

LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉCHELLE DES INTERCOMMUNALITÉS



WEBINAIRE #1


Rouedad
kuzulioù
diorren
breizhek
Réseau
des Conseils
de développement
bretons

17/11/2020



Qu'est-ce qu'un conseil de développement ?



Un Conseil de Développement constitue un espace de dialogue entre la société civile, les élus et les citoyens à l'échelle des intercommunalités, des territoires de projets, en lien avec les communes.

Il contribue à enrichir les politiques publiques locales en apportant aux élus intercommunaux et métropolitains un regard prospectif et transversal indispensable pour répondre aux grands défis d'aujourd'hui et de demain.

Le réseau des conseils de développement ?



Le réseau des conseils de développement bretons a pour mission de valoriser, de faciliter le travail des conseils de développement et d'apporter un appui aux Conseils de Développement.

A partir des réflexions menées par les conseils de développement bretons, le réseau propose ce webinaire en réponse aux besoins de réflexion sur la structuration de la démocratie participative dans les intercommunalités.

Conférence sur la participation citoyenne dans les intercommunalités

De plus en plus d'élus proposent aux citoyens des groupes de réflexion avant de mettre en œuvre un processus ou une action. Cette participation citoyenne est-elle un effet de mode ou fait-elle surgir de nouvelles pratiques, un nouveau concept ? Quels ingrédients pour une participation citoyenne réussie ?



LOÏC BLONDIAUX

Politologue et membre du conseil scientifique du groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation. Membre du conseil scientifique de l'association Décider Ensemble, du conseil scientifique de la plateforme Parlement et Citoyens et membre du comité de parrainage de la plateforme numérique "Questionnez vos élus".



Pistes d'actions pour une participation citoyenne réussie

Des exemples pour

- garantir une représentativité des instances de participation citoyenne
- susciter l'envie de s'engager
- une participation citoyenne réussie

Cette retranscription se veut la plus fidèle possible des propos de Loïc Blondiaux. Pour les besoins de mise en forme du document et pour assurer une cohérence du document, il se peut que certaines phrases aient été légèrement modifiées.

La participation citoyenne à l'échelle des intercommunalités



Loïc BLONDIAUX

Politologue & membre du conseil scientifique du groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation



démocratie = des droits + des libertés

Démocratie participative



ASSOCIER LES CITOYENS AUX DÉCISIONS

L'IMPÉRATIF PARTICIPATIF

POURQUOI ?

- Effondrement / Déconsolidation des institutions et du phénomène démocratique
- Remise en cause de l'état de droit
- Perte de la souveraineté du peuple.
- Atteinte de la dimension sociale de la démocratie

Impératif pratique et théorique

↑ niveau d'éducation + d'exigence	évolutions technologiques
déficience des autorités politiques et scientifiques	déliquescence des partis politiques, grands médias...



L'élection ne suffit plus à légitimer les décisions

Tirage au sort
Pouvoir de révocation



Initiative citoyenne
Nouvelles formes politiques

4 Modèles de décision



Election
démocratie représentative



Participation citoyenne
démocratie participative



Pouvoir des experts
modèle épistémocratique



Pouvoir aux leaders
modèle autoritaire

Bonne décision



Co-construite + instruite par les personnes concernées

UNE PROMESSE NON TENU

1 Des acteurs très hostiles à la participation

Je décide seul



Elus
sacralisation des élus
distanciation des élus
réticences des politiques

Ça prend du temps



Experts
participation leur demande du temps de travail
Justification
conducteur explication

Je n'y crois plus



Citoyens
manque de formation à la participation

2 Inégalités entre citoyens



Education



Équipement



Légitimité

fausse participation
vraie participation



domination de la communication
PARTICIPATION, événementialisée

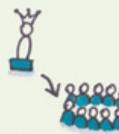
INGRÉDIENTS de RÉUSSITE



Clarté & sincérité du cadre



Compétences Moyens Outils
concertation participation



Changement de posture & de culture



Mémoire des absents



Débat Discussion Atelier du faire



Justification

Intervention de Loïc Blondiaux

Présentation de l'intervenant

Je suis un enseignant chercheur. J'enseigne à la Sorbonne. Je mène à la fois un travail théorique et empirique d'observation des dispositifs mais je suis de plus en plus souvent embarqué dans des organisations qui font de la participation. J'en donnerai deux exemples récents : je suis membre depuis cette année de la commission nationale du débat public en tant que personnalité qualifiée, qui organise des débats sur des projets d'importance nationale. J'ai été membre du comité de gouvernance - et je le suis encore d'ailleurs, on a encore un week-end à organiser - du comité de gouvernance de la convention citoyenne pour le climat, dont vous avez peut-être entendu parler. Il a déposé 149 propositions en juin dernier, qui vont notamment faire l'objet d'un projet de loi qui sera déposé à l'assemblée au début de l'année 2021. Donc j'essaie d'être aussi un acteur de ces démarches et ces dispositifs. J'ai créé à l'université Paris 1, à la Sorbonne, un master d'ingénierie de la concertation parce que je suis extrêmement sensible à la question des outils, des bonnes façons de les utiliser. Pour répondre aux deux questions posées en introduction, je donnerai plus de trois préconisations à la fin de mon intervention, parce qu'il me semble que, dans le domaine de la démocratie participative, le diable est dans les détails. Il y a effectivement des questions méthodologiques et des questions très pratiques à aborder si on veut faire vivre cet impératif participatif dont je vais parler.

Je vais revenir sur des éléments qui m'apparaissent comme fondamentaux, des éléments de cadrage de cette question de la participation citoyenne et de cet impératif participatif qui est en train de s'imposer comme, non pas une norme explicite, mais une norme informelle de l'action publique.

Pourquoi assiste-t-on à cet engouement ?

Je vais me poser la question du pourquoi aujourd'hui assiste-t-on à cet engouement, qui est plus qu'une mode je vous le dis tout de suite. Ça fait une vingtaine d'années que je travaille sur ces questions. On pouvait encore s'interroger sur le caractère secondaire de cet intérêt pour la participation. Je vais essayer de vous expliquer pourquoi il est difficile aujourd'hui de ne pas au moins y réfléchir et à défaut de s'y engager véritablement.

Pourquoi cette promesse de participation n'a-t-elle pas été tenue ?

