

## Refonder la démocratie locale

Nous avons souhaité organiser une consultation sur le thème « refonder la démocratie locale » car il nous semble incontournable au 21<sup>ème</sup> siècle que les citoyens participent aux choix d'aménagement de leur territoire.

L'aménagement du territoire est la politique publique qui consiste à planifier et coordonner l'utilisation du sol, l'organisation du bâti, ainsi que la répartition des équipements et des activités dans l'espace géographique. Cela recouvre la construction des routes, des lignes de TGV, la localisation des activités économiques etc. Entre les années 50 et les années 70, [la politique d'aménagement du territoire](#) a principalement été menée par l'Etat central et de manière interventionniste, notamment avec la création de la DATAR en 1963. Par exemple, à travers des dispositifs d'aide à localisation industrielle, l'Etat a choisi l'emplacement des usines de construction automobile sur l'ensemble du territoire français. A partir de 1975, la politique d'aménagement du territoire s'est peu à peu décentralisée, les régions et départements représentant une proximité pertinente pour prendre en compte les besoins. Depuis les années 90, les acteurs intervenants dans les politiques d'aménagement sont plus nombreux : les institutions européennes et les entreprises privées deviennent des investisseurs importants. De plus, les équipements mis en place sont moins lourds qu'auparavant, on passe ainsi d'une logique « hard » à une logique « soft » pendant les années 2000. Les politiques d'aménagement dites « soft » abordent la gestion du territoire davantage selon l'intensité relationnelle des milieux locaux, les mobilités journalières de populations ou la proximité de services.

La démocratie locale désigne l'ensemble des procédés concourant à une gouvernance démocratique des territoires à l'échelle locale, de la commune à la région. Les outils classiques de représentation démocratique – l'élection du conseil municipal, les modes de scrutin ou les pouvoirs du maire – sont complétés par des [outils de proximité spécifiques](#). Le référendum local, les conseils de quartiers, les conseils de citoyens des quartiers prioritaires de politique de la ville, le droit de pétition, les commissions consultatives des services publics locaux ou les conseils de développement sont des instances qui ont été créées depuis des années 1990, comme corolaire à la décentralisation.

Cependant, plus de 20 ans après la création de ces outils dits « de démocratie participative » et 10 ans d'utilisation sur un certain nombre de territoires, le bilan que l'on peut dresser est assez mitigé. En effet, ces outils ouvrent des droits à la participation des citoyens mais cela ne signifie pas qu'ils soient mis en œuvre. Nous constatons que l'ensemble des territoires de France ne s'est pas saisi de ces outils, et lorsque c'est le cas ils ne sont pas toujours bien utilisés.

### I. Des essais de démocratie participative insuffisants

#### a. Les défaillances du système représentatif actuel

Il est important de distinguer les difficultés rencontrées par la démocratie représentative en général qui appellent, par exemple, la réforme des modes de scrutin, la transformation du fonctionnement des partis, le renouvellement social et générationnel de la classe politique, le recours au référendum, et celles qui relèvent davantage de la démocratisation de l'action publique locale. En effet, si nous constatons une croissance de l'abstention lors des élections, habituellement diagnostiquée comme l'expression de rejet du système actuel, il existe aussi une forte demande de transparence de la décision politique. De plus en plus de citoyens désertent les partis politiques et [s'engagent dans les associations](#) (l'engagement bénévole représentait **40,3% en 2013, contre 36%** en 2010) ces forces vives demandent à être reconnues et intégrées au processus d'action publique. Peu à peu, le ressenti dans la population est que les élus font plus de gestion publique et moins d'animation du territoire qu'auparavant : accaparés par des problématiques de plus en plus complexes et face à des normes plus nombreuses, ils expliquent peu leurs décisions et les relations

avec la population sont plus tendues. Dans ce contexte, une déconnexion semble s'installer entre les décideurs, les organisations intermédiaires (administrations, syndicats, partis, etc) et la société civile (associations locales et citoyens).

### b. Les mots de la démocratie participative

En ce début de 21<sup>ème</sup> siècle, la population est mieux formée, mieux éduquée, dispose d'un accès à l'information de plus en plus important et une liberté de déplacement qui la met en capacité d'agir. Dans la sphère politique et publique cela se traduit par des citoyens qui souhaitent participer aux décisions, être consultés sur les projets qui les impactent, prendre part à l'élaboration d'un projet local. Les actions de démocratie participative se sont développées depuis 20 ans pour répondre à cette demande et pour combler le fossé grandissant entre élus et électeurs.

