

Compte rendu de la Conférence Gouvernance – 26 septembre 2018

« Quelle place pour le citoyen agenais en 2030 »

Dans le cadre de la démarche « Agen 2030 », la ville organise cinq soirées thématiques dans l'objectif de proposer des débats publics mobilisant experts et praticiens. Il s'agit ainsi d'envisager des pistes de travail futures pour la ville d'Agen et ses partenaires sur des sujets aussi divers que la transition numérique, la transition énergétique, l'attractivité du territoire ou encore la gouvernance locale. C'est dans ce contexte que le mercredi 26 septembre s'est tenue la quatrième soirée sur le thème de la place du citoyen agenais.

« Quelle place pour le citoyen agenais en 2030 ? »

Introduction de M. Le Maire

Jean Dionis du Séjour, Maire d'Agen.

« Il s'agit du 4^{ème} débat dans le cadre des réflexions pour Agen en 2030. Ce soir, nous parlons de démocratie : une idée qui était naturelle et qui l'est moins aujourd'hui. L'air du temps est un peu lourd. La démocratie est-elle vouée à perdurer ? Notre époque est-elle devenue celle d'une démocratie libérale où des élus verrouillent le pouvoir ? La question se pose au niveau national, et ce sera un enjeu de l'élection européenne à venir. Mais, elle est aussi posée au niveau local, bien qu'à ce niveau nous lui fassions deux crédits : elle reste d'une part une démocratie de proximité (le maire y est visible), et d'autre part une démocratie à laquelle nous faisons encore le crédit d'avoir des marges de manœuvre. C'est donc à ce niveau que l'idée démocratique peut rebondir, ou sombrer. Il ne faut pas considérer l'idée démocratique comme naturelle, c'est pourquoi le débat est important ce soir. Nous avons en héritage dans notre pays une forme de fonctionnement, où à tous les niveaux la démocratie a sa place : municipal, cantonal, régional, national, européen. Au cœur de cette idée : une femme ou un homme en valent un autre, une idée absolument révolutionnaire, et par ailleurs discutable. Ce soir, ce qui nous intéresse c'est le niveau municipal. Elle est bien antérieure à l'idée républicaine, bien antérieure à la révolution française et l'idée républicaine. Les premiers Maires d'Agen ont été élus au 12^{ème} siècle. Dans la ville, il y a une pratique vieille de plus de 800 ans, plus ou moins détournée au fil de l'histoire mais bien antérieure à l'idée de république. D'ailleurs, durant certains siècles, les maires d'Agen avaient le pouvoir de police, de vie, de mort, de jugement, délégués par le comte et l'évêque. L'idée d'un pouvoir municipal qui vient de l'expression populaire est une très vieille idée. Dans les statuts négociés par les bourgeois d'Agen auprès de Richard Cœur de Lion, ceux-ci imposent déjà la représentation de chaque quartier. Ce soir, nous avons à réfléchir à comment se passe l'exercice de la démocratie municipale. En 2008, à Agen il y a eu une avancée : les conseil de quartiers, et depuis 10 ans cela fonctionne. Ces instances ont changé l'exercice municipal. Faut-il aller plus

loin dans la démocratie des quartiers ? Dans les compétences données ? Les budgets ? Aujourd'hui, nous allouons 375 000€ aux quartiers. Faut-il aller plus loin ? Oui.

Pour le moment les quartiers n'ont pas les compétences sur la culture ou le sport. Il faut ouvrir ces compétences aux quartiers. Mais il y a d'autres questions. Un certain nombre de personnes se disent peu volontaires pour s'impliquer dans la « chose » municipale mais sont très intéressés par le contrôle du pouvoir municipal. Il y a là une exigence minimum à laquelle il faut satisfaire ».

Nos experts pour en débattre ce soir sont :

- **Renaud DUPUY**, qui a une grande expérience des processus de concertation difficiles, comme les grandes infrastructures de transport. Il dirige la société Neorama.
- **Karine OUDOT**, ex-présidente du conseil de développement de la Communauté urbaine de Bordeaux (ex-Bordeaux Métropole).
- **Jean PETAUX**, politologue et professeur de sciences politiques.

