

Assemblée plénière élargie Auditions Ilaria Casillo et Alain Faure

Jeudi 23 septembre, 19h - IUT de Saint-Denis

Membres du Conseil de développement

Présent(e)s (20) BATHILY Harouna, BOURBON Victoire, CARDON Christian, DUMAS Jeannine, EGIDO Germinal, GAUCHER Christophe, GAUTIER Christelle, HADDAD Laurent, HOFMANN Ralph, KOULOUNDA Adolphine, LABAIED Hedy, LACROIX Pascal, PERAUDEAU Marie Claude, ROYER Anne, RUSSIS Marie, SERISIER Wilfried, TIERCELIN Martine, TRAIKIA BENSON Sonia, VIDORE Marc, VIGIER Danièle.

Excusé(e)s : (5) BARAER Jean-Jacques, BOULANGER Alain, CARDINAL Laure, KOST Martina, VINCENT Bernard.

Invités

Présents (46) AIT AMARA Mohand, BONNEFOY Sébastien, BARBET Mathieu, BEN MANSOUR Nihal, BENKIRANE Marc, BERTONEAU Alice, BORIE Hervé, BOUKOUNA Samy, BYL Martial, CARON Martine, CHAMPION Axel, COADIC Michèle, COUBARD Céline, DAO Amy Lydia, DESCHESES François, DUBOS Charlene, DURIEZ Francis, EKANI-NKODO Karen, GARNIER Fabien, GOMIS NATHALIE, GUIBERT Julien, GUTIERRES Quentin, HASSANALY, HAZARD Benoit, HOLZAPFEL Françoise, ISSENMANN Gregoire, KHEMISSI Youcef, LANDAU Léo, LAVIOLETTE Corinna, LEGROS Eric, LOUVET Sandrine, MALTAT Sébastien, MENDY Yannis, NAU François, NEIERTZ Julien, OGE Jean-Loup, OUATTARA Sarah, PICARD Nicole, RITMANIC Sylvie, ROUDEAU Catherine, SAIDANI Farid, SINTOMER Lisa, TAYABALY Rukmini, TRAIKA Mauna, TRAORE Diangou, TRENEL Gilles.

Excusé(e)s : (6) CARBONNEL Alexandre, HAZARD Pascaline, HERMINIE Elyna, LEROY Jean Philippe, LEVY Claudine, SURROOP Khalid, VIEGAS Emmanuel.

Biographies des intervenants

Ilaria Casillo



Vice-présidente de la Commission nationale du débat public depuis 2015. Docteure en géographie et maîtresse de conférence, en détachement, à l'Ecole d'Urbanisme de Paris et chercheuse au sein du

laboratoire Lab'Urba.

Ses activités de recherche portent sur les processus participatifs, institutionnels et spontanés, sur les conflits environnementaux,

Alain Faure



Directeur de recherche au CNRS en science politique, au sein du laboratoire Pacte à l'Université de Grenoble Alpes. Il mène des recherches empiriques variées sur l'action publique territoriale et ses élites et réalise aussi des évaluations de politiques

publiques auprès d'institutions.

Une part importante de ces analyses porte sur la décentralisation et le « métier » d'élu local, avec la volonté de décrypter la médiation politique

et sur les processus de transformation urbaine et de gentrification.

De 2011 à 2013 elle a travaillé au CNRS pour le GIS "Démocratie et participation". Elle a été la coordinatrice scientifique et éditoriale du premier Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation.

De 2012 à 2015, elle a siégé au sein de l'Autorité indépendante de la participation de la région Toscane, en Italie. Ilaria Casillo a aussi travaillé pour différentes collectivités territoriales françaises à la mise en place de démarches participatives et collaboré avec différentes organisations internationales (OSCE, UNESCO) et organisations non gouvernementales.

Pour la CNDP, elle a enfin été garante de plusieurs concertations et présidente de débats publics. Dernièrement, vous avez présidé le débat public national sur le politique agricole commune.

"sensible" des leaders territoriaux, à la croisée de plusieurs influences et ressources (leur trajectoire, les pressions et tensions au quotidien de leur activité, les promesses qui nourrissent leurs discours...).

Alain Faure est engagé dans une perspective comparée (France, Italie, Canada, Japon), et mobilisé des méthodologies inductives (principalement par entretiens) qui visent à appréhender les leaders politiques des grandes collectivités territoriales comme des « passeurs de sens ».