Mais ce que l'on appelle la **démocratie participative** cache un grand nombre de réalités qu'il est important de définir et de distinguer car elles n'ont pas du tout le même impact sur l'action publique. « *La concertation désigne un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs en vue d'agir ou de décider ensemble* »<sup>1</sup>. Elle réunit autour de la table des acteurs et citoyens partageant des points de vue différents, avec l'objectif de coopérer sur un projet commun. La concertation est différente de l'**information** ou de la communication, qui sont essentielles mais à sens unique de l'institution vers le citoyen. Elle est également différente de la **négociation** qui, selon moi, cherche à aboutir à un compromis entre différents acteurs sur un projet qu'ils ont en partage. La concertation est plus large que la **médiation**, qui suppose un conflit préalable entre groupes acteurs et la présence d'un médiateur. La concertation ne doit pas être confondue avec la **consultation**, qui permet de recueillir l'avis des personnes interrogées, sans pour autant les faire dialoguer entre elles. Quant à la **participation**, c'est le terme générique qui regroupe l'ensemble de ces pratiques. Il existe donc une grande variété de techniques qui ne sont utiles que si elles font sens dans l'action publique : parfois l'information suffira, parfois il faudra mener une concertation.

### c. Des essais parfois ratés par manque de méthode

Au niveau local, les actions de démocratie participative ont souvent déçu en raison du manque de méthode mais également du manque de confiance en la capacité des citoyens d'agir en faveur de l'intérêt général. Elles ont parfois échoué parce qu'elles étaient mal présentées ou mal mises en œuvre. Premièrement, on constate souvent un détournement des consultations citoyennes basées sur des malentendus. Dans plusieurs cas présentés par J.-E. Beuret et A. Cadoret<sup>2</sup>, les consultations ont en fait été le prétexte pour communiquer sur un projet de manière très détaillée à un petit groupe de citoyens et non de recueillir les avis ou idées de la population. Il est donc essentiel de définir le rôle de chacun en amont de la consultation, et surtout de préciser comment la puissance publique prendra en compte l'avis du citoyen. Par exemple, si il se croit « partenaire de l' élu » sur ce projet alors que son avis n'est qu'informatif, la déception sera grande et la confiance en l' élu se détériorera. Deuxièmement, le problème d'efficacité de la concertation peut nuire à l'action publique. Un grand nombre de consultations s'avèrent inadaptées à l'ampleur de l'enjeu, que ce soit dans la durée ou dans les moyens mobilisés. Il est évident que la concertation est un processus relativement lent, afin de mettre en lien tous les acteurs et de créer une synergie. Pour autant, elle peut faire gagner beaucoup de temps lorsqu'elle est bien menée : elle suscite le dialogue, l'innovation et l'adhésion au projet. Troisièmement, il y a un problème de temporalité entre les temps de la concertation, de la décision politique et de la réalisation. Il est inapproprié de chercher à

---

<sup>1</sup> Définition donnée par J.-E. Beuret et A. Cadoret dans « Gérer ensemble les territoires, vers une démocratie coopérative », 2010, Ed. Charles Léopold Mayer.

<sup>2</sup> J.-E. Beuret et A. Cadoret, « Gérer ensemble les territoires, vers une démocratie coopérative », 2010, Ed. Charles Léopold Mayer

se concerter avec une population sur un projet qui ne sera réalisé que 10 ou 15 ans plus tard, du fait des lourdeurs administratives.

## **II. Des citoyens désormais en capacité d’agir**

### **a. L’émergence d’une « société du co- »**

Le numérique accentue la tendance participative, transformant chaque pan de la société à la manière d’une « révolution fulgurante ». En l’espace d’une génération, on est passé d’un système relativement hiérarchique et descendant à un système plus horizontal, où l’information est abondante et accessible à tous. Avec le numérique, l’utilisateur n’est plus simplement récepteur ou spectateur comme il pouvait l’être avec la télévision et la radio, mais il devient acteur. Ce système très individuel, qui peut être vu comme un risque pour la collectivité au premier abord, permet également [l’apparition de comportements collectifs inédits](#) : une mobilisation pour les « communs », le partage des données, des services. C’est l’apparition d’une société du « co » : collaboration, co-voiturage, co-recyclage, co-working, co-construction, coopération...

### **b. Les impacts sur l’action publique**

Du point de vue de l’action publique, « on n’impose plus le changement au citoyen, il en devient lui-même acteur »<sup>3</sup>. Selon un sondage Opinion Way 20 minutes paru en septembre 2015<sup>4</sup> : 74 % des Français estiment que « les idées doivent venir des citoyens pour aider les élus à agir et décider », alors que 24 % seulement pensent que les « idées doivent venir des élus dont le rôle est d’avoir une vision et de convaincre les citoyens » ; et ce, quels que soient les critères sociodémographiques considérés. De nombreuses personnes interrogées disent avoir souhaité donner leur avis, mais ne pas l’avoir fait principalement pour deux raisons : l’impression que leur avis ne sera pas pris en compte (59%) et la difficulté à trouver le bon espace pour s’exprimer (28%).