Interventions des experts

Renaud DUPUY

« Je vais vous parler de concertation. Pas forcément uniquement de concertation difficile ou sensible mais de façon générale, pour vous dire comment cela évolue, quel sentiment pouvons-nous en avoir, et ce que produit la concertation.

Le point de départ des processus de concertation a été **la convention d'Aarhus en 1998**. Signée par 39 pays, elle institue **un droit d'information des citoyens** sur les sujets qui ont un impact sur leur environnement. Peu à peu, ce droit d'information est devenu un droit de participation et de concertation. D'un point de vue réglementaire, avec **l'ordonnance de la réforme de la Commission nationale de débat public (CNDP) en 2018**, nous sommes passés d'un **droit d'information à un droit de saisine**. Pour des projets d'une certaine taille, est institué le droit pour les citoyens de saisir l'État pour imposer au maître d'ouvrage d'ouvrir une consultation. En vingt ans, **le parcours de la concertation a donc sérieusement évolué**, au moins dans les textes. Globalement, nous pourrions considérer que le cadre juridique a lui aussi évoluer pour permettre au citoyen d'exprimer son droit, son expertise d'usage, sur des projets qui le concernent. Dans la réalité, il est clair que les processus de concertation en France, même s'il y en a beaucoup, sont **encore en rodage** aujourd'hui. Dans les endroits où la concertation se passe bien, il y a souvent un historique de la concertation. Ailleurs, ça peut être beaucoup plus difficile. Aujourd'hui les questions que se posent les citoyens c'est : « *comment mon avis est pris en compte ?* », « *à quoi va servir ma contribution ?* », « *aura-t-*

elle un impact sur la décision finale ? », « Est ce que la question telle qu'elle est posée n'oriente pas le débat ? ».

Deux autres questions essentielles :

Celle tout d'abord du **périmètre** de la concertation (*qui concerte ? qui est concerné ?*). Par exemple dans le cadre d'un projet de skate parc, les riverains sont concertés. Mais n'est-ce pas un sujet qui concerne toute la ville ?

Une autre question soulevée est **celle de la participation**. Sur les processus de concertation, qui participe ? Toujours les mêmes ? les représentants de la minorité active du territoire ? mais quid de la majorité silencieuse ? est-ce que cet avis est représentatif du territoire ? et comment va-t-on chercher cette majorité silencieuse ? Sur un territoire nous avons observé que les jeunes représentaient seulement 5% des participants. Cela pose une question de légitimité. Pour répondre à la question posée, la participation à la concertation, même si des dispositifs innovants sont utilisés, comme des outils numériques, pouvons-nous considérer que quand 5% de la population concernée participe, c'est satisfaisant ? Le numérique ne peut pas être la seule réponse à ce besoin. Aujourd'hui, au-delà des quelques avis pessimistes du type « *quand on commence la concertation c'est déjà décidé* », je ne crois pas que ce soit la réalité. Il y a de véritables questions sur les démarches et la place du citoyen dans ces dispositifs. Il y a quelques années au Canada, nous avons observé que sur des sujets sensibles (barrage) le principe d'audition publique fonctionnait très bien. Mais cela fait un moment qu'ils travaillent là-dessus, les premières concertations sur des barrages hydrauliques datent du début des années 80, il y a donc une **question d'habitude et de pratique**. Une personne de l'atelier a synthétisé ce que serait **la participation idéale du citoyen demain à Agen :**

« un dispositif ouvert, une information préalable objective, un débat sincère, des décisions justifiées et expliquées, qui permettraient au citoyen de réellement trouver sa place dans le processus de concertation ».

Cela résume bien l'attente manifestée dans le cadre de l'atelier, et semble être une bonne règle de ce que doit être un bon processus de concertation.