A ce titre il a notamment publié en 2017, *Des élus sur le divan – La politique à l'épreuve des émotions*, aux presses universitaires de Grenoble.

Ce n'est pas la première qu'il est sollicité par un conseil de développement. En 2015 il a répondu à l'invitation de la coordination régionale des Codev d'Auvergne-Rhône-Alpes, et le 1^{er} juillet il a participé à des échanges organisés par le Codev de la Métropole de Toulouse sur le thème : « L'injonction à la participation citoyenne dans les Métropoles ».

Après le propos introductif de Martine Tiercelin les deux intervenants se lancent dans **des propos liminaires** à l'invitation de Laurent Haddad.

Il est demandé à **Ilaria Casillo** de présenter la CNDP et de répondre à la question suivante : Comment les élus peuvent-ils concrètement partager la décision ?

Alain Faure doit lui présenter son laboratoire de recherche et répondre aux questions suivantes : A quoi peuvent servir les avis et autres productions des conseils de développement ? Comment une instance participative de ce type peut-elle être utile et à qui ?

Ilaria Casillo

La vice-présidente de la CNDP rappelle pour commencer que la participation citoyenne est un droit reconnu à l'échelle internationale. Elle doit être activée de manière obligatoire. Ce n'est pas une concession de l'Etat français et des pouvoirs publics. La CNDP est née pour garantir ce droit.

Pour Ilaria Casillo les crises actuelles (démocratiques, écologiques, etc.) nous obligent également à décider autrement.

La démocratie participative est doublement importante :

- En associant les citoyens à la décision elle permet de mieux faire passer les projets.
- Elle est importante en elle-même et il faut respecter le droit qui oblige à la reddition des comptes

Pour être valable une démarche participative doit répondre à un certain nombre de principes :

- Donner la parole à toutes et tous, y compris les personnes les plus éloignées du débat public
- Traiter tous les points de vue

Les initiatives auto-organisées qui visent à se faire entendre sont aussi intéressantes que les démarches institutionnelles parfois victimes de la défiance des citoyens.

Plus une démarche est portée collectivement, plus elle a de chance d'être prise en compte par les décideurs au final.

Les débats autour de la légitimité des instances participatives sont à relativiser, car *in fine* ce qui compte c'est bien de faire entendre le résultat de la démarche. A ce sujet les élus doivent ouvrir grand les oreilles et tenir compte du résultat des démarches participatives.

Alain Faure

Le chercheur Grenoblois pose le débat en ces termes : il faut répondre à une question existentielle, à quoi servez-vous ? Et Alain Faure de répondre avec humour et de façon volontairement provoquante en tant que vieux compagnon des conseils de développement : à rien.

A court terme à rien, mais à horizon de 10-15 ans les idées que portent les Codev parfois avancent.

Alain Faure met ensuite en garde vis-à-vis des experts sur lesquels il faut toujours porter un regard critique, à commencer par lui-même.

Dans son laboratoire de recherche, Alain Faure concède ne pas être d'accord avec ses confrères, voir même avec certains de ses étudiants, sur la question de la démocratie participative.

Le chercheur dit aimer les Codev, ces instances où les citoyens prennent beaucoup de temps et réalisent un travail ingrat dont on parle peu. Des instances qui peut-être ne servent à rien mais pensent l'avenir...

A ce titre pour Alain Faure les Codev sont les enfants de la planification.

Pour le reste le politiste se dit très inquiet du vent de folie qui souffle sur la participation et qui laisse croire que cette dernière va permettre de proposer de meilleures politiques publiques. Alain Faure se dit très mal à l'aise avec une partie du monde universitaire qui considère que la convention citoyenne pour le climat va résoudre la question du changement climatique. Selon lui, l'essentiel des mesures proposées par la convention étaient déjà écrites en amont par les experts qu'elle a consulté.

Pour Alain Faure les politiques publiques ne sont pas forcément meilleures parce qu'elles ont fait l'objet d'une concertation.

La participation n'est pas là pour résoudre les problèmes, au contraire parfois elle en crée et bloque certains projets.

Pour Alain Faure la problématique principale aujourd'hui c'est l'impuissance publique. Pas parce que les fonctionnaires ou les élus sont mauvais, mais parce qu'on ne parvient plus à faire fonctionner la bureaucratie. Une des raisons d'être des Codev pourrait être d'aider les bureaucraties à fonctionner.

