

Le débat du Grand Paris : démocratiser la décision

Mots clés associés : territoires et acteurs locaux | villes, habitat, mobilité | démocratie, mouvements citoyens | citoyenneté | collectivité territoriale | débat public | démocratie participative

Résumé

Partant du constat que le débat citoyen n'est presque jamais évoqué dans la réflexion prospective sur la métropole parisienne, l'article fournit en quelque sorte un cadre conceptuel à cette réflexion. Il suggère, à partir de plusieurs thèmes pris à titre d'exemples - la crise des transports, la santé, la lutte contre les discriminations, les agendas 21 -, de définir des « espaces publics » déclencheurs de débats et ne se réduisant pas à la proximité territoriale ; il convient de trouver les meilleures formes pour permettre la meilleure expression possible des enjeux aux divers échelons de la société civile, des collectivités locales, des associations, des syndicats ; ces démarches pouvant éventuellement utiliser des « outils » tels que l'évaluation démocratique, les conseils de quartiers, les conférences de citoyens, le budget participatif... ou d'autres à inventer.... Il s'agit par là de dégager les prémisses d'une gouvernance démocratique du grand Paris.

Auteurs

Depaquit Serge

Serge Depaquit, ancien ingénieur de recherche du CNRS, est vice-président de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) et à ce titre impliqué dans les diverses formes d'action et de réflexion dans la perspective de renouvellement de la démocratie : contributions diverses, notamment dans la revue Territoires éditée par l'ADELS, animation de débats, colloques, organisation des Rencontres de la démocratie locale, etc. Activité associative en réseaux, adhérents à 4D, membre du comité français pour la préparation du sommet de Johannesburg (2002), participation au forum de Porto Alegre.

Texte

Le citoyen sera-t-il observateur ou acteur de la mise en dynamique du projet Grand Paris[1] ? Force est de constater que la question n'est pratiquement jamais posée en dépit de l'existence de très nombreuses contributions consacrées aux enjeux d'un tel projet. Pourtant les conséquences sociales et environnementales d'une telle mutation urbaine seront extrêmement prégnantes sur la vie de chacun, aussi sommes-nous confrontés à un choix démocratique majeur : définir les espaces publics susceptibles de permettre l'expression d'une parole citoyenne. Il est vrai que l'échelle territoriale concernée implique de sortir des idées reçues en matière de démocratie dite participative qui ne trouverait ses moyens de réalisation qu'à l'échelle de la proximité territoriale.

La démocratie est aujourd'hui confrontée à l'éclatement des lieux de la décision dans l'emboîtement des échelles territoriales, ce qui suppose de repenser les moyens de sa réalisation. A l'emboîtement territorial doivent correspondre des citoyennetés emboîtées, les forums sociaux en sont d'ailleurs une des formes d'existence. La notion de proximité ne saurait se réduire à la proximité de terrain. Nombre de questions qui ne relèvent pas de celle-ci sont cependant vécues comme très proches des préoccupations de chacun, la crise mondiale actuelle en fournit d'ailleurs de nombreux exemples. Un imaginaire collectif porteur d'une proximité d'intérêt relative aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux a pris corps à travers les mutations du monde actuel, la place médiatique prise par les mobilisations alter mondialistes en est le plus vivant exemple.

Démocratiser la décision

Telle est bien la question cruciale qui émerge de la crise actuelle de la pratique démocratique. La prise de distance avec la participation électorale d'une fraction importante du corps social, notamment dans les couches populaires -39% d'abstentions à l'échelle nationale lors des récentes municipales dans les communes de plus de 3500 habitants-, témoignent de l'urgence d'un profond renouvellement démocratique. Le débat autour du Grand Paris pourrait être l'occasion d'un certain nombre de démarches innovantes posant clairement la question de la place et du rôle du citoyen dans l'élaboration d'une réforme urbaine de grande ampleur.

