

Les nouvelles formes de participation sont-elles suffisantes pour renouveler la vie démocratique ?

Marion Paoletti, maîtresse de conférences-HDR en Science Politique à l'université Bordeaux, membre de l'Institut de Recherche Montesquieu

Chapô : Pour répondre à la défiance croissante des citoyens à l'égard de la représentation politique, de nouvelles formes de participation démocratique sont proposées dont la portée et la capacité à réenchanter le lien représentatif demeurent incertaines.

Depuis le début des années 1990, l'appréciation des Français à l'égard du bon fonctionnement de la démocratie est devenue négative. Les raisons sont nombreuses : globalisation, individualisation, morcellement de la société, effondrement de l'attachement partisan, progression des valeurs libertaires, du niveau culturel, des moyens d'information et d'auto-organisation etc. Et les symptômes bien connus : déclin de la pratique du vote et de l'attachement au vote, défiance croissante à l'égard des partis et du personnel politiques, montée en puissance des votes « hors système », progression des comportements protestataires etc.

La décennie 2010 qui a commencé avec les révolutions des Printemps arabes s'est achevée en 2019 par de nombreux mouvements de contestations ou révoltes, dans des États démocratiques comme autoritaires : en France, au Chili, à Hong Kong, en Algérie, en Catalogne, en Iran, etc. En dépit de leurs différences, ces mouvements expriment à la fois une demande de démocratie politique définie par la capacité collective des citoyens à s'organiser pour contrôler les représentants, voire prendre les décisions, et une demande de démocratie sociale (avec la nécessité de prendre en compte les plus démunis) (Samuel Hayat, *Démocratie*, Anamosa, Paris, 2020, 96 p.).

La démocratie politique est fondée sur une tension entre le pouvoir du peuple, dont elle se revendique, et l'exercice effectif du pouvoir par des gouvernements représentatifs. L'histoire de cette tension s'actualise aujourd'hui. Les régimes démocratiques vivent une crise historique dans la mesure où la légitimité à gouverner, fondée sur la distinction entre gouvernants et gouvernés, est contestée par une partie de la société au nom de l'idéal démocratique.

Les représentants élus ne peuvent ignorer l'ampleur de la contestation, qui remet en cause le fondement même de leur pouvoir et leur capacité à gouverner.

Dans les années 1960 et 1970, la demande de participation à la vie démocratique des citoyens entre deux élections était plutôt portée en France (et ailleurs) par les mouvements sociaux pour l'environnement et la qualité de la vie (par exemple, les Groupes d'Action Municipaux, nourris de références autogestionnaires). Après l'éclipse des années 1980, la redécouverte du thème de la participation citoyenne dans les années 1990 est plutôt celle des autorités politiques et administratives. Elle prend la forme d'une politique de démocratie participative à travers laquelle les dirigeants proposent des outils pour associer les citoyens individuellement ou leurs groupements (associations, corps constitués) aux décisions politiques. Cette volonté apparaît comme une tentative de réenchanter le lien représentatif et ainsi mieux faire accepter les décisions publiques. La démocratie participative se présente comme « l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes les échelles, dans le but d'associer tout ou une partie d'un public à un échange de la meilleure

qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique » (Guillaume Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, Presses universitaires de Grenoble, 2013, p. 13).

1. Une démocratie vivante dans l'ordre des idées

La démocratie et les formes qu'elle revêt ne sont pas fixées une fois pour toutes, elles évoluent constamment sous l'effet des changements sociaux et des rappels aux principes démocratiques. Les transformations n'interviennent pas que dans l'ordre de la pratique, mais aussi dans celui des idées. Dans les années 1970, des auteurs et chercheurs en sciences politiques tels que Benjamin Barber ou Carole Pateman ont réactivé l'idéal participatif, dans des termes proches de ceux prévalant dans la démocratie athénienne, à l'encontre des théories libérales considérant la concurrence libre entre candidats lors d'une élection comme suffisante pour définir la méthode démocratique. Une telle vision est alors accusée de favoriser l'apathie politique des masses, qu'il faut au contraire, selon ces auteurs, chercher à inclure dans la chose publique.

