

**Patrick Norynberg**

**Une nouvelle ambition  
pour la démocratie  
participative**

**Un éventail de pratiques citoyennes**

**Avec le soutien du CIDEFE et du réseau national  
de la démocratie participative**



5, allée du Torrent – 05000 Gap (France)

Tél. 04 92 65 52 24

[www.yvesmichel.org](http://www.yvesmichel.org)

# Sommaire

Remerciements.....	5
Préambule .....	11
Après la séquence électorale 2014, un impératif : agir pour une révolution démocratique authentique ! .....	11
Première partie.....	17
Démocratie participative, quel contenu, quelle valeur ?.....	19
Le sens à donner aux actions de démocratie participative .....	21
Le contexte général n'est pas favorable .....	24
Combattre la résignation et la culture de l'immédiateté .....	25
Les obstacles à surmonter, les défis à relever....	28
Regagner la confiance du plus grand nombre est fondamental.....	32
Retrouver « les jours heureux ».....	36
Démocratie et droit de vote pour tous .....	40
Intercommunalités, métropoles et démocratie...	42
Deuxième partie.....	45
Des actes pour une participation citoyenne inédite.....	47
Des réalisations, des leviers, quels impacts et quels effets ? .....	48
Faut-il ou non organiser l'administration locale sur un mode participatif ? .....	52

« La démocratie locale est le lieu du renouveau de la démocratie. ».....	57
Une charte pour redonner du pouvoir aux habitants .....	64
Former les habitants, les élus locaux et les professionnels.....	72
Le réseau national de la démocratie participative .....	82
La charte des collectivités impliquées dans la démocratie participative .....	83
Les forums « la démocratie au concret » .....	85
Une nouvelle ambition pour la démocratie au concret.....	86
Une loi pour promouvoir les pratiques de démocratie participative ?.....	88
Troisième partie .....	91
Arrêtez de faire seulement pour et agissez plus avec les gens. Nous irons tous mieux.....	93
Pratiques citoyennes :	
10 repères pour construire une démarche démocratique authentique .....	104
<i>Les citoyens veulent faire entendre leur voix</i> .....	105
<i>Les enjeux de l'exercice de la citoyenneté</i> ....	105
<i>Pour une Sixième République, sociale, solitaire et démocratique</i> .....	106
<i>Répondre aux questions que les habitants se posent</i> .....	107
<i>Apprendre, décider, construire ensemble</i> .....	108
<i>Utiliser des outils, des règles au service du débat démocratique</i> .....	108
<i>Partager le pouvoir, le rendre aux citoyens</i> ..	109
<i>Utiliser les lois existantes, appeler à de nouvelles avancées</i> .....	110
<i>Démocratiser, décloisonner, favoriser les initiatives</i> .....	111
<i>La formation des citoyens</i> .....	112

Conclusion .....	115
Des ressources pour diffuser les bonnes pratiques.....	121
Sites Internet .....	121
<i>Démocratie et citoyenneté</i> .....	121
<i>Quartiers, éducation et initiatives         citoyennes</i> .....	124
Bibliographie.....	127
Du même auteur.....	131
L’auteur .....	132

*La société changera quand la morale  
et l'éthique investiront notre réflexion.*

Pierre Rabhi

## **Le contexte général n'est pas favorable**

Lorsque nous agissons avec ces convictions, nous sommes aujourd'hui à contre-courant des idées dominantes. Il vaut mieux le savoir ! Le contexte actuel n'est pas favorable à l'implication individuelle et collective. Il y a plusieurs raisons à cela selon moi.

### ***Dépasser le modèle sachant/non sachant***

D'abord, choisir de s'impliquer c'est faire un effort, s'engager, prendre des risques, des responsabilités. Je dis souvent que c'est même fatigant ! Notre société, finalement, nous invite peu à cela. Notre conception de la démocratie exclusivement représentative reste par nature fortement délégataire et entretient la délégation de pouvoir, la déresponsabilisation au mieux, au pire le clientélisme. Fondée sur le schéma sachant/non sachant, elle reste sous des formes un peu enrobées, une société de domination de quelques-uns sur le plus grand nombre. Le nombre d'enfants, d'ouvriers ou d'employés à l'université est pratiquement le même depuis la fin des années 1960. Et je ne parle pas des grandes écoles !

