LA DÉMOCRATIE BOUSCULÉE

QUEL RENOUVELLEMENT POUR NOTRE DÉMOCRATIE ET NOS SYSTÈMES DE DÉCISIONS ?

Un ouvrage coordonné par Décider Ensemble

décider ensemble

AVANT-PROPOS

Depuis 2005, Décider ensemble est un lieu de réflexions et de propositions dont l'objectif est de diffuser dans le pays une culture de la décision partagée, de la concertation et des formes participatives de la démocratie.

Quinze ans après la création de l'association, le constat est en demi-teinte. La participation citoyenne semble avoir gagné du terrain et être devenue un enjeu incontournable pour nombre de décideurs et de citoyens. Les innovations démocratiques se sont multipliées au niveau local comme au niveau national. Pourtant le fossé n'a cessé de se creuser entre les dirigeants publics ou privés et les citoyens. La crise des gilets jaunes a mis cette déconnexion au cœur de l'actualité et a montré la nécessité de faire évoluer nos cadres de décision.

C'est dans cette optique que Décider ensemble a décidé de coordonner une réflexion autour de la question « Quel renouvellement pour notre démocratie et nos systèmes de décisions ? ». Cet ouvrage compile 19 contributions écrites par des personnalités diverses : chercheurs, élus locaux ou nationaux, représentants du monde syndical, etc.

Ce travail de réflexion lancé début 2020 nous semblait une priorité, la crise du Covid-19 en a fait une nécessité. Plus que jamais, nous devons renouveler notre système de gouvernance et penser l'après en associant l'ensemble des citoyens et des parties prenantes.

Quatre grandes thématiques parcourent cet ouvrage. La nécessité, tout d'abord, de repenser nos institutions pour donner plus et mieux la parole à l'ensemble des citoyens. Cette réflexion pourra s'appuyer sur les nombreuses innovations démocratiques qui existent déjà sur tout le territoire et à l'étranger. Par ailleurs, un enjeu clé sera de mieux articuler, à l'avenir, démocratie participative et société civile organisée (associations, syndicats). Enfin, nous devons continuer à avoir un regard critique sur la participation citoyenne, reconnaitre ses limites et ses dysfonctionnements, afin de l'améliorer et restaurer la confiance entre citoyens et décideurs.

Nous vous invitons à découvrir les contributions constituant le début d'un exercice que nous souhaitons poursuivre dans les prochains mois et les prochaines années. Nous souhaitons enrichir ces premières réflexions et propositions en publiant régulièrement de nouveaux textes. Ainsi, nous pourrons faire entendre des voix diverses, parfois en désaccord sur les solutions à mettre en œuvre mais avec un objectif commun : renouveler notre démocratie et renforcer la participation des citoyens à la prise de décision.

Nous vous souhaitons une bonne lecture !

SOMMAIRE

« Pour un changement de société réel » **5**
Préambule de Bertrand PANCHER, Député de la Meuse et Président de Décider ensemble

« L'impératif délibératif comme condition de la transition écologique » **9**
En guise d'introduction, Entretien avec Loïc BLONDIAUX, Professeur des Universités à l'Université Paris 1

SECTION 1 ▪ REPENSER NOS INSTITUTIONS **17**

« Pour une démocratie écologique » **18**
Dominique BOURG, Philosophe, Professeur honoraire à l'Université de Lausanne

« La démocratie à l'épreuve des crises » **22**
Marie-Pierre BRESSON, Adjointe à la Maire de Lille, déléguée à la coopération internationale et européenne

« Pour une décentralisation participative » **26**
Patrice CARRÉ, Président du Conseil scientifique de Décider ensemble

« Pour une démocratie tournée vers l'avenir : un triple impératif parlementaire, citoyen et féminin » **31**
Paula FORTEZA, Députée de la 2e circonscription des Français de l'étranger

« Contre la défiance démocratique : cohérence, proximité et transparence » **36**
Chantal JOUANNO, Présidente de la Commission nationale du débat public

« Pour un droit de la démocratie participative » **41**
Camille MORIO, Maîtresse de conférences en droit public à Sciences Po Saint-Germain en Laye

SECTION 2 ▪ INNOVER POUR FAIRE VIVRE LA DÉMOCRATIE **46**

« Une nouvelle vague de démocratie délibérative » **47**
Claudia CHWALISZ, Dirige les travaux sur la participation citoyenne innovante au sein de l'OCDE

« Vers une culture de la coopération » **52**
Eric PIOLLE, Maire de Grenoble

SOMMAIRE

« Pour un renouvellement de notre démocratie : quelques inspirations belges » **57**
Min REUCHAMPS, Professeur de science politique à l'Université catholique de Louvain

« Faire confiance aux territoires pour réenchanter notre démocratie » **61**
Jean ROTTNER, Président de la Région Grand Est

« Pour une démocratie-construction » **65**
Joseph SPIEGEL, Maire de Kingersheim (1989-2020)

SECTION 3 ▪ PARTICIPATION CITOYENNE ET CORPS INTERMÉDIAIRES **70**

Faisons le choix de l'intelligence collective **71**
Laurent BERGER, Secrétaire général de la CFDT

Le cese de demain, un trait d'union entre les citoyens et les pouvoirs publics **75**
Patrick BERNASCONI, Président du Conseil économique, social et environnemental

« Pour une plus grande implication des corps intermédiaires dans les dispositifs participatifs » **80**
Barbara SERRANO, Consultante en stratégies de conduite de changement

SECTION 4 ▪ REGARDS CRITIQUES SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE **85**

« Une urgence démocratique, repolitiser la participation » **86**
Alice MAZEAUD, Maîtresse de conférences en science politique à l'université de la Rochelle

« Regard québécois sur la participation citoyenne » **91**
Dominique OLLIVIER, Présidente de l'Office de Consultation Publique de Montréal

« Démocratiser par en haut et par en bas » **96**
Julien TALPIN, Chargé de recherches en science politique au CNRS et co-directeur du GIS Démocratie & Participation

POUR UN CHANGEMENT DE SOCIÉTÉ RÉEL

PRÉAMBULE DE
BERTRAND PANCHER



Bertrand PANCHER, Député de la Meuse et Président de Décider Ensemble.

La démocratie française est fragilisée. Ce sentiment perçu de façon plus ou moins diffuse par de nombreux acteurs depuis des années s'est imposé à tous avec la crise des gilets jaunes. Expliquer les revendications et les colères de nos concitoyens n'est pas chose facile, les raisons sont nombreuses et complexes ; sociales, économiques, humaines. L'une apparait pourtant clairement : le fossé de plus en plus profond séparant les décideurs des citoyens, l'écart croissant entre leurs attentes et les réponses apportées par ceux qui les gouvernent.

Il est nécessaire que les dirigeants prennent conscience du profond malaise qui s'est installé dans une partie de la population. Qu'ils entendent l'appel à plus d'écoute et la volonté de nombreux citoyens de reprendre en main une partie de leur destin notamment en participant à la construction des politiques publiques.

Comme beaucoup, je suis convaincu de la nécessité de refonder notre démocratie et de permettre une intervention plus directe de nos citoyens à la prise de décisions. C'est pour cette raison que j'ai proposé à

diverses personnalités d'écrire sur les renouvellements possibles de notre démocratie et de nos systèmes de décisions. Je les remercie d'avoir été nombreux à accepter ce challenge et à nous livrer leurs propositions pour construire le monde d'après.

« Cette crise doit être un point de départ pour instaurer un nouveau rapport de confiance entre gouvernants et gouvernés. »

Ces mots résonnent d'autant plus fort aujourd'hui que nous traversons une crise sanitaire sans précédent. Elle nous a fait prendre conscience du centralisme de notre vie politique, de l'agilité des collectivités territoriales et des acteurs locaux et donc de la nécessité de changer en profondeur non seulement notre système de prise de décisions mais aussi notre mode de vie et notre organisation sociale. Elle présente pour chacun un défi de taille : celui de ne pas se replier sur nous-même ou de vouloir à tout prix préserver le statu quo. Elle doit, au contraire, servir de déclencheur pour penser l'après et anticiper de nouvelles crises notamment liées au dérèglement climatique. Cette crise doit être un point départ pour prendre une nouvelle trajectoire ambitieuse pour réduire les inégalités sociales, engager enfin une réelle transition écologique et instaurer un nouveau rapport de confiance entre gouvernants et gouvernés.

C'est un virage à 180 degrés que nous devons prendre en y associant les citoyens afin que chacun consente à réorienter notre organisation économique et sociale vers un développement enfin équilibré et humain protégeant nos biens communs. De nombreux appels ont été lancés dans ce sens, j'en ai moi-même été signataire. Cependant, ils ne serviront à rien si ces débats ne sont pas généralisés et structurés, et s'ils n'aboutissent pas à de nouveaux processus de décisions, mais aussi à de nouvelles orientations en termes de développement.

Ne répétons pas les erreurs du passé en proposant aux Françaises et aux Français des « consultations sans issues » que nous ne voudrons jamais matérialiser par des décisions concrètes. Informer, faire débattre, concerter ne sont qu'une étape. Ce qui compte c'est de décider ensuite en tenant compte des opinions et des contributions de chacun, trancher bien entendu et revenir vers nos concitoyens pour expliquer les choix et comment leur participation a per-

mis de faire évoluer et d'enrichir la décision finale. Les États généraux, assises, consultations de tout ordre ne peuvent se résumer à de la communication. Le Grand Débat en est un des exemples les plus récents et a laissé sur leur faim les centaines de milliers de personnes qui se sont mobilisées pour apporter leurs idées et leurs propositions sans qu'elles sachent réellement à quoi tout cela a servi.

Cet impératif s'applique à l'ensemble des échelons : local, national mais aussi européen. D'autant plus que les enjeux économiques, sociaux, écologiques et sanitaires demandent une réponse coordonnée à cette échelle. Or, l'Union européenne est encore trop perçue par nombre de nos citoyens comme une boite noire où les gouvernants décident seuls. Son fonctionnement paraît illisible et peu transparent et conduit nos concitoyens à s'en détourner et à refuser qu'elle puisse lui imposer des normes pourtant si utiles à l'harmonisation européenne. Il est donc urgent de démocratiser l'Union européenne, d'œuvrer à plus de transparence et penser à de nouvelles méthodes de fonctionnement.

Enfin, prenons garde à la tentation d'une démocratie numérique idéalisée accessible à tous, partout, tout le temps. A l'ère du confinement et de la distanciation sociale, le numérique a gagné encore un peu plus de place dans nos vies personnelles et professionnelles. En matière de participation, il a fallu se réinventer et s'adapter rapidement ; le présentiel s'est effacé au profit du numérique.

« Allions le numérique et le présentiel pour mener une démarche de participation n'excluant personne. »

Les innovations numériques et la multiplication des consultations en ligne sont utiles et ont permis de poursuivre le débat malgré la crise. Cependant, rappelons-en les limites : la dépendance, très forte, à des acteurs privés et la question du traitement de nos données. Mais aussi l'inégalité face à l'accès et à l'utilisation de ces outils. Cet « illectronisme » exclut de la participation une partie de nos concitoyens. Il paraît indispensable de les former mais aussi de les faire participer via d'autres dispositifs (appels téléphoniques, entretiens individuels, etc.). Allions le numérique et le présentiel pour mener une démarche de participation n'excluant personne.

Il est vraiment temps de s'engager pour approfondir notre culture de la participation et associer l'ensemble des acteurs à la décision publique. Je souhaite esquisser quelques propositions en ce sens pour conclure ce préambule.

Il est urgent, tout d'abord, de placer nos concitoyens au cœur des processus démocratiques. Ils pourraient, par exemple, être régulièrement sollicités via des référendums à choix multiples qui pourraient être déclenchés par voie de pétition ou à la demande du Conseil économique, social et environnemental. Il semble aussi nécessaire d'abaisser le seuil de déclenchement des référendums d'initiative partagée à 1 million de signatures.

« Il est urgent de placer nos concitoyens au cœur des processus démocratiques. »

Le débat sur la privatisation d'ADP a, en effet, montré l'impossibilité d'atteindre un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Enfin, des niches législatives citoyennes pourraient être mises en place au Parlement. Elles permettraient de discuter de propositions de loi déposées par la société civile et soutenues par au moins 200 000 personnes.

Par ailleurs, une nouvelle vague de décentralisation massive est indispensable et doit s'accompagner d'un partage clair des pouvoirs mais aussi d'une réelle autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales consacrée dans une future réforme constitutionnelle.

Enfin, mettre en place de véritables élections à la proportionnelle à tous les échelons nous obligerait à négocier et à généraliser une culture du consensus qui nous fait défaut.

Les pistes sont nombreuses, les solutions existent, il faut maintenant avoir le courage de les mettre en place. Après ces quelques réflexions, en guise de préambule, je vous propose à travers cet ouvrage, d'aller plus loin en découvrant les contributions et les propositions de personnalités diverses. Elles ne sont pas toujours d'accord entre elles sur les solutions mais elles sont toutes conscientes que notre démocratie a besoin d'être rénovée et nos citoyens mieux associés à nos systèmes de décisions. J'espère qu'à travers ces écrits, nous contribuerons à construire le monde de demain.

L'IMPÉRATIF DÉLIBÉRATIF COMME CONDITION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

EN GUISE D'INTRODUCTION

ENTRETIEN AVEC
LOÏC BLONDIAUX

AUTOUR DE TROIS QUESTIONS

- *Quel est l'état de la démocratie en France ?*
- *Quelles seraient vos préconisations, votre stratégie pour renforcer et améliorer la démocratie française ?*
- *L'Europe est-elle encore un espace démocratique incontournable et pertinent ? Quelles évolutions seraient susceptibles de démocratiser ses processus de décision ?*



Loïc BLONDIAUX est Professeur des Universités au Département de science politique de la Sorbonne (Paris I), chercheur au Centre Européen d'Etudes Sociologiques et de Science Politique de la Sorbonne (CESSP). Il est spécialiste des questions de démocratie et de participation citoyenne, membre du comité de gouvernance de la convention citoyenne pour le climat et de la Commission nationale du débat public.

A partir de vos travaux et recherches, quel est l'état de la démocratie en France ? Que penser de l'apport de la démocratie participative au processus de décision et à la qualité de notre démocratie ?

La démocratie participative désigne l'ensemble des démarches et des procédures qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique. Ce mouvement est apparu à la fin des années 1990 et s'est traduit par la multiplication de dispositifs règlementaires et légaux imposant aux autorités politiques la consultation des citoyens en amont de la décision. Ce mouvement en faveur de la participation citoyenne s'inscrit dans un contexte plus général de délégitimation des pouvoirs politiques élus et de revendication par une fraction croissante de citoyens d'un droit à l'expression politique sur les questions qui les concernent.

Mais la montée en puissance de cet « impératif participatif » ne suffit pas à caractériser la période actuelle. La déconsolidation des institutions de la démocratie représentative n'a pas engendré que cet espoir de revitalisation par la participation citoyenne. Il a aussi laissé penser que des solutions politiques plus autoritaires seraient tout aussi efficaces pour affronter les multiples menaces auxquelles nos sociétés sont actuellement confrontées. C'est la perspective que tracent les mouvements populistes d'extrême droite en plein essor qui, même s'ils prétendent redonner le pouvoir au peuple, ambitionnent un tout autre scénario que celui de l'approfondissement de la démocratie par la participation et la délibération citoyennes.

Pour résumer les choses le plus simplement qu'il est possible, trois modèles de légitimation de la décision s'affrontent aujourd'hui dans nos sociétés dont on ne peut savoir encore lequel finira par l'emporter. Le premier, largement à l'œuvre aujourd'hui dans un pays comme la France, est le modèle dit « épistocratique ». Ceux qui sont au pouvoir (par l'élection) tiennent leur autorité à prendre des décisions de leur supposée compétence intellectuelle. Celle-ci les autorise à gouverner. Ils ne jugent pas utiles de consulter les citoyens ou de débattre avec quiconque, puisqu'ils savent ce qui est bon pour le pays.

Le deuxième modèle mixte de populisme et d'autoritarisme, confie le pouvoir de décider à un chef et à un parti qui, parce qu'ils ont été élus par une majorité, sont conduits à considérer qu'ils ont toute légitimité à imposer leur volonté, sans avoir à en référer à quiconque et sans contre-pouvoir possible. C'est le modèle qu'empruntent les « démocraties illibérales » partout à travers le monde. Dans ce modèle la participation des citoyens n'a pas de sens non plus dans la mesure où les gouvernants sont censés être investis une fois pour toutes de la confiance de ces derniers, qu'ils incarnent et auxquels ils se substituent.

Le troisième modèle de légitimation de la décision, l'idéal délibératif ou participatif, oblige en fait le pouvoir à co-construire, d'une façon ou d'une autre, ses choix avec les citoyens. Selon ce modèle, l'origine de la décision (la nature de l'autorité qui la prend) compte moins que la manière dont elle a été produite. Il faut que l'ensemble de ceux qui sont concernés par elle ait pu, du moins en théorie, participer à son élaboration. C'est une toute autre logique qui prévaut, fondée cette fois sur l'existence de procédures de consultation, de concertation ou de co-construction préalables.

Ces trois modèles ne sont que des idéaux-types. Dans la réalité ils peuvent se combiner et, d'une certaine mesure, ils ne se retrouvent à l'état pur dans aucun système. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui ces trois modèles s'affrontent et dessinent des scénarios politiques contradictoires. Dans l'opinion publique, ils coexistent également. Dans la dernière enquête du CEVIPOF sur la confiance politique : 33% des personnes interrogées pensent que ce serait une « bonne » ou une « assez bonne » chose que la France ait à sa tête « un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du parlement ni des élections » ; 52% qui pensent de la même façon qu'il serait bon « que ce soit des experts et non un gouvernement qui décident ce qui est le meilleur pour le pays » mais aussi 55% qui souhaitent que « ce soient les citoyens et non un gouvernement qui décide ce qui est le meilleur pour le pays »[1].

Quel que soit le crédit que l'on peut donner à ces données d'opinion, il importe de souligner que les citoyens peuvent ne pas désirer la même forme de pouvoir ou

[1] *Enquête Sciences Po CEVIFO En quoi les français ont-ils confiance aujourd'hui ? Février 2020* https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%CC%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague11%20-%20Comparaison-1.pdf

opter pour le même scénario. A ceux qui aspirent à plus de délibération et de participation citoyenne s'opposent ceux pour qui compte avant tout l'efficacité, l'autorité ou la compétence.

« La décision peut être à la fois plus juste et plus efficace s'il elle a pu être débattue au préalable ou co-construite avec les citoyens. »

Ce qui est en jeu pour les défenseurs des innovations visant à favoriser la délibération et la participation citoyennes, c'est la démonstration de ce que la décision peut être à la fois plus juste et plus efficace s'il elle a pu être débattue au préalable ou co-construite avec les citoyens. Contre le préjugé d'une omniscience des gouvernants ou le mythe de l'incarnation de la volonté générale dans la figure du leader, il s'agit de faire la preuve de ce que la participation citoyenne n'est pas une contrainte mais la solution face à la complexification du monde et des problèmes que son évolution engendre.

La période récente a amplement démontré en effet les limites d'une concentration du pouvoir entre les mains d'un petit nombre. Les décisions qui ont été prises pour faire face à la pandémie, faute d'avoir été discutées par les acteurs sociaux et co-élaborées avec les citoyens, se sont révélées souvent inefficaces. Pour mener à bien la transition nécessaire de nos sociétés vers des formes de vie plus résilientes vis-à-vis du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité, il faudra également associer les citoyens

Quelles seraient vos préconisations, votre stratégie pour renforcer et améliorer la démocratie française ?

Aujourd'hui, je fais partie de ceux qui ont décidé de ne pas se limiter à une seule stratégie mais qui considèrent que l'effort qu'il faut consentir pour permettre à nos démocraties de résister, mais également de s'adapter aux conditions nouvelles, nécessite d'agir à différents niveaux.

Première stratégie, il faut vraiment, c'est pour moi une certitude absolue, protéger les institutions démocratiques représentatives telles qu'elles fonctionnent. Nous ne sommes plus à un moment où il s'agirait simplement de les réfor-

mer ou de les transformer. Il s'agit de les défendre. Défendre la séparation des pouvoirs, le contrôle de l'Exécutif par le Parlement, défendre la liberté de la presse, défendre les conditions mêmes d'élections non biaisées face aux possibilités qui sont offertes aujourd'hui par les réseaux numériques. Il s'agit aujourd'hui de préserver l'essentiel.

Et pour cela il faut aller plus loin dans la transparence, dans la lutte contre la corruption, mieux réfléchir au financement des élections. Il faut également prendre très au sérieux le fait qu'un grand nombre d'acteurs sur lesquels reposaient les fondements de cette démocratie représentative sont à l'agonie comme les partis politiques. Je ne crois pas que ce régime puisse fonctionner sans partis vivants, capables d'exercer un véritable travail d'éducation et de traduction des vérités populaires auprès des gouvernants, qui récupèrent leur rôle programmatique et idéologique. Les médias, les corps intermédiaires sont également des trésors qu'il faut défendre car là également, je ne crois pas que du jour au lendemain nous puissions changer totalement de paradigme.

