

## 6 Citoyenneté et gouvernance

### 6.1 Citoyenneté et gouvernance, du local au global

# Faire vivre la démocratie pour construire les métropoles de demain

#### Résumé

*Pour vaincre les résistances des intérêts et des habitudes de pensée et de comportements, la construction de métropoles porteuses de cohésion sociale et de développement durable devra impérativement s'appuyer sur une véritable révolution démocratique.*

*L'auteur en présente trois axes essentiels :*

- la réinsertion du politique dans la société ;
- la mobilisation des énergies individuelles dans l'action collective ;
- la fécondation mutuelle des formes de délégation et d'implication personnelle de la démocratie.

**Mots clés :** *démocratie participative ; débat public ; métropole*

#### L'auteur

*Jean-Pierre Worms est sociologue. Militant politique et associatif, il a exercé divers mandats locaux, nationaux et européens dont celui de député de 1981 à 1993. Il est vice-président de la Fonda.*

En France, d'une façon générale, mais plus particulièrement à l'échelle des métropoles, la prise en charge effective des enjeux de solidarité territoriale et d'égalité d'accès aux biens et à l'espace publics dans une logique de développement durable exigera une puissante mobilisation d'énergie citoyenne dans des combats nombreux, longs et difficiles. À l'évidence il faudra vaincre l'opposition d'intérêts et de pouvoirs considérables. Mais, tâche encore plus complexe et de ce fait plus rude encore, il faudra également dépasser l'inertie, voire la résistance de modes de vie, d'habitudes de pensée, et de comportements, de préjugés culturels, politiques et sociaux largement partagés au sein de la population tous non moins solidement installés.

Ces combats ne pourront être gagnés que par le renouveau et la revitalisation de notre démocratie. C'est à une véritable révolution démocratique qu'il faut s'atteler. Elle seule pourra apporter cette mobilisation de la force, de l'intelligence et des convictions des citoyens dont ces combats ne sauraient se passer. Révolution d'abord dans l'architecture et les fonctionnements institutionnels des métropoles. C'est une exigence essentielle qui conditionne l'efficacité des actions à entreprendre sur tous les autres plans. Ce n'est pas le sujet de cet article et mais c'est un domaine où la réflexion mérite d'être approfondie car la pensée juridi-

que y souffre encore d'un manque évident d'imagination créatrice. Révolution ensuite dans notre idée de la démocratie et des pratiques qui en découlent.

Je voudrais dans les pages qui suivent, attirer l'attention sur trois aspects plus particuliers de nos références théoriques et de nos pratiques politiques dont la remise en cause fondamentale conditionne, tout autant que les réformes institutionnelles, la réussite de notre projet :

- la relation entre le politique et le sociétal ;
- la place de l'individu dans l'action collective ;
- l'articulation entre « démocratie représentative » et « démocratie participative ».

#### RÉINSÉRER « LE POLITIQUE » DANS LA SOCIÉTÉ

À l'origine de l'idée de la démocratie qui fut portée par les révolutionnaires en 1789 et qui a profondément marqué notre conception de la République et du statut du politique au sein de la société se trouvait l'affirmation que le principe de souveraineté populaire impliquait de constituer le peuple souverain à partir d'une démarche doublement émancipatrice : émanciper d'abord l'individu de toute forme de sujétion politique pour en faire un citoyen c'est-

à-dire affirmer le principe de la liberté politique de l'individu, émanciper ensuite le citoyen de toute forme de différenciation sociale c'est-à-dire affirmer le principe de l'égalité juridique des citoyens par abstraction des déterminants sociaux de leurs identités personnelles. La liberté politique qui s'affirme est celle de l'individu affranchi de toute forme de sujétion, de celle de l'autorité royale certes, mais aussi de celle des appartenances sociales particulières. C'est ce principe d'indifférenciation sociale de la liberté politique des individus qui les constitue comme citoyens. Et c'est aussi celui qui permet de les réunir sur la base d'un processus généralisé d'abstraction, pour constituer ensemble un peuple, une nation. Un peuple uni parce qu'indifférencié.

Constitutive des citoyens, constitutive de leur rassemblement dans un seul peuple, cette « extériorité sociale » est aussi la première condition pour qu'ils puissent légitimement prétendre à l'exercice de la souveraineté. Dégagés de tout intérêt particulier, les citoyens ainsi rassemblés sont, de ce fait, aptes à porter l'intérêt général, à exprimer « la volonté générale » disaient les révolutionnaires.