Ex 1 : La démocratie et les formes qu'elle revêt ne sont pas fixées une fois pour toutes, elles évoluent constamment sous l'effet des changements sociaux et des rappels aux principes démocratiques.

À côté de ce mouvement en faveur de la participation du plus grand nombre aux décisions publiques, s'est ajouté dans l'ordre des idées un nouveau courant délibératif à partir des années 1980. Ce qui est identifié, autour de la figure centrale du philosophe Jürgen Habermas comme le tournant délibératif en philosophie politique, pose une nouvelle formule de légitimité de la décision publique en démocratie. Celle-ci ne repose plus centralement sur le fait que l'autorité qui prend la décision soit élue mais sur la manière dont la décision est prise : à l'issue d'un processus de délibération inclusif, public, conduit rationnellement entre l'ensemble des parties concernées, et devant aboutir idéalement à un consensus et des décisions meilleures, car informées, notamment par le savoir d'usage des habitants. On parle d'une définition procédurale de la légitimité, avec une attention au design institutionnel devant permettre une telle délibération. L'influence de ce courant se fait sentir sur des dispositifs se généralisant depuis le début des années 1990 tels que les mini-publics délibératifs, les conférences de citoyens ou encore les sondages délibératifs.

Ce n'est pas la philosophie politique qui guide principalement les élus et les administrations qu'ils dirigent lorsqu'ils cherchent à faire participer les citoyens à la décision publique, mais bien la contestation dont eux-mêmes et les décisions qu'ils prennent sont l'objet. Comment décider sans susciter des mobilisations et des recours juridiques multiples ?

2. Des mutations en cours

La politique de démocratie participative déployée par les pouvoirs publics prend trois formes principales : des obligations générales et/ou des dispositifs définis dans des lois, des pratiques qui se développent, la participation qui devient un topique incontournable des discours (de la majorité parlementaire comme des oppositions).

Ex 2 : Le mouvement législatif qui traduit en droit(s) et obligations ce nouvel esprit se constate depuis les années 1990.

Au-delà de ses fluctuations contextuelles, cette politique de démocratie participative en France est marquée par un renforcement des obligations et contraintes au fil du temps. Elle signifierait, selon le titre de l'essai bien connu de Loïc Blondiaux en 2008, un « nouvel esprit de la

démocratie » (Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris, 2008, 109 p.).

Le mouvement législatif qui traduit en droit(s) et obligations ce nouvel esprit se constate depuis les années 1990. Débuté par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, qui consacre au plan local un droit général des habitants à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent (article 10 de la loi, voir sur www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000722113), il s'illustre plus récemment par la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE) par la loi organique du 15 janvier 2021. Celle-ci introduit notamment la possibilité pour le CESE de recourir à des consultations du public sur des sujets relevant de sa compétence et d'organiser une procédure de tirage au sort pour en désigner les participants. Elle simplifie aussi la saisine du CESE par voie de pétition (150 000 signatures au lieu de 500 000 et ouverture de la signature aux jeunes à partir de 16 ans).

Entre ces deux bornes, les obligations législatives en matière de participation concernent aussi bien le niveau local (avec par exemple l'obligation de créer des conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants par la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002), le niveau national (comme en 2008 avec la modification de l'article 11 de la Constitution pour introduire une initiative partagée en matière de référendum) que le niveau européen (avec en 2011 la mise en place d'une initiative citoyenne européenne, simplifiée en 2020, pour inviter la Commission à proposer un projet d'acte législatif sur un sujet). Cet impératif participatif concerne plus particulièrement le domaine de l'environnement : depuis la mise en place en 1995 de la Commission nationale du débat public (devenue une autorité administrative indépendante en 2002) chargée d'organiser l'expression citoyenne sur les projets et les politiques publiques à fort impact socio-économique et environnemental, ses attributions n'ont cessé d'être consolidées (notamment par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les deux ordonnances du 3 août 2016). L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 entend réformer « les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ». Cet impératif participatif concerne également l'urbanisme, avec une obligation régulièrement précisée et étendue d'organiser la concertation en amont sur des projets d'aménagements, les services publics (avec au niveau local l'obligation d'associer les usagers à travers une commission consultative des services publics locaux posée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité) et *in fine* l'ensemble des secteurs de l'action publique. De manière générale, soit la loi pose l'obligation générale du principe d'une consultation et laisse les décideurs libres d'en définir des modalités, soit elle détaille (plus rarement) des dispositifs.