La deuxième stratégie vise explicitement à introduire dans la démocratie existante des innovations qui permettent de rendre les décisions politiques plus robustes, qui permettent aux citoyens de contribuer aux processus de décision, au processus législatif. Cela passe par des formes politiques nouvelles comme les assemblées citoyennes. La Convention citoyenne pour le climat, faisant suite à d'autres expériences en Irlande, au Canada, en Islande, a démontré que le tirage au sort, la constitution d'un corps diversifié et représentatif de toutes les expériences et intérêts des citoyens, avec une ingénierie robuste, avec du temps, permet de produire des propositions de réforme qui ont la double caractéristique d'avoir été formulées avec l'apport des citoyens mais également avec leur consentement. Si l'on prend l'exemple de cette Convention, les participants ont présenté, adopté des propositions, pour certaines relativement ambitieuses, qui indiquent des scenarios de changements politiques assez forts.

Qu'est-ce que cela veut dire ? Si l'on inclut les citoyens dans la réflexion autour de changements ou de transitions, si on leur donne le temps, si

on les prend au sérieux et si on les reconnait comme légitimes à participer à ces changements ou transitions, on se donne alors la possibilité de produire des lois, des réformes qui ont de très fortes chances d'être acceptées et bien ajustées. L'intelligence collective aura fait que toutes les imaginations auront été mobilisées. Je crois énormément à cette « démocratie délibérative » qui pourrait permettre à nos sociétés de se remettre en question, d'entrer dans un processus réflexif élargi, qui associe les citoyens et qui nous autorisera peut-être à changer radicalement de modèle de société en toute acceptation. On ne pourra pas changer de modèle, ce qui semble indispensable et inéluctable, vers des modèles plus sobres, plus solidaires, plus résilients, sans les citoyens. La démocratie délibérative est pour moi indispensable à la démocratie du XXIème siècle et à la survie même de nos sociétés.

Le troisième niveau stratégique, c'est le local. Beaucoup d'outils peuvent se déployer à ce niveau. Les expériences les plus intéressantes auxquelles nous pouvons assister viennent de pouvoirs municipaux qui décident de mobiliser leur territoire, qui permettent aux citoyens de participer à construire la décision, d'agir sous différentes formes. Nous avons des outils comme le budget participatif, les plateformes numériques, les assemblées locales, le soutien aux initiatives citoyennes, comme les communs, soit numériques, soit environnementaux, les partenariats public-communs… qui doivent permettre à nos démocraties de se transformer et surtout de résister aux changements profonds liés à l'érosion de la biodiversité et aux changements climatiques qui vont affecter nos sociétés.

« La démocratie délibérative est pour moi indispensable à la démocratie du XXIème siècle et à la survie même de nos sociétés. »

La résilience devra se réaliser autour de ces trois stratégies, à ces trois niveaux. Il faut s'intéresser, à ces trois dimensions de la démocratie.

Vous nous avez parlé de la démocratie au niveau national et infranational. Le niveau supranational, en l'espèce l'Europe, apparait aux citoyens comme un espace peu démocratique. Est-il encore

un échelon incontournable et si oui, quelles évolutions seraient susceptibles de démocratiser ses processus de décision et de faire de l'Europe un niveau démocratique pertinent ?

Il n'est pas possible, sans risquer des conséquences désastreuses, de quitter le cadre européen. Les épreuves qui viennent exigent que nous trouvions des capacités politiques, économiques de résistance. Et le niveau européen est l'échelle impérative d'action. Il n'y a pas, pour moi, de repli souverainiste concevable. Les citoyens, compte tenu du sentiment de « dépossession », d'impuissance à influer sur les politiques européennes ont tendance à vouloir jeter « le bébé avec l'eau du bain ». La seule réponse possible est de démocratiser l'Europe.

« Il n'est pas possible, sans risquer des conséquences désastreuses, de quitter le cadre européen. »

Qu'est-ce que cela veut dire ? Dans le cadre de la gouvernance européenne, il faut que les institutions véritablement représentatives disposent de plus de pouvoirs d'influence qu'elles n'en ont aujourd'hui. Mais aussi que les véritables lieux de pouvoir, je pense au Conseil européen, aux négociations entre Etats..., soient beaucoup plus lisibles pour les citoyens. La légitimité repose beaucoup sur la lisibilité des processus.

Deux exemples, il est inadmissible que les négociations fondamentales entre ministres des finances de la zone euro autour de la mutualisation des emprunts, les fameux corona bonds, soient à ce point incompréhensibles et se fassent totalement à huis clos. Le livre de Yànis Varoufàkis a montré que ces débats étaient indignes de nos démocraties. Autre exemple, les négociations, les traités commerciaux internationaux, comme le CETA, ne sont pas rendus publiques. C'est également inadmissible. Il faut donc démocratiser les institutions européennes, qu'il y ait un Parlement de la zone euro, qu'il y ait un volet politique à la gouvernance de l'euro. Cela parait capital. Il faut également une réflexion sérieuse, cela semble enfin le cas avec la nouvelle Commission, sur des dispositifs participatifs associant sérieusement les citoyens à l'échelle européenne.

Nous sommes loin d'un espace public européen, de discussions démocratiques à l'échelle européenne mais il nous faut créer ces espaces, ces lieux où la discussion puisse se tenir. Sinon il n'y a aucune chance que la décision européenne soit légitime aux yeux des citoyens. C'est un chantier encore plus difficile qu'au niveau national. En effet, il est beaucoup plus facile, de faire exister la démocratie au niveau local qu'au niveau national et évidemment encore plus qu'au niveau européen. Mais il ne faut pas abandonner sous prétexte que ce serait trop compliqué ou trop tard, il faut dire et répéter que la solution sera dans toujours plus de démocratie. Ce n'est pas une incantation mais la traduction d'un constat. Les sociétés qui jusqu'à présent ont réussi à produire le meilleur équilibre entre liberté, égalité et confort ont toujours été des sociétés démocratiques.

SECTION 1

REPENSER NOS INSTITUTIONS

POUR UNE DÉMOCRATIE ÉCOLOGIQUE

ENTRETIEN AVEC

DOMINIQUE BOURG



Dominique BOURG est philosophe, professeur honoraire à l'Université de Lausanne. Il dirige les collections : « L'écologie en questions » avec Alain Papaux, « Nouvelles terres » avec Sophie Swaton et *http://lapenseeecologique.com*, aux PUF.

RÉSUMÉ

Nos institutions sont décalées tant par rapport aux aspirations démocratiques des citoyens que vis-à-vis d'une donne écologique désormais suicidaire. Le Covid-19 nous rappelle quant à lui le coût imprévisible et non calculable de la destruction des écosystèmes. De quelles institutions avons-nous besoin pour faire front face à cette accumulation de difficultés ?

Les démocraties occidentales connaissent une désaffection vis-à-vis des mécanismes électoraux. En France, c'est sans doute plus le cas qu'ailleurs. Nous l'avons constaté avec le mouvement des Gilets jaunes, composé de ceux qui ont « décroché », tout en appelant à une réforme des institutions. Cela n'a rien d'étonnant, il suffit de regarder la composition sociologique de nos assemblées : une surreprésentation des classes aisées. La démocratie représentative ne fonctionne plus en France. De plus, nous avons un régime présidentiel quasi monarchique. J'ajoute une constitution qui, dans son dernier article, verrouille toute transformation. Un pays complètement bloqué démocratiquement.

Cet état de fait s'inscrit dans un cadre plus large, et cela avant la crise du Covid-19, celui de la réduction très forte par les élites du rôle de l'Etat. La crise sanitaire révèle un État démuni, sans masques, sans gel, sans tests, etc. La gestion en flux tendu, boutiquière et à très courte vue, prônée par le new public management, débouche sur une catastrophe sanitaire et un arrêt de l'économie ! Taïwan n'a pas arrêté son économie ! Le néolibéralisme est une doctrine sommaire qui a lessivé les cervelles. Avec en prime une démocratie en lambeaux.

Pour changer cela, il convient de redonner du pouvoir à la puissance publique, et d'en redéfinir les missions. L'Etat ne peut plus agir seul, il n'a d'ailleurs plus l'expertise pour le faire. Il ne peut agir qu'en collaboration avec une société civile à qui l'on doit redonner des instruments. L'État doit garantir l'articulation entre les échelles nationale et internationale, mais aussi un certain nombre d'objectifs pour induire la confiance entre acteurs. Il doit donc recouvrer ses moyens. Encore récemment en France, on vendait la Française des Jeux ! Absurdité idéologique !

« L'Etat ne peut plus agir seul, il n'a d'ailleurs plus l'expertise pour le faire. »

Il faudra également revoir le statut et le fonctionnement de la haute fonction publique. J'ajoute que le « pantouflage » sert beaucoup à dépecer l'Etat. Pour moi, c'est très clair, nous avons besoin d'entrer dans une 6e République.

En effet, nos institutions ont beaucoup de mal avec le long terme. La

crise que nous traversons avec le Covid est une crise écologique. Plus vous détruisez le vivant et la biodiversité, plus vous créez des circulations possibles notamment de virus, l'augmentation des populations pathogènes… Nous sommes rentrés dans une période où nous sommes rendus à notre vulnérabilité biologique.

Aujourd'hui, c'est une attaque sanitaire, demain ce sera l'augmentation de la température. En Australie, en 2019-2020, le rendement du riz et du sorgho a baissé de 66%… Nous rentrons dans le deuxième degré d'augmentation de la température par rapport à la fin du XIXe siècle avec les « méga-feux », les cyclones au plafond de la catégorie 5, les inondations hors normes, etc.

C'est en sens-là qu'il n'y aura pas d'après Covid, nous sommes rentrés de plein pied dans une période de déstabilisation du système-Terre. Dans ces conditions, le productivisme, la croissance indéfinie des flux de matières ou d'énergie sont absurdes. C'est ce qui va nous tuer. Une démocratie écologique vise à remettre les institutions et les modes de vie dans les limites planétaires. Nous avons besoin d'institutions plus ouvertes sur le long terme, tenant compte des rapports du GIEC et de l'IPBES. Avec la modernité, nous avions pour objectif d'accumuler les richesses matérielles et de les redistribuer en « s'écharpant » sur les critères. Aujourd'hui, l'objectif, c'est de régénérer la nature. Il faudra donc produire beaucoup moins. Et comme ceux qui détruisent le plus, sont ceux qui ont les plus hauts niveaux de vie, la deuxième obligation, c'est de resserrer les écarts de revenu. Il nous faut des institutions capables de se donner cette double finalité et les moyens de l'atteindre.

« Il n'y aura pas d'après Covid, nous sommes rentrés de plein pied dans une période de déstabilisation du système-Terre. »

J'ai, avec d'autres, détaillé ces institutions notamment dans Inventer la démocratie du XXIe siècle. Ces institutions doivent nous ouvrir aux grands enjeux et être plus participatives pour entrainer la population.

Le maximum de la canicule de 1976 sur le territoire français était de 36°. En juin 2019, la température de 46° était atteinte dans un petit village de

l'Hérault. Un mois plus tard, il faisait 43° en banlieue parisienne. Nous allons enregistrer une nouvelle hausse, nous ne pouvons plus y échapper, de 0,9° non pas en 40 ans mais en 20 ans. Il y aura probablement autour de 2050 des pointes de température autour de 50° à Paris. Nous voyons bien que la ville telle qu'elle est, sera totalement invivable. Nous avons donc besoin de réorienter nos activités économiques vers des infrastructures revisitées. Nous disposons de sols avec un bilan de biomasse qui ne cesse d'être déficitaire. Nous ne pouvons pas continuer indéfiniment sous peine de mourir de faim. Et l'on sait aussi que l'on disposera de moins d'énergie, il faudra donc réallouer une main d'œuvre plus importante à l'agriculture. Notre agriculture est non résiliente au changement climatique, à la différence de l'agriculture paysanne. Nous avons besoin d'institutions pour assumer ces changements. Et il est déjà très tard !

Pour ce changement sociétal, institutionnel, stratégique, il faut déjà avoir une vision non idéologique pour s'entendre sur un diagnostic établi au niveau des institutions internationales. Et on ne le fait pas ! Pourquoi ? Ce qu'il y a à changer est énorme, et ceux qui doivent changer le plus ce sont ceux qui bénéficient le plus du système actuel. Il y a aussi des cadres, des dirigeants, des gens de droite – c'est pour cela que je ne veux pas idéologiser ma réflexion – qui sont d'accord avec ce constat. Pour ce grand changement, il faudrait donc se lancer dans une constituante et la période actuelle s'y prête avec la crise que nous vivons.

Pour aller plus loin, au-delà du niveau national, le niveau européen, qui est essentiel, n'évoluera pas si un certain nombre de pays, dont la France, ne se transforme pas.

LA DÉMOCRATIE À L'ÉPREUVE DES CRISES

CONTRIBUTION DE

MARIE-PIERRE BRESSON



Professeure agrégée d'histoire-géographie, titulaire d'un DEA des Sciences de la ville, Marie-Pierre BRESSON, est une militante associative et une écologiste engagée. Membre du bureau national de 2013 à 2015, elle a démissionné d'EELV faute d'un accord politique avec le PS aux élections régionales de 2015 en Hauts-de-France.

Tête de liste écologiste aux élections municipales de 2008, membre de la liste « Urgence écologique » lors des élections européennes de 2019, elle est adjointe à la maire de Lille et co-présidente du parti Liberté Ecologie Fraternité qu'elle a fondé.

RÉSUMÉ

La crise démocratique est patente. La crise sanitaire liée au covid-19 a démontré la réactivité des territoires. La crise écologique, économique et sociale que nous connaissons impose de repenser les termes du contrat qui lient les citoyens et leurs institutions dites représentatives, de l'échelle communale à l'échelle européenne, afin pouvoir relever le défi que constitue la nécessité de concilier transformation écologique et justice sociale.

LA DÉMOCRATIE À L'ÉPREUVE DES CRISES

La démocratie est à bout de souffle. On voudrait ne pas l'écrire, convaincus que nous sommes qu'elle est le meilleur système politique, c'est pourtant ainsi qu'elle apparaît : usée, fatiguée, malmenée.

Quelle que soit l'échelle à laquelle on la considère, la démocratie représentative suscite au mieux de la perplexité, au pire de la défiance. Les scrutins se succèdent et se ressemblent : la participation chute, l'abstention progresse, la légitimité des élu.es est remise en question, la décision politique est contestée. La démocratie participative quant à elle est trop souvent galvaudée. « Cautère sur une jambe de bois » visant à pallier les déficits de la première, elle convainc peu car elle rarement décisionnaire, et serait plus justement qualifiée de démocratie consultative, pourtant des collectivités locales innovent et mettent en place des dispositifs qui pourraient servir d'exemples.

Les racines du mal relèvent autant de l'échelon territorial considéré que du mode de gouvernance issu du scrutin : le système proportionnel est accusé de produire de l'instabilité, le scrutin majoritaire écrase les minorités. Le mal se traduit par une déconnexion entre décideurs sur leur Olympe… et citoyens sur les ronds-points.

« Le mal se traduit par une déconnexion entre décideurs sur leur Olympe… et citoyens sur les ronds-points. »

La crise sanitaire que nous avons traversée et les conséquences sociales et économiques qu'elle entraine, augmentées par la crise climatique, commande d'en finir avec le jacobinisme français et son corollaire, une décision politique descendante, au profit d'une approche territoriale qui allie une capacité d'initiative renforcée appuyée par une représentativité effective.

Le système constitutionnel français est à bout de souffle. L'élection présidentielle et législative à sa suite, au scrutin majoritaire, transforment l'Assemblée Nationale en chambre d'enregistrement et accroissent le pouvoir - solitaire - du chef de l'Etat. Sans l'introduction d'une dose de proportionnelle fondée sur un scrutin de liste nous savons que jamais le pays légal ne ressemblera au pays réel qu'il est pourtant supposé incarner, nous savons que toujours sa

légitimité sera discutée. La proportionnelle garantit une meilleure représentativité des élu.es et rend aussi la démocratie plus intelligente : bâtir des coalitions suppose des discussions et la recherche de compromis, plus constructifs que d'asséner qu'avec 49% des voix les uns ont tort, et les autres raisons avec 51%. Du reste, si longtemps le frein a porté sur le risque d'une présence de l'extrême droite à l'Assemblée Nationale, la réalité constatée à l'échelle locale des régions ou des municipalités montre qu'elle y est parfois moins nocive à l'intérieur de l'institution où elle est contenue et confrontée à ses contradictions. Par ailleurs, que quelques députés RN siègent à l'Assemblée est un danger moindre que d'avoir le pays gouverné par ce parti.

« Doubler l'élection municipale de l'élection intercommunale au suffrage universel direct est un impératif démocratique. »

A l'échelle locale, le maire est souvent la mieux élue des personnalités politiques. A « portée d'engueulades », certes, mais aussi perçu comme proche de ses concitoyens auxquels il lui est pourtant difficile de faire comprendre les limites des compétences qui lui reviennent car la démocratie locale comporte un trou noir : celui de l'intercommunalité, laquelle pourtant régit 80% de la vie quotidienne de nos concitoyens sans qu'ils ne soient invités à la composer. Doubler l'élection municipale de l'élection intercommunale au suffrage universel direct est un impératif démocratique.

La crise sanitaire a démontré la réactivité et la capacité d'initiative des maires et des élus locaux, secondés par une société civile - associations, ONG, entreprises - mobilisée, solidaire et investie. C'est à elles, à eux qu'est revenue la gestion quotidienne de la crise, compliquée par les annonces erratiques du gouvernement.

Si l'on extrapole à la crise sanitaire, la crise économique, sociale et écologique que nous connaissons, nous observons que c'est précisément à l'ancrage local que tient l'efficacité de l'action. La connaissance du terrain, la participation des habitants, la proximité de la décision ont été autant de leviers d'actions et d'amortisseurs aux difficultés engendrées par le confinement : sécurité sanitaire, lutte contre la précarité et l'isolement, accompagnement éco-

nomique, urbanisme tactique, continuité pédagogique, etc. Le renforcement de la décentralisation est la clé d'une meilleure adéquation de l'action publique avec la spécificité de chacun des territoires. A l'Etat doit revenir le régalien, la garantie de l'équité territoriale et de la justice sociale ; aux territoires la capacité d'initiative et d'innovation.

Les enjeux qui sont devant nous sont colossaux : concilier l'urgence écologique, la justice sociale et la démocratie. Ils supposent que dans chaque territoire soit développée une économie verte, inclusive et innovante qui permette d'économiser les ressources et de préserver notre avenir et celui de la planète. Ces objectifs ne seront atteints que par une adhésion et une participation citoyennes actives, lesquelles dépendent très directement de la légitimité qui sera accordée aux élu.es par leurs électrices et électeurs, de leur capacité à mobiliser les forces vives, les corps intermédiaires, les entreprises, en vertu d'un nouveau contrat politique, écologique, économique et social.

Ces défis ne sont pas limités aux frontières nationales, et c'est bien en Europe, échelle pertinente pour engager sans faillir la transformation écologique, économique et sociale de nos sociétés, que doit s'engager également le renouveau démocratique afin que tous les citoyens de l'Union Européenne (re)trouvent la culture commune d'un projet ambitieux. La France doit en être un pilier.

POUR UNE DÉCENTRALISATION PARTICIPATIVE

CONTRIBUTION DE

PATRICE CARRÉ



Historien de formation né en 1951, Patrice CARRÉ préside le conseil scientifique de Décider Ensemble. Il a travaillé chez Orange où il était Directeur des Relations Institutionnelles jusqu'en novembre 2018 (départ à la retraite).

Il a été chargé de cours à Télécom-Paris et au Celsa. Il est l'auteur de nombreux articles et d'une douzaine de livres sur les relations entre imaginaire, technologie et société. Ses recherches portent sur l'histoire des grands réseaux mais également sur les représentations et l'imaginaire de la technique.

RÉSUMÉ

Depuis 50 ans, nos institutions, caractérisées par une forte présidentialisation, sont restées quasiment identiques dans un monde en profonde transformation : massification du numérique, élévation du niveau d'éducation, mondialisation, bouleversement de l'ordre mondial, etc. Les perceptions du politique se sont renouvelées, caractérisées aujourd'hui par une indifférence à la chose publique et une défiance envers les gouvernants. Il est donc urgent de repenser le fonctionnement de notre démocratie pour aller vers une nouvelle vague de décentralisation participative et inscrite dans le temps long.

Si, à l'évidence, mieux vaut une démocratie malade qu'une dictature en bonne santé, la question du renouvellement de nos systèmes et pratiques de décision parcourt notre histoire. La crise inédite que nous traversons lui donne une dimension nouvelle, violente et urgente. Qui décide et qui tranche en dernière instance ?