Un autre principe fondamental est de coller à la réalité des lieux. C'est justement pourquoi tous les Codev sont différents. Ils s'adaptent aux spécificités de leurs territoires.

Alain Faure rappelle aussi qu'il faut rester humble devant la difficulté à changer le monde, alors que certains préfèrent passer leur temps à agiter des baguettes magiques et évoquent des solutions miracles.

L'important pour Alain Faure est de trouver des médiateurs. Des gens qui incarnent quelque chose et en qui l'on croit.

Il faut aussi écouter ses émotions. Qu'est-ce qui fait que nous sommes dans cette salle ce soir ? Nous sommes tous prêts à donner de notre temps pour le collectif. Reste ensuite à définir les urgences de ce domaine du collectif et ne pas hésiter à se colleter aux sujets difficiles pour redonner aux élus l'envie de faire ce qu'ils ont envie de faire.

Echanges avec la salle

Une question de **Marc Vidore** ouvre les échanges avec la salle. Pour ce dernier on peut distinguer trois niveaux de population : la population engagée ou militante, la population pas intéressée et la population qui pratique la délégation de pouvoir. Cette troisième composante ne serait-elle pas la plus dangereuse ? Quand les vaches arrêtent de regarder passer les trains pour cause de mécontentement, voire de colère, elles risquent de se mettre en travers du passage à niveau et de bloquer le trafic.

Danièle Vigier revient sur la notion de citoyen éclairé. Pour elle c'est le conseil de développement qui éclaire ses membres. Par ailleurs elle fustige ces dossiers d'enquête publique décourageant de par leur caractère imposant. Pour Danièle Vigier la désaffection de la population vis-à-vis de la politique vient du fait qu'on ne les intéresse plus.

Christophe Gaucher témoigne de son expérience d'urbaniste. Pour lui les projets se déroulent sans encombre si les concepteurs ont pris le soin de comprendre le lieu du projet. Christophe Gaucher s'interroge en revanche sur l'échec du transfert de l'aéroport de Nantes qui avait reçu l'assentiment des experts et des habitants via un référendum.

Ilaria Casillo va dans le sens de Danièle Vigier et précise bien que c'est la démocratie participative qui éclaire la décision. Quand on est en position de décider, on a nécessairement besoin de l'expertise des citoyens. Le citoyen a le droit d'avoir un mot à dire sur les projets qui le concerne. Par ailleurs a propos des dossiers d'enquête publique, pour Ilaria Casillo respecter le droit à l'information ce serait rendre accessible l'information. Et de différencier l'information de la communication autour d'un projet. Les meilleures décisions sont toujours celles qui sont pondérées. Par exemple dans la crise du Covid les décideurs n'ont pas seulement écouté les scientifiques.

Au sujet de l'aéroport de Nantes, ce n'est pas l'échec de la participation mais bien celui de la décision selon Ilaria Casillo. C'est l'exemple parfait d'une décision qui ne s'assume pas dans le contexte d'un conflit très radical qui exigeait un haut niveau de transparence.

Alain Faure, revient sur la notion de délégation de pouvoir. Pour lui elle n'est pas forcément dangereuse. On peut aussi s'impliquer beaucoup localement et ne pas changer le monde qui nous entoure. La Chine est un très bon exemple puisque c'est le pays qui compte le plus de dispositifs participatifs sur le globe. La participation peut s'avérer très peu libérale estime le chercheur.

Pour Alain Faure prendre une décision publique c'est faire un choix en présence d'une contradiction. Le chercheur croit donc d'autant moins au référendum d'initiative citoyenne que le vent souffle fort.

Pour revenir aux conseils de développement, Alain Faure estime que les avis éclairés nécessitent un récit. Et ces récits doivent être incarnés par des médiateurs. Pour Alain Faure, un élu local c'est quelqu'un qui passe ses journées à parler des problèmes des autres. S'il est bon c'est un bon médiateur.

Christian Cardon considère que les échanges du soir illustrent bien le problème de la démocratie participative : à savoir qu'il n'en existe pas une seule définition, mais que s'expriment divers points de vue sur le sujet. Il regrette aussi que comme souvent la question de la chronologie de la concertation n'ait pas été abordée. Pour Christian Cardon le temps de la participation citoyenne se situe très en amont des projets. Pour lui, les JOP 2024 sont un exemple de cette chronologie défailante. Enfin le membre du conseil de développement souhaiterait qu'on lui donne un exemple réussi de démocratie participative, au sens de la recherche d'un consensus.