Il est certain qu'on ne s'approprie un territoire qu'à condition que celui-ci soit porteur d'intérêts communs construits et reconnus par l'usage du temps. Nous n'en sommes réellement pas là en ce qui concerne le Grand Paris, aussi faut-il poser autrement la question de l'émergence d'une appropriation citoyenne des enjeux. C'est à l'étape actuelle le débat autour des contenus, sociaux et culturels que peut se construire ce nécessaire lien civique.

Le fait que le débat politique autour du Grand Paris commence à occuper la scène publique contribue certes à susciter les questionnements. Mais l'espace public nécessaire au débat ne prendra corps qu'avec l'expression des enjeux d'une dynamique de changement social liée à la perspective du projet. A cet égard la proposition de la tenue d'un Forum social pour une métropole solidaire devrait être largement soutenue pour devenir une étape majeure du débat démocratique. Une première urgence consiste en effet à développer la coopération entre tous les acteurs de la société civile -associations, syndicats, etc.- afin que se précisent les enjeux susceptibles de donner sens à la perspective du Grand Paris.

Il devrait être évident qu'on ne construira pas avec succès un projet aussi vaste et aux conséquences aussi fortes sur la vie de chacun sans que ces légitimités citoyennes soient quelque part intégrées au processus décisionnel du Grand Paris. La société civile, forte de son indépendance, possède en effet une capacité d'approche et de mobilisation du corps social qui sont essentiels à la qualité de l'action publique.

Plusieurs initiatives en ce sens pourraient être rassemblées dans une boîte à idées collective. Ainsi serait-il possible d'établir un ensemble de constats, questionnements et suggestions compréhensibles par tous. Une telle démarche devrait s'appuyer sur la diversité des formes d'expression locales de la citoyenneté active : groupes locaux du mouvement social, associations, conseils de quartiers, conseils locaux inter associatifs, conseils de développement, etc...A partir de là des axes d'action portant sur des points essentiels pourraient être largement diffusés et mis en œuvre afin de contribuer à l'animation de l'espace public.

Une telle démarche d'origine citoyenne devrait également s'adresser aux collectivités locales parties prenantes du projet Grand Paris afin qu'elles prennent des initiatives en faveur du débat démocratique.

Une initiative plus large pourrait même être envisagée qui consisterait à organiser une enquête participative adressée à l'ensemble des foyers concernés par le projet Grand Paris. Une telle enquête, compte tenu de son ampleur, devrait être organisée sur la base d'une coopération société civile/collectivités locales.

La mise en œuvre d'une véritable perspective de développement durable à l'échelle métropolitaine est aujourd'hui l'un des enjeux majeurs du projet Grand Paris. A cet égard c'est aussi bien dans une vision d'ensemble que dans les contenus des actions publiques que réside la clé du succès. On ne saurait en même temps concevoir le développement durable comme une affaire centrée sur le pilotage managérial. Sans une profonde compréhension entre les secteurs importants du corps social, le développement durable risque de ne constituer que la coquille vide des effets d'annonce. Développement durable et démocratie sont intimement liés et l'un n'existe pas sans l'autre pour ne fonder globalement qu'une seule démarche.

En ce sens, les agendas 21 peuvent constituer des instruments utiles parce qu'ils supposent à la fois le débat sur la transversalité des actions et l'apport de l'implication citoyenne. Des agendas 21 à diverses échelles territoriales -intercommunalités diverses et métropole- seraient certainement à mettre en œuvre dans le cadre d'une cohérence globale liée à la perspective du Grand Paris.

Au-delà de la multiplicité des champs et des opportunités d'actions, le mouvement social et citoyen doit être l'un des acteurs essentiels de la co- construction des actions publiques et de la mise en dynamique des futurs grands espaces urbains. Encore convient-il de s'en donner les moyens.

Echelles territoriales et implications citoyennes

Informier les habitants des enjeux de la future métropole est un objectif encore loin d'être atteint. Au-delà de quelques initiatives médiatiques, des réunions d'information locales commencent à se multiplier, initiées par différents acteurs -réseaux citoyens,

municipalités, etc...-. C'est évidemment appréciable et il convient de donner une véritable ampleur à ces premières démarches. On ne saurait cependant penser le développement d'un large mouvement d'implication citoyenne dans le débat public sans l'existence d'espaces publics à la mesure de ces enjeux métropolitains. Nombre de ceux-ci dépassent en effet le cadre communal et nécessitent une approche spatiale élargie, parfois jusqu'à l'ensemble métropolitain, mais bien souvent dans un cadre territorial intermédiaire ne recouvrant d'ailleurs pas obligatoirement les limites administratives. Il n'en découle pas pour autant que les institutions locales en soient moins concernées.

