



L'implication des citoyens dans la conception de la cité

Une implication à la fois désirée et crainte. L'éternelle question de qui représente qui. Accepter la pluralité des représentations. La question de l'expertise dans un système d'informations de plus en plus ouvert : l'«habitant» et «l'usager» deux figures symboliques du savoir, ni détenteur d'un savoir suprême parce que «sur le terrain», ni limité au micro local. L'exemple des panels de citoyens : l'importance de la base d'informations, pour passer du basisme (je sais parce que je suis élu d'un côté, je sais parce que je suis habitant, de l'autre) à un savoir construit et nourri d'expériences multiples. CITEGO, le paradigme de la connaissance partagée. Les leçons des capitales vertes de l'Europe : un processus à long terme de construction d'un diagnostic partagé ; une variante de l'entrée en intelligibilité. Les nouveaux retraités, un gisement d'énergie à ne pas rater.

J'en viens maintenant à une des formes les plus classiques de la question du partenariat entre acteurs, l'implication des citoyens dans la cité. Et comme la question est assez vaste, je la décomposerai en deux : l'implication dans la *conception* de la cité et l'implication dans sa *gestion*.

Implication dans la conception de la cité. On est un peu dans le registre de ce qu'il est convenu d'appeler d'un terme qui, personnellement, m'a toujours paru très ambigu, celui de « démocratie participative ». Ce que je remarque d'abord, c'est que cette participation des citoyens est à la fois désirée et crainte. La position est assez ambivalente : désirée et crainte. Désirée parce que peu de collectivités territoriales s'imaginent encore qu'une fois élues leur programme est un contrat de A à Z de confiance avec les électeurs, et qu'il leur suffit de mettre en œuvre, de manière plus ou moins autoritaire, ce qui est prévu dans le programme pour avoir assumé ce pacte social que constitue l'élection : quand j'écoute les discussions au niveau local, je vois que l'idée d'associer les citoyens est présente partout. En même temps, c'est craint bien sûr. C'est craint pour trois raisons. D'abord, parce que ça complique beaucoup les choses. Une fois qu'on a dit qu'on va associer les citoyens, il ne faut pas faire d'angélisme. Ça devient souvent très compliqué. D'ailleurs, il suffit d'avoir assisté une fois dans sa vie à une assemblée de copropriétaires dans un immeuble même petit pour voir que ce n'est pas parce que tout le monde participe à la discussion sur la décision collective que cette décision va être brillante, et que les gens vont tous s'exprimer en fonction de l'intérêt commun. L'association des citoyens, ça peut vouloir dire comme le disent les Anglais : «not in my backyard» -NIMBY- faites où vous voulez l'équipement public, mais en tout cas pas dans mon jardin. C'est vrai que la communauté peut se dissoudre dans un débat sans fin entre intérêts particuliers. C'est une difficulté légitime. Une deuxième difficulté, moins souvent avouée mais toujours vécue, c'est que c'est bien sûr dans ces mouvements citoyens que se forge la future équipe d'opposition à l'actuelle mairie. Là aussi, on ne peut pas être trop naïf et considérer qu'on est en face d'une mairie pure et de citoyens purs. Il y a des jeux de pouvoir qui font partie de la vie et qu'il faut pouvoir gérer. Et puis, il y a une troisième résistance, c'est l'idée de « qui représente qui » et quoi. En général, les élus locaux insistent énormément sur le fait que ce sont les seuls à être élus au suffrage universel et que toutes les autres formes de représentation des citoyens ne sont que des formes très partielles, ce qui fait qu'en dernier ressort ce sont eux et eux seuls les vrais représentants du peuple. Là, je crois qu'il faut accepter maintenant le *pluralisme des représentations*. J'ai dit qu'un des principes de la gouvernance, c'était le principe d'adaptation des dispositifs aux buts poursuivis. Je crois qu'effectivement, la collectivité territoriale doit s'équiper en méthodes pour conduire de la construction de consensus. Qu'il s'agisse d'une entreprise ou qu'il s'agisse d'une ville, cet art de construire progressivement la réponse fait partie des arts majeurs du management public et on est loin de la démocratie de procédure. On est dans des processus, dans un système complexe. L'idée qu'on fait des choix politiques parce qu'on a la solution A et la solution B et moi, je suis pour la solution A et mon opposant est pour la solution B et on va voter, ça ne marche plus comme ça. Le problème n'est pas dans les situations complexes de choisir entre plusieurs solutions. Le problème est de construire une *solution satisfaisante*, pas une solution optimale. L'idée d'optimum est absurde quand on regarde la réalité des décisions publiques, ce qu'il faut c'est trouver un chemin vers une solution satisfaisante. Je pense que c'est

un des domaines majeurs du management public d'apprendre ces processus. Se pose ensuite la question inévitable du partenariat - qui parle au nom de qui,- et celle, qui lui est liée, de *la nature du savoir des citoyens*. Comment ce savoir se situe-t-il par rapport à celui des élus dont le savoir est descendu comme le Saint-Esprit du fait de l'élection, vous le savez bien, puisqu'on parle rarement de formation des élus. La compétence est censée descendre du Ciel avec le Saint Chrême de l'élection. Le savoir de l'expert, on sait le décrire. Mais qu'en est-il du savoir du citoyen ou du savoir de l'usager ? Là, je crois qu'il faut se garder d'une certaine forme de basisme. Evidemment que l'usager de services publics est assez bien placé, reconnaissons-le, pour juger de la qualité de ce service au quotidien ; que l'habitant d'un quartier est assez bien placé pour juger de la qualité de la gestion municipale des espaces publics. Mais l'institution conteste déjà aux parents d'élèves, le droit d'être un expert de la pédagogie : c'est supposé être une science qui leur échappe complètement. Déployez votre art de la pédagogie à la table familiale, mais surtout n'ayez rien à dire par rapport au professeur de physique ou au professeur de français !