Plus que jamais la question est posée. En termes institutionnels, les historiens du politique nous ont montré comment, sur une durée quasi séculaire, le pouvoir de décision de l'exécutif l'avait emporté sur le pouvoir législatif. Le passage brutal de la 4ème à la 5ème République, a accéléré le processus. L'arrivée au pouvoir du Général a marqué la supériorité politique de l'Exécutif sur le Législatif. Or, la naissance de la 5ème République et des institutions qui sont, *mutatis mutandis*, nôtres aujourd'hui encore, s'est déroulée dans un pays à l'orée de mutations sociologiques profondes et dans un paysage de l'information et de la communication émergeant. En 1958, la presse quotidienne domine encore la radiodiffusion et une télévision balbutiante. Si en un peu plus d'un demi-siècle, avec notamment la massification du numérique, le paysage de l'information et de la communication ainsi que le niveau d'éducation ont radicalement changé et si les représentations collectives de la politique se sont profondément métamorphosées, les institutions, quant à elles, sont restées quasiment identiques. Révisée 24 fois en 60 ans, la Constitution, qui a profondément modifié le système de fonctionnement des institutions par le passage à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, n'a fait que conforter une présidentialisation croissante. Il n'est donc pas illégitime de s'interroger sur sa réelle portée démocratique au fil du temps.

Or, les bouleversements à l'échelle mondiale esquissés dès le mitan des années 70 (crise énergétique) puis au tournant des années 80 (dérégulation, déréglementation, mondialisation, etc.), la remise à plat d'un ordre mondial né à Yalta (chute du Mur, etc.) ou encore la remise en cause des réformes économiques et sociales du *Welfare State* ont, entre autres, contribué à un renouvellement des perceptions du politique caractérisées, notamment au cours de la dernière décennie, par une in-

différence à la chose publique. La financiarisation, la perte de pouvoir de l'État, voire son retrait dans nombre de secteurs, sont parmi les raisons les plus souvent avancées pour expliquer un désintérêt dont la traduction immédiate est la défiance.

Les études du *CEVIPOF*[1] sur la dernière décennie sont particulièrement révélatrices. Entre 2007 et 2017, les 19 scrutins ont été marqués par une croissance de l'abstention et des bulletins blancs et nuls. La participation à la vie de la Cité ne se réduit certes pas au seul bulletin de vote, l'abstention cependant est symptomatique d'une indifférence à la chose politique. On constate d'autre part, outre une relative indifférence au débat politique, une chute du nombre de militants dans les partis, voire leur éclatement et leur disparition[2].

La perception que les élus n'ont plus aucun pouvoir sur les transformations de nos sociétés (rôle des multinationales, rôle de Bruxelles etc.) s'est largement répandue. Une véritable crise de la légitimité en a résulté. A l'exception du maire (sondage de juin 2019[3]), ils apparaissent impuissants, comme si tout pouvoir de décision leur avait échappé. Dans ce contexte de dépolitisation profonde et d'absence de grands projets collectifs, la démocratie flageole. Sans récit, elle s'essouffle, épuisée… L'absence de destin collectif a donné naissance à une société profondément marquée par l'individualisme. Il est conforté par le dogme néolibéral qui a colonisé nos imaginaires. La crise que nous traversons doit nous donner l'occasion de repenser le fonctionnement de notre démocratie.

« Dans ce contexte de dépolitisation profonde et d'absence de grands projets collectifs, la démocratie flageole. »

Depuis la fin des années 1960 sourd un mouvement informel coalisant les acteurs multiples de la *société civile*. A l'horizon des années 1990 de nouvelles voix se sont fait entendre. Plusieurs courants, plusieurs travaux semblent alors avoir convergé autour de la question de savoir s'il était possible de *refonder* la démocratie[4]. Les initiatives se sont multipliées : ateliers populaires

1 http://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique

2 *Au profit de ce que Brice Teinturier a appelé le PRAF, Plus rien à faire, plus rien à foutre, la vraie crise de la démocratie ; Paris 2017 ; Robert Laffont.*

3 https://www.publicsenat.fr/article/politique/sondage-68-des-francais-considerent-que-leur-maire-est-l-elu-qui-comprend-le-mieux

4 *Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, 2008, Seuil.*

d'urbanisme, conseils de quartiers, création de la CNDP, etc. Sont apparus également des mouvements hétérogènes : Indignés, Nuit Debout, Gilets Jaunes, etc. Ces mouvements ont pris pour cible la *civilisation néolibérale*, et le modèle qu'elle cherche à constituer comme seul monde possible. Ils ont révélé par ailleurs l'urgence de compléter les dispositifs représentatifs par des dispositifs favorisant un autre discours. Ils ont fait surgir un besoin de prise de parole (ronds-points ou réseaux sociaux numériques) et traduit un profond malaise, une déchirure entre la démocratie représentative et les mouvements qui affectent nos sociétés. Or la crise des gilets jaunes a révélé un retour du social dans un univers gestionnaire. Elle a également redoublé un phénomène de défiance que la crise sanitaire actuelle ne fait qu'accentuer. Inutile de revenir ici sur les débats entourant les masques et les tests !

Il me semble que la crise actuelle – qui n'est pas une crise cyclique du capitalisme – pose peut-être encore plus brutalement que cela n'avait été jusqu'ici le cas, la question de la démocratie et des modes de décision dans notre pays.

Sa singularité met en lumière les contradictions entre un pouvoir central, une administration embastillée dans sa verticalité et la nécessaire horizontalité de la décision. Si la verticalité jacobine pouvait encore fonctionner à l'orée des années 1960, elle n'est plus de mise aujourd'hui. Si invoquer alors la toute-puissance de l'État se prouvait et faisait sens, il n'en est plus de même en 2020. La décision centralisée, uniformisée n'a plus de sens et ne correspond plus aux attentes. Sans doute, est-ce le moment de lancer une nouvelle vague de décentralisation… mais une décentralisation véritablement décentralisée, une décentralisation participative prenant en compte la parole citoyenne, une décentralisation construite avec les collectivités et les citoyens. Or pour se co-construire, au-delà des mesures législatives, cette décentralisation demande de s'inscrire dans le temps long. Elle exige de sortir de la tyrannie du présentisme et de la dictature de l'urgence ! L'un des dispositifs possibles pour co-construire cette décentralisation pourrait être l'Assemblée citoyenne du futur esquissée en 2011[5]. Une partie de cette assemblée pourrait être tirée au sort.

[5] *Dominique Bourg (l.s.d.) Pour une 6èmeRépublique écologique. Paris 2011 ; Odile.*

Construite dans le souci du long terme la mise en place d'une telle décentralisation ne peut se penser sans une véritable participation citoyenne. Elle doit s'appuyer sur des mécanismes opérationnels (outils numériques) permettant aux citoyens de contrôler effectivement la mise en œuvre des programmes de décentralisation et, à terme, de renforcer des institutions locales inclusives et participatives afin de peser et d'influencer les décisions prises localement comme au niveau central.

« L'un des dispositifs possibles pour co-construire cette décentralisation pourrait être l'Assemblée citoyenne du futur. »

Une telle démarche est exigeante, elle demande un engagement réel et une mise à l'épreuve de l'*ethos* démocratique. Ainsi les Athéniens n'habitent pas Athènes, ils sont Athènes ; Aristote écrit la Constitution DES Athéniens et non la Constitution d'Athènes.

POUR UNE DÉMOCRATIE TOURNÉE VERS L'AVENIR

UN TRIPLE IMPÉRATIF PARLEMENTAIRE, CITOYEN ET FÉMININ

CONTRIBUTION DE

PAULA FORTEZA



Paula Forteza est députée de la 2e circonscription des français de l'étranger (Amérique latine et Caraïbes) et co-présidente du groupe Ecologie Démocratie Solidarité. Elle a 33 ans, est née en France et a grandi en Argentine. Elle a travaillé au sein du gouvernement de la ville de Buenos Aires puis s'est lancée dans une expérience entrepreneuriale avant de rentrer en France pour poursuivre ses études à Sciences Po. En 2015, elle a rejoint la mission Etalab rattachée au Premier Ministre.

RÉSUMÉ

La crise de la COVID-19 nous oblige à réinterroger notre démocratie et peut-être la faire entrer dans une nouvelle ère. Trois pistes semblent prioritaires pour renouveler nos systèmes de décisions. Tout d'abord, la volonté de construire des « majorités de projet » au Parlement pour dépasser la binarité sclérosante majorité-opposition et rééquilibrer le rapport de force entre exécutif et législatif. Ensuite, la nécessité de faire entrer la parole citoyenne au sein des institutions pour hybrider démocratie représentative, démocratie participative et démocratie délibérative. Enfin, il est plus que temps de donner aux femmes un égal accès aux responsabilités politiques.

Chaque crise majeure ouvre des périodes d'évolution démocratique. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la démocratie s'est élargie aux femmes en leur accordant le droit de vote en 1944. En 1958, la guerre d'Algérie a donné naissance aux institutions de la Ve République. La crise de 2008 a accentué la vague des populismes, prônant une démocratie illibérale.

Aujourd'hui, il est clair que la crise de la Covid 19 va nous obliger à réinterroger notre démocratie pour éviter que trois tendances déjà en cours ne s'accentuent.

La première est la manifestation criante du déséquilibre entre pouvoir exécutif et législatif. En temps de crise, l'exécutif doit pouvoir prendre des décisions rapidement et les adapter aux changements de contexte (64 ordonnances ont été prises durant la période de confinement). Mais le Parlement n'est jamais un frein, bien au contraire. Il délibère, décide, contrôle pour que les décisions soient les plus optimales.

La seconde est la remise en question de la parole du politique. La perte de confiance dans les décideurs politiques est générale et alarmante[1]. La légitimité de la décision est perpétuellement, et durablement, questionnée sur les réseaux sociaux notamment. Une demande forte de participation à la vie politique continue de se faire sentir. Les initiatives citoyennes, les collectifs spontanés et les plateformes de consultation se sont multipliés.

Enfin, la troisième est la place des femmes dans la vie politique. La crise a rappelé combien le premier cercle de la prise de décision était quasi exclusivement masculin. Les ministères régaliens sont détenus par des hommes et les femmes manquent d'accès aux hautes responsabilités. Au-delà du milieu politique, la crise que nous traversons a exacerbé les inégalités de genre au sein de la société.

« Il faudra faire entrer la démocratie dans une nouvelle ère : celle de l'hybridation entre démocratie représentative, démocratie participative et démocratie délibérative. »

Au lendemain du déconfinement, il faudra impérativement répondre à ces trois enjeux et faire entrer la démocratie dans une nouvelle ère :

[1] http://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique

celle de l'hybridation entre démocratie représentative, démocratie participative et démocratie délibérative. C'est l'objectif que s'est fixé le groupe « Ecologie Démocratie Solidarité » lors de sa création.

CONSTRUIRE DES « MAJORITÉS DE PROJET »

Nous arrivons au bout de la logique du fait majoritaire intégral. Jamais un parti n'avait compté autant de députés au sein d'un groupe parlementaire en début de quinquennat, jamais une majorité n'avait été aussi confortable. Et pourtant, nous connaissons aujourd'hui une explosion du nombre de groupes parlementaires. Cette fragmentation parlementaire traduit aussi une crise du fonctionnement de notre Parlement et la volonté des parlementaires de défendre leur prérogative d'initiative législative.

En période de confinement, la capacité d'action des parlementaires a été encore plus mise à mal. Nous avons alerté sur l'impérieuse nécessité de retrouver un mode de fonctionnement normal de nos débats par, notamment, la numérisation de la chambre. Dans l'impossibilité de nous rendre physiquement au Parlement, nous n'avons pu défendre nos amendements. Les logiques de « vote groupé » (les votes individuels des députés sont confiés par délégation au président de groupe) ont considérablement réduit les possibilités d'expression des positions individuelles. Plusieurs exemples nous prouvent qu'il est possible d'instaurer des outils pour multiplier les séances « mixtes » où les députés peuvent siéger à distance et en présence (Brésil, Argentine, Conseil de Paris[2]).

« La binarité sclérosante de la relation majorité-opposition empêche de trouver des solutions et créer du consensus. »

Pour lancer une nouvelle dynamique parlementaire, nous souhaitons construire des « majorités de projet » avec l'ensemble des forces démocrates présentes au Parlement. C'est pourquoi nous nous sommes inscrits en groupe minoritaire, libre et indépendant. La binarité sclérosante de la relation majorité-opposition empêche de trouver des solutions et créer du consensus. C'est dans cette optique que nous avions mis en œuvre le collectif « Accélérons ».

2 https://www.ecologie-democratie-solidarite.fr/wp-content/uploads/2020/06/EDS_Nos-propositions-pour-d%C3%A9confiner-le-parlement-2.pdf

Nous avons sollicité l'ensemble de nos collègues présidents de groupe pour leur suggérer de mettre en œuvre une coordination transpartisane, comme cela existe au Parlement européen, pour construire en amont des textes des coalitions et du compromis.

FAIRE ÉMERGER LES CITOYENS DANS LES INSTITUTIONS

En second lieu, l'enjeu est l'intégration concrète et avec un impact certain de la parole citoyenne au sein des institutions. Plusieurs mécanismes déjà expérimentés peuvent être pérennisés. C'est par exemple la pratique du tirage au sort, que nous avons mis en place avec Cédric Villani dans sa campagne municipale parisienne. Elle a constitué une première mondiale à cette échelle[3]. C'est aussi toute l'originalité de la Convention citoyenne pour le climat.

La prochaine étape doit consister à hybrider démocratie représentative, démocratie participative et démocratie délibérative en mettant des citoyens tirés au sort au Parlement, sur les bancs de l'hémicycle ou lors des semaines de contrôle du gouvernement. Des plateformes citoyennes peuvent aussi permettre de porter des propositions, enrichir la construction d'un texte de loi ou exprimer des problématiques. Nous avons mis en place, avec 66 de mes collègues, la plateforme *Le Jour d'Après* qui a recueilli, au mois d'avril, près de 10 000 contributions et 25 000 participants. Au sein du groupe EDS, nous allons pérenniser ces nouvelles pratiques démocratiques en mettant en place des « questions citoyennes » au gouvernement et en développant « l'amendement citoyen ».

La participation citoyenne n'est pas un gadget. A terme, elle deviendra un moyen concret pour recréer de la confiance entre les citoyens et leurs représentants. Elle permettra, aussi, d'enrichir considérablement les débats en se saisissant au plus près des expériences vécues.

UN ÉGAL ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS, UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE

Une démocratie saine ne peut pas se passer de 50% de sa population. Au sein du groupe EDS, nous nous définissons comme un groupe « féministe ». Avec 65% de femmes, nous sommes l'un des groupes les plus féminisés en Europe actuellement. Les seuls exemples comparables sont à

3 https://www.leparisien.fr/paris-75/530-parisiens-candidats-au-tirage-au-sort-des-listes-de-villani-pour-les-municipales-15-01-2020-8236386.php

chercher dans les pays du Nord de l'Europe, particulièrement en avance sur ces sujets de société.

« Une démocratie saine ne peut pas se passer de 50% de sa population. »

Nous le savons, la lutte pour l'égalité ne s'arrête pas à la parité numérique. Il faut que la voix des femmes soit effectivement entendue dans les instances décisionnelles et de pouvoir. Au début de la mandature, au Parlement, les postes de président de groupe ont tous été attribués à des hommes à une exception près. Au niveau de l'exécutif, 24 ministères sur 32 ne respectaient pas la parité au sein des cabinets ministériels et 80 % des directeurs de cabinet sont des hommes. Les femmes politiques ne représentaient que 27% des invité.es politiques en 2018 selon le CSA.

C'est pourquoi nous avons décidé avec mon groupe de mettre en place une « Charte de l'égalité femmes-hommes », jointe à nos statuts. Nous intégrons dans notre fonctionnement des dispositifs prévenant une répartition genrée des responsabilités ainsi qu'un ensemble de pratiques assurant des prises de parole et une couverture médiatique réparties équitablement entre député.es. Pour illustration, notre bureau politique est totalement paritaire en commençant par la co-présidence que j'assure avec le député Matthieu Orphelin.

Le féminisme n'est pas seulement la défense des droits des femmes, c'est la conviction que la poursuite de l'intérêt général doit prendre en compte toutes les parties, quel que soit leur sexe, genre ou orientation sexuelle. L'un de nos combats prioritaires sera par exemple la réforme des congés familiaux avec la mise en place d'un congé paternité obligatoire et d'une durée se rapprochant de celle du congé maternité postnatal.

Une énième réforme institutionnelle ne suffira pas seule à renouveler en profondeur notre démocratie. Ce sont de nouvelles pratiques qu'il faudra inventer : celle du travail collaboratif entre la majorité et l'opposition ; celle de la prise en compte de la parole citoyenne dans nos institutions ; celle d'un juste accès des femmes aux postes à haute responsabilité.

CONTRE LA DÉFIANCE DÉMOCRATIQUE : COHÉRENCE, PROXIMITÉ ET TRANSPARENCE

CONTRIBUTION DE

CHANTAL JOUANNO



Présidente de la Commission Nationale du Débat Public, Chantal JOUANNO a exercé des fonctions diverses au sein de l'État avant d'intégrer en 2003 le cabinet du ministre de l'Intérieur. Entre mai 2007 et février 2008, elle a occupé le poste de conseillère pour le développement durable à l'Élysée.

Nommée présidente de l'Ademe en février 2008, elle est devenue secrétaire d'État à l'Écologie en mai 2009 puis ministre des Sports en 2010. Elle est élue sénatrice de Paris en 2011 et a occupé à partir de 2015 la fonction de vice-présidente en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire de la région Île-de-France. Le 22 mars 2018, elle a été nommée présidente de la CNDP sur proposition de Nicolas Hulot.

RÉSUMÉ

Face à l'accroissement de la défiance entre le peuple et le pouvoir, la démocratie française a cherché en son sein des réponses pour restaurer la confiance. Pourtant si notre démocratie participative est ambitieuse dans ses objectifs, nous constatons que la critique du pouvoir mine jusqu'à cette participation, la population ayant le sentiment que son intervention ne sera pas écoutée par les décideurs. La réponse doit se trouver dans le triptyque cohérence, proximité et transparence.

CONTRE LA DÉFIANCE DÉMOCRATIQUE : COHÉRENCE, PROXIMITÉ ET TRANSPARENCE

Présidente de l'autorité indépendante garante de la démocratie environnementale mais également ancienne politique, je constate une paradoxale défiance de la démocratie.

Certes, la défiance à l'égard du et des pouvoirs est une constante de l'histoire depuis l'Antiquité, caricatures des hommes d'église, « mazarinades », Louis XVI représenté en « cochon cocu » qui s'engraisse sur le dos du peuple, les exemples abondent. Mais naturellement, cette défiance devient particulièrement problématique dans une démocratie puisque le pouvoir tire justement sa légitimité du peuple. Le pouvoir est un acte de confiance réciproque. En 18 ans d'expérience politique, j'ai été frappée par cet approfondissement de la défiance entre le peuple et le pouvoir dans son ensemble. Au-delà de l'impopularité croissante des présidents de la République, tous les élus, comme les décideurs économiques, syndicaux, ou encore les médias, sont accusés de trahir la confiance des citoyens, de ne pas respecter leurs promesses, de bénéficier d'avantages indus. Aucun acteur du pouvoir n'est épargné.

La démocratie a cherché en son sein des réponses pour restaurer cette confiance. Lois et procédures pour garantir la transparence et l'intégrité des diverses formes de pouvoir se sont multipliées. Les procédures participatives permettant d'associer le public à l'élaboration des décisions ont probablement été une réponse à cette défiance. Au-delà de la place accordée aux acteurs de la société civile en particulier dans le système social, mais également dans les entreprises, la participation s'est particulièrement ancrée dans le secteur de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

> **« En 18 ans d'expérience politique, j'ai été frappée par cet approfondissement de la défiance entre le peuple et le pouvoir dans son ensemble. »**

Ainsi, dans le domaine de l'environnement, depuis 25 ans la Commission nationale du débat public a organisé ou garanti plus de 400 processus participatifs sur des projets ou des plans ayant un impact majeur sur l'environnement. La loi de 2002 a transformé cette Commission en autorité indépendante, considérant que cette indépendance à l'égard du pouvoir était une condition nécessaire à la confiance du public dans les procédures participatives. L'objectif de cette participation n'est pas de faire accepter

ces projets, mais d'améliorer les décisions en y associant le public. Et pourtant, cette institutionnalisation de la participation, particulièrement ambitieuse, n'a pas suffi à restaurer la confiance réciproque.

Notre « participation à la Française » est en effet particulièrement ambitieuse dans ses objectifs. Elle impose une totale transparence aux maîtres d'ouvrage qui souhaitent réaliser de grands projets. La CNDP a toute latitude pour retoquer une information incomplète ou trop « obscure ». Elle décide des modalités et du calendrier du débat public. Elle peut mobiliser les publics « plus éloignés », les oubliés de la République comme les plus contestataires. La CNDP garantit de retranscrire fidèlement toutes les paroles, les arguments, les opinions, sans les interpréter. Et les décideurs sont dans l'obligation de rendre public ce qu'ils ont retenu du débat public. Ce droit à l'information et à la participation du public est garanti par l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Il est porteur d'un message politique fondamental : si la démocratie représentative et les acteurs de la société civile sont légitimes à décider, toute personne quelle que soit sa condition a le droit de s'exprimer et de participer à cette décision, même en dehors des élections. Ceci explique que les titulaires officiels du pouvoir de décision tentent depuis 25 ans de supprimer cette institution si dérangeante, la CNDP. Une institution dérangeante car elle incarne et défend la légitimité de la parole du public en dehors de toute médiation qu'elle soit politique ou via les acteurs de la société civile organisée (associations, syndicats, etc.)