Le principe d'unité et d'invisibilité du peuple disqualifiait par avance toute division du peuple, tout « morceau » de peuple... tout « corps intermédiaire ». Il aura fallu plus d'un siècle après la Révolution pour que soit « autorisée » l'existence de regroupements « partiels » de citoyens pour porter ensemble une pensée, un projet, un intérêt particuliers. Il aura fallu se battre pour que soient levées les interdictions concernant les clubs politiques et autres sociétés de pensée, les groupements de producteurs et associations patronales, les associations ouvrières mutualistes ou coopératives, les syndicats... les associations.

Cette reconnaissance en droit n'est pas pour autant la reconnaissance de leur légitimité comme sujets politiques différenciés. On s'est même ingénié à préserver formellement l'espace public et le champ politique de toute contamination sociale particulariste, à séparer, dans les statuts des uns et des autres, le politique du social.

Mais peut-on distinguer à ce point « l'intérêt général », compétence exclusive du politique de ce qu'on appelle la « demande sociale » au prétexte que, par postulat, la « volonté générale » est une et indivisible alors que la demande sociale est toujours plurielle, qu'il n'y a, que des demandes sociales portant sur des objets partiels et particuliers ? Peut-on continuer à exclure pour cela les mouvements sociaux de la compétence et de la légitimité « politiques » ouvrant droit à participer à la construction de la volonté générale ? Les citoyens, ne peuvent accepter que leur qualité et leurs compétences d'acteurs politiques ne puissent s'exprimer que par l'adhésion à un parti ou par le seul exercice occasionnel du suffrage. Pour eux, leur engagement syndical, associatif, social est aussi nécessairement un acte politique.

Ne conviendrait-il pas dès lors de chercher à retrouver l'unité du peuple en tant que sujet politique et donc le

sentiment partagé d'appartenance à un même peuple, non plus sur le principe de son indivisibilité, et sur la séparation en son sein du politique et du social, mais sur la reconnaissance de la légitimité et de la compétence civiles des éléments de différenciation identitaire et sociale des « groupes » qui le composent ? Ce qui nécessite l'organisation du dialogue entre eux pour faire émerger par le débat public, les principes partagés du « monde commun » dans lequel ils souhaitent vivre, ces références transcendantales stables et durables qui dépassent les identités et les intérêts mais qui les dépassent non en les niant mais en les englobant. La construction sociale partagée de cette nouvelle « synthèse républicaine » devrait être l'enjeu principal de cet indispensable espace de débat public à promouvoir et à développer pour refonder notre démocratie.

À l'évidence, l'ancrage territorial de la démocratie est un levier précieux et même irremplaçable de cette réinsertion sociale du politique, de la promotion de la société civile comme acteur politique de plein droit. À titre d'exemple et parce qu'elle se situe à une échelle particulièrement pertinente pour articuler les dimensions économiques, sociales, culturelles et démocratiques d'un projet de développement durable, l'agglomération parisienne peut être citée comme un espace privilégié de cette revitalisation démocratique par une redéfinition plus englobante du statut du politique. Il faudrait à cet égard prêter une attention particulière à la composition et au fonctionnement d'une structure du type « conseil de développement » et au rôle qui lui serait dévolu, à la fois « commissariat du plan », « conseil économique et social », observatoire et laboratoire d'idées et d'expérimentation d'une participation démocratique ouverte et plurielle à inventer et à faire vivre. Il faudra également articuler les différents espaces d'appartenance et de légitimité politiques, les quartiers, les arrondissements, les villes, l'agglomération, pour que la construction des politiques métropolitaines ne relève pas d'une démarche descendante et hiérarchisante, affirmant la légitimité et l'autorité « supérieure » de l'échelon politique le plus élevé, mais résulte d'un débat public décentralisé, d'un processus de construction ascendante, négociée, englobante.

---

## REPOSITIONNER L'INDIVIDU DANS L'ACTION COLLECTIVE

---

Il aura fallu un siècle pour que soit reconnue la légitimité de la présence dans l'espace public d'organisations collectives de la société civile et encore un siècle pour qu'une place leur soit dévolue dans l'action publique. Et ce dernier combat, comme on vient de le voir, est loin d'être achevé. Toutefois parallèlement et à certains égards contradictoirement à cette reconnaissance du rôle politique des organisations collectives de la société civile, notre époque est aussi marquée par la réaffirmation impérieuse de la valeur indépassable de l'individu. Mais ce n'est pas le même individu que celui dont nous parlèrent les révolutionnaires. Dans une société de l'in-

formation et de la connaissance, sous le double effet de la mondialisation des échanges matériels, immatériels et humains d'une part, et de la prégnance des logiques marchandes dans la régulation de l'économie et de la société d'autre part, l'individu qui réclame de plus en plus fortement sa place et son dû n'est pas cet être abstrait, dépouillé de tout signe distinctif et de tout enracinement social que réclamaient les révolutionnaires pour en faire un citoyen mais au contraire un être concret, bardé de tout ce qui, dans son héritage, son histoire personnelle et son expérience sociale, en fait quelqu'un de singulier, de radicalement unique.