Ilaria Casillo rebondit sur ce dernier point, rappelant que dans certains cas l'abandon d'un projet peut être synonyme de réussite en fonction de la position qu'on occupe. Dans tous les cas pour la vice-présidente de la CNDP, la participation ne sert pas à résoudre les problèmes, mais elle est là pour les poser ou les créer. L'important étant de se mettre d'accord sur le point de désaccord. Le décideur a besoin de savoir où ça coince, insiste Ilaria Casillo. Il est important d'activer la critique sociale, c'est la condition d'un débat réussi.

Alain Faure, souhaite aussi sortir de la confusion des termes, et ne partage pas l'avis de ceux qui considèrent que la démocratie participative serait la « vraie » démocratie. Pour lui il ne faut pas non plus tomber dans le piège du « Faisons participer le plus de monde possible », comme si la démocratie participative était une fin en soi. Il faut être humble et reconnaître qu'il y a souvent peu d'impact de la participation sur la décision publique.

Quentin Gutierrez, explique qu'il souhaite s'engager pour la première fois dans un conseil de développement. En tant que praticien du droit de l'urbanisme, il considère que pour un projet, plus on a de données d'entrée mieux c'est, même si ça peut paraître compliqué pour le citoyen dans le cadre d'une concertation. Pour Quentin Gutierrez, un conseil de développement doit pouvoir permettre de pointer certaines erreurs ou certains manquements de la collectivité. Et de citer en exemple les aménagements cyclables à Plaine Commune. Le jeune-homme s'interroge également sur la place du tirage au sort dans la démocratie participative. Pour lui il délégitime la prise de décision puisque l'on s'en remet à la providence pour faire les meilleurs choix. Il préfère avoir à choisir le moins pire d'entre-nous.

Sylvie Ritmanic, se présente comme actrice des cahiers citoyens et membre active du comité de vigilance des JOP 2024. Pour elle, décideurs et citoyens ne peuvent être mis au même niveau. La démocratie participative c'est l'occasion donnée aux citoyens de revendiquer. Pour Sylvie Ritmanic on sort d'une période tragique qui a presque vu la démocratie participative disparaître par écrans interposés. Pour l'avenir on peut activer les formes qui existaient déjà en étant attentif à ce que chacun ait le même droit de parole effectif. Les pouvoirs publics ont le devoir d'entendre et de prendre en compte ce qu'expriment les citoyens. Concernant les JOP 2024, voyant que nous n'étions pas entendus nous avons décidé de saisir la justice. Enfin au sujet des concertations Sylvie Ritmanic ajoute que le diable est souvent dans les détails des dossiers volumineux.

Ilaria Casillo, précise que les JOP 2024 ont fait l'objet d'une loi d'exception avec l'introduction de la participation par voie électronique en amont de l'enquête publique. A ce propos Ilaria Casillo alerte : si elle n'est pas sans poser de problèmes l'enquête publique reste indispensable et pourtant elle apparaît bien menacée aujourd'hui.

Alain Faure, réfute le « On nous ment » qui transparaît de certains points de vue. Pour lui la solution est dans la capacité à créer du récit pour changer les représentations. Par exemple dans 50 ans ce sera peut-être devenu une absurdité d'organiser tous les quatre ans des JOP dans une grande ville. Le jeu démocratique c'est mettre en concurrence des récits. Pour le chercheur il n'y a pas les bons d'un côté et les méchants de l'autre. Les récits ont une fonction et les conseils de développement doivent devenir des lieux de production du récit politique.

Ilaria Casillo ajoute qu'à côté des récits il y a des droits qu'il faut respecter. Depuis 2016 le droit à la concertation en amont de l'enquête publique doit être garanti. Et l'enquête publique précède toujours la déclaration d'utilité publique qui autorise le démarrage des travaux. Ilaria Casillo précise que la CNDP, qui obéit à une obligation de neutralité, peut d'ailleurs quand elle est sollicitée dans ce sens prendre en charge des expertises complémentaires dans le cadre d'une concertation afin d'outiller la critique sociale et donner des moyens aux citoyens, car ce n'est pas parce qu'une majorité dit quelque chose que cette majorité a forcément raison. Tout le monde doit avoir la même quantité de parole, et le débat public doit laisser la place à toutes les émotions. Ces dernières s'expriment à la fois du côté des décideurs et des citoyens. Il faut admettre que dans les débats les arguments puissent être de différente nature.