« Une institution dérangeante car elle incarne et défend la légitimité de la parole du public en dehors de toute médiation. »

En 25 ans, la participation du public n'a ni amoindri, ni accru la conflictualité autour des grands projets. Cette conflictualité était déjà très forte. Sans doute la participation a-t-elle évité une explosion de cette conflictualité et que trop de projets inutiles voient le jour. On ne saurait mesurer la conflictualité autour des grands projets par le seul exemple de Notre-Dame-des-Landes qui était un projet très ancien, héritier de nombreuses tergiversations et indécisions. En conclusion, et contrairement à un discours trop convenu, il serait donc hâtif et erroné de considérer que nos sociétés sont plus conflictuelles et opposées aux grands projets. J'ajoute que l'ar-

gument d'une conflictualité croissante de nos sociétés se retourne contre ses promoteurs puisque tout conflit suppose qu'il y ait deux parties belliqueuses. Enfin, et plus fondamentalement, le rôle de la CNDP n'est pas d'étouffer les conflits, ni de faire passer des projets, il est de défendre un droit des citoyens, le droit à l'information et à la participation. Plus encore, pourquoi les conflits dans le domaine environnemental seraient-ils illégitimes, alors qu'ils ne sont jamais jugés illégitimes dans le domaine économique ou social ?

Pour autant, la situation n'est pas sujette à optimisme. Si nous ne constatons pas, dans notre domaine, de conflictualité croissante, nous constatons une défiance croissante. La critique du pouvoir contamine la participation : « l'organisation est biaisée », « A quoi bon ! », « cela ne sert à rien ». Depuis quelques mois, les débats publics, quels que soient les sujets et les garanties apportées, sont qualifiés de « grands blablas ». L'absence de transparence sur les résultats du Grand débat et les décisions prises, le sentiment partagé que cette participation était une opération de communication ont jeté un discrédit très fort sur l'ensemble des démarches participatives. La Commission est moins touchée puisqu'elle a fait la preuve de son indépendance mais le sentiment est que ses débats publics ne seront de toute façon pas écoutés par les décideurs. Seuls les élus de proximité semblent moins touchés par ce discrédit. Nous constatons d'ailleurs que les démarches participatives à l'échelle des communes sont souvent très positives et fructueuses.

Constatant cela et les revendications croissantes pour plus de démocratie participative, certains observateurs concluent facilement que ceci prouve l'instabilité et les paradoxes de cette société jugée « ingouvernable ». Mais ce paradoxe n'est-il pas réciproque ? Pourquoi le pouvoir se réclamerait-il toujours plus participatif si, en parallèle, il apporte des preuves récurrentes de ne pas en écouter les conclusions ? Pourquoi mettre en avant la volonté de faire participer la société et parallèlement détricoter les lois qui la garantissent ? Les exemples abondent entre l'affaiblissement des enquêtes publiques, la limitation de la participation aux seuls outils numériques dont on connait l'inégalité, l'accueil positif accordé au rapport Kasbarian et les dérogations croissantes aux protections environnementales qui réduisent de fait le champ de la participation. De la même manière, porter l'idée que la parole du pu-

blic doit nécessairement être organisée et médiatisée par les acteurs de la société civile organisée revient à nier la légitimité propre de la parole du public comme des acteurs de la société civile organisée. La parole du public a sa propre légitimité en dehors de toute médiation qui implique nécessairement une interprétation en fonction d'intérêts spécifiques. De même que les acteurs de la société civile organisée ont leur propre expertise et une pleine légitimité intrinsèque à participer au pouvoir sans devoir justifier celle-ci par l'appui de la participation du public. La défense de leurs intérêts spécifiques est pleinement légitime.

« Pourquoi le pouvoir se réclamerait-il toujours plus participatif si, en parallèle, il apporte des preuves récurrentes de ne pas en écouter les conclusions ? »

Le paradoxe de la défiance démocratique n'étant qu'apparent, la réponse à celle-ci se trouve dans le triptyque cohérence, proximité et transparence. La cohérence des décisions est une condition première de la confiance. Si la participation est une colonne vertébrale de la « nouvelle politique », elle doit en imprégner toutes les dimensions. De même que si la priorité est donnée à l'environnement, il ne peut être mis entre parenthèse pour des considérations autres, même si elles sont économiques. La proximité est une deuxième condition, fortement liée à la troisième.

La proximité permet la responsabilité. Elle permet au public d'avoir confiance dans la possibilité d'interpeler directement les décideurs, sans médiation, pour leur demander des comptes sur les résultats de leurs actions, pour que ceux-ci puissent expliquer les raisons qui les ont conduits à prendre telle ou telle décision. Elle repose probablement sur une plus grande décentralisation et territorialisation des politiques. Enfin, la troisième condition est la transparence afin d'expliquer sans circonvolutions, ni oublis les raisons qui ont conduit à telle ou telle décision. En réalité, la transparence n'est qu'un moyen pour atteindre l'objectif premier de redevabilité du décideur. Aucun grand bouleversement ne s'impose pour retrouver la confiance démocratique, mais de simples preuves concrètes, des adaptations institutionnelles et de l'intégrité.

POUR UN DROIT DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

CONTRIBUTION DE

CAMILLE MORIO



Chercheuse et enseignante en droit public à l'université Grenoble Alpes puis maîtresse de conférences en droit public à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, Camille MORIO est spécialisée en droit de la démocratie participative.

Membre de l'Observatoire des débats pendant le Grand débat national, elle a aussi participé au développement et au suivi du droit d'interpellation auprès du service Démocratie locale de la mairie de Grenoble. Elle vient de publier le Guide pratique de la démocratie participative locale (éd. Berger-Levrault, mars 2020).

RÉSUMÉ

Renouveler notre démocratie et nos systèmes de décisions passe notamment par l'usage du droit pour rendre la participation du public plus intégrée aux processus de décision et plus effective. Garantir, prévenir, obliger lorsque c'est nécessaire, et enfin sanctionner selon des degrés de sévérité divers, telles pourraient être les fonctions du droit de la démocratie participative. Il est d'ores et déjà possible d'identifier les ancrages conceptuels de ce corpus juridique, ainsi que les premiers signaux de sa naissance. Cette contribution esquisse les premiers traits de cette nouvelle branche du droit. A plus long terme, cette dernière pourrait être la vectrice d'un véritable droit à la participation.

Le système démocratique français frappe par sa situation paradoxale. Il semble en effet disposer d'une réelle assise, tant institutionnelle que culturelle, mais, dans le même temps, est constamment critiqué, parfois violemment. Le renouveler passerait par des mesures multiples : égalité des chances mieux assurée, un principe d'exemplarité des élus à penser sans pour autant basculer dans le populisme, une transparence toujours améliorée, un principe de reddition des comptes juridicisé et intégré par le personnel politique, mais aussi une ouverture renforcée aux idées venant de celles et ceux qui ne font pas partie des « décideurs ». C'est sur ce dernier point que je souhaiterais m'attarder. En tant que juriste ayant travaillé sur le sujet, il me semble que le droit peut constituer une ressource pour une meilleure intégration de la participation dans nos systèmes de décision.

Par « participation », on entendra ici l'ensemble des mécanismes relatifs à l'association des personnes non élues à la prise de décision, quel que soit le degré de cette association, c'est-à-dire peu importe s'il s'agit simplement de consulter les personnes ou bien de les faire décider. De même, nous utiliserons l'acception large de l'expression « démocratie participative », définie comme « tout ce qui, dans la vie politique des démocraties contemporaines, ne relève pas strictement de la logique du gouvernement représentatif »[1].

« Le droit peut constituer une ressource pour une meilleure intégration de la participation dans nos systèmes de décision. »

Je considère que le droit devrait jouer un plus grand rôle dans le développement de la participation dans nos modes de décision, tant au niveau local qu'au niveau national. Concrètement, je pense qu'il y a matière au développement d'un véritable droit de la participation non élective. Nous en avons déjà quelques bases dans le système juridique actuel[2].

La juridicisation de la participation (l'encadrement de la participation par le droit) est nécessaire car, en tant qu'elle fait partie des principes généraux de la décision publique, la participation est à rattacher aux droits fondamentaux[3]. On pense aux droits reconnus par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (liberté d'opinion, liberté d'expres-

1 *Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, 2008, Seuil, p. 38.*

2 *Les développements qui suivent reprennent des réflexions que j'ai eu l'occasion de formuler par ailleurs : E. Buge et C. Morio, « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », Revue du droit public et de la science politique, no 5 (2019): 1205-1239 et C. Morio, « Pour un statut du participant », AJDA, no 32 (2019): 1 ; C. Morio, Guide pratique de la démocratie participative locale, Berger-Levrault, 2020, 352 p.*

3 *Comme l'a relevé le vice-président du Conseil d'Etat, l'« importance [des principes généraux de la décision publique] pour la bonne application des droits fondamentaux ne fait plus de doute » : J.-M. Sauvé, « Les nouveaux modes de décision publique », Les Petites Affiches, n° 130, 2012, pp. 18-24.*

sion, droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration), mais aussi au principe général d'égalité, ainsi qu'au droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (article 7 de la Charte de l'environnement, entrée en vigueur en 2005). Très récemment, le Conseil constitutionnel a consacré un principe de sincérité du scrutin en le rattachant à l'article 3 de la Constitution[4]. Or cet article se rattache à la souveraineté, que le peuple exerce par ses représentants « et par la voie du référendum ». La sincérité apparaît donc comme un ancrage supplémentaire à ce droit de la participation naissant. Enfin, s'agissant de la question de l'exercice et du partage du pouvoir, le droit est tout indiqué pour intervenir. A ce titre, il peut garantir, prévenir, obliger lorsque c'est nécessaire, et enfin sanctionner selon des degrés de sévérité divers.

Bien sûr, il n'est pas question de mettre en place des « avancées fallacieuses »[5] ni de « brider l'imagination » dont les différents acteurs font preuve[6].Pour cela, la juridicisation de la participation doit être équilibrée.

A quoi ressemblerait ce droit de la démocratie participative ?

Pour parvenir à un équilibre entre la contrainte juridique et la créativité et l'effectivité de la participation, il faut garder à l'esprit que tous les principes n'ont pas nécessairement besoin d'être retranscrits dans des règles générales et obligatoires. Et les règles générales et obligatoires n'ont pas nécessairement à être très détaillées. Les principes mettant en jeu des droits fondamentaux et un minimum de bon déroulement de la participation devraient se retrouver dans des règles contraignantes, dites de « droit dur », à un niveau suffisamment élevé de la hiérarchie des normes. Il s'agirait par exemple d'imposer, au rang au moins législatif, les principes d'impartialité, d'égalité et de sincérité de la participation. Le droit a commencé à intégrer ces principes dans le domaine de la participation, à travers l'article L. 131-1 du Code des relations entre le public et l'administration et la jurisprudence Occitanie du Conseil d'Etat[7]. Il importe d'approfondir ce mouvement. La formulation en « droits à » qui caractérise la matière environnementale (article L. 120-1 du code de l'environnement) pourrait également être étendue à toute démarche participative.

[4] *20 décembre 2018, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, no 2018-773 DC, considérant 16.*

[5] *A l'image du droit de pétition locale constitutionnalisé en 2003 : Ivanovitch, Sarah, Décentralisation et démocratie locale, Éditions du Papyrus, coll. « Collectivités territoriales », 2016, p. 389.*

[6] *J.-F. Kerléo, « Réforme territoriale et démocratie locale », Les Petites Affiches, no 47, 2015, p. 4.*

[7] *CE, ass., 12 juillet 2017, nos 403928 et 403948, Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres.*

Quant aux principes relevant davantage de bonnes pratiques, des supports dits de « droit souple », plus incitatifs que contraignants, seraient davantage reconnus et diffusés. Par exemple, la « Charte de la participation », publiée en octobre 2016 par le ministère de la Transition écologique et solidaire après une rédaction collaborative[8] encourage la reconnaissance mutuelle des savoirs et des expertises, ou encore le recours à un tiers garant ou à un participant assurant cette fonction (article 1 de la Charte). Dans un futur idéal, la culture de la participation se diffusant dans notre pays, les principes contenus dans ces instruments de droit souple seraient communément perçus comme des règles de fonctionnement naturelles et obligatoires.

Parallèlement, une plus grande liberté serait octroyée aux collectivités territoriales pour innover en matière de participation. Trop de dispositifs connaissent encore des annulations juridictionnelles[9]. Le principe de libre administration des collectivités territoriales serait reformulé de manière à prévoir que, dans les conditions qu'elles déterminent, les collectivités peuvent (co-)construire des dispositifs dans lesquels il est possible pour les habitants de prendre des décisions. Faute de cette liberté, et a minima, l'expérimentation serait davantage utilisée pour permettre, notamment aux collectivités territoriales, de déroger aux règles parfois absurdes qui encadrent le recours à la participation. L'article 72-1 de la Constitution serait entièrement revu pour rendre le droit de pétition effectif, y compris dans les intercommunalités, le référendum local serait ouvert aux intercommunalités, et la loi organique qui l'encadre serait revue de manière à rendre possible l'initiative citoyenne et abolir le seuil pour le caractère décisoire de cette votation. L'actuelle consultation sur demande des électeurs serait transformée en consultation d'initiative citoyenne, avec des seuils atteignables. Le droit de participer serait étendu à des non-électeurs.

Un véritable « statut du participant » émergerait, avec des droits (jours d'absence, droit à la formation, indemnisation, valorisation de l'engagement, etc.), mais aussi des obligations (assiduité, prise en compte de l'intérêt collectif, argumentation des prises de position, acceptation des divergences, limite du cumul, etc.).

La naissance de ce droit de la participation pourrait faire écho à une nouvelle conception de la partici-

8 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public

9 *Pour des cas de systèmes de pétition : CAA Lyon, 24 avril 2012, Préfet de la région Rhône-Alpes, no 12LY00203 ; TA Caen, 27 juin 2012, Préfet de la région Basse-Normandie, no 1200440 ; CAA Versailles, 6 novembre 2014, Département de l'Essonne, no 13VE03124 ; TA Montreuil, 29 septembre 2015, Préfet de la Seine-Saint-Denis, no 1410108 ; TA Grenoble, 24 mai 2018, Préfet de l'Isère, no 1701663.*

pation vue comme faisant partie de « l'exercice des libertés publiques » dont les garanties fondamentales devraient être fixées par le législateur en vertu de l'article 34, al. 2 de la Constitution et non pas par le pouvoir réglementaire au titre de son pouvoir autonome. Cela conduirait le juge à ouvrir davantage son prétoire, sans pour autant abandonner son approche raisonnée de la sanction[10].

« Un véritable *statut de participant* émergerait, avec des droits mais aussi des obligations. »

Nombre des propositions formulées ici seraient amplifiées par une ultime action : l'inscription, dans la Constitution, d'un droit de participer à l'élaboration voire à l'adoption des décisions publiques, à côté de ce qui existe déjà en matière environnementale. Une autorité administrative indépendante pourrait être la garante de ce droit et de son effectivité. Composée d'experts de la procédure participative, ouverte à la multiplicité des méthodes et des initiatives, elle assurerait le respect des règles de droit dur et la diffusion des bonnes pratiques. Par cohérence, et car les règles actuelles paraissent pour une large part insuffisantes, les dispositions constitutionnelles sur la participation seraient revues pour rendre la participation effective dans les référendums (article 11) et en matière de révision constitutionnelle (article 89).

La Convention citoyenne pour le climat montre qu'il n'est pas nécessaire qu'un cadre juridique abouti existe pour mener des initiatives innovantes. La pérennisation et l'amplification de ce genre de réussites ne peut néanmoins pas se passer du droit. En témoigne le projet de révision constitutionnelle, qui prévoit de créer un titre dédié à la « participation citoyenne » dans la Constitution[11]. La participation comme véritable cause juridique, le droit comme véritable arme pour une participation juste et effective. Tel serait un renouvellement possible, parmi tant d'autres, pour notre démocratie et nos systèmes de décisions.

10 *C. Morio, Guide pratique de la démocratie participative locale, Berger-Levrault, 2020, §38-39.*

11 *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique déposé le 29 août 2019, article 9.*

SECTION 2

INNOVER POUR FAIRE VIVRE LA DÉMOCRATIE

UNE NOUVELLE VAGUE DE DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

CONTRIBUTION DE

CLAUDIA CHWALISZ



Claudia CHWALISZ a été membre du panel de sept experts qui a contribué à conceptualiser le modèle du Conseil Citoyen d'Ostbelgien.

Elle dirige les travaux sur la *participation citoyenne innovante* au sein de l'équipe « Open Government » de l'OCDE, et contribue au projet *Reshaping European Democracy* de Carnegie Europe. Elle est l'auteure de The People's Verdict : Adding Informed Citizen Voices to Public Decision Making (2017) et The Populist Signal : Why Politics and Democracy Need to Change (2015).

RÉSUMÉ

Le parlement d'Ostbelgien est l'un des dispositifs les plus aboutis de la nouvelle vague de démocratie délibérative contemporaine. Celle-ci traverses les sociétés occidentales et pourrait transformer l'architecture de la démocratie représentative. Cependant, pour appréhender ses effets, il est nécessaire de faire un examen constant et cohérent des procédés et résultats. L'OCDE a publié, en juin 2020, un rapport évaluant près de 300 processus représentatifs et délibératifs et proposant des critères d'exemplarité. Il suggère aussi des chemins vers leur institutionnalisation.

Cette contribution est une traduction éditée de l'article publié par Carnegie Europe, le 26 novembre 2019. Cet article fait partie du projet de Carnegie Europe « Reshaping European Democracy », une initiative du programme de travail de Carnegie Europe sur la démocratie, le conflit, et la gouvernance.

UNE NOUVELLE VAGUE DE DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

Le 25 février 2019, le parlement d'Ostbelgien (Communauté Germanophone de Belgique) a validé l'instauration d'un Conseil Citoyen, une nouvelle institution démocratique créée en complément de la chambre parlementaire élue[1]. Il constitue le dernier développement d'une nouvelle « vague » de démocratie délibérative contemporaine, qui part du postulat selon lequel les décisions politiques devraient être prises sur la base de discussions éclairées entre les citoyens.

Le mandat du Conseil, dont les membres seront tirés au sort[2], comprend deux rôles. Premièrement, il est chargé de sélectionner jusqu'à trois questions dont doivent délibérer les Assemblées Citoyennes[3]. Chaque assemblée délibère et produit des recommandations pour le parlement qui est légalement requis de débattre des recommandations au moins à deux reprises. La commission en charge du dossier et le ministre responsable doivent répondre. Le deuxième rôle du Conseil est de surveiller les débats parlementaires et les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures adoptées.

D'ici quelques années, chaque résident d'Ostbelgien aura reçu une invitation à participer soit au Conseil Citoyen, soit à une Assemblée Citoyenne. Cet effort, et des initiatives similaires à travers le monde, pourraient être le début d'une période de transformation qui change l'architecture de la démocratie représentative. Cependant, appréhender totalement les effets ne sera possible qu'à travers l'examen constant et cohérent des procédés et résultats.

BREF RETOUR SUR LES ORIGINES DE LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

Les processus représentatifs et délibératifs tels que les Conseils, Assemblées, et Jurys Citoyens, souvent appelés « mini-publics délibératifs », ne constituent qu'un des aspects de la démocratie délibérative. Ils nécessitent une sélection de citoyens tirés au sort, qui passent une période de temps significative à développer des recommandations éclairées et informées pour les autorités publiques. De nombreux universitaires mettent l'accent sur deux caractéristiques essentielles : la délibéra-

1 *Notez que des changements aux règles de fonctionnement du conseil ont été faits depuis cette annonce ; ils ont été pris en compte dans cet article.*

2 *D'après l'interview réalisée par l'auteure avec un représentant des organisations G1000, les 24 membres initiaux du Conseil Citoyen comprennent six participants sélectionnés de manière aléatoire au sein de la première Assemblée Citoyenne d'Ostbelgien en 2017, et six représentants des partis politiques (un de chaque). Les membres des partis politiques seront parmi les premiers à céder leur place au profit de citoyens ordinaires. Les 12 restants proviennent d'une « loterie civique » effectuée parmi la population. Près de mille lettres d'appel à candidature ont été envoyées, et 115 citoyens ont répondu positivement. Parmi ces 115, un échantillon aléatoire stratifié a été choisi afin de sélectionner les 12 membres.*

3 *Chaque assemblée est constituée d'un maximum de cinquante citoyens tirés au sort et se réunit au moins trois fois sur une période de trois mois.*

tion et la représentativité, par tirage au sort.

Ces deux principes ne sont pas nouveaux. Ayant leurs racines dans la démocratie athénienne antique, ils ont été utilisés à divers moments de l'histoire jusqu'à environ il y a deux ou trois siècles. Ces idées sont passées à l'arrière-plan dès lors que les élections sont devenues centrales dans l'approche moderne de la démocratie.

« Les applications modernes des principes de tirage au sort et de délibération, en font de véritables innovations démocratiques. »

Toutefois, la conviction que des citoyens ordinaires sont capables de délibérer et de participer à la prise de décision publique a fait son retour ces dernières décennies. Les applications modernes des principes de tirage au sort et de délibération, notamment leur adaptation au contexte de démocratie représentative, en font de véritables innovations démocratiques.