Je vais essayer aussi de vous dire pourquoi cette promesse de participation, pour l'instant, n'a pas été tenue dans l'action publique, dans les espaces qui étaient censés matérialiser cet impératif participatif, pourquoi la démocratie participative jusqu'à présent, a, à ce point, déçu à la fois ceux qui y croient et ceux qui l'ont expérimentée. Dans un dernier temps, de manière plus prospective et positive, je vais essayer de dire que ça peut fonctionner mais sous certaines conditions et je vais être très clair sur les conditions nécessaires à la réussite des démarches participatives.

Les fondamentaux de la participation citoyenne : Pourquoi cet impératif participatif ?

On vit un moment qu'il est inutile de rappeler en détails, à un moment très singulier de notre histoire, de nos institutions et de nos formes de gouvernement. C'est un moment où on est en train d'assister, et c'est évident pour tout le monde, à un effondrement des démocraties ou en tout cas des institutions qui se pensaient comme des démocraties, un effondrement où, si on veut être un peu moins pessimiste, à un processus de déconsolidation de ces institutions et qui touchent les trois dimensions du phénomène démocratique.



1

Remise en cause : la souveraineté du peuple

C'est à dire de la possibilité pour le peuple et les citoyens d'influencer le processus de décisions. Le principe fondamental de la démocratie c'est que chaque citoyen puisse avoir une influence égale sur le processus de décision. Et c'est de ce principe que se réclament nos systèmes politiques et à travers l'élection ils ont pu penser jusqu'à il y a encore une vingtaine d'années avoir réglé cette question. Si vous vous souvenez en 1990, après la chute du mur de Berlin, on avait le sentiment que la démocratie libérale, fondée sur les élections, n'avaient plus d'adversaires. Et qu'en fait elle s'imposait comme la seule forme désirable légitime de gouvernement du monde. Aujourd'hui, il y a des doutes de plus en plus clairs à l'égard de cette forme politique. Il y a des adversaires de plus en plus puissants. Il y a surtout le sentiment que les citoyens ne peuvent plus grand chose à la marche du monde. C'est à dire qu'en fait les vrais pouvoirs ne sont plus déterminés par l'élection. Quelque soit le résultat des élections, les politiques publiques seront influencées d'abord par des acteurs non élus. Cette vision, qui n'est pas forcément complotiste est une vision qui est fondée sur de bons arguments et sur des faits. Cette vision que le pouvoir politique échappe aux citoyens, est une vision qui s'est généralisée.

2

Remise en cause : l'état de droit

C'est à dire que la démocratie ce sont des droits, ce sont des libertés et pour nous c'est la définition de la démocratie. Aujourd'hui que ce soit au travers d'exemples de démocraties « illibérales » - regardez la Pologne, regardez la Hongrie qui sont les exemples les plus clairs, de régression des libertés dans un cadre où on pratique encore les élections - on voit que dans tous les pays qui se disent des démocraties – mais pas forcément dans tous – il y a des classements internationaux en fonction de très nombreux critères. Ça se fait à des rythmes différents selon les démocraties mais on voit des menaces, des régressions sur les libertés sur le droit de manifester sur la place des minorités, sur le statut de l'opposition, sur le droit à l'information etc...

3

Atteinte de la dimension sociale de la démocratie

C'est la démocratie pensée comme un système de croyance et de valeurs partagées par les citoyens. Il me semble qu'aujourd'hui, on continue, pour une très grande majorité de citoyens à se penser comme des démocrates. Mais la croyance même dans la possibilité par exemple de débattre avec les autres, le sentiment que l'autre est également légitime à exprimer ses positions, ses capacités d'écoute, ses capacités de discussion, de partage, qui sont la marque d'une société qui vit vraiment de manière démocratique, est remise en cause. La brutalité, le durcissement des opinions, des attitudes, la perte de croyances dans la possibilité d'avoir une forme de destin partagé et décidé ensemble, c'est quelque chose qui existe et qui remet en cause les croyances même en la démocratie. Quand des institutions ne sont plus portées par des croyances, elles ont une forte tendance à disparaître ou à être remplacées.

Une remise en cause mais une question démocratique de plus en plus présente dans les mobilisations

On l'a vu au moment des gilets jaunes, la question démocratique est devenue la question centrale à travers la revendication d'un référendum d'initiatives citoyennes. On a vu comment ce mouvement a fait de cette revendication un de ses points principaux de rassemblement de ce mouvement.

On voit bien d'où vient cette revendication d'une critique de la représentation, de la démocratie représentative, des élites, du sentiment de ne pas être représentés qui est extrêmement présent, mais on voit bien comment il y a aussi une demande qui s'est exprimée à ce moment-là.

On voit aussi comment les mouvements en faveur du climat, écologiques, je pense en particulier à "Extinction Rebellion", font d'une transformation de la démocratie, de nos institutions, une condition de la transition écologique et de la lutte contre le changement climatique, en disant finalement nos démocraties sont myopes, elles sont sous l'influence d'intérêts économiques extrêmement puissants, d'intérêts économiques et financiers extrêmement puissants, elles sont « court-termistes ». Il faut maintenant pouvoir inviter des formes d'association de citoyens au processus de décision. C'est sur cette conviction par exemple qu'un certain nombre de citoyens, dont je fais partie, ont porté cette idée d'assemblée citoyenne ou de convention citoyenne pour le changement climatique.

Vers une nouvelle définition de la démocratie participative

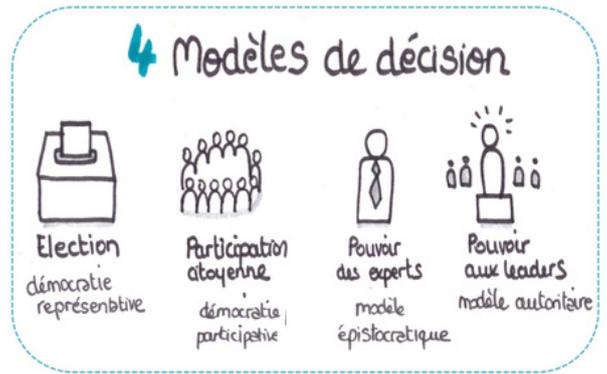
La question démocratique est omniprésente et l'imagination démocratique est omniprésente aujourd'hui. On prend conscience que l'élection ne suffit plus à faire exister la démocratie, que l'élection ne suffit plus à légitimer la décision d'un point de vue démocratique, au regard des citoyens, on est dans un processus de réinvention quelques fois, redécouverte du tirage au sort par exemple, redécouverte de l'initiative citoyenne ou du pouvoir de révocation ou d'inventions pures et simples de nouvelles formes politiques qui visent à associer les citoyens au processus de décision.



