

*Est-il besoin de le rappeler ? La démocratie participative n'est pas un gadget pour élus désireux de recoller les morceaux avec leur population. Elle se présente davantage comme l'aboutissement ultime de la logique de décentralisation et de déconcentration du pouvoir politique. Sur le terrain, c'est une pratique qui, si elle a déjà fait ses preuves, doit encore dépasser certaines difficultés. Urbis a enquêté.*

# La démocratie participative en action



Ph. ville de Dunkerque

La démocratie participative a connu son heure de gloire durant la campagne présidentielle. Mais avouons qu'elle recouvre un concept difficile à définir précisément ! Michel Koebel, sociologue, maître de conférences à l'université de Reims Champagne Ardennes, l'a fait pour nous. Il distingue deux mouvements dans la démocratie participative. « L'un est ascendant, issu des citoyens : manifestations, réunions, formation d'associations, pétitions...

*Ces mobilisations spontanées, parfois violentes, n'aboutiront pas toujours à quelque chose de concret, mais font partie de la démocratie participative à partir du moment où elles sont prises en compte par le pouvoir. »*

L'autre mouvement est descendant, « c'est l'octroi de parole, de droits, de la part du pouvoir ». Cette forme de démocratie parti-

cipative peut être menée de manière plus ou moins poussée. Pour y voir clair, quatre dimensions sont à prendre en considération.

**1 L'information.** - C'est la base minimale de la démocratie participative : une collectivité (ville, communauté urbaine, région, État...)

réalise un projet de a à z et en informe la population. Ceci n'implique pas nécessairement de débat avec les habitants, juste une volonté de transparence des actions. Mais la qualité de l'information, et notamment son accessibilité, s'avère un élément décisif du fonctionnement démocratique : la loi prévoit ce minimum d'information en direction de la population, notamment lors des conseils municipaux ou communautaires.



**2 La concertation.** - Le projet, toujours entièrement réalisé par la collectivité, est cette fois présenté à la population. La collectivité recueille les avis, puis modifie éventuellement le projet selon les remarques. Pour certaines réalisations d'importance, comme la construction d'une autoroute, d'un aéroport, la concertation est prévue dans le cadre de la loi. La Commission nationale du

débat public (CNDP), une autorité administrative indépendante, entre en jeu. Elle est « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » La participation du public peut prendre la forme d'un débat public ; celui-ci portant sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Un tel débat vient justement d'être lancé à Dunkerque. Il concerne la construction d'un terminal méthanier par le Port autonome de Dunkerque et EDF : un projet industriel destiné à accueillir des navires transportant du gaz naturel liquéfié en vue de son traitement et de son introduction dans le réseau de transport terrestre de gaz. La première réunion publique



d'une série de huit) sur le sujet s'est tenue début octobre au Kursaal (lire plus loin l'interview d'Yves Mansillon, président de la CNDP).



Ph. ville de Dunkerque

**3 Les conseils de personnes désignées.** - A un stade plus avancé, la démocratie participative peut s'incarner dans des conseils de personnes désignées, autorisés à prendre en charge des actions de proximité et à gérer des budgets. Les conseils communaux de la ville de Dunkerque (créés en 1990 et nommés jusque 1995 « conseils de quartiers ») appartiennent à cette catégorie. Au nombre de cinq (Petite-Synthe, Malo-les-Bains, Dunkerque-Centre, Dunkerque-Sud et Rosendaël), ils sont chacun constitués de 35 membres, nommés par les groupes politiques siégeant au conseil municipal. « J'essaie de me mettre dans un rôle de repré-

## Robin des Villes

Lors de sa création, par un mouvement d'étudiants en architecture, en 1997, l'association lyonnaise Robins des Villes se donne pour but « d'informer, de sensibiliser de faire participer le grand public aux questions d'aménagement, d'architecture et d'urbanisme ». C'est en 2000, à l'occasion de la destruction de la "muraille de Chine", vaste immeuble situé à Saint-Étienne, que l'association propose un projet de concertation à la municipalité. À l'hiver 2000, la communauté urbaine de Montceau-les-Mines le mandate pour traiter la question de la participation des habitants et réaliser une étude sociologique dans le cadre du projet de ville.

