept déjà ancien, celui de l'éducation populaire. La formule a besoin d'être ravalée, débarrassée de ses vieux oripeaux, mais elle est essentielle. Les citoyens ne sont pas omniscients, ils ont des intérêts, des convictions aussi, en même temps que des lacunes.

Au-delà de la seule expression citoyenne, nous avons besoin de qualité citoyenne et celle-ci se fonde sur la formation et l'information. Les corps intermédiaires, qui pouvaient se charger de cette mission, sont souvent épuisés. Mais les dispositifs participatifs d'aujourd'hui, notamment les conseils de développement, souvent oubliés, peuvent remplir cette mission.

Nous avons besoin d'un débat public entre citoyens qui ne se réduit pas à l'exclusion de l'autre ou à la seule opposition. Nous sommes une nation de citoyens et nous n'avons d'avenir que dans des projets communs.

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, "INSAISSABLE GRAAL" ?

INTERROGE LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTRO

UN ARTICLE DE SÉVERINE CATTIAUX – PLACE GREN'ET - 28 FÉVRIER 2021

FOCUS – Pour sa cinquième controverse qui s'est tenue le 21 janvier en ligne, le Conseil de développement (C2D) de Grenoble-Alpes Métropole s'est interrogé sur la manière de revigorer la démocratie participative dans le processus de décision politique. Un débat en vue de construire un « pacte citoyen métropolitain pour la métropole des transitions », sorte de feuille de route de la participation citoyenne. Pascal Clouaire, vice-président à la démocratie participative à la Métro, y a annoncé le lancement imminent d'un chantier pour la mise en place d'une conférence citoyenne du climat métropolitaine.

Pour sa cinquième controverse, le Conseil de développement (C2D) de Grenoble Alpes Métropole, instance consultative de débats et de propositions, est revenu sur la question de la démocratie participative. « Participation... en quête de l'insaisissable Graal? La parole des citoyens pour une action publique plus audacieuse? » Telle était la formulation du thème de ce nouveau débat diffusé en direct sur Internet et toujours visible. (lien vers la vidéo)

Un format inédit, crise sanitaire oblige, auquel les internautes ont plutôt bien adhéré, puisqu'une centaine de personnes étaient derrière leur écran. Bon nombre ont en outre participé aux échanges, que ce soit par écrit ou en prenant la parole.

« La démocratie participative, c'est beaucoup de bruit pour rien »

Le sujet de cette cinquième controverse n'a pas été choisi au hasard. Le C2D tenait à apporter sa pierre à l'édifice du futur « pacte citoyen métropolitain pour la métropole des transitions ». Ce pacte, qui sera voté d'ici l'été 2021, ambitionne en effet de « promouvoir une citoyenneté métropolitaine active ». Une toilette de la participation citoyenne qui semble souhaitable, les habitants de la métropole grenobloise étant peu convaincus par son fonctionnement actuel.

« La démocratie participative, c'est beaucoup de bruit pour rien »; « On est écoutés, oui, mais utilisés, non »; « On a souvent peu de retours sur les suites données, peu de reconnaissance, peu d'informations ». Voilà le genre de propos recueillis par Marie-Christine Simiand, présidente du C2D, que cette dernière a trouvé intéressant de relayer afin de planter le décor de la nouvelle controverse, ce jeudi 21 janvier.

Pour illustrer le thème de la controverse et nourrir

le débat, les étudiants du master 2 Droit des collectivités de la faculté de droit de l'Université Grenoble-Alpes (UGA) avaient pour leur part concocté trois films teintés d'humour, reflétant la complexité du sujet et les polémiques qu'elles suscitent.

Un trop-plein de dispositifs?

Certaines interventions ont notamment relevé ce paradoxe: les dispositifs de participation citoyenne ne cessent de s'empiler tandis que, dans le même temps, la défiance vis-à-vis de la démocratie participative s'installe. Et si la multiplication de formules participatives en tous genres desservait la cause?