Cette formidable demande d'individuation de la vie sociale a évidemment ses aspects négatifs, la montée de l'individualisme consumériste dans l'accès tant aux biens privés qu'aux biens publics, mais elle a aussi ses aspects positifs, l'exigence de chacun, en tant qu'individu irréductible aux autres, d'être personnellement présent dans l'espace public et d'y assumer pleinement ses responsabilités de citoyen. Cette individuation de l'engagement civique induit ces comportements de butinage dans la multiplicité des offres d'action collective existantes, ce « zapping » en fonction de coups de cœur et des possibilités d'obtenir rapidement le résultat escompté et ce foisonnement d'initiatives individuelles qui représentent la nouvelle manière qu'ont les individus de construire eux-mêmes, en pleine autonomie personnelle, leur citoyenneté et qui posent les problématiques que l'on sait à toutes les organisations collectives existantes.

Reflétant cette individuation des formes d'engagement et en aggravant les éventuels effets pervers on voit les responsables politiques et les pouvoirs publics cibler de plus en plus leur politique de communication prioritairement vers les individus plutôt que vers leurs organisations collectives. On a vu ainsi fleurir les questionnaires et autres enquêtes d'opinion, blogs et sites internet où chacun est invité à livrer spontanément ses opinions et ses émotions, indépendamment des autres. De même, nombre d'instances consultatives ou de procédures d'enquête publique, si elles ne sont pas fermées à l'expression collective, la noient sous le flot d'expressions individuelles.

Ces deux modes d'expression, individuelle et collective, ont chacun des aspects positifs et négatifs. L'aspect positif de l'individuation de l'expression citoyenne c'est précisément de valoriser ce désir d'implication personnelle active porté aujourd'hui par des citoyens mieux formés et outillés que jamais pour recueillir l'information nécessaire à la formation de leur opinion. Bien plus, l'agglomération statistique de ces opinions et l'expression spontanée, si désordonnée soit-elle, de personnes qui autrement, pour nombre d'entre elles, ne prendraient jamais la parole représentent des formes « d'intelligence collective » qu'un fonctionnement démocratique ne saurait ignorer. Les dictatures nous en fournissent la preuve « a contrario » : aucune n'a jamais toléré les

enquêtes d'opinion ou, du moins, la publication de leurs résultats, ni a fortiori les débats publics incontrôlés. L'aspect négatif c'est l'inachèvement d'une opinion individuelle qui, au moment où elle est sollicitée, n'a pas eu à se frotter à d'autres, à s'enrichir et évoluer à travers l'échange d'expériences et la confrontation d'idées.

C'est précisément ce qu'offrent les dynamiques collectives de construction de l'opinion par la discussion entre des points de vue différents et l'élaboration d'un projet partagé qui les réunit, les « associe » et les mobilise dans l'expression et dans l'action. Mais ces aspects positifs de l'expression collective ne doivent pas pour autant en masquer les aspects potentiellement négatifs : la tendance volontaire ou inconsciente de tout groupe organisé à homogénéiser l'expression des opinions en son sein, à brider les déviances et par là aussi la pensée créative et innovante. Si la compilation des opinions individuelles n'est pas un processus satisfaisant de construction de l'opinion publique, n'écouter et n'associer que les groupes constitués au détriment de l'expression des individus ne le serait guère plus. Il ne s'agit donc pas de privilégier une forme d'expression par rapport à une autre mais de travailler à leur combinaison pour bousculer en même temps la rigidité des « pré-jugés » individuels et celle des conformismes collectifs.

La construction d'une démocratie à l'échelle de la métropole parisienne offrira une occasion privilégiée d'expérimenter de nouvelles façons d'articuler au niveau des quartiers, des arrondissements, des villes et de l'agglomération tout entière les formes individuelles et collectives de l'engagement civique d'aujourd'hui. Ce sera l'objet de la troisième orientation que je crois devoir proposer.

