

Construire une démocratie exigeante

Par Jo Spiegel

Maire de Kingersheim
Président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération
Conseiller Général du Haut-Rhin

Quand la démocratie se résume essentiellement à l'élection (par la séduction), quand elle se cristallise le plus souvent dans des enjeux partisans (par la posture), quand elle est trop peu citoyenne et presque jamais implicative et quand, en plus, les résultats ne sont que rarement au rendez-vous des promesses, il ne faut pas alors s'étonner du désenchantement grandissant à l'égard de la politique et du discrédit jamais à ce point atteint à l'égard des élus.

J'ai la conviction que la politique peut reprendre ses lettres de noblesse et que le temps électoral peut reprendre sens, si le temps de l'action est enrichi par des allers-retours fréquents et construits entre les élus et les habitants.

C'est le défi de la démocratie d'élaboration et d'implication. Une démarche exigeante qui se revendique d'être lente, édifiante et interactive (partagée).

C'est cette conviction qui a conduit le Conseil Municipal de Kingersheim à lancer en 2004 les Etats-généraux permanents de la Démocratie. A bâtir en 2006 la Maison de la Citoyenneté. A construire depuis près de dix ans des parcours démocratiques et citoyens exigeants, à travers la création de conseils participatifs.

I. Les conseils participatifs : pierre angulaire de la démarche de participation

Leur mise en place

Les conseils participatifs sont créés à chaque fois qu'un projet est mis en agenda à l'initiative de la Ville ou des habitants. Les projets portés par la Municipalité font partie du contrat municipal sur la base duquel elle a été élue.

Leur composition

Les conseils participatifs réunissent autour des élus et de leurs collaborateurs tous ceux qui ont quelque chose à dire et à partager dans le processus démocratique de la prise de décision. L'idée majeure est de réunir des acteurs qui traditionnellement ne se rencontrent jamais pour leur permettre de cheminer ensemble, de plain-pied et dans la durée.

Ainsi, les conseils participatifs regroupent habitants volontaires ou tirés au sort, représentants du monde associatif, social, économique, experts, élus et collaborateurs.

Pour permettre une démarche de haute qualité démocratique, leur nombre se situe entre 60 et 80 participants regroupés en trois collèges : le collège des habitants, celui des partenaires associatifs, institutionnels et sociaux-économiques, celui des élus et de leurs collaborateurs.

Leur rôle

Il est de prendre en charge la phase décisive de réflexion, de débat, de concertation et de coproduction qui prépare à la phase de décision, portée par le Conseil Municipal. Pour cela, les membres des conseils participatifs s'engagent à respecter une charte de la participation démocratique qui précise les engagements de chacun et qui invite à une éthique de la discussion.

Leur philosophie

Les conseils participatifs visent à la fertilisation des points de vue et à la construction de compromis dynamiques.

Pour cela, les membres des conseils participatifs sont épaulés et accompagnés par des animateurs-ingénieurs du débat public, indépendants de la Mairie.

Ceux-ci ont pour mission :

- d'encourager l'examen de tous les paramètres (juridiques, budgétaires, etc.) qui rentrent dans une décision publique,
- de croiser toutes les ressources : celles de l'expert, celles de l'habitant usager, celles du gestionnaire,
- d'autoriser toutes les approches : celle de l'utopie (le rêve), celle de la résistance (l'indignation), celle de la régulation (l'engagement).

Les conseils participatifs traitent de sujets qui touchent les gens : il en va des préoccupations de la vie quotidienne jusqu'à la mise en œuvre du Plan Climat Energie Territorial de l'agglomération, en passant par les projets structurants du contrat municipal.

Sur tous ces sujets, leur implication débouche toujours sur des réalisations concrètes, réelles, visibles, évaluables. La démarche constitue à l'évidence un puissant levier de participation des habitants.

C'est dans cet esprit qu'une vingtaine de conseils participatifs se sont réunis lors de ces dix dernières années. Ils ont traité de questions aussi diverses que le projet « Voie Médiane » (sédentarisation des Manouches), la rénovation de la salle des fêtes, la construction de la Maison de la Citoyenneté, le projet de lieu de culte musulman, la Maison de la Petite Enfance... et, à l'initiative des habitants, de toute une série d'enjeux, comme les espaces de jeux, la circulation, la sécurité routière, etc.

II. Réussir l'élaboration partagée des projets

Dans l'aller-retour entre la pratique et la réflexion, les conseils participatifs ont qualitativement progressé. Les conseils participatifs de l'écoquartier Améco, du parc public, de la révision du PLU (Plan Local d'Urbanisme) ont été organisés en tenant compte d'un certain nombre d'éléments qui apparaissent aujourd'hui comme des conditions de réussite de cette démarche exigeante.