Jean PETAUX, politologue à Sciences Po Bordeaux

« Le thème de l'atelier concernait la relation entre élus et citoyens. Nous avons eu un débat très riche et passionné. En général, les relations entre élus et citoyens en France oscillent entre une relation de type « amour vache » et « je t'aime moi non plus ». Il y a en France un vieux fond très enraciné d'**antiparlementarisme**. Le chef d'État régulièrement, mais aussi les conseillers départementaux, régionaux, et les parlementaires européens souvent aussi détestés qu'inconnus. Ceux qui échappaient à cette forme de « bashing » c'était les élus locaux, en qui le citoyen a plus confiance. Le CEVIFOP a mis en place un suivi longitudinal de

la confiance envers les élus, un baromètre de la confiance politique. On constate que parmi les différents élus, l' élu local, le Maire, est largement en tête (en 2009 : 65% d'indice de confiance pour le Maire contre 35% pour le député européen). En 2017, on a observé que le Maire a connu une chute spectaculaire de 9% d'indice de confiance. Ce n'est pas la première fois. C'était déjà arrivé en 2010. Mais cela peut aussi remonter spectaculairement comme en 2015 par exemple après les attentats. Dans cette période, l'indice de confiance envers tous les élus est remonté. C'était déjà la même chose en 2005 après les émeutes dites de banlieue. A ce moment-là, les élus locaux et les maires étaient assez largement plébiscités en termes de soutien par la population. En ce moment, on constate une perte de confiance envers le maire, **ce qui interroge la relation élu-citoyen**. D'autant que, la qualité le montre, on constate des démissions de maire, en particulier dans les petites communes. Ces démissions qui sont en valeur absolue limitées, mais dont la progression est spectaculaire, sont dues au fait qu'être maire constitue un travail important.

Parallèlement, les citoyens sont assez exigeants, de plus en plus soucieux de se faire entendre. Ils peuvent avoir des réactions d'ingratitude, avec une tendance à charger l' élu local de tout un tas de missions et demandes comme s'il s'agissait d'un « adulte référent » vers qui se tourner quand les choses ne vont pas. Le consensus se fait sur des propositions : il faudrait des élus plus aidés et soutenus qu'aujourd'hui, mieux formés et plus experts. Alors que c'est un métier très impopulaire : l' élu est vu comme un profiteur qui « se paie sur la bête », sur le dos des électeurs. En France nous avons des élus qui ont une capacité à faire de la politique parce qu'ils ont aussi un backoffice qui travaille pour eux. Cela peut être le problème d'un certain nombre de petites communes. C'est le rôle des regroupements et fusions que de permettre d'atteindre une masse critique pour donner des moyens aux élus. Il faut aussi travailler à la diversité des élus, et faire en sorte que ce ne soit pas toujours dans les mêmes rangs de la population que soient « recrutés » les élus. Quand, on voit le sacrifice que cela génère pour des personnes qui ont une activité professionnelle, libérale ou entrepreneuriale par exemple... Il y a des témoignages intéressants de ce point de vue-là qui montrent que si le statut professionnel peut permettre de faire son travail d' élu, cela peut mettre mal à l'aise vis-à-vis de son statut professionnel. Tout simplement car l' élu peut culpabiliser d'utiliser son statut professionnel pour faire son métier d' élu. Les organisations partisanes, qui sont de plus en plus faibles, ont perdu une fonction qui était la leur. Il faut rappeler que selon la constitution de la cinquième République les partis politiques concourent à l'exercice de la démocratie. Mais ces derniers ne jouent plus leur rôle de structure d'apprentissage et de formation des jeunes élus. Cela permettait de mieux comprendre le rôle de Maire avant de chercher à se faire élire. Quand on est adjoint au maire on ajoute ses forces à celles du Maire, quand on est Maire on est à la tête d'une structure. Il y a aussi des injonctions contradictoires. Par exemple, la limitation dans le temps des mandats doit s'exercer et s'appliquer quitte à remettre en cause des représentations fantasmées. En réalité, la durée de vie moyenne d'un maire à Agen c'est autour de 10 ou 12 ans. Ce qui veut dire qu'il existerait un principe naturel à la limitation sans que la loi ne l'impose. A titre personnel je suis totalement contre la

limitation dans le temps des mandats. Enfin, l'idée a été débattue dans le cadre de l'atelier d'appliquer au management du conseil municipal des méthodes de l'entreprise privée type « empowerment » ou capabilisation. L'idée est d'octroyer davantage d'outillages pour armer les élus dans l'optique de pouvoir agir. Pour les élus locaux, il y a également la possibilité de lancer des contrats entre élus et citoyens pour contractualiser l'action des élus ».

