

Grenoble : dans les coulisses de la démocratie participative

* * *

Grenoble, le saviez-vous, dispose depuis décembre 2008 d'une Charte de la démocratie locale. Ce type de « contrat » fabriqué par les collectivités locales est aujourd'hui à la mode. Mais de quoi s'agit-il vraiment ? Comment cette charte a-t-elle été imaginée et dans quels buts ? Qu'est-ce qu'elle nous dit de la démocratie participative aujourd'hui ?

Les Renseignements Généreux ont rencontré Camille, récemment diplômée de Science-Po Grenoble. En 2009, elle a effectué un stage à la mairie de Grenoble, au moment où la charte était mise en place. Un an plus tard, elle revient sur cette expérience et nous propose une petite visite dans l'arrière-cuisine de la démocratie participative à la grenobloise...

* * *

Les Renseignements Généreux : Quand et dans quel cadre as-tu fait ce stage ?

Camille : J'étais en stage à la mairie de Grenoble d'octobre 2008 à avril 2009. Je faisais ce stage dans le cadre d'un Master 2 professionnel « Politiques publiques et changement social », spécialité « Villes, territoires et solidarités » à Sciences-Po Grenoble.

Dans quel service as-tu effectué ton stage ?

J'étais dans le pôle « Dialogue Public et participation des habitants » qui travaille en lien avec le cabinet du maire. Le lien avec la population ou en d'autres termes avec les électeurs est au cœur de la mission de ce pôle, ce que se doit de contrôler le cabinet du Maire. Ce service fait partie de la « Direction de l'action territoriale ».

« L'action territoriale » ? Qu'est-ce que cela signifie ?

Depuis le début des années 1980, dans les politiques publiques, l'habitude est de territorialiser l'action, c'est-à-dire de coordonner les stratégies, les acteurs et les actions publiques au niveau de chaque zone de la ville, en fonction des besoins évalués des habitants.

Tu échangeais régulièrement avec le maire ?

Non, jamais directement. Je n'étais qu'une simple stagiaire d'un service technique, sans aucun pouvoir de décision. Les élu-e-s s'intéressent en général très peu à nous. Je me souviens notamment d'une phrase d'un responsable d'Union de Quartier, qui, lorsque l'on m'a présenté à lui en tant que stagiaire, s'est exclamé : « Ah , OK ... Donc pas besoin de retenir ton nom ! »... En tous cas pour moi ça s'est passé comme ça. Et comme je n'avais pas du tout envie de faire carrière dans

la gestion de la démocratie participative municipale, je n'attendais pas de reconnaissance de la part des élus, des techniciens et des autres acteurs. Pour d'autres stagiaires, un stage peut permettre de se faire remarquer et être bon tremplin pour ensuite gravir les échelons hiérarchiques.

Quelles étaient tes missions de stage ?

J'avais principalement deux missions. Ma première mission, c'était de travailler sur la base des recherches de l'Observatoire économique, social et urbain. C'est un observatoire qui dépend de la ville de Grenoble et du Centre Communal d'Action Sociale (le C.C.A.S). Je devais mettre en forme des fiches synthétiques regroupant un maximum de données sociales, économiques et culturelles sensées caractérisées chacun des six secteurs de la ville. Par exemple le taux de chômage, le nombre d'enfants en bas-âge, le pourcentage de personnes étrangères, le nombre de voitures brûlées par an, etc. Le but de ces fiches est de donner un point de vue global aux élu-e-s. Cela permet de faire des comparaisons par secteur et de permettre aux élus de prendre des décisions en fonction des besoins présumés de chaque secteur. Ces indications sur la population de chaque secteur peuvent servir aussi aux élus pour anticiper d'éventuels conflits et adapter leurs discours à leur auditoire. Ou en d'autres termes, leur permettre d'être en mesure de mieux contrôler la population qu'ils veulent gouverner.

D'où viennent ces données ?

Pour l'essentiel, ce sont les chiffres du recensement. Mais il y a aussi des données provenant des services de la mairie et de la police municipale .

Quelle était ta seconde mission ?

En décembre 2008, le conseil municipal de Grenoble a lancé la Charte de la démocratie locale. Mon rôle était de mettre en place des outils pour évaluer cette charte lorsqu'elle serait appliquée, pour vérifier notamment si les projets labellisés « Charte de la démocratie locale » appliquent bien les principes de la charte.

