

la citoyenneté

le
constat

« La nécessité d'une concertation plus forte »

ENTRETIEN

Ludivine Damay est docteure en sciences politiques, chargée de cours à la faculté d'architecture La Cambre Horta (ULB). Depuis dix ans, elle étudie les processus de participation citoyenne.

La demande de participation citoyenne n'est pas neuve, mais elle grandit. Pourquoi ?

Ce n'est évidemment pas neuf. Mais depuis les années 1990-2000, on observe un tournant : l'institutionnalisation de la participation citoyenne par les pouvoirs publics. Pourquoi maintenant ? Il y a une conjonction de raisons : la « crise » de la démocratie représentative, une perte de confiance dans les hommes politiques et dans leur capacité à gérer les grands problèmes sociaux, un sentiment global d'impuissance, d'incertitude, l'augmentation du niveau général d'instruction, etc. Émerge alors la nécessité d'une concertation plus forte.

Quels sont les différents outils de cette démocratie participative ?

Au niveau local, il existe depuis longtemps des commissions de concertation (thématiques et consultatives). Ensuite, il y a des forums de quartier, des assemblées participatives, des conseils citoyens. Les concertations sur des projets précis (urbanisme, etc.) sont également fréquentes. A

Bruzelles, on a les contrats de quartier, soit des mécanismes d'implication des citoyens autour de l'aménagement, de l'avenir d'un quartier. De nombreuses autorités ont aussi organisé leur panel citoyen, sur la base d'un tirage au sort. Mais le budget participatif reste sans doute l'exemple phare de l'implication des citoyens au niveau le plus élevé.

Dans le cas original de Porto Alegre, au Brésil, il s'agit d'un pourcentage du budget extraordinaire d'une ville – consacré aux investissements – qui est attribué, structurellement, chaque année, au budget participatif : ce sont les citoyens qui hiérarchisent les priorités, qui choisissent les projets, qui déterminent à quelle hauteur la commune les soutient, qui en contrôlent la réalisation, etc. En Belgique francophone, il existe plusieurs projets qui portent le nom de budgets participatifs mais

qui n'en sont pas vraiment. Ce sont des expériences intéressantes mais non structurelles. Il s'agit davantage de subventionnements.

La démocratie participative, un alibi pour les politiques ?

Cette critique est récurrente, mais on peut la dépasser. L'important est de voir la façon dont les citoyens s'en emparent, et les dynamiques qui peuvent s'échapper de ces dispositifs, même quand ils sont mal pensés au départ. Est-ce que cela contribue à une meilleure justice sociale, une meilleure justice politique ? Est-ce que cela rapproche les citoyens d'une capacité à agir sur le monde qui les entoure ?

Une critique tenace de ces dispositifs veut que ce soient toujours les mêmes personnes qui s'investissent...

En soi, c'est aussi une critique de la démocratie représentative : ceux qui participent sont ceux qui ont le plus de ressources, jouissent d'un capital socioculturel plus im-

portant. Dans cette optique, l'idéal à atteindre serait le citoyen « vraiment ordinaire », à l'opposé donc du politique professionnel. Mais ce citoyen ordinaire n'existe pas. Une réponse à cet écueil est de mixer les méthodes : mobiliser les citoyens volontaires et compléter le panel par un tirage au sort. Cela pose aussi la question de l'évaluation de ces dispositifs. Sur quels critères ? Le critère des personnes ? Celui de la qualité délibérative ? A savoir : demande-t-on juste l'avis des gens ou permet-on un panel qui se rencontre plusieurs fois, qui invite des experts, etc. ? Or, ces différents critères d'évaluation s'avèrent contradictoires : un référendum, du point de vue de la qualité délibérative, c'est le degré zéro de la participation alors que c'est le meilleur moyen de faire participer le plus de profils différents. D'où l'intérêt de combiner différents outils.

En termes d'efficacité, la démocratie participative n'est-elle pas chronophage et énergivore ?

Des amis, impliqués dans un habitat groupé, disent : « Tout seul, on va plus vite, mais ensemble on va plus loin. » Oui, la démocratie participative implique du temps, de l'énergie, mais ça favorise l'acceptation sociale des projets, le dynamisme autour de ceux-ci. Cela dit, une démocratie qui ne fonctionnerait que de façon participative tout le temps, c'est usant parce que les citoyens ont d'autres occupations. On ne parviendra pas à faire participer tout le monde, tout le temps, sur tous les sujets. Nous devons coupler les mécanismes de démocratie participative et de démocratie représentative pour autant que cette dernière se remette en question et évolue. Par ailleurs, les citoyens se mobilisent aussi en dehors de ces dispositifs, ce qui constitue une autre facette de la démocratie. ■

Propos recueillis par E.BL.



Ludivine Damay (ULB).

© D.R.

la
solution

A Saillans, la participative,

REPORTAGE

SAILLANS
DE NOTRE ENVOYÉE SPÉCIALE

Elle est sur toutes les lèvres. Certains la raillent – douce utopie de bobos. D'autres en rêvent. Quelques-uns la testent. A la marge. Ou la récupèrent. A la limite.