Quelques exemples non exhaustifs peuvent permettre de préciser ce propos :

1) La crise des transports en Ile-de-France

On sait qu'elle est réelle, notamment en ce qui concerne certaines lignes de métro et le RER. Ce dernier est en effet confronté à une augmentation considérable de la demande -5% par an- alors que les mesures appropriées n'ont pas été adoptées dans le passé. Le projet gouvernemental de métro automatique peut certes répondre à certains de ces manques, mais sa philosophie profonde basée sur le développement prioritaire de neuf pôles économiques n'est pas tournée vers la satisfaction des besoins urgents de la population régionale. C'est le réseau maillé très complexe des moyens de transport de la région qui devrait pris en compte, notamment au regard d'un certain nombre de facteurs de crise générateurs des dysfonctionnements actuels. C'est en effet la réalité de la vie des habitants qui doit d'abord fonder la démarche -ce qui n'exclut pas, bien au contraire, l'approche économique, mais en cohérence avec les exigences du développement durable-.

Dans cet esprit, les formes de l'implication citoyenne devraient se construire autour d'objectifs précis, limités, mais portant sur l'essentiel et d'une certaine façon circonscrits à un ensemble territorial.

Tel pourrait être par exemple le cas pour une ligne de RER. La création d'un "comité de ligne" -à l'exemple de ce qui a été pratiqué en Alsace sur le réseau SNCF-, réunissant divers acteurs concernés, devrait permettre de rassembler à la fois l'expression de la demande des usagers et l'apport des autres parties actives impliquées, tout en contribuant ainsi à la qualité du service public. La création de tels lieux de débat public suppose l'existence de coopérations étendues dans l'espace dont les formes ne peuvent être définies qu'en fonction des réalités locales. De tels comités de ligne pourraient d'ailleurs recourir à divers moyens élargis de mise en commun : forum citoyen, questionnaire participatif -via internet ou par tout autre moyen-, évaluation pluraliste, etc.... Au-delà de la ligne de RER, les dimensions locales du réseau de transport maillé évoqué précédemment pourraient sans doute être également pris en considération si le besoin s'en fait sentir dans leur rapport à la ligne de RER.

On peut supposer qu'il y aurait du monde pour participer à de telles initiatives compte tenu de l'acuité des questions en débat.

2) Agir contre les discriminations

Celles-ci sont multiples -accès à l'emploi, logement, mobilité, etc...- et font par là sens. La crise civique et sociale qui concerne une fraction importante des couches populaires, notamment parmi les jeunes, trouve en grande partie ses fondements dans ces mises en cause gravissimes du principe d'égalité paraît-il cher à notre république. Une étude récente a montré qu'une personne de couleur se déplaçant sur un engin motorisé avait en moyenne six fois plus de chances d'être contrôlé par la police qu'un individu échappant à cette chasse au faciès. Les conséquences induites par de tels comportements sont socialement d'une grande gravité.

Faire société suppose une action continue et soutenue contre une telle dissolution du principe démocratique, mais comment ? On a bien souvent en cette affaire un regard tourné vers la sectorisation et la localisation des lieux possibles d'intervention, ce sont n'en doutons pas des choix nécessaires, mais on risque également par là de perdre de vue la réalité des liens entre ces diverses discriminations qui font système dans la vie de chaque personne concernée.

Une dynamique à l'échelle métropolitaine ne devrait-elle pas prendre en compte une telle exigence avec les moyens qui lui sont propres ?

