



## Rapport de l'atelier 3

### La démocratie locale en chantier

#### Rappel des objectifs

Aujourd'hui, en Europe, la participation organisée des citoyens est une priorité pour la démocratie locale tout autant que pour la démocratie européenne. Préconisée par le Conseil de l'Europe, elle est inégalement prise en compte en Europe. Cet atelier a analysé les mises en pratique effectives de la démocratie locale et de la participation et ses points de blocage. L'objectif était de mettre en lumière les pratiques les plus novatrices en la matière et de dégager à partir d'elles des recommandations ainsi que des propositions à même de renforcer, au niveau européen, la démocratie locale.

Modérateurs de l'atelier : **Catherine Barnéoud** et **Antony Todorov**

Rapporteur: **Ulas Barayktar**

#### Etat des lieux et principes

La démocratie a plusieurs aspects – représentatif, participatif, direct – qui doivent cohabiter comme autant de pratiques différentes à mobiliser sur des thèmes et à des niveaux différents. Par ailleurs, il existe plusieurs degrés de participation : l'information simple, la consultation, la concertation et la codécision; il va de soi que les participants à l'atelier en ont appelé à une participation pleine, allant jusqu'à la codélibération et la codécision ; ils ont aussi exprimé leur préférence pour une participation universelle (impliquant toutes catégories de personnes), globale (s'intéressant à des enjeux globaux) et formelle (structurée par des cadres juridiques).

Les formes de participation existantes sont extrêmement riches, variées et hétérogènes, suivant les pays mais aussi au sein d'une même ville, d'un quartier à l'autre. A Bruxelles, par exemple, les contrats de quartier, la « commission locale de participation intégrée », les contrats de cohésion sociale, les enquêtes publiques, etc. cohabitent. A Paris, Lyon, Marseille, les CICA coexistent avec les conseils de quartier, les conseils consultatifs... Ces mécanismes peuvent être initiés par la collectivité territoriale, découler d'une mobilisation professionnelle (des architectes cherchant à susciter l'implication du public dans un projet urbain). Ils peuvent aussi résulter d'une mobilisation citoyenne, lorsque les habitants d'une ville ou d'un quartier éprouvent la nécessité de défendre leur environnement urbain et se réunissent en association pour ce faire, ou bien qu'ils revendiquent leur rôle dans les décisions qui les concernent et organisent des conseils d'habitants ou des assemblées citoyennes.

L'objet de la participation est un enjeu : il s'agit, pour les citoyens, de parvenir à le définir eux-mêmes, de formuler des revendications loin du langage proposé par les médias et le populisme politique. Il s'agit aussi de définir les modalités de la participation, les lieux, les moments, les supports les plus adaptés au débat démocratique et à la libre circulation de la parole. La définition

des valeurs portées par le processus participatif est également un enjeu dont doivent se saisir les citoyens. La nécessité d'assumer le conflit a été soulignée : le conflit, la confrontation d'opinions contradictoires font partie de la dialectique démocratique.

L'une des importantes questions qui se posent est celle du rapport entre l'informel et l'institution : comment articuler le système juridique de participation et les systèmes informels ? Comment institutionnaliser les mécanismes participatifs ? Enfin, le rôle incitatif que l'Union européenne peut jouer en faveur de la participation a été rappelé.

La participation politique a toute sa pertinence dans un grand nombre de domaines, mais deux d'entre eux ont été particulièrement discutés. Le premier est l'urbanisme : une reconnaissance de l'habitant comme citoyen, un devenir-citoyen est possible à travers la participation des habitants dans les projets d'urbanisme. Le second est la participation des jeunes : il faut y insister, et pousser à une reconnaissance de leur légitimité, ainsi qu'à un dépassement de la consultation des jeunes à un niveau purement micro-local.

### **Obstacles**

Des obstacles ont été soulignés. Du côté des élus, la culture bureaucratique, la réticence à partager le pouvoir, la peur face à la participation citoyenne ont été identifiés. Mais les organes de participation sont aussi tributaires des enjeux politiques et ils demeurent souvent instrumentalisés, en tout cas dépendants d'un bon vouloir politique. La participation des jeunes, notamment, tend à être placée sous tutelle... Et les citoyens consultés sont trop souvent traités comme des consommateurs. En fait, il existe une grande inadéquation entre l'offre de participation et la demande citoyenne.