L'ambivalence des comportements est aussi forte. Chacun a envie de dire son mot, de peser sur les choses et en même temps, lorsque d'autres font à notre place, à condition que cela corresponde à ce que l'on souhaite, ça nous arrange. L'homme peut être aussi paresseux. Et c'est ainsi que les écarts se creusent entre ceux qui décident, les habitants, les citoyens...

## ***Surmonter les déceptions***

L'expérience collective vécue par nos concitoyens reste la plupart du temps décevante et n'incite pas à donner son avis et à s'investir durablement. Nous avons tous en tête des occasions manquées, des consultations locales ou nationales, alibis, voire des décisions totalement inverses aux revendications du plus grand nombre. On demande un avis aux gens, ils le donnent, et on fait le contraire. Au mieux, on ne revient pas vers eux pour leur indiquer ce qu'on a pris, ou pas, en compte parmi leurs propositions. L'enjeu consisterait aussi à ne pas décevoir ceux qui s'impliquent ou se manifestent d'une façon ou d'une autre en apportant des réponses et des explications aux questions posées.

## **Combattre la résignation et la culture de l'immédiateté**

Le sentiment de résignation, d'inutilité de la démarche ou du projet dans lequel on nous propose de cheminer est grand. Il faut également réussir à vaincre des réticences. Reconnaissons-le, les partis politiques comme les syndicats n'alimentent plus assez le débat public.

Une autre difficulté est celle de l'implication dans le temps. La culture de l'immédiateté, du tout tout de suite et de l'individualisme se heurte au projet collectif qui, lui, s'inscrit souvent dans le temps. Parfois des collectifs se créent mais l'implication a du mal à tenir dans la durée. Il nous faut donc travailler sur le vivre ensemble mais surtout « le faire des choses ensemble », seul moyen de recréer du lien. La démocratie est aujourd'hui spontanée, émotionnelle et on observe une vraie difficulté pour les habitants à inscrire durablement leur engagement dans un collectif, une association, un processus de co-construction. La société du zapping a fait des ravages. Il nous faut en tenir compte dans nos formes de mobilisation mais en même temps, cela constitue

bien une difficulté. Je prône quelquefois le droit à la participation éphémère, de passage... Car après tout, il arrive que l'avis de celui qui va s'impliquer ponctuellement soit tout aussi pertinent voire plus que celui de ceux qui sont présents depuis plus de temps.

### ***Redonner confiance***

La défiance à l'égard des institutions, des fonctionnaires, des politiques est dans beaucoup de têtes, et on le comprend. Les hommes politiques comme les responsables publics devraient montrer l'exemple. Et même si cela reste minoritaire heureusement, c'est le contraire qui se passe ! Il faut donc travailler à la création d'un climat de confiance. Rapprocher les habitants de la chose publique et construire des processus d'éducation populaire. L'abstention gagne du terrain et l'éloignement des organisations collectives traditionnelles, syndicats, partis politiques, associations, est grand. Les chiffres qui suivent le montrent. La dernière séquence électorale avec son taux d'abstention et sa dérive extrême constitue un véritable séisme que nous avons le devoir de surmonter.

### ***Montrer l'exemple***

On compte aujourd'hui seulement 500 000 personnes adhérentes à un parti politique ! La crise de la « classe » politique est bien réelle. Plus de 55 % des députés sont des fonctionnaires. Ils représentent un peu plus de 5 millions de la population active dans notre pays, soit un peu plus de 10 % des actifs. 45 % sont issus de professions libérales, principalement médecins et avocats. Seul 1 % sont des ouvriers alors qu'ils représentent plus de 20 % de la population active ! Aucun privé d'emploi, précaire... Très peu ou pratiquement pas d'employés ! Si on fait le compte de femmes, on se situe à 27 %. Nous sommes très loin encore de la parité.

## Les obstacles à surmonter, les défis à relever

*Les grands nous paraissent grands parce que nous sommes à genoux. Levons-nous.*

Jean Jaurès

Je souhaite ici brièvement souligner quelques idées-forces. Elles sont précisées et argumentées ensuite dans la seconde partie du livre.

