

La démocratie participative

Un premier diagnostic



CERCLE ORION

La réunion annuelle de coordination de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale (SEDL) s'est tenue le mardi 28 février 2023, à Strasbourg, au Palais de l'Europe ; l'occasion parfaite pour se demander comment promouvoir la participation des citoyens, comment favoriser le dialogue entre les habitants et les pouvoirs publics et comment renforcer la confiance dans les institutions. Dans une société où le lien national se délite, de nouvelles initiatives de démocratie participative pourraient-elles permettre de recréer du liant en redonnant la voix aux citoyens ?

Par Michel STOFER

AXE PHARE "ACTION PUBLIQUE & CITOYENNETE"

De quoi parle-t-on ?

La démocratie participative consiste au partage de l'exercice du pouvoir à partir du renforcement de la participation citoyenne à la prise de décision politique. Contrairement à la démocratie directe où il n'y a pas d'élus, elle promeut un processus décisionnel qui fonctionne en symbiose avec eux et ; en ce sens, elle rentre dans le cadre de la démocratie représentative.

Si cette notion existait dans son principe depuis longtemps, elle est apparue formellement en 1960. Le philosophe américain Arnold KAUFMAN développait alors le concept de *participatory democracy* lorsqu'émergeaient les *community organizing* dans certains quartiers des Etats-Unis. Les mouvements sociaux de l'époque revendiquaient une plus grande intégration au système politique dans le but de corriger ou d'améliorer le système de la démocratie représentative. Le concept de démocratie participative s'est ensuite développé dans d'autres pays européens, dont la France, principalement dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme.

A la fin des années 1960, en France, la reconstruction d'après-guerre s'accompagne d'une prolifération de banlieues et d'ensembles sociaux sous-équipés en écoles, transports collectifs, services publics et espaces verts. C'est dans ces espaces-là que se développent les premiers groupes d'action municipaux (GAM). Ceux-ci ont pour objectif de remédier aux sentiments de délaisement ou de révolte qui commençaient à s'insuffler au sein de ces banlieues. Après les grandes manifestations de 1968, les mobilisations et les luttes urbaines se radicalisent. De fait, dans les années 1970, quelques courants s'inscrivent dans des démarches conflictuelles avec les pouvoirs publics, qu'ils soient centraux ou locaux. Les années 1980 marquent après, la promotion du « développement social » des quartiers. Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, l'idéal participatif reprend en intensité. La création d'une « Commission pour le développement social des quartiers », chargée d'expérimenter des démarches innovantes dans les quartiers difficiles, est l'un des symboles de cette volonté participative des habitants. Les années 1990 ont, quant à elles, marqué l'institutionnalisation de ces pratiques avec diverses inscriptions au niveau législatif. Les années 2000 ont suivi ce processus de développement.

On distingue généralement deux types de dispositifs : les locaux et les nationaux.

Les dispositifs locaux

Depuis longtemps, et parfois en dehors du cadre légal, des élus ont expérimenté la démocratie participative. Parmi les expériences les plus répandues figurent les comités de quartiers, les ateliers populaires d'urbanisme, les conseils de jeunes, et plus récemment, les budgets participatifs.

Aujourd'hui, plusieurs textes permettent et consacrent cette participation au niveau local.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72-1 de la Constitution, consacre le droit de pétition locale, c'est-à-dire, l'autorisation que des électeurs demandent l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence. Ce même article permet en outre aux collectivités locales de soumettre à référendum local tout projet de délibération ou d'acte relevant de leur compétence.

Depuis 2005, grâce au droit d'initiative citoyenne, les collectivités peuvent également demander leur avis aux électeurs sur certaines décisions locales. Les électeurs peuvent, par ailleurs, être eux-mêmes à l'initiative de l'organisation de la consultation.

Depuis 2016, des consultations locales sur des projets environnementaux deviennent possibles (e.g., avec le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique).

Enfin d'autres dispositifs institutionnels qui existaient déjà par ailleurs se sont vus davantage utiliser. On peut par exemple penser aux comités consultatifs sur des problèmes d'intérêt communal, aux conseils de quartier, aux conseils citoyens dans les quartiers prioritaires...