---

### **ARTICULER « DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE » ET « PARTICIPATIVE » POUR CORRIGER ET DYNAMISER L'UNE PAR L'AUTRE**

---

La démocratie « participative » a le vent en poupe : les médias l'acclament, les citoyens la réclament, les élus la proclament. Sa popularité est à la hauteur de l'impopularité des institutions de la démocratie dite « représentative ». Rarement en effet la politique et les politiques ont souffert d'un tel discrédit et les signes de la défiance populaire à leur égard ont été aussi nombreux. On connaît les reproches adressés à la démocratie de représentation : auto-reproduction d'une classe politique fermée sur elle-même et de moins en moins représentative de la population qu'elle est censée représenter, système de décision bardé de certitudes mais sourd et aveugle à des pans entiers de la réalité sociale... bref une démocratie menacée de perdre son ancrage dans la société, la considération et l'adhésion des citoyens, à terme sa légitimité.

La « démocratie participative » qui est devenue une référence désormais obligée de tout futur candidat, serait alors LA réponse à cet essoufflement de la « démocratie représentative ». Et particulièrement quand on la pratique

au niveau « local », quand on la nourrit des apports vivifiants de la « proximité ».

Les bénéfices attendus de l'ouverture des institutions et des pratiques démocratiques locales à la participation des citoyens sont clairement énoncés. Entre les élus et les citoyens ce serait enfin cet échange « gagnant-gagnant » que les politologues situent au cœur du fait démocratique. Les élus y gagneraient un meilleur ancrage dans la réalité sociale de leurs circonscriptions et donc un regain de légitimité ; les politiques qu'ils conduisent y gagneraient une meilleure adaptation aux besoins en même temps qu'elles seraient mieux comprises par les citoyens et, de ce fait, plus efficaces. Quant aux citoyens, ils y gagneraient d'abord évidemment la satisfaction d'être mieux écoutés, entendus et compris mais surtout celle d'être reconnus dans leur pleine dignité de citoyens. Ils deviendraient enfin de véritables acteurs de leur citoyenneté, porteurs de compétences, d'intelligence et d'exigences sociales et morales qui sont autant de ressources nécessaires à la construction de l'intérêt général et qui seraient désormais prises en compte et valorisées.

Mais faut-il opposer ainsi « démocratie représentative » et « démocratie participative » ou encore, terminologie que je préfère, « démocratie de délégation » et « démocratie d'implication » ? Comme si l'une était meilleure que l'autre, comme si l'une devait remplacer l'autre ou du moins la surplomber, faire de l'autre son auxiliaire... et le débat s'installe sans fin pour savoir laquelle devrait prédominer. En vérité ne serait-ce pas là un faux débat ? Ne faudrait-il pas plutôt considérer que la délégation tout autant que l'implication sont l'une comme l'autre des « modes de participation », avec chacun ses avantages et ses inconvénients ?

Au-delà des perversions si justement dénoncées, la délégation par les citoyens de leur compétence politique à des élus chargés de les « représenter » est un élément essentiel du débat démocratique et apporte à son organisation des éléments de lisibilité et de permanence indispensables. La périodicité du processus électoral structure dans la durée l'espace du politique, les débats et les choix qu'il comporte. C'est un mode de construction de « programmes politiques » qui ordonne et hiérarchise des priorités et assure aux élus majoritaires la légitimité pour inscrire leur programme dans des « décisions publiques » qui s'imposeront à tous. Structuration du débat, lisibilité et inscription des choix dans une cohérence et dans une durée, légitimité de la décision publique sont des éléments essentiels de la démocratie. On ne saurait s'en priver sans lui porter mortellement atteinte.

Inversement, si l'implication quotidienne des citoyens dans la conduite des affaires publiques, au plus près de leurs préoccupations concrètes et immédiates, est un « contrepoison » nécessaire et efficace à l'usure des instances et mécanismes de représentation, cette introduc-

tion de la multiplicité des intérêts particuliers dans la gestion de « l'intérêt général », des enjeux du court terme dans la vision des enjeux du long terme, peut avoir des effets dissolvant de la stabilité et de la lisibilité démocratique, comme de l'unité et du sens d'une citoyenneté partagée.

Ce risque est accentué quand, au nom de l'équivalence entre « local » et « participatif », on enferme dans le local, voire dans la proximité la plus immédiate, l'exigence de participation et d'implication des citoyens. Ces derniers peuvent d'ailleurs se laisser prendre à ce piège. Cela se voit dans certains comités, conseils ou associations de quartiers ; sollicités par la multitude des problèmes relatifs à leur environnement immédiat, habitants et usagers du quartier n'ont ni le temps ni la disponibilité pour traiter de questions plus générales et aux implications plus lointaines. Certains, en outre, peuvent succomber aux plaisirs d'un « entre soi » rassurant, d'une forme de communautarisme de voisinage, de repli sur une identité partagée et de rejet de tout ce qui pourrait la troubler. C'est le risque « nimby » (not in my back yard) de la participation assise sur la proximité. De leurs côtés certains élus peuvent s'accommoder de cet enfermement de la participation citoyenne dans les limites de la proximité locale et en tirer prétexte pour s'arroger le monopole de la définition et de la gestion des intérêts généraux de la cité.