La base démocratique la plus large possible

La mise en agenda d'un projet ou d'un sujet de débat fait toujours l'objet préalablement d'une campagne d'information de la population. Tous les supports sont utilisés : le magazine d'information et le site Internet de la Ville. De même, une information SMS est envoyée par la mairie aux quelques mille foyers qui ont adhéré gratuitement au dispositif.

Et c'est toujours un forum d'information et de débat, organisé à la Maison de la Citoyenneté, qui initie le parcours collaboratif.

Le souci de la représentativité

Les trois collègues du conseil participatif sont d'une manière générale de nombre égal. Nous veillons à ce qu'aucune association et qu'aucune institution ne soient oubliées dans le collège ad hoc. Le collège des habitants est formé, pour les deux tiers d'entre eux, de volontaires qui déclarent leur candidature à l'issue du forum-débat. Un quart des participants volontaires est

toujours promis aux habitants les plus concernés, comme par exemple les riverains d'un projet. Il est constaté que les gens qui se déplacent au forum-débat sont majoritairement de jeunes retraités. Peu de jeunes, peu de cadres, peu de gens modestes, peu d'habitants issus de l'immigration. C'est la raison pour laquelle le dernier tiers du collège des habitants est tiré au sort, en présence des responsables des groupes politiques du Conseil Municipal. Il est à noter qu'en moyenne pour trente personnes sollicitées parmi les habitants tirés au sort, seules cinq personnes donnent leur accord.

L'exigence de « l'éducation populaire »

Il n'y a pas de débat constructif possible si l'ensemble des membres n'a pas le même niveau d'appropriation et ne partage pas le même sens des mots.

Le parcours citoyen est donc toujours initié par un cycle plus ou moins intense, plus ou moins long, d'information et de formation. Ainsi, les habitants du conseil participatif de la révision du Plan Local d'Urbanisme ont été conviés à deux temps forts de formation et de sensibilisation.

Le premier a été consacré à appréhender le cadre plus général dans lequel s'inscrit notre réflexion. Le cadre planétaire avec Johannesburg, Kyoto, Cancun. Le cadre national avec le Grenelle de l'environnement et la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain. Le cadre de l'agglomération avec le Schéma de cohérence Territorial, l'Agenda 21, le Plan Climat ou encore le Programme Local de l'Habitat et le Plan de Déplacement Urbain.

Dans un deuxième temps, les participants ont été sensibilisés, grâce à une exposition très intéressante sur les « Villes rêvées, villes durables », à la question de la densité, c'est-à-dire à l'équation qui permet de conjuguier le besoin de logements et le désir de nature.

Un ingénieur de débat public

Pour tous les projets d'envergure, la Ville se fait accompagner par un assistant à maîtrise d'ouvrage. Le choix se fait sur la base d'une double exigence. Celle d'une très bonne expertise en matière de développement durable. Celle d'une très bonne capacité à entendre les habitants et à faire émerger la parole. L'assistant ne doit pas chercher à persuader ou à convaincre. Tout en proposant des pistes, il doit au contraire mettre les membres des conseils participatifs en situation de réfléchir, de débattre, de proposer. Il est une des clés de la qualité du parcours démocratique. Il en est l'instituteur.

La clarté du périmètre démocratique

Pour chaque sujet abordé, il faut commencer par l'affirmation du sens. Pour qui ? Pour quoi ? Pourquoi ? Quelles finalités, quelles valeurs, quels objectifs ? C'est par cette question de la clarté du périmètre démocratique que tout commence. Elle ne collectionne pas les envies ou les désirs contradictoires, mais elle interroge le bien commun.

Il appartient donc au politique d'indiquer clairement ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. C'est la condition de crédibilité du processus de participation et la marque de respect pour ceux qui y adhèrent.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de construire des logements sociaux pour répondre aux obligations de la loi, le périmètre démocratique se limite à l'information. Point besoin de conseil participatif.

Et lorsque ceux-ci sont créés pour mettre en œuvre les projets du contrat municipal, le périmètre démocratique prend soin de ne pas contredire la promesse électorale.

La démocratie de participation n'a pas vocation à se substituer ou à s'opposer à la démocratie électorale. Mais à l'enrichir. Elles doivent se féconder dans l'éthique de l'agir public : dire ce qu'on fait et faire ce qu'on dit.

Entre le « dire » et le « faire », il y a tant à partager dans la réflexion, dans le débat, dans la coproduction.