D'où vient cette idée de charte de la démocratie locale ?

Il s'agit avant tout d'un geste politique qui a émergé au moment de la campagne pour les municipales 2008. Pour Michel Destot, l'idée était de faire un geste symbolique fort sur la démocratie participative, afin de s'inscrire dans la tradition de la ville en la matière, qui fait la fierté des élus grenoblois. La charte de la démocratie locale vise à fixer les règles de la participation à Grenoble, concernant à la fois le rôle des élu-e-s, des services techniques de la mairie, des instances para-municipales, des Unions de Quartiers, des associations et des habitant-e-s. C'est un document d'une vingtaine de pages qui tente, en d'autres termes, de redéfinir la place de chacun-e dans le cadre de la démocratie représentative.

C'est quoi les instances « para-municipales » ?

A Grenoble ce sont les conseils consultatifs de secteurs (C.C.S.). Ils ont été mis en place par la mairie, en 2002, suite à la loi sur la « démocratie de proximité » votée par le gouvernement Jospin. Chaque secteur de la ville de Grenoble dispose d'un C.C.S., qui regroupe des associations de quartier et des habitants qui en font la demande. Les présidents-habitants des C.C.S sont choisis pour leur proximité avec la municipalité. Cette instance est dans une logique d'accompagnement de la mairie, d'aide à la décision. Elle produit régulièrement des avis sur tel ou tel projet de la mairie.

Et les Unions de quartier ?

Elles ont été créées dans les années 1920-1930, par les habitants eux-mêmes. Ce sont des associations loi 1901 qui revendiquent une certaine indépendance vis-à-vis de la mairie, même si elles touchent des subventions municipales. Contrairement aux C.C.S., les Unions de quartier sont davantage dans une logique de confrontation avec la mairie. Dans chaque secteur de la ville, il y a plusieurs Unions de quartier. Elles sont pour la plupart composées de personnes d'un certain âge, avec une majorité d'hommes issus des classes moyennes-supérieures qui peuvent faire preuve d'un conservatisme assez prononcé. On se souviendra notamment des propos méprisants et accusateurs tenus par Cédric Augier, le vice-président du Comité de Liaison des Unions de Quartiers, à propos de la zone de Gratuité organisée l'an dernier sous le boulevard Foch.

Revenons à la charte : à quoi sert-elle ? Est-ce qu'elle donne davantage de pouvoir aux habitants ?

Pas vraiment ... La charte cherche à te faire comprendre et à te faire accepter ta place de citoyen, ce que tu peux et ce que tu ne peux pas faire en tant qu'habitant de Grenoble, les avis que tu peux donner ou non. Il y a dans cette charte une forte injonction à participer en direction des habitants tout en rappelant que, dans tous les cas, c'est toujours l'élu qui décide à la fin, aidé par ses techniciens. La charte réaffirme la centralité de la place de l'élu. Même si les élus se doivent d'informer et de consulter, les débats avec la population ne sont pas décisionnels. La charte engage simplement les élus à davantage poser la question aux gens, à les informer et à les consulter. La charte est présentée comme une sorte de « contrat », mais dans lequel les partenaires ne sont vraiment pas égaux. En effet, les habitants sont maintenus dans une dépendance totale face au pouvoir municipal qui détient l'essentiel de l'information et de l'expertise ainsi que la maîtrise des règles du jeu.

On parle de démocratie participative. Pourtant, cette charte redéfinit simplement les règles du jeu de la démocratie représentative. C'est bien ça ?

En quelque sorte oui. L'idée, c'est de remettre chacun à sa place, ne pas faire croire aux gens qu'ils peuvent décider. Il s'agit de réaffirmer la légitimité finale des élu-e-s dans un système représentatif en perte de crédibilité. Et de faire davantage d'informations et de consultations.

Les engagements sur l'information et la consultation sont-ils très précis, chiffrés, ou est-ce très vague ?

C'est vague, les engagements ne sont pas chiffrés. Ce sont des déclarations d'intention.

Et ta mission de stage, c'était de définir des outils pour évaluer l'application de cette charte ? Pas facile dans ces conditions, non ?

Oui, c'est très difficile d'évaluer des déclarations d'intention, « l'amélioration de la confiance entre élus et habitants », « l'amélioration de la lisibilité des actions municipales », « la mobilisation des jeunes sur des sujets qui les intéressent avec des méthodes adaptées », etc. D'ailleurs, nous n'avons pas réussi, c'était assez bidon comme mission.