On peut distinguer les dispositifs participatifs selon qu'ils sélectionnent un panel de personnes chargées de donner son avis à partir d'un modèle délibératif (commission, conseil), selon qu'ils s'adressent à un public large et indifférencié (réunions publiques) ou encore à un grand nombre qu'il s'agit d'agrèger (référendum, pétitions).

Au-delà de ce réformisme institutionnel, des dispositifs participatifs sont régulièrement déployés, en France au niveau local ou national et partout en Europe, voire dans le monde. On peut en particulier signaler l'expansion récente des jurys citoyens tirés au sort ou des budgets participatifs.

Le recours de plus en plus fréquent aux budgets participatifs par les communes, notamment à Rennes et à Paris, est d'autant plus remarquable qu'il est volontaire de leur part et non le fruit d'une obligation légale. Il s'agit de confier et de faire décider par les citoyens (généralement par le vote) des affectations d'une part du budget municipal (généralement 5 %), à partir le plus souvent de propositions localisées dans les quartiers. Né en 1989 au Brésil dans la ville de Porto Alegre, conçu alors selon un système pyramidal patiemment ajusté, l'extension de ce dispositif à de nombreux pays dont la France signale la circulation internationale des outils participatifs, les transformations démocratiques dans différentes régions du monde, ainsi que, pour le cas français, la nécessité pour les élus communaux de donner des gages à la population. Avec le budget participatif, il ne s'agit pas tant de solliciter un avis, de faire débattre les citoyens, que de leur permettre effectivement de décider.

La redécouverte, au cours des dernières années, du tirage au sort comme technique de sélection de représentants, garant d'impartialité de ce choix, a particulièrement concerné la composition d'instances délibératives, telles que les conférences de consensus ou jurys citoyen. À travers ces dispositifs, venus d'Allemagne et d'Europe du Nord, il s'agit de mettre un panel de citoyens en position de délibération idéale, à savoir disposer de temps, d'une capacité de se revoir et d'échanger, de la possibilité d'écouter des experts aux avis différents, et de produire un avis (idéalement unanime) à destination des décideurs publics. Au niveau national par exemple, de telles conférences ont été organisées sur des sujets controversés : sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) en 1998, la bioéthique en 2009, la fin de vie en 2013, la prévention de la récidive en 2012. Depuis le début des années 2010, les expériences fondées sur le tirage au sort se sont radicalisées et diversifiées pour Yves Sintomer : à l'initiative des mouvements sociaux (comme Occupy), il s'agit de dispositifs qui n'ont plus seulement vocation à éclairer la décision mais à la fonder (Yves Sintomer, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI^e siècle », *Participations*, vol. 23, n° 1, 2019, p. 33-59). Dans l'ordre institutionnel, ce renouvellement du principe de sélection des citoyens est par exemple à l'œuvre pour la composition (un tiers le plus souvent) des conseils de quartier ou des conseils de développement des métropoles chargés d'animer la vie locale et d'émettre des avis.

3. Mutation ou mise en scène ?

Alors que de tels modes de sélection et de mise en débat concernent le plus souvent des conjonctures routinières, sans mobilisation particulière, ils peuvent être utilisés pour répondre à une situation de crise. En janvier 2019, le président de la République, lance le Grand Débat national, qui apparaît comme une réponse politique à la crise née en novembre 2018, du refus de l'augmentation des prix du carburant issue de la hausse de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), à l'origine du mouvement des Gilets Jaunes. L'annulation de la hausse de la « taxe carbone » par le Premier ministre le 6 décembre 2018 (et l'annonce de mesures sociales) n'éteignent pas la colère des Gilets Jaunes qui continuent à se mobiliser dans la durée. Le mouvement s'est unifié progressivement derrière la revendication d'un référendum d'initiative citoyenne aux domaines d'application extensifs (abrogatif d'une loi jugée injuste, constitutionnel, législatif, révocatoire du mandat d'un représentant), qui marque un refus de la représentation et de la délégation politiques.