La restitution vers la population

La haute qualité démocratique des débats impose un panel restreint de participants. Guette alors le même risque de décalage avec la population que celui que rencontrent les représentants du suffrage universel.

Il est donc essentiel que le cheminement vécu par les membres du conseil participatif puisse être régulièrement partagé par la population. D'où l'importance d'un retour récurrent d'informations, à la fois pédagogique et exigeant : partage du sens, explication des enjeux, clarté des objectifs, processus de maturation (comment en est-on arrivé, par exemple, à tourner le dos à des idées reçues, à des approches égoïstes ?), confrontation et fertilisation des points de vue. Ce partage d'informations fait partie de la mission des conseils participatifs, avec le soutien du service communication de la mairie. Cette exigence de transparence et d'information est essentielle et donne tout son sens à l'organisation de forums-débats ouverts à toute la population et qui ponctuent le travail du conseil participatif. Le forum-débat est l'occasion donnée aux habitants d'interroger, d'interpeller, de critiquer le travail réalisé par les membres du conseil participatif. L'expérience montre que ce moment est le plus sensible et le plus délicat à gérer. Mais il constitue en réalité une nouvelle chance d'élargissement et d'approfondissement du débat. Il donne en général à la recherche du compromis dynamique un coup d'accélérateur. Tout processus d'élaboration collective s'épanouit pleinement dans une démarche interactive.

III. Les valeurs démocratiques

Les valeurs portées par les conseils participatifs sont celles d'une démocratie lente, interactive et édifiante.

Une démocratie lente

Alors que notre société est mue par la démocratie d'opinion, changeante au gré des vents, par la culture de l'instant qui est aussi, souvent, une culture de l'instinct, par la dictature de l'immédiat qui oublie les grands enjeux de l'avenir, il faut résolument militer à contre-courant.

Ce qui est consubstantiel à la démocratie d'élaboration, c'est d'aller au fond des choses. C'est cheminer le temps qu'il faut et interroger ainsi tous les paramètres d'une décision publique. D'intégrer ce qui en fait la spécificité et la difficulté.

La complexité d'abord : aucun sujet abordé dans l'agir public n'est simple. Aucune réponse ne se fait par un claquement de doigts.

L'altérité ensuite : chaque jour nous perdons un peu le sens de l'autre : l'autre qui est différent, l'autre qui est un voisin, l'autre qui est un enfant qui joue, l'autre qui est un enfant qui héritera de la planète.

Le temps long de l'agir public enfin : le développement durable, c'est de ne plus rien décider qui soit préjudiciable aux générations futures.

Il nous faut donc revendiquer une démocratie lente. C'est une démocratie qui commence par parler vrai et énoncer clairement, qui prend le temps, qui regarde loin, qui préfère envisager et construire plutôt que dévisager les choses et les hommes.

De cela, il faut retenir que **la démocratie est d'abord maturation.**

Une démocratie interactive

Quand on regarde comment se prend une décision dans l'espace public, les modèles référents sont le plus souvent ceux de la verticalité, du côtoiement ou de l'affrontement, de la vérité préétablie et de l'approche systématique. Ne faut-il pas, au contraire, favoriser le débat de plain-pied, la rencontre, la coproduction, la fécondation des points de vue, la fertilisation des regards ; c'est-à-dire une approche systémique, plus conforme à la diversité, à la réalité et à la complexité de l'agir public ?

Il me semble donc que la démocratie d'élaboration et d'implication se doit d'être interactive.

Interactive, dans les allers-retours fréquents et construits entre les élus, les habitants et tous ceux qui peuvent apporter leur expertise. L'originalité des conseils participatifs est de faire travailler ensemble et de plain-pied les acteurs qui ont l'habitude de s'ignorer, de s'affronter ou de réfléchir dans des démarches parallèles. Des acteurs qui se côtoient sans jamais se rencontrer, pour s'écouter, dialoguer, échanger, coproduire. Le Grenelle de l'environnement fait exception à la règle. Il s'agit en réalité de travailler à une fécondation mutuelle des approches politiques, techniques et citoyennes.

Que serait en effet la commande politique sans l'expertise technique ?

Que serait le point de vue des techniciens ou des spécialistes sans le vécu et l'intuition des habitants et des usagers ?

Que serait l'envie des habitants sans une commande politique qui donne sens ?

Interactive aussi, dans l'exploration de toutes les gammes d'une grammaire démocratique aboutie. Il s'agit en effet d'explorer des gammes de plus en plus exigeantes : l'information, l'écoute, le dialogue, la participation, l'implication. Il me semble en effet que l'exigence la plus aboutie de la démocratie, c'est l'engagement, à travers l'implication personnelle ou collective.