Le contexte politique actuel est caractérisé par la polarisation politique ; le manque de confiance envers les élus et les gouvernements, ainsi qu'entre citoyens eux-mêmes ; l'indifférence des électeurs ; l'augmentation des mouvements de contestation politique ; et un nouveau contexte de mésinformation et de désinformation. Ce climat de défiance incite l'ensemble des acteurs à réfléchir à une meilleure façon de prendre les décisions. Les tensions politiques et sociétales font apparaitre le besoin de nouvelles voies pour parvenir à des consensus sur des questions nécessitant des solutions à long terme (changement climatique) et l'utilisation des nouvelles technologies.

Une étude de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) analyse près de 300 cas de processus représentatifs et délibératifs initiés par des institutions publiques pour éclairer leur prise de décision. Le rapport, publié le 10 juin, évalue l'utilisation de ces processus, propose des critères d'exemplarité, et suggère des chemins vers une institutionnalisation[4].

Une meilleure compréhension de l'utilisation des processus représentatifs et délibératifs par les autorités publiques à travers le monde devrait fournir une compréhension plus riche des conditions de réussite.

[4] *Cet article se base sur les conclusions du prochain rapport de l'OCDE sur les processus et institutions représentatifs et délibératifs, dont Claudia Chwalisz est l'auteure principale.*

Le rapport met en évidence les principes de design nécessaire pour que les mini-publics fonctionnent efficacement, produisent des recommandations solides, augmentent la légitimité du processus de décision, voire, dans le meilleur des cas, améliorent la confiance publique.

Les données montrent que les mini publics délibératifs ont été une pratique courante dans certains pays depuis les années 80, avec une augmentation notable de leur utilisation par les autorités publiques dans la dernière décennie. En 2019, l'intérêt pour cette pratique démocratique a explosé, principalement dans le monde occidental. La tendance actuelle indique toutefois que ces processus délibératifs – et la participation citoyenne plus largement – constituent des efforts ponctuels.

Leur impact sur le sentiment qu'ont les citoyens de leur capacité d'agir, leur efficacité, et le surcroit de confiance qu'ils suscitent restent limités en raison du petit nombre de gens généralement impliqués. Les citoyens sont aussi rarement appelés à définir l'agenda, comme ils le font dans le cas d'Ostbelgien.

DES EXPÉRIENCES D'INSTITUTIONALISATION

La nouvelle vague d'expérimentation délibérative vise à surmonter certains de ces défis en intégrant les processus représentatifs et délibératifs dans les procédures de décision publique. L'institutionnalisation réintroduit un principe démocratique de la Grèce antique : la rotation. Elle permet à une plus grande part de la population de participer à la prise de décision et importe tout autant que la délibération et le tirage au sort parce qu'elle illustre le fait qu'une démocratie fonctionnelle ne peut faire participer tout le monde à tout moment.

« Une démocratie fonctionnelle ne peut faire participer tout le monde à tout moment. »

La transformation de projets ad hoc en structures permanentes change significativement l'architecture de la démocratie représentative en dispersant le privilège de la représentation. Elle impose une réflexion sur le rôle des responsables politiques et sur la relation entre gouvernements et citoyens. Le Conseil Citoyen d'Ostbelgien est le modèle le plus avancé de ces nouvelles structures

permanentes, mais d'autres initiatives aspirent également à les placer au cœur des processus de décision publique. Ces efforts soulèvent inévitablement des questions plus vastes sur l'avenir de la démocratie. Comprendre pourquoi et comment institutionnaliser est impératif. Les raisons varieront en fonction des pays mais aussi d'un niveau de gouvernement à l'autre.

Diverses initiatives montrent qu'il n'y a pas qu'une seule façon de procéder, ni de bonne ou de mauvaise façon d'institutionnaliser. Il y a différentes options pour incorporer les mini publics délibératifs à différentes étapes du cycle d'élaboration des politiques publiques et à différents niveaux de gouvernance. Il existe également des façons de faire plus ou moins formelles – de l'introduction d'une nouvelle législation à l'établissement de nouvelles normes – et chaque façon nécessite des compromis. Il s'agit toujours d'expérimentations qui demandent une certaine dose de flexibilité pour s'adapter. Cependant, le risque que les initiatives soient abandonnées lors d'un changement de gouvernement est plus élevé en l'absence de cadre législatif.

Le rapport de l'OCDE sur les processus représentatifs et délibératifs apporte plus de détails sur ces exemples d'institutionnalisation. Au-delà des raisons et des façons d'institutionnaliser, il examine également l'efficacité des stratégies et des compromis qui en découlent. Les institutions démocratiques à travers le monde commencent à se transformer en donnant aux citoyens un rôle plus direct dans l'élaboration des programmes et des décisions publiques. Le rapport de l'OCDE contribuera à enrichir la base de données et les connaissances sur ces tendances au niveau mondial.

VERS UNE CULTURE DE LA COOPÉRATION

ENTRETIEN AVEC

ERIC PIOLLE



Eric PIOLLE est né le 6 janvier 1973 à Pau dans les Pyrénées-Atlantiques. Il est ingénieur, diplômé de l'Institut national polytechnique de Grenoble. Eric PIOLLE s'est engagé dans la vie publique en 2009, après une carrière de cadre dirigeant dans l'industrie. Conseiller régional Verts en Rhônes-Alpes de 2010 à 2014, Eric PIOLLE est élu Maire de Grenoble en 2014 en rassemblant les écologistes, plusieurs mouvements citoyens locaux, et plusieurs partis de gauche.

RÉSUMÉ

Face aux crises qui traversent notre société, nous devons entrer en résistance contre le repli sur soi. Pour cela, la démocratie doit se réinventer, s'expérimenter, s'essayer, notamment à l'échelle locale. A Grenoble, plusieurs expériences de participation citoyenne ont été lancées depuis 2015 : un dispositif d'interpellation et de votation citoyenne, des Budgets participatifs, des chantiers participatifs et solidaires, etc. L'objectif est d'apprendre à passer de la confrontation à la coopération, de construire une nouvelle culture démocratique.

Quelle est votre vision de la démocratie actuelle en France ?

Une démocratie vivante suppose la participation des habitant-es, l'expression d'idées, la diversité d'opinions, l'implication de toutes et tous dans la vie de la cité. Notre société est traversée par une crise multiforme et multirisque (biodiversité en déclin, creusement des inégalités, dérèglement climatique...). Ces crises déstabilisent nos sociétés démocratiques contemporaines avec pour les dirigeant-es un risque de dérives autoritaires, de concentration des pouvoirs et pour les citoyen-es, une perte de confiance dans leurs représentant-es, dans les corps intermédiaires... Elles peuvent également être l'occasion d'un rebond démocratique, d'une mise en mouvement des citoyen-nes avec l'envie de construire le monde d'après.

Ma certitude, c'est que nous devons entrer en résistance contre le repli sur soi, contre un individualisme grandissant qui fragmente, cloisonne, érige des murs, promeut la consommation à outrance pour un petit nombre, laissant sur le côté les plus vulnérables, fragilisant durablement nos ressources, nos biens communs.

« La démocratie doit s'expérimenter, se vivre, s'essayer. »

Le rôle de la puissance publique se déplace : elle doit inventer les nouvelles protections sociales tout en ouvrant les espaces de créativités qui libèrent l'initiative citoyenne. La démocratie doit s'expérimenter, se vivre, s'essayer. Le politique doit apprendre à lâcher prise, c'est-à-dire à faire confiance. Nous devons passer d'une démocratie de la délégation à une démocratie de l'action.

Les territoires, une échelle cruciale pour faire face aux grands défis du 21ème siècle ?

Je me suis engagé dans la vie publique car le décalage entre le niveau d'attente des citoyen-nes et la réalité des rythmes de l'institution devenait, à mes yeux, insoutenable... quelques soient les intentions des élu-es ! Il y a une nouvelle logique à impulser pour rattraper ce retard.

Les villes sont au cœur du changement, le premier échelon de la République, celui de la proximité. L'accord de Paris issu de la COP21 reconnait aux territoires et aux communes la fonction essentielle d'être les pre-

miers acteurs de la transition écologique.Au contact permanent et direct des habitant-es, les communes peuvent impulser le changement. Pour cela, les carcans législatifs trop rigides en matière d'expérimentation démocratique doivent évoluer, nous avons besoin des parlementaires

« Les villes sont au cœur du changement, le premier échelon de la République, celui de la proximité. »

pour cela.

Par exemple, à Grenoble, notre dispositif d'interpellation et de votation citoyenne a été attaqué par la Préfecture puis annulé par le Tribunal administratif. Ce dispositif innovant donnait la possibilité aux citoyen-nes d'inscrire automatiquement un sujet à l'ordre du jour du conseil municipal par un système pétitionnaire. S'engageait ensuite un espace de négociation avec les pétitionnaires pouvant aboutir soit à un processus délibératif, soit à la mise en place au niveau local d'un système de vote ouvert aux résident-es étrangers et aux jeunes de 16 à 18 ans. Cette esquisse locale d'un référendum d'initiative citoyenne, s'il était perfectible, a ouvert des possibles.

Cette aspiration démocratique, expérimentée localement à Grenoble dès 2015, a trouvé écho dans le débat national, notamment au moment des mouvements sociaux qui traversent le pays depuis près de 2 ans. Les Villes sont des pionnières, la loi doit le reconnaitre.

Concrètement à Grenoble, si vous deviez nous parler d'une ou deux expériences qui illustrent votre action ?

La clé est la volonté politique : sans elle rien n'est possible et aucune vieille habitude ne bougera. Il faut pour cela s'entraîner, sans croire à l'existence de solutions toutes faites à appliquer. Dès 2015, la Ville de Grenoble a mis en place des Budgets participatifs, faisant ainsi partie des premières initiatives en France avec Paris, Rennes, Montreuil. Une partie du budget municipal a pour cela été dédiée à l'initiative citoyenne et à la décision des Grenoblois-es. Les habitant-es de plus de 16 ans, de toutes nationalités, ont ainsi la possibilité de proposer chaque année des projets et de décider, lors d'un vote annuel, de l'affectation de ce budget. Des centaines de projets ont ainsi vu le jour. Ces initiatives citoyennes traduisent

les aspirations des Grenoblois-es pour une ville solidaire, accueillante et attentive aux autres, résiliente, qui redonne de la place à la nature.

Grenoble a ainsi accueilli « Drac la Dragonne », une monumentale aire de jeux en bois en forme de dragonne conçue avec les habitant-es, unique en son genre, avec sur son dos les mots et les rêves des enfants du quartier. C'est aussi un théâtre de verdure pour partager des manifestations culturelles en plein air, l'apparition de plus de 500 nichoirs partout dans la ville, ou encore du mobilier au bord de l'eau pour reconquérir nos berges. Ce sont encore des frigos solidaires, des cuisines fixes et mobiles pour les personnes en précarité, ou encore des lieux d'accueil solidaires proposés par et pour des habitant-es de la rue.

Autre projet participatif enthousiasmant, la mise en œuvre depuis 2017 de chantiers participatifs, solidaires, collaboratifs et partagés : les Chantiers Ouverts au Public (COP). Si l'espace public est un bien commun, il doit se construire comme tel. L'objectif des COP est d'encourager la capacité de chacun-e à agir sur son cadre de vie, à aménager des espaces temporaires ou pérennes, conformes aux usages et aux envies des habitant-es. Ils font évoluer les usages, développent une vision commune des espaces et modifient profondément les relations entre les habitant-es et les agent-es de la Ville.

Fabrication de mobilier ludique, embellissement d'une place ou encore la réalisation par un groupe d'enfants d'une fresque choisie par près de 200 habitant-es : autant de projets qui ont permis la réappropriation conviviale de lieux par les habitant-es. L'espace public appartient à tou-tes, chacun doit pouvoir contribuer à l'embellir et l'agrémenter, dans un cadre bienveillant et sécurisé par la collectivité. Petit à petit émerge une culture de l'espace public comme bien commun. Ici, l'intérêt général s'incarne et se partage.

Quels principaux enseignements tirez-vous ?

L'histoire de Grenoble est d'être un vivier associatif, un terreau d'innovations sociales et démocratiques. Le rôle de l'élu-e doit continuer à se conformer aux règles qui s'appliquent à chaque citoyen-ne : transparence, éthique, accès à l'information, non cumul des mandats exécutifs, limitation des indemnités et sobriété du train de vie.

Ensuite, il faut voir la diversité des habitant-es comme une chance. Cela veut dire diversifier les instances, les espaces de dialogue et de construction proposés, pour correspondre au plus grand nombre. Il faut ainsi développer les pratiques de tirage au sort de citoyen-nes, la création de commissions mixtes paritaires réunissant élu-es et citoyen-nes, les chantiers ouverts au public…

Il nous faut enfin reconnaitre la finesse de la participation citoyenne : c'est un chantier perpétuel à engager avec détermination et humilité. J'assume d'avoir le droit à l'erreur, le droit d'apprendre. C'est le pari de la confiance, autant de l'institution que des citoyen-nes. Nous devons apprendre à passer de la confrontation à la coopération, à des espaces de négociation. C'est une nouvelle culture de coopération démocratique, entre institutions, habitant-es et monde associatif, qu'il nous faut créer.

« J'assume d'avoir le droit à l'erreur, le droit d'apprendre. »

Quelles leçons pour l'avenir ?

Comme le dit Edgar Morin, « Nous avons dénoncé. Le moment est venu d'énoncer. » La ville de demain doit être pensée au croisement des expertises d'usage, des savoirs, des idées, des représentations sociales des habitant-es, des imaginaires collectifs. Notre défi, face aux crises, est de transformer le pouvoir institutionnel au cœur des territoires avec les habitant-es et les forces vives. Nous avons une nouvelle culture démocratique à mettre en place. C'est enthousiasmant !

POUR UN RENOUVELLEMENT DE NOTRE DÉMOCRATIE : QUELQUES INSPIRATIONS BELGES

CONTRIBUTION DE

MIN REUCHAMPS



Min REUCHAMPS est professeur de science politique à l'Université catholique de Louvain. Il est diplômé de l'Université de Liège et de Boston University. Ses enseignements et recherches portent sur le fédéralisme et la gouvernance multi-niveaux, la démocratie et ses transformations et innovations, les méthodes participatives et délibératives ainsi que les relations entre langue(s) et politique(s). Il est aussi coordinateur de la méthodologie du G1000, une initiative citoyenne de démocratie délibérative en Belgique.

RÉSUMÉ

Pour construire des normes collectivement admises, la démocratie peut se nourrir de deux formes de légitimité, bien plus complémentaires que contradictoires, celle de la représentation et celle de la participation. En Belgique, de nombreuses initiatives de participation citoyenne ont été expérimentées, à l'échelon national et local, et pourraient inspirer la France. Pour amplifier le mouvement et faire bénéficier davantage le système démocratique de la combinaison des deux sources de légitimité, deux propositions sont faites : (1) transformer les votes blancs et nuls lors des élections locales en tirant au sort des conseiller·e·s municipaux·ales parmi toutes les personnes qui ont pris part à l'élection en fonction du pourcentage que ces votes représentent et (2) ajouter des sénateurs et sénatrices tiré.es au sort parmi la population aux côtés des élu.es.

POUR UN RENOUVELLEMENT DE NOTRE DÉMOCRATIE : QUELQUES INSPIRATIONS BELGES

Au cœur de l'idéal démocratique est l'élaboration de normes collectivement admises, malgré nos différences et nos divergences (puisque sans ces différences et divergences, il n'y aurait probablement pas besoin de démocratie). Comment faire dès lors pour atteindre cet idéal alors que le rapport à la norme est – de plus en plus – individualisé ? Il s'agit d'une question de légitimité. Celle-ci peut venir de l'élection de représentant·es qui prennent, en notre nom, des décisions. La représentation implique par nature un décalage entre représentant·es et représenté·es, c'est ce qui fait la force et la faiblesse de tout mécanisme de représentation. Mais ce décalage est plus ou moins grand en fonction des contextes et de nombreuses études montrent que ce décalage est fortement ressenti à l'heure actuelle. À la légitimité de la représentation, la démocratie peut compter également sur la légitimité de la participation. Ces deux légitimités sont complémentaires bien plus que contradictoires.

« À la légitimité de la représentation, la démocratie peut compter également sur la légitimité de la participation. »

L'histoire de la démocratie montre que la participation à la chose publique tend à être – fortement – inégalitaire. La participation peut prendre de nombreuses formes et parmi celles-ci le tirage au sort est la forme la plus susceptible de lutter contre les inégalités d'auto-sélection. En d'autres termes, le tirage au sort offre la même chance à toute personne d'être invitée à participer à la chose publique. Le tirage au sort est donc un moyen, et non une fin en soi. L'objectif final étant d'élaborer des normes collectivement admises, ce qui passe par la délibération. Un nombre grandissant d'institutions politiques ont recours à cette combinaison de tirage au sort suivi de délibération, en complément des mécanismes de représentation basés sur l'élection (ou, dans les pays qui l'autorisent, de mécanismes de consultation populaire, voire de référendum).

La Belgique constitue une terre d'innovations et celles-ci offrent, malgré les différences évidentes, quelques inspirations pour son grand voisin français. Tout comme la Belgique avait été pionnière à la fin du 19e siècle en introduisant notamment le vote obligatoire, l'isoloir ou des formules de proportionnalité (comme

la devenue célèbre clé D'Hondt), elle l'est encore en ce début de 21e siècle. On peut citer des initiatives telles que le dialogue citoyen permanent de la Communauté germanophone chargé de faire des recommandations aux parlement et gouvernement (pour plus détails, voir Niessen et Reuchamps, 2019) ou les commissions délibératives initiées par le Parlement régional bruxellois et le Parlement francophone bruxellois (COCOF) qui verront des citoyen·ne·s tiré·e·s au sort aux côtés de parlementaires élu·e·s (pour en savoir plus : Reuchamps, 2020), à côté de nombreuses initiatives au niveau local (pour quelques exemples, on pourra consulter : Reuchamps *et al.*, 2017).

« Le tirage au sort est la forme la plus susceptible de lutter contre les inégalités d'auto-sélection. »

Ce mouvement pourrait être amplifié par deux autres propositions concrètes afin que notre système démocratique bénéficie davantage de la combinaison des deux sources de légitimité, distinctes mais complémentaires.

La première : transformer les votes blancs et nuls lors des élections locales en tirant au sort le pourcentage que ces votes représentent en conseiller·e·s municipaux·ales parmi toutes les personnes qui ont pris part à l'élection. Les votes blancs et nuls représentent un pourcentage non négligeable des votes lors d'une élection, mais ils ne sont pas pris en compte lors de la répartition des sièges. Une façon très visible de les matérialiser serait de laisser des sièges vides en proportion équivalente. Pour le – bon – fonctionnement des conseils, cela serait peut-être symbolique, mais difficilement tenable dans la pratique. Une alternative rendant compte de la réalité des votes blancs et nuls tout en permettant aux conseils de compter sur un ensemble complet de membres serait donc de convertir en sièges tirés au sort le pourcentage de ces votes blancs et nuls. C'est donc un système flexible puisque s'il n'y a aucun vote blanc ou nul, 100 % des membres restent élus et, à l'opposé, si l'ensemble de l'électorat décide de voter blanc ou nul, 100 % des membres seraient alors tirés au sort parmi l'électorat. Dans la réalité, on serait vraisemblablement entre ces deux pôles, et on peut aussi imaginer que le ratio évolue d'une élection à l'autre, en fonction du souhait des électrices et des électeurs.

La deuxième, propre à la Belgique mais qui pourrait résonner dans la réforme du Sénat français : ajouter 100 sénatrices et sénateurs tiré·es au sort parmi la population, aux côtés des 50 sénatrices et sénateurs des entités fédérées. On aurait ainsi au Parlement fédéral, 150 représentant·es élu·es directement à la Chambre et 50 représentant·es des entités fédérées avec 100 citoyen·nes tiré·es au sort au Sénat. On sait que les prérogatives du Sénat ont largement diminué depuis les dernières réformes de l'État mais la haute assemblée reste compétente pour certains enjeux, dont les réformes de la Constitution.

« Ajouter 100 sénatrices et sénateurs tiré·es au sort parmi la population. »

Des citoyen·nes y seraient ainsi directement impliqué·es. On pourrait imaginer qu'ils et elles y siègent pour deux ans, avec une rotation par moitié chaque année. Surtout, intégrer des citoyen·nes au Sénat serait l'occasion de poser la question du rôle de cette assemblée. De nouvelles idées et propositions de réforme de notre démocratie y apparaîtraient certainement.

RÉFÉRENCES

- Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone. *Courrier hebdomadaire du CRISP* (2426), 5-38.

- Reuchamps, M. (2020). Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy. *ConstitutionNet*, 1-9.
Disponible à l'adresse : *http://constitutionnet.org/news/belgiums-experiment-permanent-forms-deliberative-democracy*

- Reuchamps, M., Caluwaerts, D., Dodeigne, J., Jacquet, V., Moskovic, J., & Devillers, S. (2017). Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2344-2345(19), 5-104.