Cette activité se renforce au cours des ans, les Robins des Villes jouant le rôle de médiateurs entre les municipalités et les habitants. « Nous essayons de mettre en avant les habitants, explique Bertrand Ruscassie, salarié de l'association. Il n'est pas toujours facile pour les techniciens ou les élus de discuter, de se remettre en cause... De plus, il faut leur faire comprendre que s'ils recueillent les avis sans en tenir compte, ou au moins sans expliquer pourquoi ils ne peuvent pas en tenir compte, l'effet sur la population concernée est très négatif. » Les Robins des Villes animent également des structures où les habitants réfléchissent autour des problèmes de développement de la ville puis proposent des solutions. « Ce n'est pas facile, comme Bertrand Ruscassie, il faut prendre le temps d'expliquer la culture de l'urbanisme, ses outils, ses contraintes. Les participants se rendent alors compte qu'il n'y a pas de "solution miracle" mais un compromis à trouver. »



Ph. ville de Dunkerque



sentation; je suis un témoin et un relais, raconte Thierry Digirolamo, conseiller communal à Rosendaël. *J'alerte sur les préoccupations des habitants et je transmets les résultats des délibérations communales. Lors des conseils, nous sommes également amenés à gérer des budgets. Bien que notre instance soit uniquement consultative, nos avis sont toujours respectés – même sur le sujet délicat de la circulation. En plus de l'amélioration de la vie démocratique locale, cette expérience m'a fait prendre conscience de la complexité de certains problèmes urbains, du temps et des moyens nécessaires pour trouver et appliquer une solution.* »



**4 La coproduction.** - La forme la plus poussée de la démocratie participative réside dans la coproduction de solutions avec les habitants. Dans l'agglomération dunkerquoise, les ateliers de travail urbain (ATU) et les ateliers de vie de quartier (AVQ) répondent à ce schéma : au fil de réunions régulières, la puissance publique et les habitants élaborent



ensemble un projet, du début à la fin. L'exercice est exigeant pour tous les participants. Voilà pourquoi, comme l'explique Pascale Ramaën, présente depuis les débuts de l'ATU de la Tente Verte en 2000, « il n'est pas facile de mobiliser les gens, pris dans leurs soucis, leur travail. » On touche ici l'une des premières limites de la démocratie participative : faire venir les gens aux réunions. Les médias, municipaux ou pas, ont un rôle à jouer en la matière. Force est aussi de constater que les habitants qui participent ont plus ou moins le même profil : les retraités sont plus nombreux que les actifs, les hommes que les femmes, les instituteurs que les maçons. Les chômeurs et les précaires étant peu ou prou absents. Ce manque de représentativité de la population, c'est l'un des grands défis que la démocratie participative devra relever : ses différents dispositifs peinent à mobiliser les jeunes et les catégories sociales défavorisées, dont les préoccupations sont donc sous-représentées.

### Dépasser les difficultés

Autre obstacle : « Au début, les personnes viennent pour exposer les problèmes qui les touchent directement, sans se préoccuper d'avoir une vue plus globale. Au fur et à mesure, tous évoluent, prennent conscience de l'importance de l'intérêt général – au lieu de leur intérêt particulier », indique Pascale Ramaën. Cette évolution demande du temps et se fait au prix de débats parfois houleux. Au cours de ces réunions où sont rassemblés élus, techniciens, habitants, il faut trouver un langage commun – exempt de jargon technique – pour que tous puissent s'exprimer. C'est pourquoi il est intéressant qu'une structure neutre (*lire l'encadré sur les Robins des villes à Lyon*) joue le



rôle de médiateur entre les différentes parties, prenant le temps d'expliquer les notions d'urbanisme en jeu. À elle également de veiller à ce que ces instances ne deviennent pas la chambre d'expression de groupes d'intérêts, corporatistes ou politiques, mais restent bien centrées sur les problèmes du quartier. De la même manière, les gens les plus riches ou les plus cultivés parviennent parfois à confisquer les débats, grâce à leur assurance ou à leur aisance dans la prise de paroles. Loïc Blondiaux, sociologue, note qu'on assiste souvent à des essais de légitimation – « Je suis directeur de l'école, président de l'association... » – qui donnent beaucoup d'importance à l'ordre social. De façon "naturelle", des règles s'établissent – parler clairement, ne pas crier, ne pas bafouiller, etc. – et cette "bien-séance" laisse de côté les personnes plus défavorisées sur le plan culturel. « J'oublie mes partis pris idéologiques, politiques, j'oublie mon métier, mon appartenance à un quartier pour éviter de prendre des décisions favorisant plus l'un que l'autre. J'essaie de considérer le bien collectif », confie pour sa part Thierry Digirolamo.

### Pour un pouvoir réel

C'est une autre condition primordiale pour que l'exercice fonctionne : le pouvoir donné aux habitants ne doit pas rester uniquement symbolique. « Dans la plupart des villes, les effectifs de ces instances sont faibles car ce sont des chambres d'enregistrement, dénuées de pouvoir, dont la municipalité profite pour faire de la

## « La France de demain se dessine sous nos yeux »

Yves Mansillon est le président de la Commission nationale du débat public (CNDP), une instance indépendante qui occupe une place importante dans le processus de démocratie participative.