Et c'est ça la définition de la démocratie participative. Ce sont toutes les démarches, tous les dispositifs, toutes les procédures qui cherchent à associer les citoyens non élus, au processus de décision. Alors ces citoyens je ne les qualifierai pas d'ordinaires, car en fait leur définition est négative. Ce sont tous les citoyens qui ne sont ni des experts, ni des élus. Or la décision aujourd'hui et depuis longtemps, est souvent considérée comme étant le monopole, la construction de la décision, des citoyens, des représentants des experts et des citoyens organisés et c'est pour ça que, évidemment, je sais à qui je parle, je parle aux membres des conseils de développement. Et vous, vous êtes représentatifs aussi d'une autre forme de démocratie, d'une autre forme de citoyenneté et on pourra y revenir, c'est celle de la société civile organisée de citoyens qui, effectivement, ne sont plus complètement des citoyens ordinaires, revendiquent la représentation de la société mais connaissent des difficultés comparables à celles des experts et à celles des élus, j'y reviendrai.

Ce mouvement en faveur de la démocratie participative, ce n'est pas le seul mouvement qui travaille nos sociétés. Il est clair qu'aujourd'hui il y a quatre grands modèles de décisions qui coexistent et s'affrontent à quatre formes de légitimation de la décision.

Les quatre modèles de décision vs quatre formes de légitimation de la décision



Démocratie représentative



Le premier modèle j'en ai déjà parlé, c'est le modèle fondé sur l'élection, c'est le modèle de ce qu'on appelle la démocratie représentative. N'oubliez jamais, et c'est un point très important, que cette forme-là a été inventée à la fin du 18ème siècle par des gens qui détestaient la démocratie au sens où ils pensaient que ce n'était pas un régime raisonnable, un régime praticable, la démocratie au sens de la démocratie athénienne c'est-à-dire de la démocratie directe. Eux, leur principale préoccupation c'était de faire vivre la souveraineté populaire sans confier le pouvoir au peuple de manière directe. Donc ils ont inventé une forme de régime hybride dans lequel les citoyens, certes, désignent des gouvernants mais ne sont jamais appelés directement à se prononcer sur la décision.



Démocratie participative

Le deuxième modèle auquel on peut l'opposer c'est la démocratie participative et je vois les commentaires qui le disent très justement et j'y reviendrai mais on ne peut pas dire que la démocratie participative s'oppose frontalement à la démocratie représentative. C'est plutôt un allié, une modalité, c'est plutôt un moyen de légitimer la démocratie représentative. Il faut que les choses soient claires. Mais il y a deux autres modèles qui sont plus ou moins, eux, compatibles avec la démocratie représentative et qui, d'un certain point de vue, poussée aux extrêmes, remettent en cause la démocratie.



Modèle de type technocratique ou « épistocratique »

Le troisième modèle est de type technocratique ou « épistocratique » c'est-à-dire le pouvoir légitime c'est le pouvoir des experts. Parce que les experts ont une connaissance, une compétence qui échappe par définition aux citoyens ce qui justifie qu'on leur confie le pouvoir tout simplement. Or, nos démocraties représentatives ont évolué de plus en plus vers des « épistocraties » où le pouvoir revendiqué par les gouvernants se fonde, certes, sur l'élection, mais aussi sur une compétence présumée intériorisée par ces mêmes gouvernants et qui leur permet finalement de prendre des décisions sans les citoyens et contre toutes les formes de corps intermédiaires. Donc cette évolution « épistocratique » de notre démocratie c'est quelque chose de tout à fait intéressant. Lorsque les citoyens se prononcent par référendum et qu'on leur dit « finalement non vous vous êtes trompés. L'intérêt général va dans un sens différent », là il y a un vrai problème.



Modèle autoritaire

Le dernier modèle du gouvernement c'est un modèle autoritaire. Ce sont ce qu'on appelle nous en sciences sociales, des idéaux types, c'est-à-dire des simplifications de la réalité. Mais on voit clairement qu'aujourd'hui des acteurs, s'appuyant sur des critiques radicales de la démocratie représentative, proposent une autre solution qui est celle de confier le pouvoir à des leaders, ou à des mouvements, qui, certes, peuvent être issus du suffrage universel, mais qui n'ont plus du tout à composer avec quelques oppositions que ce soient ou avec quelques procédures que ce soient et c'est la préfiguration de ces formes de démocraties autoritaires ou « illibérales » qui se jouent aujourd'hui dans un certain nombre de pays où les gouvernements piétinent les valeurs, les institutions, les principes de la démocratie.

Donc on voit que le mouvement de l'histoire actuellement n'est pas univoque et on ne sait pas sur quelle fin on va déboucher.

La démocratie participative :

Une réponse nécessaire pour légitimer le modèle de décision

Ce que je veux essayer de vous montrer c'est que cet impératif participatif s'impose à la fois comme une réalité massive à tous les acteurs de la vie publique, à tous les gouvernants et comme un impératif aussi théorique. C'est-à-dire c'est un impératif pratique et théorique.

1 Des changements dans la société

L'augmentation du niveau d'éducation moyen des citoyens, de plus en plus d'entre eux ont commencé à considérer qu'ils avaient le droit de se préoccuper d'un certain nombre de dossiers. En particulier les dossiers qui les concernent directement. C'est le syndrome effectivement du citoyen spécialiste souvent retraité qui est presque devenu aussi compétent que ses interlocuteurs dans les projets, dans les collectivités locales, et qui, d'un certain point de vue, ne comprendraient pas qu'on ne prenne pas en compte son point de vue. Donc on voit qu'il y a un niveau d'exigence qui s'est élevé dans nos sociétés qui est lié à des changements sociologiques de fond.