FAIRE CONFIANCE AUX TERRITOIRES POUR RÉENCHANTER NOTRE DÉMOCRATIE

CONTRIBUTION DE

JEAN ROTTNER



Jean ROTTNER a été Vice-Président de la Région Grand Est en charge de la compétitivité des territoires et du numérique. En octobre 2017, suite à la démission de Philippe RICHERT, il est élu Président de la Région Grand Est. Il est par ailleurs premier adjoint au Maire de la ville de Mulhouse, dont il a été Maire entre 2010 et 2017. Il est également conseiller communautaire de Mulhouse Alsace Agglomération.

Jean ROTTNER est né en 1967. Docteur en médecine, il fut praticien hospitalier urgentiste au Centre Hospitalier de Mulhouse avant d'en diriger le pôle de médecine d'urgence. Déjà chevalier de l'Ordre National du Mérite depuis 2011, il est nommé chevalier de la Légion d'Honneur lors de la promotion du 14 juillet 2018.

RÉSUMÉ

Nos territoires, l'âme de notre beau pays, voilà l'une des solutions pour réenchanter notre démocratie. Ils ne doivent pas être un gros mot, ni être perçus comme des concurrents qui feraient mieux ou qui attendent tout de l'Etat. Au contraire, ils pourraient être la solution si on leur faisait confiance. Voilà en quelques lignes ma conception d'une démocratie renouvelée pour demain. C'est un pays dans lequel exigence et bienveillance iraient de pair, c'est un pays dans lequel chacun pourrait contribuer à la redéfinition d'un nouveau pacte social absolument nécessaire, c'est un pays ou la décentralisation ne serait pas « moins » d'Etat mais tout simplement « mieux » d'Etat en régions.

FAIRE CONFIANCE AUX TERRITOIRES POUR RÉENCHANTER NOTRE DÉMOCRATIE

A l'heure où nous écrivons ces quelques lignes, la crise sanitaire du COVID-19, la plus importante du XXIe siècle, semble - pour l'heure du moins - derrière nous après avoir plongé notre pays dans ce qui s'apparentait à un trop long et mauvais cauchemar. Pourtant, avec près de 30 000 décès, la disparation annoncée de 800 000 emplois ou encore un pic de chômage anticipé et supérieur à 11,5% pour la mi-2021, ses conséquences, elles, sont terriblement réelles et seront durables...

« Nos territoires, l'âme de notre beau pays, voilà l'une des solutions pour réenchanter notre démocratie. »

Ces derniers évènements, ajoutés à de nombreux autres comme celui des gilets jaunes, n'ont fait que fragiliser davantage une démocratie déjà fatiguée et mis en exergue ses failles. Ils ont aussi souligné le centralisme excessif d'un Etat et la lourdeur de ses administrations qui ne sont plus à mêmes, toutes seules, de faire preuve d'agilité pour répondre concrètement et de manière adaptée aux enjeux de nos territoires.

Nos territoires, l'âme de notre beau pays, voilà l'une des solutions pour réenchanter notre démocratie. Ils ne doivent pas être un gros mot, ni être perçus comme des concurrents qui feraient mieux ou qui attendent tout de l'Etat. Au contraire, ils pourraient être la solution si on leur faisait confiance. Car à travers eux, ce ne sont pas un, ni deux, ni trois femmes ou hommes mais bien des milliers d'élus locaux responsables et innovants qui n'attendent qu'une seule chose : prendre leur destin en main pour faire de cette crise une véritable opportunité.

Dès le déclenchement de la pandémie, c'est bien ce que nous avons fait à l'échelle de la Région Grand Est si dramatiquement touchée : de la mise en œuvre d'un Prêt Rebond et du Fonds Résistance, de la création de la SEML Dynamise[1] à l'augmentation de la capacité des installations informatiques pour permettre la continuité des lycéens « 4.0 », du plan de soutien aux libraires à l'achat de missions de masques pour les personnels médicaux et les EHPAD... La collectivité régionale a été sur tous les fronts pour atténuer immédiatement les conséquences de cette crise qui nous a touché brusquement et dans des proportions inouïes.

[1] *Société d'économie mixte locale ayant pour objectif d'assurer l'approvisionnement du territoire en kits de tests sérologiques Covid-19*

Des réponses concrètes et pragmatiques dans des situations d'urgence qui ne sont qu'une illustration de la pertinence de l'intelligence collective dont a fait preuve chaque échelon de collectivité pour gérer une crise qui dépassait largement l'organisation administrative établie.

Il appartient à présent à chacun d'entre nous de faire croître, autant que possible, cette remarquable énergie territoriale qui a pleinement contribué à faire tenir notre pays dans cette période difficile. C'est ce que le Grand Est s'apprête à faire en prenant un nouveau départ qui nous permettra de montrer notre capacité de résilience, d'être une Région innovante, d'attirer des capitaux et peut-être de nous relever plus forts et plus vite que d'autres territoires moins touchés par l'épidémie. C'est un tournant politique intéressant, exaltant, à condition de parvenir à bien prendre ce virage. Pour cela, il faut redoubler de contacts, d'écoute pour tenir compte de l'avis des citoyens qui souhaitent légitimement participer à la construction du « monde d'après ».

Le pilier des territoires n'est rien sans le pilier citoyen, sans ces femmes et ces hommes qui, chaque jour, travaillent, innovent investissent dans nos communes, nos départements et nos régions, qui en sont l'ADN.

« Le pilier des territoires n'est rien sans le pilier citoyen. »

Plus que jamais consciente des attentes d'expression de ses concitoyens mais aussi des acteurs publics et privés, la Région Grand Est a fait le choix de les consulter très largement pour redéfinir ses politiques et priorités post crise sanitaire.

C'est ainsi que, dès le début de cette dernière, la plateforme citoyenne « Ma Région Demain » a été mise en ligne avec une première volonté très simple : prendre en compte l'avis de chaque habitant souhaitant témoigner sur son vécu pendant le confinement mais aussi souhaitant partager une idée très librement. Ces centaines de contributions ont ainsi très immédiatement alimenté les nouvelles priorités régionales. Bien plus que cette première action court-termiste, demain, cette démarche citoyenne d'envergure permettra véritablement à chacun de nos citoyens de construire les politiques régionales avec nos élus dans un esprit de proximité et de bienveillance.

Nous nous sommes également fortement mobilisés pour lancer un plan de reprise inédit à l'échelle d'une Région : le Business Act Grand Est. Ce plan de reprise est une démarche collective inédite qui associe toutes les forces vives de notre territoire pour repenser et relancer dès à présent notre économie. Enfin, la Conférence Sociale, lancée mi-juin 2020 et regroupant quasiment toutes les forces syndicales présentes dans le Grand Est, permettra d'entendre les corps intermédiaires qui doivent garder une place d'importance dans la démocratie de demain.

Voilà en quelques lignes ma conception d'une démocratie renouvelée pour demain. C'est un pays dans lequel exigence et bienveillance iraient de pair, c'est un pays dans lequel chacun pourrait contribuer à la redéfinition d'un nouveau pacte social absolument nécessaire, c'est un pays ou la décentralisation ne serait pas « moins » d'Etat mais tout simplement « mieux » d'Etat en régions.

POUR UNE DÉMOCRATIE-CONSTRUCTION

CONTRIBUTION DE

JOSEPH SPIEGEL



Né le 24 novembre 1951, Jo SPIEGEL a été maire de Kingersheim de 1989 à 2020. Cet ancien professeur d'éducation physique et sportive (Lycée de Pulversheim de 1976 à 2012) est aujourd'hui à la retraite. Il est marié, a deux fils et deux petits-enfants.

RÉSUMÉ

L'actualité, plus que jamais, nous prouve la nécessité d'opérer un véritable retournement démocratique. Par mon expérience en tant qu'élu, j'ai la conviction que c'est au niveau local que se réalisent ces transformations, et que la transition écologique et énergétique ne peut s'envisager sans transition démocratique. C'est le sens des Etats-Généraux Permanents de la Démocratie organisés dans ma commune, qui permettent à tout habitant qui le souhaite, d'être pleinement citoyen, c'est-à-dire d'être co-producteur de la décision et donc co-propriétaire de l'intérêt général.

POUR UNE DÉMOCRATIE-CONSTRUCTION

De mon expérience de maire de Kingersheim, agissant pour la transition démocratique, et d'élu en charge de la transition écologique et énergétique sur l'agglomération mulhousienne, j'ai la conviction que c'est au niveau local que se réalisent les transformations et les métamorphoses nécessaires.

Un élu local peut être un gestionnaire rigoureux des deniers publics et un bâtisseur, mais il n'est rien de plus important et de plus essentiel dans son engagement dans l'espace public que celui de catalyseur du « pouvoir d'agir » citoyen. Avec, au cœur, la critique radicale de la « vieille politique ». Quelle est cette démocratie de la séduction, de la caricature, de la posture, sinon celle des promesses qu'on ne peut tenir, du désenchantement et de l'assistanat civique ? Quelle est cette démocratie qui parle programme quand il faut privilégier le sens, qui pousse à la consommation passive quand il faut susciter la citoyenneté active, qui produit de l'individualisme quand il faut construire du commun, qui fait croire à l'homme providentiel quand il faut de l'intelligence collective ?

L'actualité, plus que jamais, nous prouve la nécessité d'opérer un véritable retournement démocratique. Pourra-t-on, après la crise sanitaire du covid19, continuer à penser la démocratie comme avant ? C'est l'enjeu central pour le « monde d'après », que nous sommes nombreux à vouloir et espérer radicalement différent. Comment associer les citoyens, comment coproduire de l'intérêt général, comment construire du commun, comment susciter le « pouvoir d'agir » des citoyens ? Rien ne sera possible si fondamentalement, nous n'arrivons pas, précisément dans les grandes décisions et les grands changements, à relier l'individu et le collectif, la singularité et l'universel, le particulier et le général. Et c'est tout l'enjeu, pour ceux qui sont en responsabilité de passer d'une démocratie providentielle vers ce que j'appelle une démocratie-construction.

C'est à cela que nous travaillons, depuis une vingtaine d'années, dans notre commune. Ce travail est porté par une équipe, il est fait d'essais et d'erreurs et il est guidé par un cheminement personnel, fait d'allers-retours fréquents entre réflexion et action. Cette conception exigeante de la démocratie se rapproche de l'idée que se faisait Hannah Arendt du rapport au pouvoir : « le pouvoir

naît quand les hommes travaillent ensemble, et disparaît lorsqu'ils se dispersent ».

Pour cela, chaque projet, chaque question à enjeux fait l'objet d'une séquence démocratique et trouve sa légitimité dans l'épreuve partagée de la réflexion, du débat et de l'élaboration collective. Voilà pourquoi, à Kingersheim « Nous avons décidé de décider ensemble »[1].

« Chaque projet, chaque question à enjeux fait l'objet d'une séquence démocratique et trouve sa légitimité dans l'épreuve partagée de la réflexion, du débat et de l'élaboration collective. »

C'est le sens des Etats-Généraux Permanents de la Démocratie que nous avons organisés à partir de 2004. Pour résumer, il s'agit au travers d'approches participatives d'inviter tous les citoyens à réfléchir, débattre et participer à l'élaboration d'une grammaire démocratique aboutie. Comment mieux écouter, comment mieux informer et donner du sens, comment mieux débattre ensemble, comment mieux élaborer des propositions, comment mieux décider et agir ?

« La démocratie n'est pas, elle naît. »

Ces Etats Généraux constituent la base de notre engagement en faveur de la rénovation démocratique, avec deux convictions fortes. La première affirme que la démocratie doit être permanente, continue et réelle. La démocratie n'est pas ; elle naît. La seconde revendique que la démocratie n'est pas l'addition des envies, la sommation des égoïsmes ou la moyenne des avis, mais la volonté de construire du commun.

Cette démarche a pour objectif de permette à tout habitant qui le souhaite, d'être pleinement citoyen, c'est-à-dire d'être co-producteur de la décision et donc co-propriétaire de l'intérêt général ; il s'agit là de la pierre angulaire de tout processus démocratique. C'est précisément cette fonction d'élaboration collective, la plus difficile, qui fait singulièrement défaut à la culture démocratique de notre pays et c'est précisément le rôle dévolu à l'instance que nous avons créée à Kingersheim : le conseil participatif.

Les conseils participatifs sont créés à chaque fois que sont mis à l'agenda des projets structurants ou des questions à enjeux.

[1] *Nous avons décidé de décider ensemble, aux Editions de l'Atelier, parution en Octobre 2020*

Ils sont constitués à l'issue d'une première réunion publique qui est l'acte I de toute séquence démocratique de notre commune. Ils sont composés de toutes les ressources d'intelligence, de sens et d'expertise concernées par la question. Ils sont organisés en 4 collèges qui se réunissent de plain-pied : celui des habitants volontaires et tirés au sort, celui des organisations (associations, partenaires institutionnels, personnes ressources, etc.), celui des élus (issus de tous les groupes) et celui des experts (collaborateurs et experts invités).

Leur philosophie est précisément de chercher à fertiliser les points de vue différents et de construire des compromis dynamiques. Ils revendiquent d'aller au fond du sujet, de prendre le temps de la maturation, d'accepter de débattre de plain-pied, d'avoir le souci du bien commun. Les conseils participatifs sont donc à la phase décisive de co-construction ce que le Conseil Municipal est à la phase de décision. Durant ces 15 dernières années, plus de 40 conseils participatifs différents ont traité plus de 40 sujets, et impliqué près de 800 acteurs. Toutes les séquences qui visent à mieux décider ensemble et à encourager le pouvoir d'agir sont accueillies et vécues dans un lieu dédié aux pratiques démocratiques : la Maison de la Citoyenneté. C'est là que se réunissent toutes les ressources démocratiques : celles des citoyens, celles des organisations et des experts, celles des élus. C'est là que s'épanouissent les 3 fonctions essentielles de la démocratie : celle de la décision assumée par le Conseil Municipal, et celles du débat et de l'élaboration collective, portées par tous dans les processus de concertation que nous voulons décisifs pour la décision.

La Ville de Kingersheim a ainsi opéré un véritable renouvellement démocratique en élaborant un écosystème basé sur ces 3 leviers fondamentaux : un lieu, la Maison de la Citoyenneté ; un principe : tout projet fait l'objet d'une séquence démocratique complète ; un outil : le conseil participatif.

« Le covid19 s'est invité au monde comme un avertissement et nous incite à une conversion en profondeur, celle du changement de paradigme démocratique. »

Pour conclure, la crise actuelle a fait émerger, d'une manière violente et

abrupte, la question de l'essentiel, en nous invitant à reconsidérer de fond en comble les politiques publiques et à envisager ce retournement radical de la démocratie que j'appelle de mes vœux depuis de nombreuses années. Pour réussir le monde d'après, il faudra se poser la seule question qui vaille quand on pense transformation : celle du comment ! Le covid19 s'est invité au monde comme un avertissement et nous incite à une conversion en profondeur, celle du changement de paradigme démocratique. Ce n'est plus une option, c'est une obligation ! Et une question de courage !

SECTION 3

PARTICIPATION CITOYENNE ET CORPS INTERMÉDIAIRES

décider ensemble

FAISONS LE CHOIX DE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE

CONTRIBUTION DE

LAURENT BERGER



Titulaire d'une maîtrise d'histoire, conseiller en insertion professionnelle, Laurent BERGER a exercé des responsabilités syndicales dans son entreprise, à Saint-Nazaire, puis dans les organisations locale et régionale de la CFDT. Il est Secrétaire général de la CFDT depuis novembre 2012. Depuis mai 2019, il est également président de la Confédération européenne des syndicats.

RÉSUMÉ

Les bouleversements que nous connaissons mettent nos démocraties, déjà fragilisées, à rude épreuve. Si les enjeux sociaux, économiques ou environnementaux réclameront des actions fortes et rapides, nous ne devons pas occulter l'enjeu démocratique. C'est en impliquant les citoyens et les différents acteurs de la société que nous adopterons les réponses les plus efficaces et que nous consoliderons le vivre ensemble.

La crise sanitaire que nous traversons rend encore plus impérieuse la nécessité de poser les actes d'un nouveau modèle de développement, un modèle qui allie justice sociale, transition écologique et impératif démocratique. Comment transformer nos habitudes de production au prisme de ces priorités ? Comment protéger les individus de ces nouveaux risques ? On ne pourra répondre à ces enjeux qu'en incluant les citoyens et les travailleurs.

Alors que nous devons faire des choix qui façonneront « le monde d'après », s'interroger sur la manière de décider collectivement n'a donc rien de superflu. La pertinence des décisions que nous devons prendre, leur applicabilité et leur justesse, dépendra en grande partie de la méthode employée. Ce questionnement vaut d'autant plus la peine que cette crise intervient dans un contexte démocratique déjà très fragile. Chacun a pu noter qu'il est devenu difficile de débattre et d'exposer des idées contradictoires. Je crois que c'est devenu vrai dans le débat public comme dans la sphère privée. Une étude récente du Cevipof a également montré un scepticisme croissant quant à la capacité de nos systèmes démocratiques à faire face efficacement aux défis qui sont devant nous.

Pour que « le monde d'après » ne ressemble pas à celui d'avant, laissons de côté les vieilles méthodes. La verticalité, le huis clos, le courtermisme… Toutes ces pratiques nous mènent dans le mur. La pandémie qui traverse nos pays renforce les inégalités existantes et en crée de nouvelles. Nous n'avons pas tous vécu, par exemple, le confinement de la même manière : certains en télétravail, d'autres en chômage partiel, d'autres encore continuent de se rendre sur leur lieu de travail ; certains sont dans des logements exiguës, d'autres ont plus d'espace ; certains auront été touchés directement par la maladie, ou auront perdu un proche… Difficile de dire dans quel état nous sortirons collectivement de cette période. Mais une chose est sûre, des mesures uniformes venues d'en haut ne pourront pas répondre à la diversité de ces situations.

« Pour que « le monde d'après » ne ressemble pas à celui d'avant, laissons de côté les vieilles méthodes. La verticalité, le huis clos, le courtermisme… »

Commençons par regarder le réel tel qu'il est, dans son entièreté. Examinons la situation économique mais aussi sanitaire, éducative, sociale,

environnementale… A côté du PIB, de nouveaux indicateurs de richesse doivent pouvoir orienter nos politiques publiques.

Puis, appuyons-nous sur ce diagnostic partagé pour fixer les grands principes du monde de demain et en poser les premiers jalons. Si nous avons besoin d'utopies mobilisatrices, les promesses de grand soir non suivies de transformations concrètes ne créent que désillusion et désespérance.

Enfin, ces deux étapes ne pourront être conclusives sans l'implication la plus large possible de la société. Les citoyens aspirent à être écoutés et considérés. Il y a sûrement de nouvelles techniques à inventer pour permettre à toutes et tous de s'exprimer. La période a vu fleurir de nombreuses plateformes participatives. Assurons-nous qu'elles ne creusent pas des inégalités déjà existantes. Assurons-nous que les plus précaires, par un moyen ou par un autre, puissent également se faire entendre.

Les associations, les organisations syndicales, ce qu'on appelle les corps intermédiaires, doivent y contribuer. Durant le confinement, la CFDT a fait remonter au Gouvernement ce que vivaient les travailleurs et nous avons formulé des propositions pour répondre à leurs besoins. Je crois qu'avec les autres associations de solidarité, nous avons contribué à ce que des situations passées dans un premier temps sous les radars soient finalement prises en compte. Je pense à l'élargissement du dispositif d'activité partielle aux salariés des particuliers employeurs, à la prise en charge par l'assurance chômage des salariés démissionnaires, à la mise en place d'une prime exceptionnelle pour les plus fragiles… Les corps intermédiaires donnent à voir l'épaisseur de la société. Ils contribuent à créer des débouchés aux insatisfactions, aux besoins et aux aspirations des citoyens. Ils sont un rouage démocratique indispensable.

« Les corps intermédiaires donnent à voir l'épaisseur de la société. »

Gageons que cet échange avec les autorités publiques perdure. Pour faire face durablement aux conséquences de cette crise, la CFDT et les 54 autres organisations du Pacte du pouvoir de vivre ont proposé au Premier ministre d'organiser une conférence de la transformation écologique et sociale. Le monde de de-

main, nous devons tous pouvoir en assumer la responsabilité. Mais à nous, acteurs démocratiques, de montrer que nous en sommes capables. Elus politiques, syndicaux ou patronaux, représentants d'associations, à nous de faire preuve de nuance pour coller au mieux à la réalité. A nous de savoir écouter ce que les autres ont à dire, sans considérer qu'on aurait raison contre tous les autres. Le monde de demain, il ne peut pas être construit par des gagnants et subi par des perdants. Il ne peut être que le fruit d'un compromis.

A l'image de notre société, les entreprises sont aussi traversées par des intérêts divergents. Ceux des salariés ne sont pas moins légitimes que ceux des directions. C'est pour cela que la CFDT revendique une vraie codétermination à travers une meilleure implication des salariés dans les conseils d'administration et par un dialogue social renforcé. La démocratie ne doit pas s'arrêter à la porte des entreprises. Dans la période, c'est par le dialogue social qu'il est possible de concilier reprise de l'activité et protection de la santé des travailleurs et des clients (dans les entreprises comme les administrations). Qui mieux que les salariés connaissent la réalité du travail et son organisation ? Les travailleurs peuvent alerter sur de possibles risques sanitaires mais aussi faire des propositions d'aménagement de leur poste de travail. L'actualité a montré l'utilité du dialogue social. Là où la reprise a été négociée avec les salariés, l'entreprise a pu progressivement relancer sa production dans un climat de confiance. A contrario, là où la direction a voulu passer en force, des blocages sont apparus, allant parfois jusqu'à nécessiter une intervention judiciaire.