Karine OUDOT: ex-présidente du conseil de développement de la Communauté urbaine de Bordeaux (ex-Bordeaux Métropole).

« La question de l'articulation entre démocratie participative et représentative, est importante pour l'avènement et le déploiement d'une démocratie participative. Devenir citoyen pose la **question de l'éducation**. Aujourd'hui, dès l'école on se trouve dans un dispositif magistral très peu participatif. Il n'y a pas d'apprentissage de la participation dans nos dispositifs éducatifs.

La question de **monter en capacité** se pose aussi pour les citoyens. Certains, ne se sentent pas légitimes de rentrer dans une expression démocratique pour des raisons matérielles et logistiques (enfant, travail, moyen de transport...) et au-delà de ces questions, il y a celle de l'envie. *Comment stimuler cette envie de participer au débat et à la vie de mon quartier, ma commune ou le pays dans lequel je vis ?*

La question du numérique et de sa place dans l'expression de la démocratie participative a été évoquée. Je crois en la **complémentarité des dispositifs**, qui peuvent permettre une forme d'expression avec toute les limites qui peuvent exister. Il existe une page Facebook intitulée « on sait que tu habites à Agen quand ? », il y a donc des émergences spontanées. L'usage du numérique pour des référendums reste relativement limité, et il y a sûrement **d'autres usages à inventer pour permettre au citoyen de mieux participer dans une expression de citoyenneté à la hauteur des enjeux**. On donne délégation à l' élu à travers son vote, lui donnant ce rôle d'arbitre des biens communs. Finalement, la démocratie participative vient au regard d'une exclusive démocratie représentative.

Les conseils de développement, obligatoires pour les communes de plus de 20 000 habitants et les conseils de quartier en sont un bon exemple. Cela peut poser la question de la bonne échelle de la démocratie participative. En réalité, il n'y a pas de bonne échelle, si ce n'est celle où l'on a envie d'aller, de s'engager sur un mouvement spontané ou dans un dispositif plus encadré. Il n'y a pas de jugement de valeur à porter sur l'échelle de l'expression de la démocratie participative et sur la façon dont on s'y implique et sur ce que l'on y apporte. Il faut par contre être attentif à l'implication d'une diversité de public. On identifie les publics absents c'est pourquoi l'éducation, « apprendre à être citoyen », est important. Certaines communes consacrent des budgets pour former les citoyens et leur donner plus de capacité

à exercer leur citoyenneté, mais ce sont des dispositifs encore expérimentaux. Il faut penser la démocratie participative avec ce droit à innover et à expérimenter, qui sous-tend le droit à se tromper pour essayer autre chose et faire différemment en partant de **l'expertise d'usage citoyenne**. C'est là que l'on voit l'importance de **créer un espace de dialogue entre élus et citoyen**. Le conseil de développement prend sa force quand il se met en dialogue avec les élus, lorsque l'avis porté par le conseil de développement est partagé, mis en discussion, et ne reste pas stérile. *Que va-t-il advenir des avis ? Quel va être leurs poids dans la prise de décision ?*

Il est primordial d'interroger cette articulation ce qui implique **d'interroger la capacité à mettre en dialogue** : « pourquoi je le fais, et pourquoi faire ? ». Dans certaines communes une partie du budget est confiée aux habitants sur des projets, parfois votés à main levée. La décision peut être plurielle et la cohabitation des formes démocratiques peut en faire un succès. L'objectif principal reste **de ré-enchanter la démocratie**, redonner de l'envie, de la vigueur, **d'aller vers une gouvernance territoriale la plus partagée possible**, car cela peut donner l'envie à tous de se mettre en mouvement ».