Mais concrètement, cela ressemblerait à quoi une « démocratie participative » en action ?

Imaginons un petit village – 1.200 habitants, tout au plus. Situons-le dans une région ensoleillée, à laquelle on accède par une nationale courant entre les vignobles. Là où les terres ocre, et les champs dorés plantés de pins et de hameaux de pierres jaunies imitent la Toscane. Où les monts alentours découpent l'horizon d'une ligne bleutée. Implançons-y un centre villageois qui ne se reposerait pas sur le charme pourtant incontestable de ses ruelles sinueuses, de ses façades colorées et fleuries. Rendons-le vivant, animé, truffé de trinquettes, d'artisans boulangers, bouchers... Et – tant qu'à faire, poussons le vice – de points de vente des producteurs locaux, d'échoppes bios et de lieux alternatifs, engagés.

Ce lieu a un nom : Saillans. Il y a quatre ans, ce petit village niché dans la Drôme a subitement recueilli l'attention de tous les médias hexagonaux. Lors des dernières municipales, en 2014, une liste citoyenne a ravi la mairie à François Pégon, ancien détenteur du fauteuil. L'homme avait eu le malheur d'initier un projet de supermarché en bordure du village.

Un collectif d'habitants s'y est opposé, craignant l'abandon du centre et de ses commerces. Si le projet a finalement été enterré, la graine d'une petite révolution venait d'être plantée. De ce terreau citoyen a germé une liste « collégiale » – comme on dit en France – pour proposer une alternative, en l'absence de toute autre opposition politique.

« La démocratie, toujours active »

Aujourd'hui encore, celui qui a finalement été désigné maire – parce que, légalement, il en fallait bien un –, Vincent Beillard, se plaît à raconter la façon dont il a appris qu'il serait potentiellement l'heureux élu : par SMS – pardon, *texto*. Ce soir-là, les citoyens volontaires pour constituer ladite liste se positionnent en fonction de leurs disponibilités et de leurs envies. Vincent, prêt à s'engager corps et âme, doit quitter l'assemblée : il est gardien de nuit (emploi qu'il combine aujourd'hui encore avec son boulot de maire, en journée) et part travailler. En son absence, les Saillansons arrivent à la conclusion qu'il est le meilleur candidat pour le poste. Une anecdote révélatrice, pour les uns, d'une approche désintéressée de l'action politique – le projet prime, plutôt que les personnes – et, pour les autres, d'un manque de sérieux – « Si tout est géré de cette façon... »

En ce samedi ensoleillé, ils sont une cinquantaine réunis dans la salle des fêtes de Saillans. Citoyens et citoyennes, jeunes et



démocratie c'est au quotidien

moins jeunes sont venus réfléchir à la révision de leur « plan local d'urbanisme », dit « PLU ». « Concrètement, que veut-on que notre village devienne dans cinq à dix ans ?, interroge Sabine Girard, géographe et conseillère municipale, notamment en charge de la gouvernance. C'est pour ça que vous êtes là aujourd'hui ! » Un exemple parmi d'autres du mode de fonctionnement novateur qu'expérimente la commune depuis quatre ans.

Car si la liste citoyenne a été élue, c'est moins sur un programme que sur une méthode et un engagement : celui de faire de la politique autrement. Vraiment autrement. « Nous avions le sentiment que la démocratie ne fonctionnait pas correctement si les citoyens n'étaient consultés qu'une fois tous les six ans, explique Fernand Karagiannis, élu actif sur les compétences liées à l'économie. Pour nous, la démocratie doit toujours être active. En tant qu'élus, nous sommes des initiateurs de citoyenneté : notre rôle est d'inciter les habitants à s'occuper de l'espace collectif. »

En dehors des commissions participatives et autres « Groupes Action-Projet » qui régissent le fonctionnement de la vie locale à Saillans (lire par ailleurs), voilà donc les habitants volontaires répartis en six tables, pour se pencher sur les six objectifs dégagés au préalable par d'autres citoyens : « Encourager les solidarités locales », « renforcer la proximité », « favoriser la convivialité dans un village à taille humaine », « préserver et

mettre en valeur le cadre de vie et les qualités paysagères et patrimoniales de la commune », « améliorer les déplacements et le stationnement au bourg et ses abords », « s'inscrire dans la transition énergétique ».

Aux tablées, ça discute ferme... Et ça se perd un peu aussi devant les tableaux à double entrée qui croisent les objectifs et les thématiques concernées (agriculture, patrimoine, économie, etc.). Une gymnastique intellectuelle pas piquée des vers, à effectuer montre en main. « Et avec cette marmite, on fait quoi ?, s'énerve cette participante. Je ne comprends plus rien à cette tambouille ! »

Clivage au village

Sabine Girard ne se voile pas la face : la démocratie participative requiert du temps, de l'engagement et un certain capital socio-culturel. Même lorsque l'enthousiasme était au sommet – surtout pendant les deux premières années –, l'équipe peinait à rencontrer tous les publics. Pour tenter de compenser, la mairie teste un nouvel outil : le tirage au sort. Pour valider chaque étape du PLU, un comité de pilotage a été créé, composé par un quart d'élus et trois quarts de citoyens, désignés de façon aléatoire, cette fois.