« La démocratie ne doit pas s'arrêter à la porte des entreprises. »

Les incertitudes de la période, ses dangers et ses inconnues, nous incitent à beaucoup d'humilité. Compte tenu des risques sociaux, environnementaux et démocratiques, la sortie de crise doit reposer sur une pratique démocratique exemplaire qui associe les acteurs économiques et sociaux comme les territoires. Faisons le choix de l'intelligence collective.

LE CESE DE DEMAIN, UN TRAIT D'UNION ENTRE LES CITOYENS ET LES POUVOIRS PUBLICS

ENTRETIEN AVEC

PATRICK BERNASCONI



Président du Conseil économique, social et environnemental, Patrick BERNACSONI a gravi un à un les échelons (du local au national) de la Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP) qu'il a présidée de 2005 à 2013.

Depuis janvier 2014, il préside SMAvie BTP, mutuelle d'assurances sur la vie, et diverses sociétés du Groupe SMA. Il est également membre du bureau exécutif du MEDEF de 2010 à 2013.

Membre du CESE depuis 2010, Patrick Bernasconi est nommé en 2014 Vice-président de cette assemblée consultative. Il en est élu président au premier tour le 1er décembre 2015 pour un mandat de 5 ans.

RÉSUMÉ

Le CESE réfléchit à son rôle et au renforcement de son action pour apporter une réponse à la crise démocratique actuelle. Face à l'émergence d'une forte demande de participation citoyenne dans l'espace public, il a initié une réforme interne visant à ouvrir le Conseil à la société civile toute entière, qui s'inscrit dans le projet de réforme constitutionnelle. En complémentarité de sa fonction première de représentation des corps intermédiaires, il vient renforcer son rôle de trait d'union entre les citoyens et les pouvoirs publics en intégrant des citoyens à ses travaux, par des expériences participatives inédites.

LE CESE DE DEMAIN, UN TRAIT D'UNION ENTRE LES CITOYENS ET LES POUVOIRS PUBLICS

Le CESE est l'assemblée de la société civile organisée, dont la mission première est de représenter les corps intermédiaires, au travers des plus de 80 organisations la composant. Depuis le début de ma mandature, j'ai engagé avec les groupes du CESE une réflexion sur la nécessité d'ouvrir notre assemblée et les organisations sur des nouvelles modalités de travail et de prise de décision. Aujourd'hui, les adhérents d'organisations, les citoyens souhaitent participer plus activement à l'élaboration des décisions publiques. Nous avons senti comme une nécessité de répondre à cette attente forte de participation citoyenne.

Le Président de la République a annoncé son souhait de faire une réforme constitutionnelle dans laquelle le CESE serait concerné. En plus de se voir saisi sur tous les sujets sociaux, économiques et environnementaux, un chapitre entier du projet de réforme constitutionnelle est consacré à la participation citoyenne dont notre Conseil, qui voyait également clarifié son rôle, devient l'élément central. C'est aujourd'hui pour nous un acquis important mais qui, pour le moment, n'a pas pu trouver de traduction institutionnelle. Cela ne nous empêche toutefois pas d'innover dans nos démarches et de prendre en compte la parole citoyenne. Ainsi, nous avons fait évoluer nos méthodes de travail afin de contribuer à l'élaboration des politiques publiques, en transmettant la vision de la société civile organisée qui dans certains cas est élargie à celle des citoyens. Par cette vision partagée, le CESE devient l'assemblée d'expression de la société civile, étape intermédiaire indispensable à une vision partagée des politiques publiques, échelon fondamental pour plus de cohésion sociale.

« Le CESE devient l'assemblée d'expression de la société civile, étape intermédiaire indispensable à une vision partagée des politiques publiques. »

Le premier acquis de cette mandature a été de très vite chercher à traiter des pétitions – une trentaine – ce qui a permis au CESE de donner une portée institutionnelle à des propositions de citoyens engagés. Notre rôle sur les pétitions a ainsi été reconnu dans le projet de réforme constitutionnelle, avec une « sortie institutionnelle » plus forte à l'heure actuelle.

Nous avons aussi utilisé d'autres outils tels que les plateformes de participation citoyenne pour rendre certains « Avis », tel celui sur l'orientation des jeunes, qui ont également montré toute leur efficacité.

Nous avons été encore un peu plus loin dans l'exercice de cette participation citoyenne puisque nous avons exploré le sujet du tirage au sort dans le cadre du Grand débat. Cette expérience, une trentaine de citoyens tirés au sort, a été jugée positivement par chacun d'entre eux. Elle est majeure car nous avons associé citoyens et conseillers pour rendre un avis au gouvernement dans le cadre du Grand débat, qui exprime cette vision partagée des corps intermédiaires et des citoyens. Nous avons travaillé ensemble, engagé une réflexion commune afin de dégager des principes d'intérêts généraux : c'est cela la valeur ajoutée du CESE. Nous faisons évoluer notre dispositif à partir de cette expérience pour penser un mécanisme encore plus efficace.

Il y a enfin un autre outil que nous expérimentons : la Convention citoyenne pour le climat, annoncée par le Président de la République et organisée par le CESE. Elle mobilise en effet 150 citoyens et dispose d'une portée différente, avec l'engagement du Président de reprendre un certain nombre de propositions. Plusieurs options ici seraient possibles : soit de les porter vers les deux autres assemblées qui composent le Parlement, soit pour certaines de les reprendre sous forme de décret ou même de les proposer à référendum.

Nous engrangeons de l'expérience. Ce qui m'importe pour le CESE, c'est bien de trouver la bonne forme de participation selon le problème qui nous est soumis, notamment sur des projets sociétaux. Nous avons aujourd'hui un certain nombre d'outils à disposition qu'il faut continuer à évaluer, à parfaire. Il faut renforcer leur légitimité et leur donner un cadre institutionnel afin que notre assemblée incarne véritablement le trait d'union entre les citoyens et les pouvoirs publics.

« Le CESE peut agréger cette parole individuelle, créer du collectif et chercher l'intérêt général à travers la participation citoyenne et les corps intermédiaires. »

Les événements actuels vont sans doute remettre ces sujets sur le de-

vant de la scène, notamment une mutation du CESE qui soit bénéfique pour tous, un CESE qui travaille avec les deux autres assemblées, et encore mieux avec la Cour des comptes et le Conseil d'Etat pour éclairer davantage la décision publique. Le CESE peut agréger cette parole individuelle, créer du collectif et chercher l'intérêt général à travers la participation citoyenne et les corps intermédiaires.

C'est donc un ensemble cohérent qu'il faut construire avec d'une part un CESE placé dans son rôle institutionnel et d'autre part des corps intermédiaires qui s'approprient toujours mieux une institution qui rend des avis, des rapports qui sont renforcés, améliorés et qui peuvent intégrer de la participation citoyenne. C'est une sorte, toute proportion gardée, de révolution de palais qu'il faut réaliser en assignant à chaque acteur sa place et ses missions.

J'ajoute que la démocratie participative est quelque chose de nouveau. Les citoyens doivent se l'approprier. Nous devons leur proposer les bons outils. Il faut professionnaliser et être toujours plus rigoureux. C'est à ce niveau que nous avons besoin des chercheurs. Mais ce complément démocratique qu'est la participation ne doit pas être un alibi, il n'y aurait rien de pire. C'est la raison pour laquelle les décisions prises doivent trouver un débouché institutionnel, les citoyens en retirer un bénéfice. Nos meilleurs défenseurs aujourd'hui sont les citoyens tirés au sort, ou qui ont travaillé avec nous, même ceux dont les propositions ou avis n'ont pas été retenus. Nous les avons écoutés, ils ont compris. Et à chaque fois, penser et placer les bons outils au bon niveau, réaliser, écouter, transmettre puis évaluer ce que nous pouvons améliorer dans le dispositif.

« Ce complément démocratique qu'est la participation ne doit pas être un alibi. »

Je vais vous prendre un exemple récent, la légalisation de la vente du cannabis. Sur le fond, on voit bien que les politiques ont énormément de mal à prendre une position. Si l'on décide de s'enrichir d'une parole citoyenne sur un sujet de société, on peut aller vers un outil de participation citoyenne ou de type convention. Le sujet traité avec l'appui d'organismes intermédiaires, peut trouver une solution. Je crois

vraiment qu'il serait possible d'arriver à quelque chose d'intéressant comme on a pu le voir en Irlande sur des sujets sociétaux (le mariage pour tous, l'IVG). C'est intéressant pour les pouvoirs publics car dès lors, ce qu'ils proposent est issu de la participation citoyenne et non du Président de la République, cela éclaire la décision et peut éviter le vote sanction dans le cas d'un référendum, comme les exemples étrangers nous l'ont montré.

Je souhaite vraiment que le CESE devienne un incubateur de démocratie, qu'il puisse tester, faire évoluer... C'est un lieu qui s'y prête assez bien, souple, la meilleure institution pour cela.

Enfin, la crise sanitaire actuelle va entrainer une crise économique majeure, qui va soulever de très nombreuses interrogations. Le CESE essaiera d'amener une contribution positive à la sortie de cette crise.

POUR UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

CONTRIBUTION DE

BARBARA SERRANO



Barbara Serrano est consultante en stratégies de conduite de changement, de concertation et de participation citoyenne. Après un troisième cycle universitaire à l'EHESS, elle a travaillé plus de dix ans à la CFDT et à la Ligue de l'enseignement et a siégé à la Commission nationale du débat public de 2013 à 2018 en tant que représentante des salariés.

Elle enseigne sa pratique à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines en qualité de Maîtresse de conférence associée. Elle est également garante de la concertation pour la CNDP et a été membre de 4 commissions particulières de débat public.

RÉSUMÉ

La démocratie participative s'est développée dans un espace laissé vacant par les corps intermédiaires. Mais, les dispositifs de participation publique recueillent trop souvent des expressions de préoccupations individuelles et ne compensent pas le rôle des associations et des syndicats qui consiste à parler au nom de groupes et mettre en forme des revendications collectives. Il convient à la fois d'inviter les corps intermédiaires à investir davantage les dispositifs de participation publique, mais aussi de faire en sorte que ceux-ci prennent mieux en compte leurs fonctions irremplaçables.

POUR UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Les promoteurs de la démocratie participative opposent souvent celle-ci à la démocratie représentative. Ils considèrent que les dispositifs de consultation directe des citoyens permettent de déboucher sur des décisions plus démocratiques et plus conformes à l'intérêt général que les mécanismes représentatifs classiques. Ils sous-entendent que les représentants (élus, mais aussi responsables syndicaux ou associatifs) agissent trop souvent en fonction des intérêts de leurs seuls mandants, voire de leurs intérêts propres, et sont devenus trop éloignés des citoyens « ordinaires » pour appréhender leurs problèmes et aspirations.

Ces critiques sont fondées et les exemples qui confirment ce présupposé ne manquent pas. Cependant, cette façon d'opposer « bonne » et « mauvaise » démocratie oublie que les citoyens ont des intérêts souvent contradictoires. Les dispositifs de participation publique débouchent d'ailleurs régulièrement sur des catalogues de demandes incompatibles entre elles, le Grand débat national nous en a offert un exemple magistral.

Si les mauvais exemples de participation publique peuvent aisément être contrebalancés par de belles réussites, il n'en reste pas moins que la façon habituelle de concevoir la démocratie participative repose souvent sur une vision individualiste de la société dans laquelle le rôle des organisations « intermédiaires » entre le pouvoir politique et les citoyens est largement impensé.

Or, la société est composée de groupes sociaux de nature diverse dont les intérêts et les visions du monde sont souvent antagoniques et les capacités de se faire entendre inégales. Pour défendre leurs intérêts, ces groupes se sont dotés au fil du temps d'organisations qui ont noué avec les pouvoirs publics des relations fondées alternativement sur la pression et la négociation.

Ces relations continuent d'exister, d'être utiles et légitimes. Et quel que soit aujourd'hui leur manque de représentativité, ces corps intermédiaires demeurent une manière efficace pour les citoyens d'exercer une influence.

Renouveler la démocratie en faisant table-rase des organisations et des rapports de force déjà existants est donc aussi illusoire que non souhaitable. Dès lors, plutôt que de cher-

cher des nouvelles recettes dans l'espoir de faire advenir un monde nouveau, nous proposons de tenter de faire collaborer ce qui existe déjà : les mondes de la démocratie sociale et du dialogue associatif d'un côté, et celui de la participation publique de l'autre.

« Nous proposons de tenter de faire collaborer ce qui existe déjà : les mondes de la démocratie sociale et du dialogue associatif d'un côté, et celui de la participation publique de l'autre. »

C'est un fait largement commenté par les observateurs, la participation publique rencontre depuis sa naissance des difficultés pour attirer les citoyens les moins politisés qui sont souvent aussi les moins dotés culturellement. Or les associations et les syndicats restent le meilleur relai pour atteindre ces personnes, de même qu'ils ont le pouvoir d'organiser – à l'échelle locale ou nationale – de véritables espaces délibératifs, en rassemblant les prises de positions et organisant leur confrontation.

Malheureusement, notre expérience des débats publics organisés sous l'égide de la CNDP autour de grands projets d'aménagements montre que les syndicats et les grandes associations (hormis les organisations directement concernées par les projets) ne s'y investissent qu'a minima et mobilisent très peu leurs publics. Deux cas frappants concernent des projets de transport en zone métropolitaine – à Toulouse et à Lyon – qui, derrière des aspects éminemment techniques, sont des projets à fort enjeu d'aménagement du territoire (centralisation métropolitaine versus développement multipolaire, densification de la ville versus étalement urbain, etc.), relevant en filigrane de véritables choix politiques.

Le cas de Toulouse est certainement le plus frappant : les salariés de l'aire métropolitaine résidant en 2e et 3e couronne passent un temps quotidien important dans le trafic routier. Ils se sont installés dans des agglomérations périphériques à une époque où l'essence était peu chère et le trafic routier fluide. En 2016, date de notre débat public, ce compromis initial est rompu. Débattre d'une ligne de métro dédiée aux parcours domicile-travail, qui parcourt seulement le centre de l'aire métropolitaine plutôt que, par exemple, d'un tram-train qui viendrait chercher les salariés beaucoup plus loin, présentait par conséquent tous les atouts

pour intéresser les syndicats organisés au niveau territorial. Ces derniers avaient tout pour « politiser », au sens noble du terme, ces débats : quelle métropole et quelle périurbanisation voulons-nous ? Dans quelles conditions les salariés peuvent-ils encore « vivre et travailler au pays » ?

Or, mis à part quelques syndicats d'entreprises qui ont accepté d'organiser des débats dans leurs établissements, la société civile organisée du territoire ne s'est impliquée qu'a minima, à travers les représentants des différents CODEV.

Pourquoi ces rendez-vous manqués ? Plutôt que de faire le procès des corps intermédiaires, il faut insister sur les contraintes qui pèsent sur eux. En perte de vitesse depuis plusieurs décennies et s'étant beaucoup professionnalisés, ils n'ont souvent pas d'autres choix que de se concentrer quasi exclusivement sur leur « cœur de métier ». Dans le milieu syndical, cela signifie contenter leurs adhérents, ne pas les froisser (surtout sur des sujets qui ne seraient pas « rentables » à court terme) et redoubler d'efforts pour en gagner de nouveaux. Pour le milieu associatif, cela se traduit par une dépendance croissante vis-à-vis des financements publics. Pour ce faire, tous se technicisent, se sur-spécialisent, travaillent en silo et se dépolitisent. Et c'est ainsi qu'au fil du temps ces grandes organisations ont tourné le dos à des sujets transversaux et/ou de long terme (ainsi qu'à nombre de sujets sociétaux) et se sont éloignées de certaines préoccupations des populations qui constituent leur public, au risque que ces dernières se mobilisent en dehors d'elles comme on l'a vu avec les « gilets jaunes ».

« Les grandes organisations ont tourné le dos à des sujets transversaux et se sont éloignées de certaines préoccupations despopulations qui constituent leur public. »

Cet état de fait conforte le monde de la participation dans l'idée que ces organisations font partie du passé et que l'on peut – voire que l'on doit – faire à côté d'elles, sinon sans elles.

La méfiance est réciproque. Syndicats et fédérations associatives ont longtemps montré les mêmes réticences que les élus politiques envers la montée de « l'impératif participatif ». Ils renvoient aux tenants de la démocratie participative la même

question de la représentativité. Ils déplorent que les dispositifs participatifs donnent la parole aux intérêts individuels tout en estimant, de façon quelque peu contradictoire, que la participation publique ne donne la parole qu'à ceux qui ont la capacité de s'informer et de s'exprimer. De leur point de vue, une concertation n'est bonne et utile que si les voix des personnes les moins dotées en compétence d'expression et en connaissance des arcanes décisionnelles peuvent véritablement peser sur la décision.

La question de l'impact des dispositifs participatifs sur la décision est peut-être la meilleure manière de conclure et d'exemplifier la façon dont les défaillances que présentent les uns peuvent se résoudre grâce à l'apport des autres. De manière générale, les lieux de concertation, s'ils ne sont pas très fortement investis par un public organisé, ne transforment pas substantiellement les décisions. Les corps intermédiaires, en s'investissant massivement et en incitant leurs publics à débattre peuvent modifier le rapport de force et changer la donne. Il est donc temps pour chacun de ces deux mondes de cesser de construire sa légitimité en-dehors et par rapport à celle de l'autre et qu'ils réfléchissent ensemble à la meilleure manière de conjuguer leurs efforts. Ce pourrait être un beau chantier pour Décider ensemble.

SECTION 4

REGARDS CRITIQUES SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

UNE URGENCE DÉMOCRATIQUE, REPOLITISER LA PARTICIPATION

ENTRETIEN AVEC

ALICE MAZEAUD



Alice MAZEAUD est maitresse de conférences en science politique à l'université de La Rochelle, chercheuse au sein du laboratoire LIENSs (UMR 7266).

Ses travaux portent principalement sur les transformations du travail politique et de l'action publique locale, en lien notamment avec l'institutionnalisation d'un « impératif » participatif. Elle a récemment publié avec Magali Nonjon, *Le marché de la démocratie participative*, Ed. du Croquant, 2018.

RÉSUMÉ

Le nombre de dispositifs participatifs a considérablement augmenté, ce qui pourrait laisser espérer un approfondissement de nos démocraties. Mais la réalité est toute autre. La crise démocratique n'a jamais été aussi présente. Des pans entiers de l'action publique demeurent hors de portée de la démocratie fusse-t-elle participative. Aussi, après avoir dépensé beaucoup d'énergie à améliorer les procédures participatives, il est nécessaire de se reposer la question centrale des rapports de pouvoir au sein de la société. La démocratie ce n'est pas seulement de l'échange d'arguments entre des personnes de plus ou moins bonne volonté, c'est aussi des rapports de force entre des groupes disposant de ressources inégales ; or jusqu'à présent, il y a d'un côté les citoyens qui participent dans les espaces et selon les modalités dédiés, et de l'autre, les élites économiques et politiques qui orientent les choix collectifs, ceux qui façonnent les structures de nos sociétés.

Nous sommes face à un paradoxe.

La participation citoyenne est plus que jamais dans l'air du temps. Nous constatons une augmentation et une sophistication des procédures destinées à organiser la participation des citoyens. Ces procédures sont mises en œuvre à des échelles extrêmement variées. A l'échelle locale principalement, où les expériences sont les plus nombreuses, mais également à l'échelle nationale comme dans le cas de l'expérience très médiatisée de la Convention citoyenne pour le climat.

Compte tenu de la diffusion de tels dispositifs à des échelles et sur des secteurs variés, on pourrait penser, et c'est la logique des entrepreneurs de la démocratie participative, que la qualité de nos démocraties se serait améliorée. Or, le constat est bien plus mitigé. Il est indéniable que la qualité des procédures participatives s'est améliorée. La boite à outils s'est considérablement enrichie. Les principes de la bonne participation du public sont globalement bien établis. En revanche il n'est pas du tout certain que la démocratie elle-même aille mieux. Bien au contraire.

En étant provocateur, on pourrait même montrer que la crise démocratique s'est aggravée en même temps que le nombre de dispositifs participatifs a augmenté. Évidemment c'est une corrélation fallacieuse. Mais cela montre que l'offre de participation n'a clairement pas répondu à la crise démocratique. Forte abstention, défiance envers les élu.es, conflictualité sociale, présidentialisme et pratique autoritaire du pouvoir, recul des droits et des libertés individuels : tous les voyants sont aujourd'hui au rouge.

« En étant provocateur, on pourrait même montrer que la crise démocratique s'est aggravée en même temps que le nombre de dispositifs participatifs a augmenté. »

C'est cette vision extrêmement paradoxale de la démocratie en France que je retiendrais pour commencer. Elle souligne à quel point la crise démocratique ne peut être résolue par ces procédures. Les autorités politiques et économiques se sont en effet fort bien accommodées de ce nouvel impératif participatif. Ces initiatives, pour la plupart d'entre elles, avaient une vision transfor-

matrice mais elles ont été dépolitisées, absorbées par les institutions en place plus qu'elles ne sont parvenues à les transformer. Les procédures participatives sont le plus souvent totalement déconnectées des arènes décisionnelles au sein desquelles les élites, et en premier lieu économiques, n'ont jamais eu autant de pouvoir. Le problème est que des pans entiers de l'action publique demeurent totalement hors de portée de la démocratie, fusse-t-elle participative.