Ex 3 : À l'issue du Grand Débat, la question écologique demeure entière

Piloté par le gouvernement, assorti de garants, structuré par quatre grandes questions définies par le président de la République, le débat, d'une ampleur inhabituelle puisque concernant l'ensemble des Français, s'appuie sur un recueil de la parole des participants par différents canaux : des assemblées en présence (locales, souvent à l'initiative de maires, ou régionales, et

tirées au sort), des cahiers (mis à disposition en mairie), des conférences thématiques rassemblant les corps intermédiaires, des messages (par voie postale ou électronique), une plateforme électronique avec des questions fermées et ouvertes. Le dispositif relève principalement d'un appel à l'expression (et à l'écoute), même s'il y a eu des moments délibératifs, assorti d'une volonté de l'étendre au plus grand nombre possible de participants. Il s'est déroulé entre mi-janvier et fin mars 2019, a suscité les contributions de près de 2 millions de Français (plus âgés, composés davantage d'hommes et plus diplômés que les manifestants) (Pascal Perrineau, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, vol. 175, n° 4, 2020, p. 113-129). ~~Le lien entre ce moment participatif et les décisions prises ultérieurement demeure incertain.~~

À l'issue du Grand Débat, la question écologique demeure entière : comment rendre acceptables des mesures en faveur de l'environnement après une mobilisation d'une exceptionnelle intensité déclenchée par une augmentation de la fiscalité environnementale ? En avril 2019, le Premier ministre annonce la mise en place de la première conférence citoyenne sur le climat autour des questions environnementales.

Après la crise économique de 2008, particulièrement violente en Irlande, avec une défiance forte à l'égard des gouvernants, le gouvernement irlandais a mis en place un processus délibératif pour modifier la Constitution (Jane Suiter *et al.*, « La première Convention constitutionnelle irlandaise [2013-2014] : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, vol. 23, n° 1, 2019, p. 123-146.). La conception de la Convention constitutionnelle irlandaise est fortement influencée par les assemblées citoyennes consacrées aux réformes électorales de provinces canadiennes de Colombie-Britannique (2004) et d'Ontario (2006), ainsi que du forum hollandais (*Burgerforum*) de 2006. Comparée aux autres assemblées citoyennes, la Convention constitutionnelle irlandaise mise en place en 2012 présente une singularité car elle inclut des élus. Elle est en effet constituée de 100 membres : 66 citoyens tirés au sort, 33 élus de la chambre législative, un président. Elle commence à travailler en 2013, avec un rôle consultatif et propositionnel. Du processus conventionnel résultent 38 recommandations de réforme constitutionnelle, parmi lesquelles 18 étaient censées faire l'objet d'un référendum. Plusieurs l'ont été : notamment l'égalité devant le mariage (approuvée lors du référendum du 22 mai 2015 par 62 % des électeurs) ou la suppression du délit de blasphème (approuvée à près de 65 % des suffrages lors du référendum du 26 octobre 2018). À la suite de cette convention et de nouvelles élections en 2016, une seconde assemblée délibérative est mise en place cette fois exclusivement composée de 99 membres tirés au sort. Elle doit traiter de cinq sujets dont l'avortement dont la libéralisation sera approuvée par référendum, le 26 mai 2018, par plus de 66 % des électeurs.

La Convention citoyenne pour le climat s'inscrit dans la lignée des forums qui l'ont précédée et constitue une expérience inédite en France. Son mandat, fixé par le président de la République, est de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effets de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale. Le président s'est engagé le 25 avril 2019 à soumettre « sans filtre » les propositions de la Convention « soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe » (conférence de presse à l'issue du Grand Débat national).