Géographe et professeur à l'École d'urbanisme de Paris, Martin Vanier ne croit pas en cette hypothèse. À l'échelle d'un grand territoire comme la métropole de Grenoble, il n'y aurait pas d'outil magique. La variété des formats est donc, selon lui, un bon moyen pour capter différents publics. Il n'empêche que le citoyen s'y perd un peu, estime Marie-Christine Simiand. Il serait donc bon d'imaginer un « assemblier » qui puisse faire dialoguer ces différents outils. Une fonction que le C2D pourrait assumer, suggère sa présidente.

Des outils en manque de légitimité?

Et si le problème de la démocratie participative venait d'un défaut d'ancrage législatif. Ce qui tendrait à expliquer que la participation citoyenne n'est pas prise au sérieux. En sa qualité de professeur de droit à l'UGA, Romain Rambaud s'est penché sur cet aspect. Il en ressort que la plupart des démarches participatives sont bien prévues par le législateur, mais que cela n'est pas non plus un gage de bon fonctionnement.

En revanche, les outils fabriqués sans cadre légal auraient, eux, toutes les chances de dysfonctionner, estime Romain Rambaud. Les instigateurs peuvent à tout moment déroger à leurs propres règles, étaye le professeur de droit.

Le cas du dispositif de votation citoyenne imaginé par Grenoble reflète typiquement cet écueil, d'après lui. La Ville a fait marche arrière dès lors que la question portant sur la fermeture des bibliothèques ne lui convenait pas.

Le défaut de représentativité, péché originel

On peut prendre le sujet par tous les bouts, la démocratie participative achoppe toujours sur la notion de représentativité. Une difficulté poin-

tée par des élus comme Jean-Pierre Trovero, conseiller communautaire du groupe Communes, Coopération et Citoyenneté (CCC), ou Bertrand Spindler, conseiller métropolitain du groupe Arc des Communes en Transitions Ecologiques et Sociales (Actes).

Bertrand Spindler, conseiller métropolitain du groupe Actes. DR Ce dernier, maire de La Tronche, assure demander régulièrement l'avis des habitants sur sa commune. « On fait de la démocratie participative tous les jours, pour un projet, pour l'emplacement d'un banc... Quand les gens sont furieux, on fait de la médiation », relate-t-il. Mais il revient, in fine, à l'élu de garantir l'intérêt général, considère le maire de La Tronche

Lequel déclare: « La démocratie participative, c'est la somme d'intérêts particuliers. » Un avis que partage la conseillère métropolitaine, Laetitia Rabhi, déléguée aux solidarités et à la politique de la Ville, du même groupe politique. « Que vaut la parole citoyenne quand elle est portée par un collectif de quinze personnes? », fait-elle mine de s'interroger. De son point de vue, les 49 conseillers métropolitains sont ainsi bien la seule émanation du peuple qui tient la route.

Mixer démocraties participative et directe

Comment sortir la démocratie participative de l'ornière? Romain Rambaud ne voit qu'une issue: changer de cap et se tourner vers la démocratie directe, la seule qui octroie au peuple du pouvoir d'agir en dehors des élections. Il faudrait néanmoins bien se garder de jeter aux orties les consultations en ligne et autres comités d'usagers, sourcille Martin Vanier. Des outils indispensables pour construire du commun, soutient le géographe.

La solution se trouve alors peut-être dans un mixte entre démocraties participative et directe. Telle semble être la piste que la Métro entend explorer avec la création d'une convention citoyenne du climat métropolitaine. À l'image de l'expérience nationale, mais avec un circuit référendaire accolé, laisse entendre Pascal Clouaire, vice-président en charge de la participation citoyenne et membre du groupe Une Métropole d'avance (Uma). Le vote d'une délibération portant sur le lancement de ce nouveau dispositif est au programme du prochain conseil métropolitain, ce vendredi 29 janvier

Séverine Cattiaux

Source: article *La démocratie participative, sujet de débat à la Métro | Place Gre'net*

PARTICIPATION ? PIEGE A... ?