L'expérience montre qu'il faut exceller dans chacune des gammes pour faire progresser les autres, et qu'il faut organiser un aller-retour constant entre chacune d'elles. Mieux informer pour mieux débattre, pour mieux élaborer, pour mieux s'impliquer. Et vice-versa.

Il s'agit là d'une des conditions de réussite d'un processus de haute qualité démocratique. A contrario, quand la démocratie se réduit à la seule décision ou à un semblant de consultation et un minimum de communication, nous nous condamnons à rester des analphabètes de la démocratie, avec les conséquences que nous connaissons.

Interactive enfin, dans la fertilisation de trois attitudes toujours à l'œuvre dans le cheminement qui mène à un point de vue ou à une décision. Je pense aux trois cultures dont parle Jean-Baptiste de Foucauld : « l'utopie, la résistance et la régulation ».

Dans notre pays, ces trois attitudes culturelles ou politiques ne cessent de s'ignorer et de s'affronter.

Dans le cheminement des conseils participatifs, l'ambition est précisément de les fertiliser. Car, en réalité, pour progresser vraiment, nous avons besoin à la fois de nous indigner, de rêver et de nous engager.

Que serait en effet l'engagement dans la vie publique sans l'utopie au cœur de notre motivation, sinon de la gestion à la petite semaine !

Que serait la gestion sans la capacité renouvelée de nous indigner, sinon l'acceptation de toutes les compromissions ou le contentement du monde tel qu'il est, de l'histoire telle qu'elle va !

Que serait le rêve s'il refusait de prendre en compte la réalité, sinon un espace pour s'y réfugier et s'y complaire !

Que serait l'indignation qui se suffirait à elle-même, sinon de positionner celles et ceux qui en sont porteurs comme des Don Juan de la charité ou des Don Quichotte de l'environnement !

Changer les choses, c'est aussi se coltiner le réel !

Nous pensons que la démocratie gagne quand elle s'enrichit, d'une manière interactive, de ces ressources inexploitées que sont le rêve, l'indignation et l'engagement.
De tout cela, il faut retenir que **la démocratie est relation.**

Une démocratie édifiante

Tocqueville écrivait que « la démocratie a toujours à voir avec la construction de la personne ».

La démocratie d'élaboration ne peut prospérer dans la facilité. Elle revendique le grandissement de la part de tous les acteurs. En premier chef, de la part de ceux qui sont à la commande : les élus que nous sommes.

Tout commence par l'appropriation d'un rapport modeste au pouvoir. Ce n'est en effet que dans une conception humble du pouvoir que l'on peut laisser émerger la parole de l'autre.

La question du rapport au pouvoir est donc une question centrale. Elle invite au discernement. Elle interroge le sens de l'engagement. Elle met en évidence la fécondation entre exigence démocratique et renouvellement spirituel, entre engagement et intériorité, entre action et silence.

C'est dans cette quête de sens qu'émerge le « pouvoir de » au détriment du « pouvoir sur ». C'est dans ce cheminement que se réexamine le rôle de l' élu : de gestionnaire rigoureux, de grand « bâtisseur des temps modernes », il devient aussi un ouvrier du mieux vivre ensemble.

Il fait désormais « avec » et non pas « pour » les gens ; il propose aux habitants le « côte à côte » exigeant, plutôt que « le face à face » magique et infantile ; il substitue le « plus ou moins » et le compromis dynamique à l'intransigeance du « tout ou rien » ou au *statu quo* facile du consensus mou.

C'est dans cette approche édifiante qu'il pourra, de la même façon, solliciter des gens le meilleur d'eux-mêmes. Pourquoi sollicite-t-on en effet des gens d'être performants dans la pratique sportive, d'être productifs à l'usine, d'exceller à l'école et de se contenter d'un minimum d'ambition quand il s'agit d'accroître les aptitudes démocratiques et citoyennes, c'est-à-dire les aptitudes au mieux vivre ensemble !

A travers la participation et l'implication qui lui sont offertes, l'habitant consommateur devient citoyen, partie prenante du bien commun ; l'électeur consulté de temps en temps devient l'acteur éclairé et engagé dans la vie de la cité. Tout cela se construit dans l'expérience partagée du bien commun, c'est-à-dire dans le passage du « je » au « nous », de l'immédiat au long terme, du particulier au général, du ponctuel au global.