Du côté de la société civile et des associations, il existe souvent une confusion sur les concepts de démocratie représentative, locale et participative, et on oublie ou sous-estime parfois le rôle des élus ; ces différents acteurs manquent d'une culture et d'un langage commun qui leur permettrait de dépasser leurs revendications particulières ; la société civile reste encore très passive, plus habituée à contester qu'à proposer ; les associations connaissent une vraie difficulté à travailler ensemble, à s'accorder sur des projets ; des conflits existent entre différentes sphères de la société civile, entre différents systèmes informels de participation.

Enfin, des problèmes structurels font obstacle à la participation. Il est de plus en plus difficile d'identifier les nouveaux niveaux de prise de décision (comme celui de l'intercommunalité, qui échappe totalement aux citoyens) et cela accroît le fossé institutionnel ; la participation est inégalitaire, excluant trop souvent, dans de nombreuses métropoles européennes, la participation de certaines catégories, comme les populations immigrées non-communautaires, les femmes, les handicapés, les précaires. Les compétences des citoyens, leur capacité à utiliser les outils existants, ne sont pas les mêmes pour tous. Les budgets de la participation sont évidemment trop limités ; les endroits où elle s'exerce sont souvent des lieux officiels où des peu habitués, impressionnés, sont réticents à entrer. Enfin, la participation est souvent limitée dans la durée.

### **Propositions et recommandations**

Au niveau européen, reconnaître concrètement que la citoyenneté locale œuvre effectivement à la citoyenneté européenne ;

- mettre en place des outils d'évaluation des dispositifs de participation, à la disposition des citoyens et des élus, afin de faire évoluer les dispositifs existants et d'en créer de nouveaux ;
- mettre en réseau les initiatives de participation, y compris celles des jeunes, et poursuivre la dynamique engagée par les premières Assises européennes des citoyens et résidents non-communautaires ;
- élaborer une Charte de la participation citoyenne à la démocratie locale, un document-cadre européen exposant les propositions et exigences des citoyens, promouvant la citoyenneté locale comme fondamentale pour la citoyenneté européenne, reconnaissant au citoyen la qualification d' « expert d'usage », à égalité de plan avec les experts techniques ;
- Susciter la création d'un budget européen encourageant la participation citoyenne à la

- démocratie locale, d'accès simplifié;
- imaginer un label participatif européen ;

Modalités d'action :

- former des groupes (réunissant des élus et des citoyens) pour réfléchir à l'application de clauses déjà existantes dans le droit national ou européen en matière de participation;
- mettre en place des ateliers participatifs itinérants, se déplaçant d'une métropole à l'autre ;
- développer un site internet qui publierait des exemples de pratiques participatives enrichissantes ;
- mettre en place, dans la suite des Assises, un groupe de réflexion spécifique sur la participation ;

Au niveau local, faire évoluer la démocratie participative vers une participation délibérative :

- donner aux conseils de quartier la maîtrise d'une partie de leurs ordres du jour, et conférer une vraie légitimité aux associations de quartier ;
- mettre en débat les propositions en amont des prises de décision;
- développer des stratégies de concertation en amont de la mise en place des mécanismes de participation ; la part des politiques qui peut être déléguée aux organes de participation doit être définie en commun par les élus, la société civile, les différents autres acteurs (publics, privés).
- Rendre transparentes les ressources budgétaires des municipalités tout comme celles des associations impliquées dans la démocratie locale.
- Imaginer des institutions ad hoc, parfois radicalement nouvelles, pour impliquer politiquement les jeunes.
- Créer et/ou renforcer des mécanismes d'information/formation des citoyens au niveau local. Eux seuls permettront d'impliquer progressivement les personnes les moins organisées ou les moins formées, tout en donnant à l'ensemble des habitants des outils communs.