Les dispositifs nationaux

Au niveau national, les dispositifs participatifs se sont surtout développés en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement. On peut notamment citer :

- les concertations organisées par la Commission nationale du débat public (CNDP) sur des grands projets d'aménagement et d'infrastructure depuis 1997 ;
- les enquêtes publiques, démocratisées par la loi BOUCHARDEAU du 12 juillet 1983 ;
- les consultations portant sur des décisions administratives ayant une incidence sur

l'environnement, rendues possibles par la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

La Constitution permet, par ailleurs, de consulter le peuple par la voie du référendum. A ce titre, la révision constitutionnelle de 2008 a introduit le référendum d'initiative partagée (RIP) qui repose sur une initiative parlementaire soutenue par un groupe de citoyens. Cet instrument combine ainsi le référendum classique et le droit de pétition. L'instrument avait pour but de rénover la démocratie, mais force est de constater qu'il n'a été mis en œuvre qu'une seule fois en 2019 et sans succès, à l'occasion d'une proposition de loi modifiant le statut des Aéroports de Paris.

Les pouvoirs publics peuvent également faire participer les citoyens au débat public au travers l'organisation de conférences. Si cette pratique a été peu utilisée jusqu'à présent, il convient de souligner quelques expériences passées comme :

- la conférence sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) organisée en 1998 par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ;
- la conférence sur les changements climatiques et la citoyenneté organisée en 2002 par la Commission française du développement durable et la Cité des sciences et de l'Industrie ;
- les états généraux de la bioéthique initiés en 2009 par le ministère de la santé ;
- la conférence sur la fin de vie organisée en 2013 par le Comité consultatif national d'éthique.

Les citoyens peuvent aussi adresser des pétitions écrites au Conseil économique, social et environnemental (CESE), à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Cependant, ce droit de pétition n'est presque jamais utilisé. Pour remédier à ce manque, le Sénat a ouvert début 2020 une plateforme de dépôt de pétitions mais cela n'a pas provoqué le changement attendu pour le moment.

Enfin, il convient de mentionner deux exemples mis en place au cours de ces dernières années :

- la convention citoyenne pour le climat, initiée en 2019 par Edouard PHILIPPE et pour laquelle 150 citoyens avaient été tirés au sort pour définir des orientations politiques en faveur de l'écologie et de l'environnement. Les recommandations de cette convention ont cependant été peu suivies puisque, d'après *reporterre*, seules 10% des propositions ont été finalement reprises par le gouvernement ;

- la convention citoyenne sur le dépistage du cancer du sein de 2015, pour laquelle 27 citoyennes y ont participé. Suivant la convention, ces citoyennes ont ensuite intégré un panel plus large dans lequel un comité d'orientation a formulé des recommandations pour faire évoluer le dépistage. Cependant, ces dernières recommandations ayant aussi reposé sur le travail d'audits d'experts et de contributions numériques, il est difficile d'analyser l'utilité que ces citoyennes ont eu *in fine*.

Quelles pistes d'améliorations ?

Les exemples mentionnés précédemment sont perfectibles. Néanmoins, ils montrent combien la démocratie participative est en pleine évolution, ce qui laisse entrevoir des perspectives d'amélioration pour l'avenir. Notre souhait étant de la rendre plus impactante et plus efficiente, nous proposons de favoriser ou d'implémenter l'usage...

- des budgets participatifs ou budgets citoyens qui permettent à une collectivité de déterminer un montant qui va être employé dans une action choisie par des citoyens (cela s'est déjà fait dans des villes comme à Avignon ou département comme en Savoie) ;
- des comités d'initiative et de consultation d'arrondissement qui peuvent organiser des débats, des ateliers, et faire des propositions d'amélioration de la politique locale. Aujourd'hui, ils peuvent être consultés par la mairie mais ne sont pas décisionnaires. Ils gagneraient à avoir plus d'impact ;
- des concertations citoyennes au niveau local dans la lignée de ce qui se fait au niveau national : un panel de volontaires ou de personnes seraient tirés au sort et participeraient à des ateliers, des débats ou des réunions, et feraient des propositions. Selon l'objet de la concertation, la nature de leurs recommandations aurait vocation à être décisionnaire ou seulement consultative.

Finalement, la démocratie participative a de quoi s'améliorer pour recréer du liant au sein de la société. Cela est nécessaire afin de limiter le désintérêt des citoyens pour la vie collective ; de mieux contrôler les dépenses publiques et donc d'éviter le gaspillage d'argent public ; et de maximiser ou d'améliorer la paix sociale. En outre, cela permettrait à chaque citoyen d'avoir une meilleure chance d'influencer le fonctionnement d'un échelon de son territoire avec une implication juste et mesurée. En ce sens, la démocratie participative aurait matière et intérêt à se renforcer, en rapprochant le citoyen du pouvoir décisionnel.

Nos recommandations

Pour pallier les biais de participation

Former et informer les citoyens

Pour accroître leur implication dans la vie collective

Pour recréer du liant dans la société

Les inclure dans les processus de décision

Pour prévenir les gaspillages d'argent public

Pour bénéficier d'un surplus d'intelligence collective