2 Des évolutions technologiques

Les réseaux sociaux ont eu un impact absolument considérable sur nos systèmes démocratiques en ce qu'ils ont permis une forme d'abaissement du coût de l'expression politique. N'importe qui aujourd'hui, peut, à égalité théorique avec beaucoup d'autres, prendre la parole, revendiquer une expertise, diffuser son point de vue. Et tout cela laisse à penser que les experts ne sont plus forcément nécessaires, que les représentants peuvent être courts circuités et on a vu beaucoup de mouvements vivre sur cette promesse.

Cette promesse finalement d'une horizontalité politique médiatisée par des plateformes et sans intermédiaires. Or, on voit que ça nous amène à quelque chose de très différent de la démocratie que nous connaissions et de la société que nous connaissions.

3 Défiance à l'égard des autorités

Quelles qu'elles soient, politiques, mais aussi scientifiques, ce niveau de défiance vis-à-vis des autorités a atteint des niveaux qui me paraissent aujourd'hui exiger qu'on repense non seulement l'autorité mais aussi la représentation dans nos sociétés. Aujourd'hui, les représentants sont remis en cause dans leur existence et dans leur fonction même de représentants. Un représentant est soupçonné d'emblée de vouloir trahir ce qu'il représente parce qu'il est différent. Parce qu'il ne vit pas la même expérience. C'est-à-dire qu'il y a un procès qui est fait au représentant et aux autorités de tous ordres. Evidemment, vous êtes tous au fait de la montée d'une vision assez complotiste de la réalité donc il y a aussi cela. Mais fondamentalement on assiste là peut être à un changement anthropologique. La délégation est quelque chose qui est de moins en moins accepté par un nombre de plus en plus grand de citoyens. Alors certains restent loyaux au système, continuent à y croire mais ils sont de moins en moins nombreux et en particulier dans les jeunes générations. Le système de valeurs démocratiques a changé et l'idée selon laquelle il n'est plus pensable ni possible de parler en mon nom sans moi est quelque chose qui se répand dans la société.

4 Déliaquescence des partis politiques et grands médias

Les structures classiques de la représentation sous toutes ses formes – représentation du monde, des médias, des grands médias, des médias officiels – font l'objet de procès. La représentation politique, les partis politiques sont devenus des coquilles vides. Or ils jouaient un rôle absolument central d'articulation entre la société civile et le pouvoir. Ils ne le jouent plus, ce ne sont plus que des entreprises de conquête de pouvoir et leur « délégitimation » est mortelle pour la démocratie représentative telle qu'on la pratiquait jusqu'à présent. Et donc je ne vais pas généraliser ce constat, chacun le fera de lui-même. C'est donc un impératif, une contrainte maintenant, les citoyens demandent à pouvoir participer et ce, d'autant plus, qu'ils sont concernés par un projet, par une décision, par une politique et donc il faut désormais faire avec. On ne peut plus gouverner avec la seule autorité qu'est censé vous conférer la science ou l'élection. Il y a une renégociation finalement de la relation d'autorité qui est inévitable.

La participation citoyenne : une exigence politique

Et puis la participation citoyenne c'est une exigence, c'est une nécessité, il me semble, d'un point de vue politique. Si l'on veut que les démocraties, telles qu'elles fonctionnent, ressemblent aux démocraties telles qu'on les rêve, et telles qu'elles se proclament. Ce qui s'est joué à la fin du 18ème siècle – et je voudrais insister là-dessus – c'est la victoire d'une conception de la citoyenneté sur d'autres conceptions de la citoyenneté. Cette conception de la citoyenneté, à partir de la fin du 17ème siècle, mais elle s'est évidemment généralisée au 19ème siècle, c'est la conception du citoyen libéral. Le citoyen libéral c'est un citoyen qui se contente de désigner des représentants qui, éventuellement peut les contester, et ou s'en débarrasser, si les représentants remettent en cause ses droits.

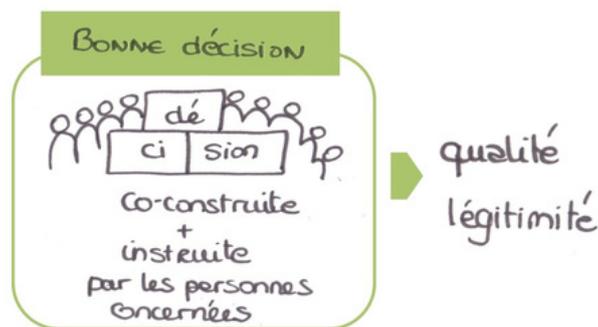
Mais c'est un citoyen qui ne s'intéresse pas à la vie politique, dont la liberté ne dépend pas de sa participation à l'élaboration de la loi. Or on sait, et toute la philosophie politique montre qu'il existait un second modèle, alternatif, antagoniste, qui est un modèle « républicain ».

Il y a une confusion sur la notion de républicanisme. Mais le modèle républicain, qu'on a retrouvé à Rome, qu'on a retrouvé dans les citées italiennes de la renaissance, qui a réémergé dans l'Angleterre du 17ème siècle, ce modèle il dit quoi ? Il dit que si un citoyen veut être libre, il faut qu'il puisse participer à l'élaboration des lois. Il nous dit que contrairement à ce que pense le libéralisme politique, il y a possibilité de construction d'un intérêt général, d'un bien commun, par delà les intérêts particuliers. Or, le modèle libéral finalement, ne voit que des citoyens qui d'un certain point de vue, défendent leurs intérêts privés et ne se consacrent essentiellement, sauf la petite strate de professionnels de la participation, de la politique, à des activités de production et à des activités de consommation. Donc un citoyen qui ne participe pas, c'est le bon citoyen dans le modèle libéral.

En France, en particulier, la vision que nous avons de l'Etat qui est venue se superposer à ça, qui consiste à dire finalement que c'est l'Etat qui va définir l'intérêt général, avec sa vision à long terme, a fait que la question de la participation citoyenne est une question qui est devenue absolument secondaire pendant plusieurs siècles. L'habitude même de la participation a été en quelque sorte perdue. L'imaginaire de la citoyenneté qu'il faut retrouver. Et ça n'est pas facile dans un contexte de société libérale où les activités de production et de consommation accaparent l'essentiel du temps citoyen, mais la question de la disponibilité mentale et matérielle des citoyens, si on veut développer la participation, est fondamentale. Est-ce qu'il y a un temps de citoyen disponible pour que l'individu se consacre aux affaires publiques ?