Si le modèle en réjouit certains, sans surprises, il en hérisse d'autres. Une rapide promenade dans le village révèle le clivage qui s'est peu à peu creusé entre partisans de cette nouvelle gouvernance et tenants de la méthode

traditionnelle, ainsi qu'entre habitants du cru et néoruraux, toujours plus nombreux à installer leur habitat léger dans la région. « Je suis originaire d'ici et quand je viens me promener au centre, je ne connais plus personne », peste cette habitante. « La population a totalement changé, enchaîne son voisin. Cela nous a amené beaucoup de gens qui profitent de tout, des fumeurs de joint qui ont une façon de vivre totalement différente des gens d'ici... »

Et de critiquer pêle-mêle des réunions et des commissions – auxquelles ils ne participent pas – qui ne seraient que de la poudre aux yeux puisque « la mairie prend quand même ses propres décisions ». Et des initiatives inutiles à leurs yeux : installation de pots de fleurs contenant des plans de légumes (« Des tomates cerises, ce n'est pas très joli ! Et moi, je ne me risque pas à en manger... »), deux toilettes chimiques à 12.000 euros l'unité alors que des toilettes publiques attendaient juste un coup de neuf, l'extinction de l'éclairage public le soir, une des premières mesures proposées par les citoyens pour réduire la facture financière et énergétique... Depuis leur banc public, ces Saillansons mécontents reconnaissent certains investissements positifs : la future création d'une maison médicale ou... la pleine de jeux où nous les rencontrons.

Parmi les récalcitrants, Robert est l'un des seuls à se prêter au jeu et à venir jouer les trouble-fête ce samedi après-midi. « Il y a beaucoup de sectarisme, critique-t-il à



Les participants indiquent leur adhésion aux propositions. Un exemple des processus participatifs qui font la vie de Saillans. © PIERRE-YVES THIENPONT.

LES OUTILS

A tous les niveaux

A Saillans, la participation citoyenne se fait à chaque étape. Petit inventaire des différents outils utilisés.

Des binômes d'élus. Pour chaque matière, deux ou trois élus sont compétents. Ce travail en binôme a pour but de prévenir toute tendance à accaparer le pouvoir ou à décider seul.

Des commissions participatives. Jeunesse, économie, environnement, finances... Pour sept thèmes généraux, des commissions, coordonnées par le binôme d'élus référents, dessinent les grandes orientations à donner et les projets à mener.

Des « Groupes Action-Projet ». Les « GAP » sont des groupes de travail, plus réduits, également constitués des citoyens et d'un élu, qui font aboutir les projets décidés en commissions.

Un observatoire de la participation. Anciennement nommé « conseil des sages », l'observatoire veille à la mise en pratique de la démocratie participative.

Des réunions publiques. L'instance de décision des élus, le « comité de pilotage », ouvre ses réunions au public.

Transparence et information. Les comptes rendus des réunions et des conseils municipaux sont accessibles en ligne.

Un tirage au sort. Dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme, un « groupe de pilotage citoyen », chargé de valider chaque étape du plan, a été nommé par tirage au sort. Le but : toucher d'autres publics, qui participent peu.

E.B.L.

Un cas unique

Car pour Ivan Pascaud, le cas Saillans est bien l'expérience de démocratie participative la plus aboutie, en France. « Ce système est unique par sa dimension institutionnelle, analyse ce sociologue, chargé de mission « démocratie participative » à Saillans depuis septembre 2017. L'équipe en place a institutionnalisé la concertation volontaire dès la rédaction de la charte. Ils ont changé totalement le modèle de gouvernance. » Alors, oui, les élus tâtonnent. L'expérience énerve les uns et épuise les autres : deux tiers des élus actuels ne prévoient pas de se représenter, mais comptent sur d'autres pour porter le projet. Malgré tout, le sociologue souligne l'implication citoyenne exceptionnelle : « On estime que les processus de démocratie participative intéressent 10 % de la population, qui participent ponctuellement, alors qu'un pour cent s'implique tout le temps. Même avec les cinquante personnes de cette après-midi, on dépasse largement ce pour cent. » Entre 200 et 250 habitants prennent part régulièrement à des commissions ou des groupes de travail.

Que l'aventure se poursuive au-delà de 2020 ou non, elle laissera des traces. A chaque coin de rue, le dynamisme de cette petite commune rurale jaillit. Associations, « donnerie », projets en tous genres : les initiatives bouillonnent et débordent parfois le cadre, les citoyens prenant le relais, seuls. « Les citoyens se sont réapproprié leur pouvoir d'agir, s'enthousiasme Vincent Beillard. Même si une liste traditionnelle reprend la mairie, Saillans sera toujours mieux qu'avant, quand le maire élu faisait ce que bon lui semblait, sans donner aucune information. »

Une utopie uniquement réalisable dans un petit village de la Drôme ? Pas du tout, encourage le maire : « Pour s'engager, les citoyens doivent s'identifier à leur lieu de vie. Mais partout où on fait territoire, c'est possible. »

ELODIE BLOGIE