Représentation ou participation, délégation ou implication, à l'évidence il ne peut y avoir ni monopole d'un mode de démocratie ou d'un autre, ni assujettissement de l'un à l'autre ; dès lors la seule question qui vaille est la suivante : comment faire pour que les avantages de l'un répondent aux inconvénients de l'autre et réciproquement, comment organiser leur articulation pour que de leur conjugaison et de leurs synergies naissent de nouvelles dynamiques démocratiques ?

De nombreux moyens existent qui permettent de prendre appui sur la qualité d'un enracinement local partagé pour s'ouvrir aux problèmes généraux de la cité : actions communes interassociatives et interconseils de quartiers, groupes d'études et de propositions communs sur les questions transversales, pétition et droit de saisine pour obliger une assemblée élue à débattre et délibérer d'une question travaillée et portée par les citoyens, organisation d'un débat public avant toute délibération politique importante, conférences de citoyens, utilisation interactive du web, etc. ; ne manquent que la conscience partagée des risques respectifs du tout représentatif et du tout participatif et la volonté commune d'y échapper et, surtout, l'élaboration conjointe des modalités de conjugaison des deux potentialités dans une démocratie à la fois plus représentative et plus participative avec la volonté politique d'en faire le moteur de la construction de la métropole parisienne.

## EN CONCLUSION

Assurer la participation des citoyens à la délibération démocratique requiert une méthodologie complexe et exigeante, à la fois pour accompagner la formation du jugement des citoyens par l'accès à l'information et à la maîtrise des expertises pertinentes et pour leur permettre de clarifier par le débat les zones d'accords et de désaccords entre eux et donc la nature des choix politiques qui devront être faits. Les outils de cette construction d'une démocratie délibérative d'implication citoyenne existent. Nombreux ont déjà été expérimentés avec succès en Europe, au Québec, en Amérique latine,... Certains

sont déjà ébauchés dans des procédures publiques françaises, d'autres, qui se diffusent rapidement, relèvent de la liberté d'initiative d'élus et de citoyens, d'autres sont encore en gestation. Il ne reste qu'à les utiliser et à les développer. La construction d'une démocratie participative et délibérative est un gigantesque chantier encore aujourd'hui partiellement en friche. La faire vivre et se développer est devenu un enjeu vital pour nos sociétés et, bien au-delà, pour les équilibres du monde qui vient. C'est un défi que, chacun à son niveau, les élus et les citoyens se doivent de relever.

Jean-Pierre Worms

*NB – Certaines parties de ce texte sont reprises d'articles de l'auteur et notamment de l'article « Démocratie » dans l'ouvrage collectif « De Gauche ? », sous la direction d'Alain Caillé et Roger Sue, Fayard – 2009 et des « Enjeux et défis de la démocratie participative locale » introduisant la partie 6 « La démocratie participative et ses outils » du Guide pratique des élections et de la démocratie participative, Weka, février 2008.*

### Pour en savoir plus

- « Old and new civic and social ties in France » in *Democracies in flux : the evolution of social capital in contemporary society*, edited by Robert D. Putnam, Oxford University Press – New-York, 2002.
- « Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises et conditions d'une refondation de la République » in *Alter-démocratie, alter-économie*, revue du Mauss, second semestre 2005 – Paris, La Découverte.
- « Le capital social associatif en France hier et aujourd'hui » in *Le capital social : performance, équité et réciprocité*, sous la direction d'Antoine Bévoit et Michel Lallement – Paris, La Découverte/Mauss, 2006.

### Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Serge Depaquit, *Développement durable et démocratie de proximité ou les opportunités d'une nouvelle alliance*, n° 6.
- ❖ Jacques Testart, *Des conventions de citoyens pour la démocratie*, n° 89.
- ❖ Serge Depaquit, *Le débat du grand Paris, démocratiser la décision*, à paraître.

Ce document est strictement réservé aux abonnés à l'encyclopédie du développement durable.  
Toute reproduction ou citation devra mentionner Les éditions des Récollets - l'encyclopédie du développement durable.

Les éditions des Récollets

c/o association 4D - 150, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris  
Tél. : 01 44 64 75 82 - coordination@encyclopedie-dd.org

Directeur de la publication : Jean-Pierre Piéchaud