La démocratie délibérative

Autre élément qui me paraît très important, il y a un autre courant politique, dont je me réclame, qui est le courant de la démocratie délibérative. Depuis quelques mois Emmanuel Macron fait référence à cette notion, mais je ne suis pas sûre qu'il mette le même sens que moi et que ceux qui réfléchissent avec moi à ces questions, qu'est-ce que c'est la démocratie délibérative ? C'est une idée toute simple, c'est l'idée que, pour qu'une décision soit légitime, il faut qu'elle ait été co-construite par tous ceux qui vont y être exposés, par tous ceux qu'elle concerne en quelque sorte par tous ceux qu'elle affecte.



Quand je dis co-construite ça veut dire qu'à la fin, il peut y avoir accord sur le fait que les élus aient le dernier mot mais tout le processus d'instruction, de délibération au préalable à la décision, doit pouvoir associer tous ceux qui sont affectés par elle. Et ça peut aller très très loin. C'est-à-dire que ce principe du « tous affectés », ça amène à une redéfinition de la participation et ça conditionne quoi cet impératif délibératif ?

Ça conditionne la légitimité de la décision. Elle a plus de chances d'être acceptée et c'est une évidence ? Ça ne garantit pas qu'elle soit acceptée mais elle a plus de chance de l'être. Et ça garanti aussi la qualité de la décision. Si vous avez écouté tous ceux qui sont concernés, qui ont quelque chose à dire, qui ont des savoirs dispersés, vous avez plus de chances de produire de bonnes décisions. Cette supériorité épistémique de la délibération démocratique est importante.

Pourquoi la promesse de la démocratie participative n'a-t-elle pas été tenue ?

Je ne pense pas qu'il soit important d'y revenir mais simplement de lister les obstacles et les raisons. C'est une évidence pour tout le monde, aujourd'hui, la pseudo participation, ce qu'on pourrait nommer la participation « événementialisée » dans laquelle c'est la communication qui domine, est beaucoup plus courante que la vraie participation. C'est-à-dire celle qui associe le citoyen en amont, qui respecte finalement le contrat passé avec lui, et qui se justifie à lui à la fin auprès des citoyens, au moment où on prend au sérieux le rôle du citoyen, celle là est beaucoup moins nombreuse. Il y a des dispositifs assez sophistiqués, qui sont régulièrement proposés par les autorités des politiques, par les consultants qui les concernent quand ils ne sont pas les trompe-l'oeil, ne sont pas institutionnalisés véritablement. En fait, ce sont des événements sans lendemain et c'est un des enjeux finalement de la convention citoyenne pour le climat. Alors pourquoi ? Il y a de très bonnes raisons pour ça.

Une histoire de représentation : les résistances des politiques

D'abord il y a toute une histoire de la représentation qui est une histoire de la délégation et de la sacralisation des élus, de la distanciation des élus vis à vis des citoyens. Il y a les résistances des politiques.

Cette après-midi, j'assistais à un colloque en ligne sur la convention citoyenne pour le climat et le premier résultat des chercheurs montrait que les parlementaires sont d'une hostilité féroce dans leur grande majorité à la participation, qu'ils voient comme concurrence illégitime. C'est vrai aussi de la part des élus dans leur grande majorité, pas tous les élus, et j'imagine que ceux qui prennent un peu de leur temps pour écouter une conférence sur la démocratie participative, ne sont pas dans cette position là et s'interrogent sur leur propre légitimité.



Mais beaucoup d'entre eux se croient investis finalement d'une sorte de mandat qui les autorise à ne pas revenir vers les citoyens dans l'intervalle entre les élections, en disant « je suis responsable, attendons la prochaine élection » si vous n'êtes pas contents.

Mais dans l'intervalle « c'est moi qui décide, seul ». Quand on sait en plus que le mot « élection » vient du vocabulaire religieux, les élus développent une forme de conception « incarnative » de la représentation. C'est à dire, je parle au nom du peuple, je suis le peuple, la république c'est moi.

Les experts : des acteurs très hostiles à la participation



Les experts ont peur de la participation parce que cela leur demande du travail très souvent. Un travail de justification, d'explication, un travail de traduction et puis ça les expose.

Cela expose leurs savoirs à de la confrontation et, même si j'ai vu beaucoup d'expérience que progressivement les techniciens se convertissent, cessent d'avoir peur et voient la plus-value de l'ajout citoyen. C'est un lieu de réticence très puissant.

Ce sentiment qu'on a le savoir et que la décision doit être issue d'un colloque singulier entre les experts et les élus est très puissant.

Par exemple, parmi les conditions très pratiques qui font que la participation peut fonctionner dans les collectivités locales c'est évidemment la complicité du directeur général des services (DGS). Il ne suffit pas qu'un élu veuille qu'il y ait de la participation, si le DGS bloque, s'il y a une inertie, s'il y a un conflit de culture politique, ça ne peut pas marcher, le binôme doit aller dans le même sens.

Les corps intermédiaires "délégitimés"

Les associations, les syndicats, tout ce qu'on pourrait appeler les corps intermédiaires vivent très mal la démocratie parce qu'ils y voient une forme de « délégitimation », de concurrence alors même qu'ils sont très affaiblis dans leur légitimité et dans leur prétention à parler au nom du peuple. On voit bien comment ils s'y opposent eux aussi. Et ils s'y opposent d'autant plus qu'ils sont eux-mêmes épuisés dans leur capacité à imposer leur légitimité au regard des décideurs.

Les citoyens n'y croient plus

Et puis il y a les citoyens et la clef est celle de l'éducation. Ils sont très défiants à l'égard de la participation parce qu'ils sont des chats échaudés qui craignent l'eau froide. On les a tellement souvent trompés qu'ils n'y croient plus. Mais il y a aussi un autre élément à prendre en compte c'est qu'ils n'ont pas été formés à participer. Notre système éducatif et nos formes de pédagogie ne favorisent pas la participation. Et puis il y a des éléments qui rendent la participation complexe quoi qu'il arrive.



Des obstacles intrinsèques à la démocratie participative

Inégalités entre citoyens



Education



Equipement



Légitimité

La question de l'échelle qui est très compliquée. La question des inégalités entre citoyens. Ce sont des difficultés qui doivent pouvoir être surmontées.

Quand vous mettez dans un même espace des gens qui sont inégalement équipés pour participer et inégalement reconnus comme légitime, ça crée des problèmes.