La démocratie d'élaboration est donc bien plus qu'une question de gouvernance. Elle est un puissant facteur de transformation sociale et personnelle.

De cela, il faut retenir que **la démocratie est construction.**

IV. Le nouvel âge d'une démocratie exigeante

Au fond, quand on revendique de la démocratie qu'elle soit un processus de maturation, de relation et de construction, on revendique d'elle qu'elle soit **exigeante.**

Démocratie exigeante et sens

Il s'agit de faire appel à la pensée plutôt qu'aux tripes. D'interroger le sens et la vision avant de parler « programmes ». C'est dans la démarche, c'est-à-dire dans le cheminement, que s'opèrent les transformations, autant que par les résultats.

Il n'y a pas de démocratie exigeante qui ne soit d'abord celle de la pensée, du sens et du cheminement.

Démocratie exigeante et intérêt général

Il n'y a pas de processus d'élaboration et d'implication qui ne fasse appel à une dimension universelle. Une dimension qui dépasse notre quant à soi. Il ne suffit donc pas, pour les élus, de se positionner comme des garants de l'intérêt général pour changer les choses, mais de permettre à chaque citoyen d'en être copropriétaire et coproducteur. C'est ainsi que l'esprit de la République et que la valeur de fraternité gagneront sur les peurs et les résistances au changement, sur les replis et sur les égoïsmes.

Ce qui est attendu de la démocratie ne peut donc se limiter à l'acquiescement électoral. Ce qui est en jeu, c'est tout autant la participation et l'implication citoyennes.

Il n'y a pas démocratie exigeante si elle ne vise à promouvoir les valeurs de la République.

Démocratie exigeante et organisation des pouvoirs locaux

L'opacité du puzzle institutionnel constitue une des raisons majeures de discrédit de la politique. L'organisation napoléonienne, où l'on discute d'étage à étage et l'empilement des dispositifs, où personne ne sait qui décide de quoi, constituent des freins à l'émergence d'une démocratie de participation et d'une citoyenneté active.

Il nous faudra réinterroger le principe de subsidiarité pour réfléchir à une organisation des pouvoirs locaux qui soit lisible, simple, cohérente et efficace.

La notion de « territoire vécu » doit être considérée comme la plaque-pivot des changements collectifs et personnels, et donc comme le lieu privilégié d'une démocratie qui aboutit à l'engagement.

Il ne saurait y avoir de haute qualité démocratique sans une haute qualité de l'organisation des pouvoirs locaux.

Démocratie exigeante et authenticité

Quand on va au cœur du sujet, quand on construit la décision avec les gens et qu'on sollicite le meilleur de notre réflexion partagée, on est aux antipodes des calculs électoraux et de la démocratie d'émotion.

La démocratie exigeante ne peut s'épanouir dans la séduction et ne peut prospérer dans la posture partisane. Elle refuse la radicalité de ceux qui surfent sur l'écume des choses, qui procèdent par caricatures et qui vendent les propositions les plus simplistes.

Elle prône au contraire cette radicalité qui prend en compte le réel, qui poursuit un idéal, qui va au fond des choses et qui construit les compromis les meilleurs, entre le possible et le souhaitable. Elle tente de conjuguer l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité.

Démocratie exigeante et responsabilisation

La démocratie de la délégation est en train de se muer en une démocratie providentielle, c'est-à-dire un vaste boulevard d'a-responsabilités, où l'on attend tout de l'élu magicien et où l'on cantonne les habitants dans le rôle de spectateurs.

La démocratie d'élaboration et d'implication, c'est remettre de la responsabilité et de la solidarité dans l'espace public, en développant les aptitudes à la citoyenneté.

C'est le sens du Pacte civique qui interpelle tous les acteurs de la vie de la cité pour agir à une société plus sobre, plus juste, plus fraternelle. La démocratie exigeante, c'est la conviction qu'il ne peut y avoir de transformation sociale sans transformation personnelle. Et vice versa.

Démocratie exigeante et nouvel âge de la démocratie

La démocratie doit être exigeante pendant le temps de l'action pour redonner sens au temps électoral.

On ne peut en effet se revendiquer de pratiques démocratiques mûries, partagées, édifiantes, pendant le mandat et se laisser aller à la démagogie et au mensonge, pendant le temps des élections.

Le pari d'une démocratie exigeante, c'est de faire progresser les pratiques démocratiques pour faire progresser la qualité du débat électoral.

Il s'agit donc d'un véritable retournement.

Celui d'un nouvel âge démocratique, où la haute qualité démocratique sera, avec **la question sociale** et **la question éthique**, au cœur du renouveau de la politique.