Trop souvent, la participation citoyenne n'est pas conçue comme une démarche visant à construire un débat démocratique sur les choix qui engagent la société et les types de solidarité qui doivent s'y construire, mais comme un ensemble d'instruments destinés à impliquer le plus grand nombre, voire à responsabiliser les individus. C'est particulièrement visible sur les enjeux écologiques. Le débat ne porte jamais sur les structures sociales qui façonnent les comportements jugés néfastes pour l'environnement. C'est la mobilisation des gilets jaunes qui d'un coup est venue mettre un coup de projecteur sur les problématiques de justice sociale et environnementale qui sont pourtant fondamentales dans la transition écologique.

Aussi la proposition que j'aurais envie d'émettre, c'est de dépenser moins d'effort intellectuel, moins d'énergie à essayer d'améliorer toujours un peu plus le design ou la qualité de ces procédures, que d'essayer de réfléchir aux conditions dans lesquelles on peut repolitiser l'action publique. Les enjeux contemporains de nos sociétés, et en premier lieu l'enjeu écologique, sont puissamment politiques car ils interrogent la matrice de l'ordre social capitaliste. Cela implique de reconnaître et d'assumer une conception plus agonistique de la politique qui admettrait que la démocratie, c'est aussi du conflit, des rapports de force et non simplement un échange raisonné d'arguments entre personnes de plus ou moins bonne volonté.

De ce point de vue, la question centrale à se poser est comment transformer les rapports de pouvoir et donc la distribution des ressources au sein de la société. Cela suppose de réfléchir à comment créer ces conditions, à comment faire pour que ceux qui sont dominés aient enfin les moyens de faire entendre leur voix et de peser dans le rapport de force. Les propositions de création de fonds de mobilisation et d'interpellation citoyenne sont

ici particulièrement intéressantes parce qu'elles peuvent permettre aux populations les plus précaires d'avoir enfin les ressources pour peser dans le débat politique, et tenter ainsi de faire contrepoids à la mobilisation de celles et ceux qui ont un intérêt au maintien de l'ordre social. Tout ce qui peut favoriser l'expression publique des voix qui peinent par ailleurs à être entendues dans les espaces décisionnels traditionnels (officiels ou non) me semble aller dans le bon sens. Car sinon je ne nourris pas beaucoup d'espoir démocratique dans le réformisme participatif.

« Comment faire pour que ceux qui sont dominés aient enfin les moyens de faire entendre leur voix et de peser dans le rapport de force. »

L'innovation tant attendue de ce côté-là pourrait peut-être venir d'une procédure comme le Référendum d'initiative citoyenne. Si le RIC a connu un tel succès parmi les mouvements militants, notamment les Gilets jaunes, c'est précisément car il permet de créer un nouveau pouvoir, celui de dire « c'est de cela dont nous devons discuter collectivement », « c'est sur cela que les citoyens doivent pouvoir non seulement s'exprimer mais aussi décider ». On est aux antipodes des procédures participatives traditionnelles où les citoyens sont invités, voire convoqués, pour participer à une discussion sur un sujet qu'ils n'ont pas choisis. Le RIC est à l'inverse une procédure intéressante parce qu'elle peut justement permettre de constituer un nouveau rapport de forces. C'est d'ailleurs sans doute pour cela que les gouvernants n'y sont pas favorables. L'exemple du référendum d'initiative partagée au sujet de la privatisation d'ADP est particulièrement révélateur de l'énergie que le gouvernement peut déployer lorsqu'il veut empêcher tout débat démocratique sur un sujet.

La situation sanitaire actuelle peut être ici porteuse de changement. On sait que les crises sont des périodes favorables à des transformations et à des ruptures fortes. Là déjà, contrairement à ce que les acteurs politiques répètent depuis des dizaines d'années, on se rend compte, que les choix politiques ont un effet sur l'activité économique puisqu'il a suffi de quelques semaines pour prendre la décision de tout arrêter.

On voit que la politique a une influence. J'ai envie de croire que cette crise va convaincre une partie de la population qu'il existe des capacités d'action politique, qu'il est possible de se réapproprier nos choix collectifs. Mais j'ai également un peu peur que la sortie de crise soit plus technocratique et autoritaire que démocratique, et que l'urgence sanitaire place durablement au second plan les enjeux démocratiques.

REGARD QUÉBÉCOIS SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

ENTRETIEN AVEC

DOMINIQUE OLLIVIER



Présidente de l'Office de consultation publique de Montréal, Dominique OLLIVIER a une formation en génie et une maîtrise en administration publique.

Elle a occupé différents postes au sein d'organismes sociaux, de cabinets ministériels au gouvernement du Québec (1995-2001) et au Cabinet du chef du Bloc québécois à Ottawa (2001-2006) avant d'assumer la direction générale de l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes, de 2006 à 2011. Elle a fondé en 2011, le cabinet conseil Ki3.

Elle est l'auteure de plusieurs textes et mémoires traitant des questions de diversité culturelle, de participation civique et d'éducation des adultes, ainsi que de nombreux articles. Elle a agi à titre de commissaire ad hoc de l'OCPM entre février 2009 et septembre 2014 où elle a été nommée à la présidence.

RÉSUMÉ

A Montréal, et plus largement au Québec, existe une longue tradition de concertation. Nous développons la participation pour être une véritable aide à la décision. La démocratie s'y portait relativement bien jusqu'à l'arrivée du Covid-19, la suspension de droits fondamentaux et la volonté pour certains de passer outre certains règlements. La situation est différente en France où les dispositifs participatifs semblent avoir été conçus pour entendre mais pas pour être une aide à la prise de décision des élus.

Nous aurions réalisé cet entretien il y a un mois, j'aurais eu un regard complètement différent. Pré-crise Covid-19, à Montréal, la démocratie se portait plutôt bien. En temps normal, nous sommes dans un cadre où l'administration municipale montréalaise mais aussi les gouvernements québécois et canadien ont largement embrassé, du moins dans le discours normatif, la notion que la démocratie participative complète la démocratie représentative.

« Pré-crise Covid-19, à Montréal, la démocratie se portait plutôt bien. »

Il faut dire qu'au Québec, nous avons une longue tradition de concertation des parties prenantes pour faire face à des problèmes collectifs. Les citoyens, les grandes organisations de la société civile et le gouvernement collaborent assez bien. Nous disposons d'institutions qui sont des mécanismes permanents de concertation qui regroupent à la fois l'économie sociale, le patronat, l'éducation formelle, l'éducation populaire, les organismes communautaires, les syndicats, les grands employeurs... autour d'une même table pour discuter des « grandes politiques » ensemble. Les conseils municipaux ont tous une période de questions réservée au public. Il existe également, dans certaines municipalités et à l'Assemblée nationale, un droit de pétition pour forcer des consultations publiques sur des sujets de bien commun qui ne font pas déjà l'objet de politiques ou de lois... Ce sont des dispositifs qui sont courants et assez utilisés par les citoyens.

De plus, le Québec s'est doté en 2017 d'un cadre de référence gouvernemental sur la participation publique. Il a modifié en 2018 sa loi sur l'aménagement urbain afin que toutes les villes, quelles que soient leurs tailles, mettent sur pied des dispositifs de consultation des citoyens. L'ambition est de mettre en avant les notions de bien commun et d'avenir collectif.

A l'Office de consultation publique de Montréal, nous intervenons sur le plan municipal et métropolitain. Avec des mandats qui nous sont octroyés par la Charte constitutive de la Ville, nous sommes aux premières loges pour constater comment se décline la participation citoyenne. Dans la dernière décennie, nous avons vu à la fois une explosion et une diversification de la participation. Par exemple, les femmes représentaient 18% des par-

ticipants en 2014. Après avoir identifié les principaux freins à leur participation et mis en place des mesures de corrections, nous constatons depuis deux ans que nous sommes dans la zone de parité, entre 46 et 48%. Aujourd'hui, nous nous intéressons particulièrement à la participation des jeunes - la participation numérique aide beaucoup - mais aussi à celle des sans voix, des sans-abris, des populations autochtones. Nous les encourageons beaucoup à participer à nos processus, que nous adaptons constamment pour faciliter leur prise de parole.

Le droit d'initiative transforme aussi notre démocratie. Nous sortons d'une consultation, de plus d'un an et demi, sur la question du racisme et de la discrimination systémiques. Il y a eu des milliers de personnes qui ont participé dans le cadre d'un processus vraiment enrichissant. Avant cela, avant que notre maire n'aille à la COP21, les citoyens avaient « forcé », par le droit d'initiative, un débat pour lui donner une sorte de mandat, pour qu'il puisse dire : « j'ai l'appui de ma population sur ces mesures de réduction de GES ». J'oserais dire que nous sommes véritablement à Montréal engagés dans une construction collective avec comme objectif final une plus grande inclusion et une prise de parole des individus pour incarner leur « droit à la ville ».

Ça, c'était avant cette période de confinement.... Le Covid-19 bouscule tout. Cette crise nous fait comprendre que nous sommes tous sur la même planète et égaux devant la maladie... Cette situation amène aussi une suspension de droits fondamentaux préoccupante. Elle donne des pouvoirs extraordinaires aux gouvernements. Les événements de la vie quotidienne sont autant de tests pour la démocratie représentative qui expérimente en direct l'ire des citoyens quant à leur gestion. Il y a là sans doute un parallèle à établir avec votre mouvement des Gilets jaunes. A un moment, quand les personnes ont le sentiment de n'être plus entendues, elles réclament autre chose que le modèle classique de représentation pour amener des solutions plus collectives.

« Quand les personnes ont le sentiment de n'être plus entendues, elles réclament autre chose que le modèle classique de représentation pour amener des solutions plus collectives. »

Avec le coronavirus, il y a beaucoup de pression qui se fait sentir « pour ne pas arrêter l'économie, pour permettre aux grands chantiers de reprendre, etc. » On n'hésite pas à passer au-dessus de certains règlements pour aller plus vite sur des projets urbains jugés prioritaires pour la relance. Selon moi, c'est préoccupant. Ainsi, certains proposent de remplacer les mécanismes de consultation participatifs par des solutions entièrement numériques ou entièrement écrites, excluant de fait toute une partie de la population aux prises avec des problèmes d'illettrisme ou « d'illectronisme »[1]. Ce modèle, où l'on voudrait nous faire croire que tout se passerait par magie grâce à Internet, est à remettre en question. Oui, il faut poser la question de la bonne place du numérique dans les consultations publiques et dans les mécanismes de décision. Mais il faut également se demander si ce sont des dispositifs qui portent en eux les semences de l'inclusion ou les germes de l'exclusion. C'est là que se situe le débat de notre côté de l'Atlantique.

« Ce modèle, où l'on voudrait nous faire croire que tout se passerait par magie grâce à Internet, est à remettre en question. »

Avant la pandémie mondiale, nous observions avec grand intérêt les expériences qui se développaient partout en France. Les méthodologies sont fascinantes et souvent très inspirantes. Cependant, on remarque que vos grands exercices de consultation, je pense notamment au Grand débat et spécialement à la partie « Refonder l'Europe », ne produisent pas les résultats attendus. La majorité de vos dispositifs semble avoir été conçue pour entendre, mais pas forcément pour être une aide à la prise de décision des élus. Quand nous faisons, à l'Office, une consultation, il faut que cela débouche sur des recommandations pour nos représentants. Nous avons vu dans la dernière décennie une montée en capacité des citoyens qui proposent maintenant des solutions extrêmement concrètes et réfléchies. Et plus ils sont compétents, plus ils sont engagés, plus ils réclament de la rétroaction sur leurs pistes de solution. Ils ne veulent pas forcément qu'on fasse ce qu'ils ont dit mais ils veulent savoir ce qu'on a fait de leurs recommandations. C'est ce qui permet de faire de la consultation publique et de la participation citoyenne un véritable levier de transformation sociale.

[1] *45% de la population québécoise « ne se sent pas apte à faire des recherches sur Internet pour obtenir l'information qu'ils désirent et interagir avec les administrations », un foyer sur dix n'est pas branché, une personne sur cinq n'a pas accès aux technologies, etc. »*

Notre défi devrait être comment gérer cet appétit de participation ? Plus les gens participent, plus ils veulent participer ! Plus l'on mobilise en amont de la décision, plus il y a chez ceux que l'on a mobilisé, une volonté d'action. Et moins ils supportent que la consultation devienne une mesure dilatoire. Il faut révéler l'ensemble des possibles, il ne faut pas forcément chercher la loi du nombre comme dans un référendum ou une élection. Il faut également éviter une démocratie qui serait à l'image des médias sociaux. Nous devons ramener des éléments de délibérations pour atteindre des objectifs collectifs.

« La majorité de vos dispositifs semble avoir été conçue pour entendre, mais pas forcément pour être une aide à la prise de décision des élus. »

On est, selon moi, à une étape où l'élu doit changer sa conception de son rôle. Il devient presque un catalyseur de projet, un animateur des milieux de vie pour une population qui prend son destin en main. La vision de l'élu ne suffit plus. À l'analyse des fonctionnaires sur la faisabilité technique, il faut désormais ajouter, avant de prendre une décision, le savoir d'usage des citoyens. Ce qu'on constate, chez nous, c'est qu'après avoir réfléchi, décrit des problèmes, amené des solutions, délibéré, les personnes veulent aussi s'inscrire dans la mise en œuvre. C'est nouveau comme phénomène. Je pense que cela va de pair avec l'avènement de la ville intelligente qui a comme postulat de départ que personne n'a toute la solution mais tout le monde dispose d'un petit bout de la solution. C'est vraiment un nouveau paradigme.

DÉMOCRATISER PAR EN HAUT ET PAR EN BAS

ENTRETIEN AVEC

JULIEN TALPIN



Julien TALPIN est chargé de recherches en science politique au CNRS (CERAPS/Université de Lille). Il est co-directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation », et membre des comités de rédaction des revues *Participations et Mouvements*.

Ses recherches portent sur la démocratie participative et l'engagement dans les quartiers populaires en France et aux Etats-Unis, ainsi que les entraves institutionnelles rencontrées par les militants. Il mène une étude ethnographique à Roubaix sur les transformations de l'encadrement des classes populaires, la vie associative et politique et l'expérience ordinaire des discriminations. Il s'intéresse également aux transferts et circulations des pratiques militantes de part et d'autre de l'Atlantique, à l'image de son étude sur le *community organizing*.

RÉSUMÉ

Pour répondre à la crise profonde que traverse notre démocratie, il est nécessaire de travailler sur les deux piliers de l'expérience démocratique : d'une part démocratiser les institutions représentatives et développer les mécanismes de démocratie participative pour que les citoyens puissent peser davantage, et d'autre part donner les moyens aux associations, aux collectifs qui jouent un rôle important dans l'organisation et la cristallisation des intérêts sociaux, d'une meilleure auto-organisation citoyenne.

DÉMOCRATISER PAR EN HAUT ET PAR EN BAS

Il existe aujourd'hui un consensus largement partagé au sein des sciences sociales quant à la crise profonde que traverse notre démocratie. Le mouvement des Gilets Jaunes a constitué à ce titre un ultime rappel. Il a en effet fortement interrogé la question démocratique, et au-delà, la possibilité pour les classes populaires de reconquérir une part de souveraineté, qu'elles ont le sentiment d'avoir perdu dans la mondialisation, la construction européenne, etc. De nombreux citoyens ont aujourd'hui le sentiment que les principales décisions qui guident leurs vies sont prises sans eux, ce que la science politique démontre par ailleurs.

« De nombreux citoyens ont aujourd'hui le sentiment que les principales décisions qui guident leurs vies sont prises sans eux. »

La démocratie participative est apparue pour répondre à ce constat partagé d'insatisfaction et de perte de souveraineté démocratique. Que ce soit le recours au débat public, les budgets participatifs ou les conseils citoyens, la plupart des expérimentations démocratiques, quand bien même elles apportent une certaine plus-value, se sont avérées insuffisantes pour résorber cette crise.

Face à cette situation, je pense qu'il faut répondre à la crise démocratique à ces deux niveaux. Il faut travailler sur les deux piliers de l'expérience démocratique : démocratiser les institutions et donner les moyens d'une auto-organisation citoyenne.

DÉMOCRATISER LES INSTITUTIONS

Il existe de nombreuses propositions pour démocratiser nos institutions et notre système représentatif : limitation du cumul des mandats dans le temps, instauration d'une véritable dose de proportionnelle dans l'ensemble de nos scrutins, mise en cause du présidentialisme, démocratisation de l'échelon métropolitain, etc. Il est important de continuer à jouer cette carte de la démocratisation des institutions représentatives.

Il convient également d'approfondir les mécanismes de démocratie participative en les dotant de davantage de pouvoirs décisionnels. A ce titre, l'introduction d'un Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) pourrait changer la donne. D'abord, parce qu'il émane d'une réelle demande

sociale. Ensuite parce que l'essentiel des critiques qui lui sont apportées tombent quand on envisage un dispositif mixte, un RIC délibératif. Le référendum n'est pas voué à être anti-délibératif. Ainsi, en 2005, la campagne référendaire sur le Traité constitutionnel européen a été l'occasion de moments d'intenses délibérations collectives, d'ébullition au sein de la société qui a permis d'accroître le niveau de compétences et d'information des citoyens avant le vote.

Les craintes relatives à la démocratie directe peuvent donc trouver des solutions procédurales. C'est une des pistes, pas la seule, pour démocratiser les institutions. Les RIC pourraient porter sur les grands projets d'aménagement ou de rénovation urbaine à tous les échelons : municipal, régional, national. Il y a déjà eu des expérimentations ces dernières années qui prouvent que cela marche plutôt bien, mais qu'il faudrait généraliser.

Au final, l'enjeu fondamental est d'avoir des espaces de co-construction des décisions où la parole des citoyens puisse peser davantage que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

SOUTENIR PLUTÔT QU'ÉTOUFFER L'INITIATIVE CITOYENNE

Deuxième axe pour répondre à la crise démocratique : donner la capacité aux citoyens de s'auto-organiser. La démocratie ce n'est pas simplement des institutions, c'est également la manière dont les citoyens et les collectifs peuvent s'investir dans la vie de la cité. On a ainsi beaucoup mis l'accent sur le citoyen ordinaire, seul, sans attaches, alors que la participation, c'est aussi du collectif, d'autant plus pour les individus les plus désaffiliés qui ont besoin d'un collectif pour formuler leurs intérêts.

« Deuxième axe pour répondre à la crise démocratique : donner la capacité aux citoyens de s'auto-organiser. »

Alors bien entendu, tout le monde dit « les associations, les collectifs, c'est important pour la démocratie » mais aujourd'hui, nous avons une vie associative très précarisée – moi qui travaille beaucoup sur les quartiers populaires, je m'en rends bien compte, même si cela dépasse ces espaces-là. Baisse continue des subventions, financements par projet, suppression des emplois aidés, etc. Dans ce contexte, la dépendance

aux pouvoirs publics est très forte et grève les capacités d'auto-organisation des citoyens. Pour disposer de subventions ou de locaux pour se réunir il faut apparaître inoffensif ou vassalisé, alors qu'on aurait besoin d'autonomie.

Comme le soulignait déjà le rapport Bacqué-Mechmache sur la participation dans la Politique de la ville en 2013, il faut redéfinir les modalités de financement de la vie associative afin d'assurer des conditions propices à l'autonomie des collectifs citoyens. Ils faisaient à l'époque la proposition de création d'un Fonds d'interpellation citoyenne, l'idée étant d'une certaine façon d'autonomiser le financement de la vie associative des élus, qui se trouvent souvent dans une situation de juges et parties. Via ce fonds, le choix et la répartition des financements seraient à la charge d'une commission autonome ou d'une Autorité administrative indépendante. Les élus ne seraient plus en situation de mettre sous l'éteignoir les critiques émanant de la société. Le rapport Bacqué-Mechmache proposait l'instauration de ce fonds au niveau national mais il pourrait être décliné au niveau local via des commissions mixtes comprenant des élus, de la majorité et de l'opposition, des administratifs, des personnes tirées au sort pour attribuer des subventions au niveau municipal.

Les deux piliers de l'expérience démocratique doivent s'alimenter : c'est en ayant des associations et des collectifs forts que les dispositifs participatifs que l'on aura créés - RIC, budgets participatifs, jurys citoyens - pourront mieux vivre. C'est typiquement ce que l'on avait observé à Porto Alegre au Brésil avec le budget participatif, dont l'importation française l'a dépecé de ses capacités décisionnelles et subversives.

Aujourd'hui, la démocratie française fonctionne mal car elle pêche sur ces deux tableaux : des instances de participation qui ne sont pas suffisamment dotées de pouvoirs et une société civile trop faible voire attaquée. Il faut jouer sur ces deux aspects si l'on veut sortir de l'ornière dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

LA DÉMOCRATIE BOUSCULÉE

Un ouvrage coordonné par Décider ensemble

Publié le 2 juillet 2020

www.deciderensemble.com