Y a plein de problèmes. Pourtant ça marche.

Quelques clés pour une participation réussie

Je ne suis pas là pour vous donner des recettes, même si je pense avoir compris un certain nombre de choses, ni pour vous donner des exemples. Il y en a et ça devrait pouvoir vous rassurer. Il y en a à l'échelle nationale, à l'échelle locale.

A l'échelle nationale, on peut considérer par exemple le cas de la convention citoyenne pour le climat comme un échec mais c'est, au pire, un demi échec. C'est-à-dire qu'on a démontré qu'on pouvait par ce biais, produire des propositions intéressantes du point de vue du contenu et finalement inscrire un panel de citoyens tirés au sort dans le processus de décision, même si évidemment ils n'ont pas le dernier mot et ça se joue en ce moment.

A l'échelle locale, les expériences sont beaucoup plus nombreuses, même si elles ne sont pas infinies, de territoire, de collectivités locales, qui ont institutionnalisés la participation comme une norme des politiques publiques. Je sais que je vais avoir des oppositions de syndicats, je vais hérisser plein de gens.

6 clés pour une participation réussie

1

Un cadre clair et sincère

C'est à force de fausses promesses sur ce que les citoyens peuvent décider, que les frustrations apparaissent. Il faut vraiment dire ce qui est discutable et ce qui ne l'est pas au risque de décevoir.

2

Une ingénierie de la concertation et de la participation

Accepter d'investir dans ces formes d'infrastructures que peuvent être des missions ou des intermédiaires qui savent comment organiser, animer une réunion. Il ne suffit pas de mettre des élus face à des citoyens dans une pièce pour que la magie opère. Aujourd'hui on a tous les outils nécessaires.

3

Humilité, volonté et courage politique

Il existe une palette d'outils de la participation mais sans changement de posture ces outils ne produiront rien. Il faut accepter la critique, le désordre. La posture d'humilité est absolument impérative dans la participation.

4

Etre attentif aux absents

Pour plus de représentativité, il faut aller vers ces citoyens qui sont éloignés pour différentes raisons de la sphère politique. Cela demande du travail, des moyens et une réelle volonté de les écouter. Les gens qui ont beaucoup de choses à dire et à demander peuvent déstabiliser.

5

Diversifier les modèles de participation

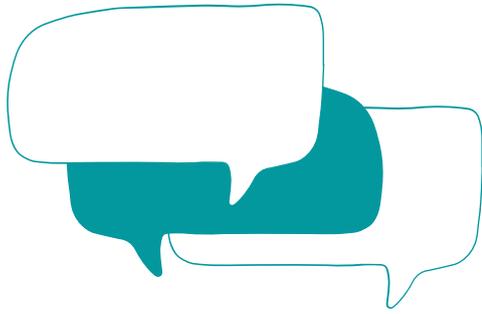
- le débat : forum de la discussion
- l'atelier : les citoyens sont en position de recherche et sont acteurs
- le modèle du faire : associer les citoyens dans un travail, dans une production. Ouvrir le processus à des personnes pas à l'aise à l'oral.

6

Expliquer la décision finale aux citoyens

Cet impératif de justification, il est absolument essentiel. Il est légitime qu'on ne suive pas ce que les citoyens ont voulu et encore faut-il revenir vers eux après. Si vous essayez d'y couper, vous produisez des dégâts considérables sur l'image même de la démocratie.





Echanges

Qu'est ce qui fait qu'un citoyen est intéressant dans une instance participation citoyenne ? Est-ce que le fait qu'un citoyen ait une expertise n'est pas intéressant ? Est-ce que ça peut être un citoyen qui peut être porteur d'idées, de beaucoup d'idées ou est-ce qu'il vaut mieux aller chercher et privilégier le profil de monsieur et madame tout le monde ?

Loïc Blondiaux

En fait, ce que vous dites sur les différents types d'expériences citoyennes qu'on sollicite - la notion de savoirs nous emmène dans des directions qui sont un peu piégées - sont pertinentes selon les cas.

Il y a des cas où ce que l'on demande simplement aux citoyens, c'est une capacité de jugement politique. Vous savez que depuis le protagoniste de Platon, texte assez majeur, la démocratie repose sur l'idée qu'on est tous capable de produire des jugements politiques sur ce qui est juste et injuste, quelle que soit notre niveau de savoirs. Donc il y a des cas où, ce qu'on demande aux citoyens c'est une capacité de jugement politique donc finalement on ne se préoccupe pas de leur expérience, de leurs savoirs antérieurs.



Exemple : la convention citoyenne

C'est très clairement le cas. Ce sont des citoyens qu'on a choisis en fonction de coordonnées sociologiques pour qu'ils représentent l'ensemble des citoyens français mais ils n'étaient pas du tout spécialistes de la question et ils ont acquis une compétence relative sur la question du changement climatique à la fin on leur a demandé de produire des propositions qui leur paraissent justes, pertinentes scientifiquement, mais justes. On ne leur a pas demandé d'être des experts.

Il y a d'autres cas où là ce que vous voulez c'est vraiment avoir accès à des informations dont disposent les citoyens et dont vous ne disposez pas, des savoirs dont disposent les citoyens et leurs contributions sont plutôt fondées sur des savoirs d'expériences. C'est ce qui m'apparaît comme la plus-value de la démocratie participative. C'est ce qu'on appelle l'expertise profane. C'est une notion qui est de plus en plus diffusée mais ça me paraît très important car vous évitez, qu'une fois que la décision est prise, qu'elle passe à côté de la réalité ou qu'elle ne soit pas acceptée.



Quels seraient les outils idéaux pour instaurer de manière permanente une représentation des citoyens et leur participation. Est-ce que les espaces de délibération permanente sont possibles à l'image des conseils de développement et qu'en pensez-vous ?

Loïc Blondiaux

Quid des dispositifs permanents, à l'image des Conseils de développement.

Pourquoi pas institutionnaliser la participation citoyenne ordinaire. Tout dépend de la manière dont vous le faites. Il y a une forme de professionnalisation des citoyens une fois qu'ils ont été nommés dans une assemblée, ils peuvent perdre certaines des qualités qu'on attendait d'eux dans certains contextes. Ça ne vaut pas pour les conseils de développement puisque vous, vous êtes des personnalités qualifiées et vous êtes là en fonction de vos qualifications, c'est très différent de citoyens d'assemblée tirés au sort. Néanmoins, il faut expérimenter et nous ne l'avons pas encore fait, ces chambres tirées au sort.