À ton avis, est-ce que les élus sont vraiment sincères quand ils lancent une charte comme celle-ci, ou est-ce qu'ils sont cyniques ? Est-ce qu'ils considèrent ce type d'opération comme de la « com », du marketing politique pour les élections municipales ?

Au début, je pensais que les élus étaient cyniques, mais en fait je crois qu'ils sont globalement sincères. Pour mieux comprendre comment on en est arrivé là, il me semble intéressant de se pencher rapidement sur l'histoire de la participation des habitants. La question de la démocratie participative a émergé dans les années 60-70 en France. Dans ces années-là, elle était associée à une critique forte de la démocratie de délégation et à des revendications autogestionnaires dans différents quartiers. À Grenoble, il y avait notamment le projet de la Villeneuve. De nombreux militants politiques ici ou ailleurs affirmaient qu'on pouvait se passer de la démocratie représentative, qu'on pouvait auto-organiser les quartiers, bref qu'il était urgent et possible que les habitants aient les moyens de gérer leurs affaires eux-mêmes. Ces militants ont alors appelé à une participation des habitants dans une perspective d'autogestion et d'émancipation individuelle et collective. Mais progressivement, et surtout à partir des années 90, les pouvoirs publics ont peu à peu repris les termes de « démocratie participative » et de « participation des habitants » pour les injecter dans le système actuel représentatif. Cette charte s'inscrit dans cette tendance générale de récupération d'un discours militant en vue de renforcer l'autorité, ici locale, ailleurs nationale ou internationale de plus en plus discréditée par le peuple.

En fait, il y a aujourd'hui une confusion importante sur la question de la démocratie participative, sur ses finalités. Alors soyons clairs : il s'agit bien de tenter de pallier à une crise de la démocratie représentative et non de proposer un système politique alternatif. Aujourd'hui, on peut dire simplement que la démocratie participative est devenue un instrument de gouvernement, de gestion de la population. Depuis bien longtemps il n'est plus question dans les services de la mairie

qui lui sont consacrés de parler d'autogestion, d'émancipation des habitants et de renforcement du pouvoir que chacun pourrait légitimement revendiquer sur sa vie et ses conditions de vie. Aujourd'hui la démocratie participative vise à expliquer, faire accepter et/ou renforcer le système représentatif. L'idée, c'est aussi de mieux saisir et gouverner une population qui échappe au pouvoir en se détournant de lui par l'abstention. La charte de la démocratie locale s'inscrit dans cette logique. D'une certaine manière, cette charte c'est un peu comme des vitamines pour le système politique, pour lui redonner de la légitimité.

L'idée de la démocratie participative aujourd'hui, c'est enfin d'améliorer la paix sociale en permettant aux gens de pouvoir s'exprimer, de se sentir consultés, tout en réaffirmant l'autorité des élus. Donc les élus sont plein d'entrain pour ce type de projet qui, au final, renforce leur rôle à condition que les questions traitées soient dépolitisées et traitées sous l'angle de la gestion. En effet, il importe que les questions abordées se confinent aux aspects techniques d'aménagement spatial : le citoyen est sollicité pour son expertise d'usage. Ainsi, les questions de fond comme le développement d'une mégalopole nanotechnologique, l'organisation des Jeux Olympiques, l'embourgeoisement des quartiers du centre grenoblois, ou encore la répression dans les quartiers populaires ne sont jamais discutées. Elles sont présentées comme trop complexes pour les gens, réservées à l'analyse des experts qui, eux, savent de quoi ils parlent. En d'autres termes, il s'agit d'évacuer les habitants des confrontations autour des questions sociales et écologiques, une bonne fois pour toute, alors que la logique de gestion triomphe.

Un document tel que la charte de la démocratie locale illustre bien l'importance pour les autorités publiques d'occuper le terrain en matière de démocratie locale. En effet, régler une activité comme la participation des habitants c'est reconnaître que son domaine relève des activités de surveillance de la puissance publique. C'est ainsi que les services techniques des collectivités et les élus s'évertuent à créer toujours plus de nouveaux outils, proposer des nouvelles méthodes ou apporter des solutions techniques toujours renouvelées en matière de participation des habitants. Cet engouement pour les instruments masquant en réalité une absence de volonté de réflexion en terme de partage du pouvoir, de remise en question de l'ordre politique local et des valeurs qui le font vivre.