### - « Quelle est la mission de la CNDP ?

- La CNDP, dont les 21 membres sont des élus, des hauts magistrats et des représentants de la société civile, a pour but d'assurer la participation du public dans toute sa diversité à l'élaboration des grands projets d'équipements d'envergure nationale. Face à un projet d'autoroute par exemple, il faut que toute la population soit non seulement informée, mais aussi en mesure de donner son avis. Ceci n'étant pas réservé aux élus ou aux grands de ce monde.

### - De quels moyens disposez-vous pour y parvenir ?

- Nous en avons toute une gamme. La première étant de glisser des éléments d'informations directement dans les boîtes aux lettres des habitants. Il nous est déjà arrivé d'en distribuer 2 millions d'exemplaires de cette manière ! Nous disposons d'un site Internet où nous avons la possibilité de créer des forums de libre expression, des espaces où les gens peuvent à la fois poser des questions, donner leur avis, déposer des contributions écrites... Nous avons aussi largement recours aux médias dans leur diversité. Le moyen le plus visible de notre action reste cependant la tenue de réunions publiques, qui abordent successivement tous les aspects du projet : les enjeux économiques, environnementaux, sociaux...

### - Quelles difficultés rencontrez-vous pour parvenir à remplir votre mission ?

- Nous essayons de prévenir les difficultés les plus prévisibles car récurrentes. Notre véritable problème, c'est de faire en sorte que le maximum de gens s'expriment. Nous demandons ainsi aux collectivités, qui possèdent souvent des journaux, de parler du sujet dans leurs colonnes. Les réunions publiques sont annoncées deux ou trois fois par la presse, des tracts et des affiches sont aussi distribués. Lorsque nous constatons l'absence d'une catégorie de personnes, des industriels par exemple, nous sommes susceptibles d'interpeller la CCI. Les résultats sont de toute façon inégaux selon les projets. Le public des réunions publiques varie entre 1.000 et 10.000 personnes. Les sites Internet, eux, sont de plus en plus fréquentés, environ

50.000 connexions en moyenne. Nous fonctionnons sur le principe de la transparence : tout est public, mis en ligne sur le site et sera remis à la clôture du débat au maître d'ouvrage.

### - Quelles sont les obligations du maître d'ouvrage justement ?

- Notre mission consiste à éclairer le maître d'ouvrage en lui apportant tous les éléments nécessaires avant qu'il n'arrête sa décision; en contrepartie, ce dernier a l'obligation de rendre sa décision publique trois mois après la fin du débat public. C'est l'un des gros progrès de la loi actuelle : auparavant, certains projets restaient en suspens sans que l'on sache s'ils étaient abandonnés ou en sommeil.

### - Que vous évoque le débat qui s'est ouvert à Dunkerque sur le projet d'un terminal méthanier ?

- Ce qui est très intéressant, c'est de constater que la Commission a été saisie pour trois projets de ce type en même temps : Dunkerque, Le Havre et Bordeaux. Cela correspond à une orientation nouvelle de la politique énergétique française (suite au blocage des canalisations russes il y a quelques mois), visant à plus d'indépendance vis-à-vis de l'approvisionnement terrestre et à donner la possibilité de transporter du gaz liquéfié, c'est-à-dire du méthane.

### - La CNDP dispose donc d'un bel observatoire sur ce qui se passe en France !

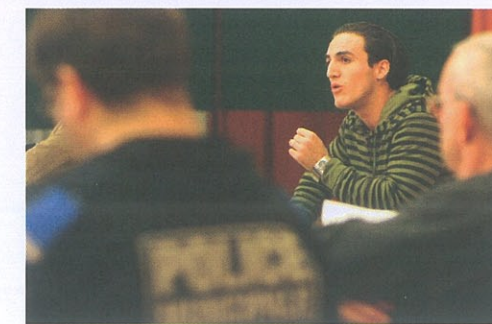
- Oui et même plus : nous avons la vision de la France de demain car nous voyons les grands projets se dessiner. C'est passionnant. Bientôt des débats vont s'ouvrir sur le prolongement de l'A 16 en région parisienne, le contournement autoroutier de Toulouse, les projets de modernisation de très grosses stations d'épuration... »

Pour en savoir plus, [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)



communication », estime Michel Koebel. Légalement, la décision finale revient effectivement toujours à l'élu. Cependant, si ce dernier ne tient pas compte des propositions exprimées dans le cadre de la démocratie participative, les habitants cessent rapidement de participer, voire, entrent en opposition avec lui. En revan-

che, lorsque habitants et politiques respectent la règle du jeu, les choses se passent généralement bien et aboutissent à des réalisations constructives. « Le bilan est positif, parce que nous avons appris beaucoup, mais également parce que nos propositions ont débouché sur des réalisations concrètes », témoigne Pascale Ramaën. ■



Ph. ville de Dunkerque