Exemple :

Moi j'ai fait partie de groupes de travail qui ont défendu et publié par exemple la nécessité d'avoir des chambres du futur. Elles seraient composées de citoyens tirés au sort mais aussi de personnalités qualifiées avec une très forte rotation des citoyens tirés au sort pour renouveler les approches et éviter la professionnalisation. Oui c'est possible, tout dépend du mandat que l'on donne à ces assemblées tirées au sort institutionnalisées et de la manière dont on l'organise. En ce moment en Belgique, il y a 2 expériences de ce type qui vont être intéressantes à observer mais pour lesquelles nous n'avons pas encore de recul. Mais ce serait toujours des lieux complémentaires, pas du tout des lieux de prises de décision, ça n'est jamais l'enjeu.



Les budgets participatifs :

Est-ce qu'ils sont un moyen ou une finalité de la démocratie participative ?
Votre avis sur qu'est ce qui fait une démarche complète

Ma conviction c'est qu'il n'y a pas de dispositifs qui, comme un couteau suisse, pourrait remplir toutes les fonctions attendues de la participation. Ca n'existe pas. Selon le temps, le moment, les lieux, il est tout à fait envisageable de recourir à des instruments différents, à des moments différents, à des dispositifs différents, pour des résultats attendus différents. Moi je crois beaucoup plus à la combinatoire des dispositifs pour faire une politique participative, qu'à la focalisation sur un dispositif multifonctionnel. Les budgets participatifs c'est un outil tout à fait mesurable, utile, tout dépend encore de que l'on met dedans, le diable est dans les détails. Qu'est-ce qu'on met en jeu ? De quels moyens disposent t-on ? Quels sont les filtres à la sélection des projets ? Cela change énormément de choses. On a le meilleur et le pire derrière les budgets participatifs. C'est un dispositif qui me paraît tout à fait intéressant. Moi j'ai tendance à dire que l'une des questions qu'il faut se poser c'est :

« Peut-on faire participer sur cette question là ? En a-t-on besoin ? »

La question du besoin est indispensable et pas seulement pour pacifier, pas uniquement pour légitimer des décisions déjà prises, pas uniquement pour communiquer, simplement pour vérifier soit l'assentiment des citoyens à une orientation ou à une décision, soit pour trancher entre des options possibles, soit pour affiner la décision. Mais est ce qu'il y a un besoin ? Sinon, il n'y a pas besoin de participation. Et il n'y a pas de besoins quand on s'est déjà prononcé sur un choix. La caractéristique de la démocratie participative ou délibérative, c'est qu'elle l'en revient toujours à la question de l'opportunité. C'est-à-dire aux questions fondamentales sauf à les verrouiller complètement pour que la question ne soit pas reposée. Mais ça ne marche pas. On revient toujours aux fondamentaux. Donc si les options fondamentales ont déjà été choisies et si on sait déjà ce que l'on veut faire, il ne faut pas faire participer. C'est une évidence absolue.

Exemple : sur quoi pourrait-on faire participer aujourd'hui les citoyens ?

J'ai récemment discuté avec le ministre de la participation citoyenne et des relations avec le parlement depuis le dernier remaniement gouvernemental. Il interrogeait un certain nombre d'acteurs. J'en faisais partie. J'ai été auditionné. Il me dit « sur quoi on pourrait faire participer aujourd'hui les citoyens ? ». Par exemple aujourd'hui la question de la retraite, imaginez que le gouvernement fasse participer sur la question des retraites, ce n'est pas crédible dans la mesure où la décision est déjà prise. Et je n'étais pas du tout d'accord avec l'idée de rouvrir cette décision. Par contre sur d'autres questions, comme la fin de vie, sur la gestion à venir des pandémies, sur les droits animaux, de la protection animale, oui il faut y aller parce que rien n'a été tranché par l'élection.

Pour vous, quelle est la particularité de l'intercommunalité dans ces enjeux de la participation citoyenne ?

Loïc Blondiaux

Je m'y attendais parce que je sais que c'est une question qui vous intéresse. Les difficultés sont encore accrues avec la participation à l'échelle intercommunale parce qu'il est clair que c'est à cette échelle qu'on a le plus besoin de démocratie participative, ne serait-ce que pour suivre l'évolution de la participation des pouvoirs au sens où c'est là que se décide quand même les choses les plus essentielles. Et dès le moment où les gouvernants ont une vision métropolitaine ou intercommunale des choix politiques, il est inconcevable qu'il n'y ait pas d'espace de délibération démocratique qui se crée à ce moment-là, qu'il n'y ait même pas de transparence sur les choix qui sont pris à ce niveau là et qu'on continue à faire comme si c'est à l'échelon municipal qu'on décidait et qu'on pouvait faire participer les citoyens. Tout ça ressemble de plus en plus à une forme de trompe l'oeil politique qui est gravissime pour la démocratie.

On a besoin de démocratie intercommunale.

Les Conseils de Développement en sont une dimension réelle et à laquelle je suis très attachée et que je crois tout à fait utile. Mais l'absence totale d'obligation à mettre en place des dispositifs participatifs à cette échelle visant les citoyens non organisés me paraît extrêmement problématique. Je trouve que les concertations en termes de schémas régionaux, des SCOT, etc., on n'est pas allé assez loin dans les obligations qui sont faites aux élus de mettre en débat ces documents, plans et programmes. Je déplore ça.



Les choses se joueront quand les intercommunalités seront vraiment élues de manière directe. Et on verra peut-être à ce moment-là s'amorcer les réflexions. Mais je déplore totalement ce qui se joue. Et la problématique des Conseils de développement il me semble, on l'a vu dans les débats parlementaires, on voit bien comment leur positionnement aujourd'hui n'est pas encore suffisamment offensif. Je sais que votre organisation est très offensive, qu'elle a développé des tas de moyens d'influence pour empêcher la disparition des CD. Mais, pour vous, le meilleur point d'appui sont les citoyens ordinaires. C'est-à-dire cette capacité à animer un débat élargi par rapport à ce que vous êtes. J'imagine qu'en Bretagne, dans la plupart des cas, il ya ce réflexe d'aller chercher la parole des citoyens de manière plus large, d'ouvrir des débats. J'avais travaillé avec le CD de Bordeaux Métropole qui s'était voulu pionnier dans l'organisation du débat public sur le territoire. Tout ça pour moi c'est une solution de survie. Tout comme le CESE qui sait désormais que pour survivre, il va lui falloir s'ouvrir à la participation citoyenne mais avec un risque, que moi je vois, c'est celui du mélange des genres.