Une action menée par la Cimade en PACA peut à cet égard susciter la réflexion. Il s'agit en la circonstance d'actions conduites par des "comités de vigilance" destinés à observer et à analyser les conditions d'accueil dans les services publics -il s'agit notamment d'améliorer le respect des droits et de lutter contre les abus-. L'action de ces comités de vigilance relève d'une méthodologie précise. Pendant quinze jours, une observation est organisée -par exemple en préfecture- à raison de deux équipes de deux à trois personnes par demi-journées -certaines se mettent dans la file, d'autres près du guichet-. Ces équipes construisent une grille d'observation comportant plusieurs points. On note ensuite objectivement ce qu'on observe pour un rapport en trois parties : observations, critiques et analyses, propositions. Ce rapport est envoyé aux autorités de l'organisme observé -par exemple à la préfecture- et également aux médias. L'expérience a montré que ce type de démarches n'est pas sans résultats, car généralement respecté du fait de la rigueur du processus.

Ne serait-il pas utile de réfléchir collectivement à la mise en œuvre à l'échelle métropolitaine d'un système de vigilance citoyenne décentralisé et basé sur l'initiative locale.

3) La santé, un enjeu de développement durable

Le thème est vaste et socialement décisif, aussi conviendrait-il de l'aborder sous différents aspects afin d'en cerner mieux les cohérences. On se limitera ici à deux exemples :

a) Le premier concerne une pratique "santé/démocratie active" et plus précisément une action d'éducation alimentaire auprès des enfants des écoles.

L'association Soleils de l'Île-Saint-Denis s'est ainsi investie dans une démarche qui a concerné une large fraction des enfants des écoles pour la plupart issus des milieux populaires très majoritaires dans cette commune. Le temps fort de l'action a consisté en un voyage en Creuse construit autour de l'éducation alimentaire en s'appuyant sur les ressources d'un milieu rural. Cette première rencontre fut suivie d'un voyage inversé : les enfants creusois furent invités à l'Île-Saint-Denis. Eux n'avaient jamais vu une grande cité urbaine. L'éducation alimentaire pose, on le sait, les questions les plus lourdes en ce qui concerne l'avenir des politiques de santé. Il serait certainement très pertinent que la future métropole s'empare d'un tel enjeu afin de soutenir le développement des initiatives locales et en impulsant la réflexion collective en ce sens.

b) Le second exemple concerne la situation hospitalière. On peut dire que chacun est concerné par un tel sujet, personnellement ou par le biais de son entourage. L'utilisateur recèle collectivement un énorme capital en termes d'expertise d'usage, or que fait-on de celui-ci, comment, par quels canaux peut-il s'exprimer et être entendu ? Des expériences de dialogues existent à l'échelle de l'hôpital organisées entre usagers, professionnels, corps médical, etc. Aussi intéressantes et utiles que soient ces rencontres, il n'en reste pas moins que ces initiatives demeurent encore très marginales.

La future métropole pourrait là aussi aider à ouvrir beaucoup plus largement le débat et en faire une véritable pratique citoyenne. Pourquoi, par exemple, ne pas impliquer les conseils de quartiers et autres formes d'organisations locales similaires en partant bien évidemment des soucis exprimés par les membres de ces structures ainsi que par leur environnement.

Une conférence tenue par exemple tous les deux ans à l'échelle de la métropole sur le thème "santé, développement durable et démocratie" pourrait être organisée à l'échelle métropolitaine avec l'objectif de confronter les apports et d'initier des démarches dans un rapport entre acteurs de la société civile, professionnels de la santé, représentants des collectivités territoriales.

4) Les agendas 21

La pratique des agendas 21 s'est assez largement répandue et c'est une bonne chose. L'un des intérêts d'une telle démarche, au-delà du débat sur les objectifs et des engagements pris en faveur du développement durable, est de poser d'entrée de jeu la question de la nécessaire concertation avec les acteurs de la société civile -et parfois avec l'ensemble du corps social, mais c'est plus rare-.

Cet acquis est très appréciable, il n'en reste pas moins qu'une question fondamentale pour la démocratie se pose : après la mise au point des engagements de l'agenda, une place existe-t-elle pour le citoyen dans le suivi de la mise en œuvre des engagements de l'agenda, ce qui constitue pourtant l'essentiel de la démarche ?