Au final, les autorités organisent davantage de consultations et de débats publics non décisionnels. Est-ce que la population y participe vraiment ?

Ça dépend bien sûr du thème des débats. Mais en général il y a très peu de participation. Une partie des gens ne sont pas dupes, ils viennent très peu aux réunions organisées par la mairie. En effet, en considérant que de participer dans ce cadre-là revient à maintenir les rapports de dominations existants (inégalité de la parole, sexisme, effet « grandes gueules ») et à légitimer un système démocratique malade, l'attrait pour ce genre de réunions est tout de suite revu à la baisse.

En général, les habitants qui participent, ce sont des hommes quinquagénaires, souvent responsables des Unions de quartier ou des Conseils consultatifs. Et quand les gens viennent aux réunions, c'est surtout pour s'informer, l'ambiance est assez docile. En général, ça se passe toujours de la même façon : les élus et les techniciens de la ville font de longs exposés en Power-point sur les décisions qu'ils souhaitent prendre, puis on passe à quelques questions à la fin. Les élus adorent les réunions publiques sans remous, bien huilées, disons que c'est confortable pour eux. Ils sont déstabilisés quand il y a de la contestation.

Et parfois il y a de la contestation... En 2009 on se souvient des nombreuses réunions publiques perturbées sur la Rocade Nord, Minatec, les nanotechnologies...

Oui ! D'ailleurs, le lendemain de ces réunions, j'entendais les commentaires des services techniques et des élus dans les couloirs de la Mairie. Les contestataires sont généralement considérés comme une petite bande de jeunes anarchistes, souvent étudiants, qui manquent de maturité, qui sont minoritaires et avec qui de toute façon : « On ne pourra jamais s'entendre puisqu'on est philosophiquement pas d'accord ». Mais les élus détestent ces perturbations. Ce qu'ils veulent, c'est pouvoir donner la parole quand ils le souhaitent, pas qu'on la prenne. Ce genre de perturbations ternit leur image en les mettant en face de leurs contradictions ou de leur manque de courage politique, elles font fuir les habitants. Les élus ne supportent pas qu'on remette en question les cadres dits « démocratiques » qu'ils ont fixés pour le débat, dont ils maîtrisent les règles du jeu.

Du coup, les services techniques sont en colère, parce qu'ils ont de plus en plus de mal à motiver les élus à organiser des réunions publiques. Pourtant, tout est fait pour éviter que les élus soient piégés, mais ça ne fonctionne pas toujours. Parfois ils sont surpris, déstabilisés. Cela dit, ils peuvent toujours s'en tirer la tête haute en expliquant quelque chose du genre : « Vous voyez bien que décidément cette ville est difficile à gérer, que dès qu'il y a un projet il y a une contestation, que les gens ne pensent pas à l'intérêt général, etc. » Le fameux "intérêt général" qui permet de faire accepter beaucoup de choses décidées par quelques uns et de stigmatiser les contestataires accusés d'avoir des comportements totalitaires.

Sur le fond, est-ce que les élus discutent en coulisses des arguments avancés par leurs opposants ?

Difficile à dire, mais je l'espère. Mais quoi qu'il arrive, ils se sentent légitimes. Leur réponse-type est souvent : « Si vous n'êtes pas d'accord avec nos politiques, vous n'aviez qu'à choisir d'autres élu-e-s. Nous, nous représentons la population, tandis que vous, vous êtes minoritaires. »

Mais les élus ne représentent pas vraiment la population...

Et non, effectivement... En 2008, la liste de Michel Destot a obtenu 43% des voix au premier tour, mais avec 47% d'abstention. Donc Michel Destot représente moins de 23% de la population inscrite sur les listes électorales. C'est aussi pour cela qu'il y a un vrai enjeu de légitimation de l'autorité locale. La démocratie participative est un moyen pour tenter d'y parvenir, pour essayer de rejoindre une grande partie de la population qui a déjà déserté ces arènes-ci de la politique. Mais ça ne fonctionne pas vraiment.

Est-ce que les techniciens de la ville ou les élus parlent de cette réalité ?

Non, c'est un sujet tabou. De toute façon, je crois qu'ils n'envisagent pas d'autres systèmes possibles.