La chercheuse ne souhaite par ailleurs pas démoniser le tirage au sort. Quand les partis connaissent bien le sujet on est souvent sur un modèle de délibération chaude. En revanche quand on insère dans le débat des personnes moins formées, capable de changer d'avis, on est sur un modèle de délibération froide qui a des vertus.

Le problème reste de garantir le droit à la participation, qui est le droit de tous et que ne respecte pas le tirage au sort. Il ne peut donc pas être le seul dispositif.

Benoit Hazard, un ancien membre du Codev témoigne du fait qu'il a quitté l'instance parce qu'il avait le sentiment d'être dans une machine à fabriquer du consensus. Notamment parce qu'on se saisissait d'un sujet avec l'accord du président de Plaine Commune. Pour lui, la démocratie participative est un vain mot. Il vaut mieux travailler en dehors du cadre institutionnel, le problème étant ensuite comment faire pour être pris en compte ?

Eric Legros, candidat à intégrer le Codev, interroge, face au constat de l'impuissance des pouvoirs publics, sur la supposée puissance des intérêts privés ?

Germinal Egido, citant un exemple concret à Stains, en appelle au bon sens citoyen. Les élus sont moins nombreux que les citoyens et donc moins intelligents collectivement, lance taquin le membre du conseil de développement.

Intervention de la salle : la clé pour retrouver la notion de bien commun, c'est donner voix au chapitre à l'expertise du vécu. Les instances comme les conseils de développement doivent aller chercher cette expertise du vécu.

Leo Landau, considère que les effets de la consultation citoyenne sur les conseillers territoriaux ou municipaux sont nuls car ce ne sont pas ces derniers qui décident. La démocratie est confisquée par les grands opérateurs privés et ces derniers ne tiennent pas compte du vécu des citoyens. Les élus sont transformés en pédagogues avec pour objectif de faire passer la pilule, car c'est l'argent qui décide *in fine*.

En conclusion **Alain Faure**, confirme la crise existentielle des conseils de développement mais se réjouit de l'effervescence constatée, parce que l'effervescence c'est par définition la démocratie. Ce soir les tensions sont apparentes et c'est très démocratique. Le chercheur insiste sur la nécessité pour les acteurs de la démocratie participative de travailler la question des représentations parce qu'ensuite les élus s'en saisissent. Alain Faure insiste aussi pour dédramatiser ces derniers.

Enfin concernant les Codev il considère qu'ils doivent réfléchir aux thématiques sur lesquelles ils se montreront combatifs. Le conseil de développement peut être un alerteur et définir l'endroit où il y a du danger et faire douter.

Pour **Ilaria Casillo** les Codev sont des activateurs de critique sociale et pour peser davantage ils doivent tisser des relations à l'extérieur, car peser sur la décision est nécessaire.

Calendrier du Conseil de développement :

1/ Avis sur la démocratie participative.

- Restent deux auditions : Pierre Hiault et Frédérique Dequiet (agents de Plaine Commune), le 5 octobre.
- Phase d'écriture en groupe de travail
- Validation de l'avis final du Codev à la prochaine plénière le 30 novembre
- Délibération des élus sur la démocratie participative en janvier 2022
- Installation de la nouvelle instance en mars 2022 au plus tard

2/ Avis récurrent : le Budget de Plaine commune.

Il a donné lieu à l'audition du directeur des finances et du vice-président en charge de ces questions.

Le prochain groupe de travail est programmé le 18 octobre 2021 en mixte présentiel et visio. Rendu de l'avis le 2 novembre avant le débat d'orientation budgétaire.

3/ Un autre avis est en cours d'élaboration : sur la **mise en place de la Zone à Faible Emission (ZFE)**.

Une audition ouverte à tous les membres se tiendra en visio ce mardi 28 septembre.

Les intervenants sont :

- **Philippe Monges** vice-président en charge de la Transition écologique, du climat et de la santé environnementale.
- **Marie Larnaudie** Chargée de mission à la délégation à l'écologie urbaine
- **Frédéric Fabre** Directeur du pôle mobilité du Cerema Ile de France.

L'audition de Gaetan Quesnel (GRDF, projet adaptation des parcs de véhicules utilitaires) est programmée à 18h30 le 14 octobre.

La phase de rédaction pourra ensuite démarrer pour un rendu programmé mi-décembre.