Je crois qu'il faut dépasser ce basisme, cette opposition simpliste entre le citoyen qui sait par ce qu'il est là et le citoyen qui ne sait pas parce qu'il n'est pas expert et, dès lors que l'on parle de partenariats entre acteurs, il faut se soucier de : comment l'acteur se construit, comment on l'aide à se construire ? Il faut se demander comment peut se *construire* une connaissance citoyenne qui ne soit pas réduite à : « je suis là, donc je sais ? » C'est bien sympathique quand il s'agit du micro local, mais ça n'est plus très opérant quand il s'agit de traiter de choix plus larges. Pour cela, il faut se poser une question plus large, passionnante : *comment se construit la connaissance ?* Je vais prendre l'exemple des panels de citoyens. Je pense que vous avez en tout cas entendu parler de ces panels de citoyens que d'autres appellent conférences de consensus et qui sont une des innovations méthodologiques de la démocratie qui nous vient d'Europe du Nord. En quoi consiste un panel de citoyens ? En gros, sous une forme ou sous une autre, un tirage au sort d'un groupe de citoyens, mettons de l'ordre d'une trentaine. Certains préfèrent parler de « jury de citoyens » car la référence initiale est celle du jury de Cour d'Assises. Ses promoteurs se sont dit : puisque la République a considéré que la décision la plus grave qui puisse être - à l'époque c'était la peine de mort, couper la tête ou pas de quelqu'un,- devait revenir au peuple et à ses représentants en dernière instance, la démocratie fait le beau pari de la sagesse du peuple, ce sera intéressant d'utiliser ce principe pour construire un avis citoyen sur des questions complexes, qui apparemment, semblent hors de portée de l'intelligence et de l'expertise de chacun des citoyens pris isolément. On a maintenant une bonne pratique de ces panels de citoyens. Je peux vous dire que c'est tout à fait passionnant. Ce sont des volontaires. On veille à ce qu'ils soient « représentatifs » de la population, divers dans leur âge, leur sexe, leur milieu social, leur activité professionnelle ou que sais-je. On ne leur dit pas : quel est votre avis sur une question ? *On dit : on va vous permettre de vous former pour appréhender la question.*

Je prends un exemple parmi 1 000 autres, mais très typique : les OGM. Une partie du monde scientifique vous dit : comment le citoyen lambda peut-il avoir son avis sur l'intérêt ou non d'autoriser la mise en culture en plein champ des OGM ? Réservez ça aux scientifiques. Non, on répond dans les panels de citoyens : les citoyens peuvent se former. Un des éléments fondamentaux de la réussite du processus, le plus difficile dans les panels que j'ai connus, c'est de fournir aux citoyens des informations et des points de vue contradictoires. Vous prenez encore l'exemple des OGM, la communauté scientifique est divisée sur cette question. Dire : il y a un avis scientifique autorisé, c'est faux. Mais à ce moment-là, on est en face du défi effectivement de : qu'est-ce qu'on met à disposition des citoyens ? C'est souvent la partie la plus difficile et la plus faible. Je me suis rendu compte qu'un des intérêts essentiels des panels de citoyens n'était même pas la délibération entre eux, c'était *l'obligation où on se trouvait de mettre en forme de manière suffisamment simple des réflexions pertinentes sur la question*. Souvent, je me suis dit : au fond, si déjà cette mise en forme d'informations, de réflexions synthétiques, émanant de différents points de vue, était aussi à disposition et des experts et des collectivités territoriales, on aurait fait un grand pas. Je veux dire par là que quand j'évoquais le territoire comme le futur acteur collectif, j'en disais les étapes. Entrer en intelligibilité, entrer en dialogue et entrer en projet. C'est exactement ce dont il s'agit : la première étape du partenariat, c'est l'entrer en intelligibilité. J'ai montré par exemple à propos de la question de la gestion des relations, art de la gouvernance, la nécessité de passer d'une représentation de la ville comme un système mécanique à la ville comme un écosystème. Cela demande de la part des citoyens comme des experts, comme des collectivités territoriales, un effort intellectuel, un effort conceptuel dont il n'y a aucune raison de penser que chacun pris isolément, sous prétexte qu'il soit habitant de la ville, va découvrir lui-

même. Il ne faut pas se moquer des gens. Il ne faut pas dire : ah oui, vous savez parce que vous êtes là. Non, le savoir, et en particulier le savoir collectif, est une *construction sociale*. Ce doit être une aventure partagée et par les citoyens et par les collectivités territoriales.