Cette nouvelle tendance remet en question le processus de décision dans la sphère publique. Dans un premier temps, et les institutions européennes ont fortement incité les collectivités au niveau local et régional à le faire, ce processus s’est ouvert en associant les « parties prenantes » (entreprises, syndicats, associations professionnelles, de producteurs, de consommateurs, de défense de l’environnement...) Depuis quelques années, nous observons une demande d’ouverture du processus à la participation directe des citoyens, dont les intérêts peuvent être différents de ceux portés par la société civile organisée. Nous observons de nouvelles formes de mobilisation citoyennes, comme le « community organizing » pour [changer les choses autrement que par le vote](#). Et particulièrement sur le thème de l’aménagement du territoire, les citoyens souhaitent [s’impliquer dans les projets](#) qui modifient leur territoire de vie - lieux de travail, de résidence, de consommation et d’engagement. Certains pays sont plus en pointe sur ce sujet, notamment au Canada, la tendance du nouveau gouvernement est [« la consultation comme mode de gouvernance »](#).

## **III. Des outils numériques et traditionnels au service d’une vision partagée du territoire**

### **a. Atouts et limites du numérique**

---

<sup>3</sup> <https://medium.com/@Fluicities/xavier-crouan-vers-l-émergence-d-une-nouvelle-société-menée-par-les-citoyens-ee07a477fac8#.oo61ijqva>

<sup>4</sup> [http://www.opinion-way.com/pdf/sondage\\_opinionway\\_pour\\_20\\_minutes\\_-\\_nouvelle\\_citoyennete\\_nouvelles\\_influences\\_-\\_septembre\\_2015.pdf](http://www.opinion-way.com/pdf/sondage_opinionway_pour_20_minutes_-_nouvelle_citoyennete_nouvelles_influences_-_septembre_2015.pdf)

Pour les actions de démocratie impliquant directement la population, le numérique permet de dépasser certaines difficultés du présentiel. Les consultations, bien qu'ouvertes à tous, ne s'adressent en réalité qu'aux habitants qui peuvent s'y rendre, c'est à dire : ceux qui ont le temps, qui sont disponibles à 18h, qui n'ont pas d'enfants ou qui ont la possibilité de les faire garder, qui peuvent se déplacer jusqu'au lieu de rendez-vous, qui se sentent légitimes de donner leur avis... Le numérique offre une certaine souplesse, les citoyens ont la possibilité de participer quand ils veulent, d'où ils veulent et à leur rythme. Par exemple, en l'espace d'un mois, 21 329 personnes ont participé à la rédaction du projet de loi pour une République Numérique, c'est un travail collectif sans précédent qui n'aurait pu être réalisé par des réunions en présentiel. Le numérique permet de sortir de tentatives de démocratie participative frustrantes, pour les habitants qui ont l'impression de ne pas être écoutés et pour les élus et les administrations qui désespèrent de la lenteur de ces processus.

Cependant, nous ne pouvons pas nous contenter du numérique, car un grand nombre de nos concitoyens en sont exclus : des territoires ne sont pas couverts par le très haut débit, une partie de la population n'a pas d'équipement informatique ou ne sait pas se servir de ces outils. Il est donc essentiel de garder des modes plus classiques d'interaction avec les citoyens (réunions, vote par bulletin, registres dans des lieux publics pour consigner les observations ...) , dans les dispositifs de concertation.

#### **b. Les nouveaux outils numériques et leurs caractéristiques**

Un très grand nombre d'outils numériques ont été créés récemment par des associations ou de jeunes startup pour permettre aux citoyens de donner leur avis, ou plus encore de co-construire les politiques publiques. (Annexe) La majorité des applications développées s'adressent aux villes, qui semblent toujours être le cœur de la vie citoyenne, et proposent d'améliorer la « démocratie participative ». Les plus basiques sont un simple canal d'information supplémentaire vers les citoyens, ou une boîte mail améliorée pour recueillir les avis et mécontentements directement sur smartphone. Ensuite viennent les applications d'interaction, qui permettent aux citoyens de dialoguer directement avec l' élu ou de signaler les dégradations dans la ville. Enfin, les applications les plus abouties permettent aux élus de consulter les citoyens sur un projet ou le budget de la collectivité, avec une chronologie précise de l'avancée du projet, dans l'idée de co-construire l'action publique avec les acteurs concernés.

D'autres applications, à l'échelle nationale cette fois, permettent aux citoyens de participer à la construction des projets de loi ou propositions de loi avec les parlementaires. L'idée est que l'appel à l'intelligence collective permet d'établir des normes de meilleure qualité et avec une plus grande légitimité démocratique. En Islande, une assemblée citoyenne constituante a été tirée au sort pour rédiger [le projet de constitution](#) grâce à l'une de ces plateformes.