Echanges/débat avec le public

- *Dans la liberté qu'ont les élus à l'intérieur de leur parti, est-ce que l'évolution ne va pas se faire dans le sens d'une sortie des partis politiques ? On a beaucoup parlé de numérique dans notre atelier, est-ce qu'on peut imaginer qu'on aille vers une participation des élus non plus envers des convictions idéologiques mais des projets ?*

Jean PETAUX : « Si l'on s'en réfère au modèle américain, les partis politiques sont des machines électorales qui se constituent seulement au moment du vote, pour laisser la place ensuite à une majorité de gestion, de projets, ad hoc. Dans l'atelier, quand on a fait référence aux partis politiques, ce n'était pas tant pour la période post-électorale. Quand un député était élu sous le parti communiste, il recevait un salaire d'ouvrier P4 de la région parisienne et reversait la totalité de son indemnité au parti. L'élu était en quelque sorte un sous-militant de l'appareil. La réflexion était : en amont de l'élection, les partis politiques avaient une fonction de formation des futurs élus, ce qui manque considérablement en France. Aux Etats-Unis, il y a des fondations de jeunes qui sont affiliées aux partis politiques qui servent d'université. Il y a bien une structure qui prépare sinon suscite des vocations ».

- *On parle effectivement de culture et M. Dupuy a indiqué qu'au Canada, il y avait d'autres pratiques. Quel taux de pénétration au Canada ? Plus proche de nous, dans les pays d'Europe du Nord, approches plus collaboratives et plus participatives : a-t-on des retours d'expérience de ces pays-là ?*

Renaud DUPUY. « Je connais bien Hydro Québec dont l'activité a un impact important sur l'environnement. Ils ont instauré une dynamique de concertation efficace. J'ai assisté à une audition publique : exercice extrêmement policé mais très délicat. C'est une mécanique très rodée avec un très fort taux de participation (500 à 800 personnes). D'une part, l'instance fonctionne. Et d'autre part, l'exercice est itératif. Quand le projet sort du processus de concertation, il doit être différent. Cela me paraît être une condition nécessaire à la crédibilité que l'on engage. Nos amis suisses, pour des questions différentes, ont la concertation préalable à la votation ; exercice très organisé auquel les gens se plient. J'ai participé à des concertations sur des sujets très sensibles (cite l'exemple d'un incinérateur). Il y a un besoin de formation. Il y a aussi une idée de sincérité de la démarche et pour cela, il faut qu'il y ait des gages.

- *Question sur les enjeux identitaires dans ce processus participatif et démocratique. Savoir comment l'avis des uns et des autres est pris en compte. Attente d'une reconnaissance des citoyens qui s'expriment qui peut engendrer au-delà du libre débat des frustrations qui semblent parfois prendre des proportions importantes. Est-ce que cela n'induit pas des phénomènes de concurrence ? Est-ce que l'on a un niveau suffisamment approfondi de coopération, n'y-a-t-il pas un phénomène de concurrence au sein du territoire qui rigidifient le débat public ?*

Renaud DUPUY prend l'exemple de la concertation sur le Bassin d'Arcachon sur le sujet de la mobilité. « Autour de la table se retrouvent les communes pour les aspects d'aménagement urbain, le département pour les aspects routiers, la région pour les transports en commun. C'est un débat qui concernait un peu tout le monde et c'est une concertation compliquée. Le maître d'ouvrage doit annoncer les décisions qu'il prendra et ne prendra pas suite à la concertation. On s'aperçoit que c'est possible d'y arriver parce que les compétences étaient mêlées, et a priori on arrive à quelque chose où les différents étages (commune, intercommunalité, département, région) arrivent sur un projet qui concerne l'ensemble de leurs compétences à formuler des orientations. On peut donc y arriver, mais ça n'est pas très simple. C'est un exercice éminemment compliqué car il s'agit de pratiques assez nouvelles mais par nos méthodes de concertation on arrive à mener ce genre de projet.