D'une part, ils ne peuvent pas accepter qu'on remette en question le système représentatif puisque les élus et les techniciens vivent de ce système dont ils maîtrisent les codes, que ce sont eux les chefs de la ville puisqu'ils ont réussi à se hisser en haut de cette hiérarchie, qu'ils sont là pour diriger la population, que c'est leur job.

D'autre part, les élus et les techniciens pensent que les gens ne s'intéressent pas à la politique. Et ils utilisent l'exemple de l'abstention aux élections ou du peu de participation aux instances de la démocratie participative pour justifier cela.

Enfin, l'autogestion, la démocratie directe, ça leur paraît des utopies irréalistes, d'un autre temps. Ils pensent que si on laisse les gens s'organiser eux-mêmes, ça va être le bronx, le chaos. Bref, ils ne font pas confiance aux gens sur leur capacité à s'organiser et à décider eux-mêmes, mais ils voudraient que les gens fassent confiance aux élus pour organiser leurs vies.

Mais le fort niveau d'abstention aux élections, et le fait que la population participe très peu aux consultations publiques, tout cela doit bien interpeller les élus, non ?

Ce que j'ai observé pendant mon stage, c'est que les élus sont soit dans le déni, soit ils disent que les gens sont trop individualistes, qu'il faut faire encore mieux pour les mobiliser, pour les faire participer, d'où la charte. Mais il ne s'agit pas d'associer réellement la population aux décisions. À ce propos je me souviens d'une phrase assez éloquentes d'une élue du secteur 6 qui était chargée d'organiser des débats publics pour le lancement d'un programme de rénovation à la Villeneuve. Pendant une réunion interne, elle disait : « L'important, c'est d'organiser des temps de discussions pour que les gens fassent le deuil du fait qu'ils ne peuvent pas tout décider. »...

Voici donc le rôle du pôle « Dialogue Public et participation des habitants » de la mairie... Dans ce service, quelle est l'ambiance ? C'est l'euphorie ou c'est plutôt morne ?

Ce service est situé au dixième étage de la grande tour municipale. Chacun travaille dans son bureau, c'est confortable et feutré. L'ambiance est plutôt froide, pas inhumaine, mais les relations de travail sont aseptisées, codées, policées, comme la plupart des relations salariées en fait, pas

mieux pas pire. Même si on se tutoie et si parfois certains amènent des croissants le matin, globalement l'ambiance est hiérarchisée. Chacun est à sa place, ce qui produit des relations assez figées, avec un certain contrôle plus ou moins implicite des uns sur les autres. D'autant que les chefs de services de la Mairie de Grenoble doivent attribuer une note chiffrée à chacun de leur technicien, à la fin de chaque trimestre, pour évaluer leur motivation, leurs actions, leur efficacité, etc.

Les journées se ressemblent, rythmées par le travail de bureau, les réunions, le self le midi, la machine à café. Le pôle « Dialogue public et participation des habitants » est composé de personnes diplômées de Sciences-Po, du même Master que moi ou de formations du même genre à la fac. Cette homogénéité n'a rien d'étonnant puisque ce genre de cursus nous forme à faire de la politique-police, dans une perspective de gouvernement, et surtout pas à réfléchir à ce que pourrait être la politique-émancipation selon la distinction faite par Jacques Rancière¹.

Mes collègues n'étaient pas des personnes malveillantes, individuellement ce sont des personnes respectables, qui ont le sentiment de bien faire, de faire progresser la démocratie. Mais j'aurais aimé qu'elles questionnent leur cadre de travail, leurs objectifs, ce pour quoi et pour qui elles bossent. Qu'elles cherchent un peu au fond de leurs envies pour voir si elles n'y trouvent pas quelques projets plus émancipateurs politiquement au lieu d'œuvrer au quotidien pour renforcer l'ordre établi sous couvert de démocratie participative.

**Retrouvez cette interview et bien d'autres sur
www.les-renseignements-genereux.org**

¹ « *Le politique est la rencontre de deux processus hétérogènes. Le premier est celui du gouvernement. Il consiste à organiser le rassemblement des hommes en communauté et leur consentement et repose sur la distribution hiérarchique des places et des fonctions. Je donnerais à ce processus le nom de police. Le second est celui de l'égalité. Il consiste dans le jeu des pratiques guidées par la présupposition de l'égalité de n'importe qui et par le souci de la vérifier. Le nom le plus propre à caractériser ce jeu est celui d'émancipation.* », Jacques Rancière, *La haine de la démocratie*.