*Ulas Barayktar avec Hélène Bouchardeau  
le 17 juin 2008.*

### **Références complémentaires des Assises pour cet atelier :**

1. **Extrait de la contribution de Samira Oukhiar**, représentante de l'association Ibn Batuta au Fou Madrid, commission permanente du Foro Madrid, lors de la séance d'ouverture des Assises le vendredi 13 juin au Conseil régional

« Madrid compte 3,5 millions d'habitants, et plus de 6 millions en incluant ceux de la périphérie. Les flux migratoires sont assez récents : ils datent des dix dernières années, l'Espagne ayant été longtemps un pays d'émigration plutôt que d'immigration. (...) 183 nationalités sont présentes à Madrid (...).

La ville de Madrid a mis en place en 2004 un premier Plan de coexistence interculturelle : il s'agit de 35 mesures pour favoriser le dialogue interculturel, dont deux portent sur la participation. Entre 2005 et 2007, deux dispositifs ont été créés à la suite d'un processus de consultation sociale auprès des syndicats, associations de résidents, acteurs divers – c'est donc une expérience récente, novatrice sur deux points : tous les habitants d'origine étrangère qui étaient parrainés par une personne prouvant qu'ils habitaient bien le quartier ont pu participer et voter pour leurs représentants ; les Tables de dialogue et de coexistence,

les habitants, et les organisations de quartier, des représentants de l'administration locale (services sociaux, police municipale, administration régionale...) participaient au processus. Il s'agissait de faire des propositions de politiques publiques, de réfléchir sur la prévention des discriminations et sur la diffusion des activités. Le Foro Madrid est un conseil consultatif sur les questions d'immigration; il réunit les administrations publiques, les syndicats, les partis politiques et les entrepreneurs, les associations d'immigrés, les ONG, les Tables de dialogue. Ce sont en tout 64 représentants qui orientent la politique migratoire de Madrid. Le deuxième Plan de dialogue et de concertation est actuellement en cours d'élaboration.

Samira Oukhiar a souligné les risques et les limites de ces mécanismes participatifs. Ils sont dépendants de la volonté politique des élus. (...) Par ailleurs, la participation à ces dispositifs ne doit pas apparaître comme une alternative à la participation politique; elle doit être considérée comme une façon de travailler à la reconnaissance du droit à la participation politique pour ceux qui n'ont pas le droit de vote. (...) »

2. **Extrait de la contribution de Gregor Ziese-Henatsch**, de la Humanist Association de Berlin, lors de la séance d'ouverture des Assises le vendredi 13 juin au Conseil régional.

Pour Gregor Ziese-Henatsch, il existe « un clivage entre l'idée et la réalité de la participation des jeunes. (...) Une élite participe à la vie européenne ; mais il faut se pencher sur l'implication de ceux qui n'en font pas partie. (...) Tout programme de participation des jeunes a plusieurs buts. D'abord, ce doit être un moyen d'intégration socio-économique des jeunes, un moyen de les aider à trouver et occuper leur propre place. Ensuite, ce pourrait être un élément de développement social. Or, trop souvent, ils subissent l'injonction de participer comme seuls consommateurs, et on ne leur demande pas s'ils sont satisfaits des processus de participation. Il y a plusieurs définitions de la participation, selon les pays, les villes, etc: donner son avis, s'impliquer dans des ONG, faire partie d'un club sportif... ; il s'agit de mettre au premier plan l'implication des jeunes dans la vie politique locale, et considérer la participation des jeunes comme pouvant avoir un impact sur les décisions politiques. (...) Il ne faut pas voir la participation des jeunes comme un moyen de parvenir à autre chose ; la participation est au cœur même de toute démocratie. Sur le plan local, les villes devraient développer des concepts concernant la participation des jeunes, des concepts libérant des opportunités de participation. La participation des jeunes au niveau local leur permettra de devenir des adultes formés, informés et expérimentés : c'est là l'avenir démocratique de l'Europe. »

3. Compte-rendu de la conférence préparatoire, dans le cadre du cycle **Entre Villes et Métropoles**. « **Habiter la métropole (les formes urbaines)** » en ligne sur [www.paris-europe.eu](http://www.paris-europe.eu) et [www.paris.fr](http://www.paris.fr)
4. Compte-rendu de l'atelier préparatoire de Genshagen, sur la participation des jeunes à la vie des grandes métropoles, bientôt en ligne.
5. **Comptes-rendus de la séance d'ouverture et de la séance de clôture** en ligne sur [www.paris-europe.eu](http://www.paris-europe.eu)