### **« *Passer d'une république censitaire à une république du sens* »**

Cela signifie qu'il faut toujours veiller à donner du sens à nos actions, à produire de la connaissance, des idées. La plupart de nos activités et actions en milieu professionnel, par exemple, sont aujourd'hui pensées d'abord sous l'angle de la gestion financière et juridique. La question que l'on se pose c'est d'abord combien ça coûte ? Puis, quelles sont les conséquences juridiques ? On ne se pose plus ou trop rarement, la question du pourquoi faire et surtout en quoi cela répond ou pas aux besoins des gens vers qui l'action est destinée. La dictature du financier, du juridique comme de la norme, bloque ou freine les initiatives, démotive les acteurs, empêche toute créativité. Nous sommes malades de cela.



### ***Rechercher l'épanouissement individuel et collectif***

L'engagement dans une démarche de démocratie participative devrait avoir pour principal objectif de favoriser l'épanouissement personnel et collectif des personnes avec lesquelles on engage un travail collaboratif. À ce niveau, beaucoup reste à faire, car trop souvent c'est plutôt pour se donner bonne conscience que l'on concerte. Voilà le vrai problème. Voilà ce qui crée du ressentiment. Les gens ne sont pas idiots. Ils sentent bien et très vite si l'on se situe dans une démarche authentique ou alibi. Voilà pourquoi la démocratie participative n'est surtout pas de la communication. C'est une volonté politique avec des valeurs, du sens et la détermination à s'engager dans un processus épanouissant. Redonner du pouvoir d'agir et d'intervenir aux habitants peut devenir alors une priorité de l'action publique. De même que le partage des savoirs et des connaissances qui en sont l'essence.

C'est cette ambition que je distille passionnément et patiemment, partout où l'occasion m'est donnée. Je suis persuadé que faire tout autre chose produit l'effet inverse à celui attendu.

## Des actes pour une participation citoyenne inédite

Nous vivons une crise profonde de la représentation politique depuis de nombreuses années. L'abstention est massive depuis 35 ans aux élections, notamment dans les milieux populaires. Tous les records ont été battus aux dernières élections municipales de mars 2014. Dans des grands quartiers populaires, on descend sous le seuil des 35 % de votants alors qu'il y a plus d'inscrits. La France compte 43 millions d'électeurs et on estime à 5 voire à 8 % le nombre de non-inscrits, ce qui représente 2 millions de personnes ! Comment pourrait-il en être autrement alors que de plus en plus de citoyens et d'habitants se sont progressivement marginalisés au plan politique, bien que représentant la majorité de la population ? Ils ne peuvent plus faire entendre leur voix.

C'est une grave crise de la délégation de pouvoir, alors qu'il n'est pas envisageable aujourd'hui qu'un élu se contente de mettre en œuvre son projet sans y associer les habitants. **Nous sommes au cœur d'une machine à déresponsabiliser entraînant une crise de confiance, un rejet de la politique et un recul de la citoyenneté.** Pourtant, il s'agit de l'investir avec une ampleur, une force, un contenu inégalés. C'est toute la question de la construction d'une véritable démocratie participative authentique qui doit mettre en son cœur le partage des pouvoirs, des savoirs et des connaissances. On ne peut plus se contenter de faire survivre les formes

classiques de la représentation politique avec une légitimité et une efficacité plongées dans une spirale du déclin. Ni même d'une réponse partielle et limitée qui ne partage pas vraiment les pouvoirs de décision et qui conforte en réalité les causes mortifères de l'actuelle délégation de pouvoir.

**C'est une crise de la représentation car le système est miné de l'intérieur** par le cumul des mandats, un mode électoral majoritaire basé sur le déni de la représentation proportionnelle, par l'insuffisance de la parité, par la corruption de certains élus et responsables, par l'absence ou l'insuffisance d'écoute, de dialogue, de proximité, par des formes de clientélisme, par des promesses non tenues.

Dans ces conditions, la participation réelle et active des citoyens est limitée. **Il y a quasi-absence d'instruments, de pratiques, de processus de participation citoyenne entre deux élections.** Pour démocratiser radicalement la démocratie, le chemin est immense...