Un florilège de mots qui brossent un tableau impressionniste du paysage participatif

COM-PLEXITE: les démarches participatives en sont riches.

COM-PLIMENT: ils sont rarement exprimés, et pourtant...

COM-PREHENSION: elle aiderait à apaiser les tensions.

CON-SENSUS: on le recherche mais on redoute sa mollesse.

CON-CERTATION: un exercice classique à ne pas confondre avec communication.

CON-CESSION: indispensable pour atteindre l'objectif cité deux mots plus haut.

CON-CITOYEN: du même pays ou de la même ville ou Métropole; à ne pas confondre avec « ce très cher habitant lambda ».

CON-CRETISATION: on n'est pas sûr. e de la voir de son vivant tant elle est lente.

CON-DITION: nombreuses pour qu'une démarche soit réellement participative.

CON-FIANCE: fait cruellement défaut... mais néanmoins essentielle

CON-FLIT: on pourrait les réduire si le mot précédent était plus répandu.

CON-FRONTATION: pas inutile pour rechercher ensemble des solutions

CON-FUSION: un risque encouru si les objectifs et les attentes de différents partenaires ne sont pas clairement exprimées ni partagées.

CON-JECTURE: fondée sur des apparences ou des probabilités; on peut s'y perdre.

CON-SERVATISME: un ennemi des démarches constructives.

CON-STANCE: indispensable pour aboutir; à utiliser sans parcimonie.

CON-STERNATION: peut être ressentie quand, après des mois de travail partenarial et des engagements publics, rien n'aboutit.

CON-STRUCTION: précédée des lettres C et O, c'est le nec plus ultra de la participation.

CON-SULTATION: comme chez le médecin, on n'est pas obligé de suivre les consignes, mais on se porterait mieux si on était plus attentif.

CON-TENEMENT: état rare à savourer sans modération.

CON-TESTATION: les chemins participatifs en sont pavés, mais une réflexion partagée en amont pourrait aplanir le terrain.

CON-TRADITION: on peut généreusement l'apporter à d'autres... ou se débrouiller tout seul pour se mettre dedans.

CON-TRAINTTE: des freins puissants actionnés assez fréquemment pour de bonnes raisons ou de mauvais prétextes.

CON-TRARIETE: état d'âme participative.

CON-TRE-EXPERTISE: les pays anglo-saxons sont plus enclins à l'intégrer dans leurs démarches participatives. Nous gagnerions à les imiter.

CON-TRETEMPS: musicalement, c'est intéressant, dans la démocratie locale, cela impose des changements de rythme contrariants.

CON-TRIBUTION: après réflexion, on les rédige en pesant ses mots, mais les voies qu'elles empruntent ensuite, comme celles de Dieu, sont impénétrables.

CON-TROVERSE: elle anime le débat, peut le faire avancer et permettre aux indécis de se faire (ou pas) une opinion.

CON-VAINCRE: un objectif partagé par ceux qui sont impliqués dans des démarches participatives, qu'ils soient élus, techniciens ou citoyens.

CON-VERGENCE: une sorte d'état de grâce trop rarement atteint, fruit d'une démarche participative exemplaire.

CON-VICTION: indispensable pour s'engager, elle gagne à être accompagnée d'autres ingrédients que sont la persévérance, la ténacité, voire l'obstination.

Pour **con-clure**, n'oublions pas que le préfixe con vient du latin **CUM** qui signifie **AVEC**.

Quant à **contre**, il peut être précédé de **tout** et ainsi rapproché, on doit pouvoir s'entendre...

Marie-Christine Simiand

Chacun.e peut poursuivre l'exercice et compléter la sélection avec ses mots favoris, ou proposer de nouvelles définitions et enrichir ainsi ce nouveau « lexique participatif »



**CONSEIL D'ÉVELOPPEMENT
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE**

3 rue Malakoff, "Le Forum"
CS 50053 - 38031 Grenoble Cedex 01
04 76 59 59 59

C2D.LAMETRO.FR



**GRENOBLE ALPES
MÉTROPOLE**