Il y a la démocratie sociale, la démocratie organisée, la démocratie des corps intermédiaires qui a sa place, sa légitimité. Et il y a la démocratie participative qui n'est pas de même nature. Il est très compliqué de confondre les 2. Dans l'idéal il faudrait qu'il y ait les conseils de développement et qu'ils se développent, soit sous l'égide des CD : faut-il que ce soit eux qui les mettent en place ou d'autres dispositifs plus institutionnalisés de participation citoyenne.

Ateliers

Atelier ① Diversité et parité

Jérôme Arbez et Elodie Daniel, CD Pays des Vallons de Vilaine

Atelier ② Réussir la participation

Serge Hamon, CD Loudéac Bretagne Centre Communauté
Stéphane Lenfant, chef de démocratie locale, Ville de Rennes

Atelier ③ Engagement : comment donner envie ?

Clara Schricke, chargée de mission démocratie participative et innovation publique, Dinan Agglo

Atelier ① Diversité et parité



Présentation
Charte du Conseil de développement
du Pays des Vallons de Vilaine

Critères de sélection des membres



➔ Critères choisis
annoncés
suivis

Pistes d'amélioration

« Pas être seul(e), bien se faire entourer,
partager ses doutes et être formé(e) »
« Démultiplier les possibilités de participer »



Clés de réussite



Charte du Conseil de développement
du Pays des Vallons de Vilaine

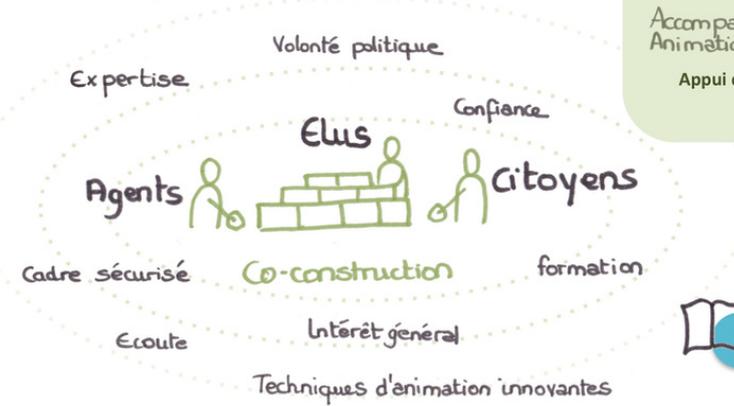
Atelier 2 Réussir la participation



Présentation

- Charte rennaise de la démocratie locale - Ville de Rennes
- Projet de charte de coopération du Conseil de développement de Loudéac Communauté Centre Bretagne

Clés de réussite

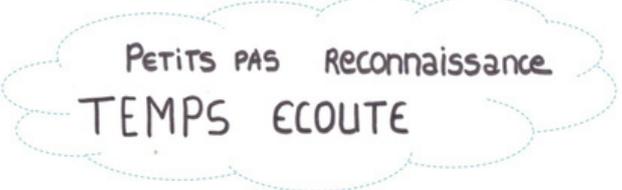


FINALITÉ CONTRIBUTIVE pas uniquement PARTICIPATIVE

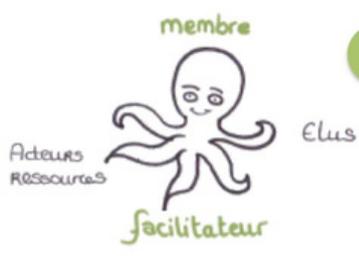
Charte rennaise de la démocratie locale
Projet de charte de coopération du
Conseil de développement de LCCB

#1 La participation citoyenne - Atelier 2 - 17/11/20

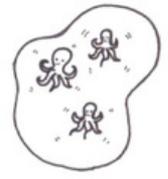
Atelier 3 Engagement : comment donner envie ?



1 Changement de posture du membre du conseil de développement



2 Répartition des membres sur le territoire



3 Révision des conditions de la participation et de l'implication



Site web - Dinan Agglomération / Conseil de Développement

#1 La participation citoyenne - Atelier 3 - 17/11/20

Mot de clôture de Loïc Blondiaux

"La démocratie peut être vécue comme austère, il faut retravailler la dimension de la convivialité pour donner envie de s'investir. La confiance, le plaisir, la nécessité d'un temps relativement long... Ce sont des éléments qui renvoient à la dimension humaine de la démocratie, de la sociabilité. Cette dimension est importante mais ne doit pas être la seule finalité au risque de ne plus trouver de motivation. Il faut qu'il y ait des décisions à prendre.

Tout l'enjeu est de concilier convivialité et ouverture puisqu'il y a parfois le risque de créer des cercles d'interconnaissance avec un entre soi qui soit préjudiciable à la tenue de débats.

Il faut donc être attentif à la possibilité d'avoir des espaces de conflits. Cette dimension conflictuelle de la vie démocratique est importante puisque la démocratie ne satisfait jamais personne complètement si c'est le cas nous sommes en position de possession du pouvoir.

Enfin la question des moyens est importante. Il y a une nécessité d'avoir des intermédiaires puisqu' :

- il ne s'agit pas de défendre ses propres intérêts
- il faut énormément d'abnégation de sacrifice de la part des citoyens engagés.

Il faut donc des gens pour maintenir un trait d'union car la participation est intermittente elle se doit d'être intermittente sinon elle est professionnelle".

Directeur de publication : Jérôme Arbez

Responsable de la rédaction : Lucie Guillaume

Conception graphique : Elodie Daniel  elodidaniel.frama.site

Crédit photo : p.1 Canva - p.2 Wikipédia

Édition : Janvier 2021

CARTE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT BRETONS



Réseau des Conseils de développement bretons
2 rue du Cuir Vert
56580 ROHAN

contact@cdbretagne.org
www.cdbretagne.org