Il est temps de sortir des formules incantatoires sur la démocratie pour commencer à la mettre concrètement en acte par une participation citoyenne inédite tout en revivifiant une démocratie représentative reconstruite. Il est temps de s'engager dans une nouvelle ère de la démocratie, axe d'un mouvement d'émancipation sociale et politique, à tous les niveaux de la société.

## *Partager le pouvoir, le rendre aux citoyens*

La spécificité d'une approche authentique dans ce domaine : épanouissement individuel et collectif des personnes.

Partager le pouvoir, c'est accepter de céder un peu du sien. Cela ne remet nullement en cause la nécessité de l'arbitrage du politique. Mais l'égalité entre habitants, élus et professionnels n'existe que si tous disposent des mêmes informations. Faute de quoi, les habitants se sentent écartés des décisions. Partager le pouvoir, c'est offrir à chacun les mêmes chances de défendre son point de vue. Cela ne peut se faire sans l'aide technique nécessaire qui permet de mener sa propre expertise sur un projet.

Il faut aller plus loin que l'échange ou la concertation en donnant également aux habitants la possibilité d'intervenir sur les choix financiers, économiques et le

contrôle des décisions. Partager le pouvoir, c'est aussi ouvrir une porte sur les lieux où s'opèrent les choix, en acceptant la participation des habitants à tous les échelons de décision. Les expériences de budget participatif qui permettent aux habitants de choisir la nature des travaux, une partie des investissements du quartier ou de la commune sont des terrains d'expérimentation grandeur nature.

D'autres formes de partage de pouvoir sollicitent la confiance et la prise de responsabilités : Fonds de participation des habitants<sup>25</sup>, conseils de jeunes, observation des engagements...

### ***Utiliser les lois existantes, appeler à de nouvelles avancées***

ou les politiques publiques, devons-nous en rester là ?

Des lois ont modifié le cadre juridique des politiques publiques, incitant à la participation des habitants mais il faut aller beaucoup plus loin ! La loi du 27 février 2002 dite de démocratie de proximité instaure une obligation pour les villes d'au moins 80 000 habitants de créer des conseils de quartier. Leur composition est définie par le conseil municipal, ils sont présidés par un élu. Un rapport annuel est transmis au conseil municipal. Ne pourrait-on pas abaisser considérablement ce seuil, voire imposer cette obligation partout ? La loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 18 janvier 2001 fixe de nouvelles règles sur la concertation en urbanisme et dans l'habitat social. Elle généralise la concertation avant toute élaboration ou révision d'un plan local d'urbanisme (PLU). La population est désormais entendue tout au long de la procédure. Elle renforce également la concertation entre bailleurs et locataires. Un plan de concertation doit être

---

25. Cf. *Projet d'habitants et démocratie locale*, Gérard Leval, éditions Yves Michel, mars 2014, 243 pages.

établi sur l'ensemble d'un patrimoine, d'un bailleur avec les représentants des locataires de son parc.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine adoptée le 21 février 2014, simplifie la géographie prioritaire, crée de nouveaux contrats de ville et améliore la participation des habitants. Dans son article 7, elle institue des « *conseils citoyens* » pour les associer à la définition de la politique de la ville. Ils seront composés d'habitants tirés au sort dans deux listes, l'une composée de femmes, l'autre d'hommes, et de représentants des associations et des acteurs locaux. Le préfet reconnaîtra la composition du conseil citoyen et lui accordera si nécessaire la personnalité morale. La loi prévoit également la création de « *maisons de projet* » dans toutes les opérations de rénovation urbaine. Ces mesures sont accompagnées d'un renforcement de la formation des habitants, des associations, des élus et des professionnels au « pouvoir d'agir ». Enfin, les démarches administratives et le financement des associations sont simplifiés, notamment en mettant en place des financements sur trois ans pour les actions structurantes.

Dans les entreprises, de nouveaux droits sont aussi à conquérir pour les salariés qui doivent pouvoir décider des choix stratégiques en termes de gestion et de politique de développement. L'intervention citoyenne des salariés doit être un élément moteur de la démocratie participative dans l'entreprise, alors que l'on a confisqué les droits existants des salariés toutes ces dernières années !