Karine OUDOT : « Ce n'est pas tant la façon dont est prise la décision mais comment on y arrive et toute cette mise en discussion devrait pouvoir s'affranchir du territoire et de la gouvernance. Aujourd'hui, c'est impossible parce qu'on n'a pas une culture suffisamment forte et il faut accepter qu'il y ait un temps d'apprentissage. On a besoin de renforcer cette culture là et cette pratique. Plus l'on pratiquera, plus les échelons seront gommés car les thèmes sont transversaux. Ex : Le Conseil de Développement ne se saisit pas seulement de sujets qui relèvent de la compétence de la métropole mais sur d'autres de manière plus libre ».

- *Est-ce qu'il y a un avenir à une pratique référendaire au niveau municipal ? Quel est votre avis là-dessus ?*

Jean PETAUX : « Je vous conseille la lecture de Monk « Le peuple contre la démocratie » qui renvoie à votre remarque. La question du populisme qui se pose au niveau de l'État, il n'y a pas de raison qu'elle ne se pose pas aussi à l'échelle municipale. On parle alors de clientélisme. Méthodes que des élus connaissent très bien. Cette forme de surenchère existe ; on peut tout à fait acheter l'adhésion. Ce n'est pas du tout une pratique nouvelle. On a retrouvé en Grèce des bouts d'amphores qui servaient de bulletins de vote, on a découvert des « traces de bourrage d'amphore » ! Le référendum local, ce que l'on voit, c'est qu'il peut avoir les mêmes dérives qu'au plan national. Des tendances plébiscitaires. Il peut y avoir des consultations populaires qui aboutissent à n'importe quoi. Il ne faut pas imaginer qu'il aurait l'effet d'un brevet de pureté sur une réponse. Cela met en jeu une épistémologie et une méthodologie qui doivent être très élaborées pour qu'il y ait au moins un consensus sur le corps électoral, le périmètre de la consultation, la question posée et le niveau de majorité. Si on estime que 17% d'une population qui vote pour un comité de quartier, est acceptable, recevable et soutenable en termes de démocratie locale, ce terme doit être retenu. C'est un problème assez général.

- *Je reviens sur la place et le rôle des élus. Pourquoi faut-il renvoyer à 2030 cette problématique ? Nous pouvons déjà avancer là-dessus. La vraie participation citoyenne est déjà d'aller voter le jour des élections. On a déjà ici un problème. Là aussi le politique a sa responsabilité d'aller devant les électeurs pour que le citoyen ait envie de participer. En même temps, le citoyen lui-même manque d'éducation politique dans le sens noble du terme. Il est très éloigné de la politique. Il faut aussi que le citoyen soit associé à la vie de l'institution pendant le mandat. A Québec, à chaque fois qu'il y a un conseil municipal, le Maire offre la possibilité aux citoyens de poser des questions aux élus avant le conseil municipal. Il s'agit d'une participation citoyenne un peu plus quotidienne. Ce n'est pas la peine d'attendre 2030, il y a déjà des solutions intéressantes surtout dans le cas de villes moyennes et de petites communes. Les gens transmettent leurs questions par écrit. Ils les préparent et viennent les présenter au Conseil Municipal.*

Jean PETAUX : « En Estonie, les citoyens peuvent demander directement au gouvernement, poser des questions. En Amérique du Nord, une ancienne étudiante, directrice adjointe de la Brown University a travaillé dans une Mairie. Le Maire de cette commune y pratiquait le concept de la « porte ouverte » dans une commune de 40 000 habitants. Une manière de recueillir les attentes des citoyens et peut être aussi de faire du clientélisme direct ».



En guise de conclusion, le Maire d'Agen, a remercié l'ensemble des intervenants et des participants de la soirée. La date de la prochaine soirée a également été annoncée, elle sera le 15 octobre et portera sur le thème de l'attractivité économique.