Il ne fait pas de doute que le développement durable sera, au moins dans son principe, au cœur des choix de la future métropole, mais il existe souvent beaucoup de distance entre les effets d'annonce et la réalité des actions. Aussi, les enjeux de l'implication citoyenne dans le cadre des agendas 21 mériteraient-ils d'être précisés si l'on souhaite donner réellement du sens à la pratique du développement durable.

Une autre remarque s'impose, des structures, comme l'intercommunalité d'une part, les conseils de développement d'autre part, sont encore peu développées en Ile-de-France bien que certaines existent avec un bilan d'activités très intéressant. La perspective métropolitaine devrait sans doute inciter au développement de telles structures..

Commencer à penser une future gouvernance du Grand Paris

Donner un contenu démocratique à la réflexion collective consacrée à l'élaboration du projet Grand Paris, c'est également dégager les prémisses de ce que pourrait être une gouvernance démocratique d'une telle entité.

Construire du lien politique c'est, au-delà des banalités de la démocratie participative, poser la question de la place du citoyen en regard de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique, donc de la conception que l'on a des processus qui conduisent à la décision. On sait -même si on le nie- que celle-ci est aujourd'hui un processus complexe de division de la décision, et le projet du Grand Paris en sera par la force des choses un exemple indiscutable. Quelle est alors la place du citoyen dans ces processus de décision ? Il en va non seulement de la réalité de la pratique démocratique, mais également, et c'est rarement souligné, de

l'efficacité de l'action publique. Le cas du Grand Paris est à cet égard un terrain d'exercice remarquable et qui pose dans ses conséquences l'idée que l'on se fait de la réalisation du principe de souveraineté populaire dans un monde complexe, structuré par l'emboîtement des échelles territoriales et donc des lieux de la décision. La gouvernance des grands ensembles urbains ne pourra pas se limiter sur le plan démocratique à l'écoute dans des conseils de quartiers plus ou moins cantonnés à des préoccupations localistes. D'autres "outils démocratiques" existant ou à imaginer peuvent mieux correspondre au changement d'échelle, mais à condition que ceux-ci fassent système dans le cadre de processus conduisant à la décision.

On songe par exemple à l'existence de dispositifs d'évaluation démocratique conçus eux aussi en termes de processus -ex ante, ex tempore, ex post- pluraliste, impliquant les acteurs de la société civile. De tels dispositifs peuvent être essentiels à la construction du jugement public si nécessaire à l'exercice démocratique. Des initiatives comme les conférences de citoyens dont la démarche et les acquis progressifs devraient être largement diffusés peuvent également constituer des temps propres à la construction de la décision. La pratique des budgets participatifs, importante dans la phase gestion d'une métropole, pourrait dès maintenant constituer une perspective à débattre, voire même être esquissée autour des orientations financières futures du Grand Paris. Les conseils de quartier devraient également voir leur fonction préciser, par exemple autour de thèmes essentiels à l'échelle de la métropole comme les solidarités sociales, les transports, etc...

L'affaire du Grand Paris offre un terrain à explorer permettant ainsi de mieux comprendre les enjeux actuels du renouvellement de la démocratie, ce qui devrait être plus que stimulant.

Bibliographie

Pour en savoir plus

- ADELS, revue Territoires, un grand nombre de n° de la revue et d'articles consacrés à la démocratie locale, <http://www.adels.org>
 - Federico Mayor, *éditorial pour le numéro spécial Habitat II du MOST*, Habitat II le sommet des villes, 3-14 juin 1996
 - Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Gallimard, 2000
 - Serge Depaquit, *Renouveler la démocratie*, ADELS, 2005
 - Patrick Viveret, *reconsidérer la richesse*, Éditions de l'Aube, 2005
-

Lire également dans l'encyclopédie

- * Serge Depaquit, *Développement durable et démocratie ou les opportunités d'une nouvelle alliance*
 - * Jacques Testart, *Des conventions de citoyens pour la démocratie*
 - * Jean Pierre Worms, *Faire vivre la démocratie pour construire les métropoles de demain*
-