Une myriade d'outils numériques vont être développés dans les années à venir. C'est un vecteur d'espoir, mais ils risquent d'être inutiles s'ils ne sont pas intégrés dans un projet qui fait sens pour les décideurs politiques eux-mêmes.

#### **c. Un projet de territoire co-construit à l'aide d'outils adaptés**

Nous constatons un fossé entre les acteurs institutionnels fonctionnant encore dans une logique hiérarchique, verticale et distributive, et les citoyens qui souhaitent s'engager dans une démocratie ouverte, contributive ou collaborative.

Pour éviter que l'écart se creuse et pour donner un nouvel élan à la démocratie locale, il nous semble important d'inclure tous les acteurs concernés par le projet – collectivités, entreprises, société civile organisée et citoyens ; d'utiliser tous les outils dont nous disposons actuellement, numériques et présentiels ; et ce, à tous les échelons, le niveau national devant tenir compte de ce qui se passe localement. C'est un changement culturel qui suppose une modification des pratiques, des processus de décision et surtout de la posture des décideurs publics. Ces nouvelles méthodes de

démocratie impliquante, qui proposent une participation directe des citoyens, ne nuisent pas à la démocratie représentative, bien au contraire elles la renforcent si elles sont bien organisées. L'un des obstacles majeurs à surmonter est la défiance des élus envers des initiatives de groupes locaux qu'ils ne maîtrisent pas, ou envers cet « avis citoyen » qui entraverait leur projet.

Pour y parvenir, cela passe par une sensibilisation des élus au bien fondé de ce type de démarche, une formation spécifique et une valorisation des agents qui mettent en œuvre les dispositifs de participation citoyenne et un accompagnement par des professionnels de la participation.

### **Encadré : tout sur la concertation : pourquoi la faire, quels impacts, quelles conditions de bon fonctionnement**

Une concertation permet de devenir capable d'agir ensemble, de mieux se comprendre, de faire évoluer les comportements.

Pourquoi concerter ? Le besoin de concertation a deux origines principales : l'une est le conflit ou l'absence de dialogue entre deux groupes d'acteurs, l'autre est la volonté de construire un projet que l'on ne peut faire seul. Dans les deux cas, la concertation répond à une démarche de coopération en vue du bien commun.

Les impacts d'une concertation sont multiples et dépassent souvent ce à quoi s'attendait l'initiateur. Il faut bien noter que la concertation n'est pas un processus institutionnel, elle ne mène pas à des accords formels, mais permet justement de faire évoluer ce qui n'est pas institutionnel. Elle a pour fonction de passer de l'affrontement au dialogue, de casser les frontières psychologiques entre groupes sociaux, échelons ou groupes d'acteurs. L'objectif de la concertation doit être l'amélioration du lien social sur un territoire et l'implication des citoyens.

- ⇒ Créer un milieu dialoguant plus que des passerelles sur un sujet : c'est une culture du dialogue que l'on instaure, car les concertations se font en cascade, deviennent une habitude, une méthode.
- ⇒ Le rapport entre citoyens et acteurs publics s'améliore, il ne s'agit pas de définir ensemble des politiques publiques, mais d'amener les agents à mieux collaborer avec les destinataires de l'action publique. Un meilleur dialogue et une meilleure reconnaissance des rôles de chacun : estime de soi pour les citoyens actifs et pour les agents !
- ⇒ Les concertations prennent surtout place dans les interstices de l'action publique : corriger, compléter, assembler, innover, inspirer les politiques publiques.

#### Quelles thématiques ?

La meilleure thématique est le conflit local qui nuit au climat social sur le territoire. Les thèmes les plus fréquents sont l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement durable car ils se prêtent bien à la méthode de la concertation. Ils ne peuvent concerner qu'un type d'acteur ; ils sont propices à la recherche d'une prise de conscience collective et des changements de pratiques.

#### Quelle échelle ?

On constate une grande pertinence de l'intercommunalité, qui a dans sa construction même l'idée de mutualisation, parce que la commune s'avère souvent être trop petite. Le recours à un interlocuteur national (ou niveau supérieur +2) et neutre pour reconnaître l'intérêt de la concertation, la financer et proposer des médiateurs indépendant est souvent la clé du succès. Les acteurs se sentent utiles, soutenus, et l'animateur joue un rôle de tiers garant qui permet de dépasser les clivages politiques ou locaux.

#### Quelles sont les difficultés ?

Une concertation est un processus lent, ce qui le rend difficile à intégrer dans le rythme de l'action publique et encore plus dans le temps électoral ou médiatique. De plus, il existe une myriade d'outils, notamment numériques, qui semblent magiques. Mais la création d'une application et son adoption par une partie de la population connectée n'implique pas nécessairement que les citoyens se sentent impliqués dans les décisions ou l'action de la collectivité.