La Convention, pilotée par un comité de gouvernance et assortie de trois garants de la qualité des débats, est composée de 150 citoyens désignés à partir d'un tirage au sort sur des listes d'abonnés au téléphone, en visant une diversité représentative de sexe, âge, diplôme, métier, origine géographique. Les travaux des 150 membres, indemnisés et défrayés, débutent en octobre 2019 pour s'achever en juin 2020. Le calendrier de sept week-ends de trois jours de travail, constitués par des auditions d'experts et de militants et des phases délibératives

organisées par des professionnels de la participation, a été perturbé par la Covid-19. Les citoyens, mis dans des conditions idéales de délibération, savent produire sur des sujets complexes des recommandations qui expriment l'intelligence collective que favorisent les dispositifs délibératifs. Les 149 propositions de la Convention citoyenne pour le climat ne dérogent pas à la règle, et témoignent, à l'issue des échanges répétés, d'un consensus délibératif qui n'existe pas en l'état dans la société française (François Gemenne, « Les propositions de la Convention citoyenne portent davantage sur les obligations des citoyens que sur celles de l'État », *Le Monde*, 3 juillet 2020). Tout l'enjeu, majeur, est désormais celui de la traduction en décisions et contraintes. Le référendum n'a été recommandé par la Convention que pour des questions symboliques de modifications du préambule et de l'article 1 de la Constitution et pour la reconnaissance du crime d'écocide.

4. Une promesse inachevée

Qu'elle soit routinière, institutionnalisée ou qu'elle se présente comme solution, parfois improvisée, pour éteindre une contestation, la démocratie participative fait désormais partie du paysage politique. Et pour autant, elle ne restaure pas, au moins pour l'instant, la confiance dans les mécanismes de la démocratie représentative, alors même qu'il s'agit de la réponse privilégiée par les élus pour y faire face. Le niveau de confiance des Français à l'égard des institutions politiques demeure faible, notamment comparé à l'Allemagne et au Royaume Uni, dans le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF (avril 2020). Par exemple 32 % des Français ont confiance dans leur gouvernement (contre 60 % des Allemands et 61 % pour les Britanniques), 41 % de Français estiment que la démocratie fonctionne bien (contre 69 % des Allemands et 72 % des Anglais).

Pour éclairer l'échec relatif de ces solutions, on ne peut exclure l'hypothèse d'un non-désir de participation à la chose publique des Français et d'un repli sur la vie privée. Après tout, en l'état, les dispositifs participatifs municipaux toucheraient environ 1 % de la population (Guillaume Petit, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif*, thèse de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017). L'avenir pourrait être à une « démocratie furtive », où les citoyens consacraient peu de temps aux affaires publiques, remises à des experts, au risque de la limitation des libertés publiques (John Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge University Press, 1998, 302 p.). On peut à l'inverse, malgré cet échec relatif des dispositifs participatifs, prendre au sérieux le désir d'agir individuellement et collectivement sur les affaires publiques, qui traverse la société française comme d'autres. Cela permettrait de constater, qu'à côté de l'offre institutionnelle de participation, importante, il existe une expression démocratique vive dans des collectifs divers, des expériences et des mouvements sociaux, en ligne et hors ligne, sans que l'une et l'autre ne se rencontrent, ou mal, au prix de la déception. Des jardins partagés aux *civic tech*, des *fablabs* aux « mouvements des places » (comme Occupy ou Nuit debout), du retour du tirage au sort au *do it yourself democracy*, de nouvelles formes de représentation, de citoyenneté, de nouveaux modes de gestion des « communs » s'inventent ou se réinventent dans la société (<https://www.participation-et-democratie.fr/actes-du-colloque-2019>).

Cette faible articulation de la démocratie institutionnelle à la société pourrait s'expliquer en partie par le fait que ses différentes formes (représentative, délibérative, participative, directe) apparaissent détachées les unes des autres plus que reliées entre elles. La démocratie participative se développe, sous des formes délibératives ou plus extensives, certes, mais les rôles des élus et des citoyens demeurent inchangés. « Elles » et « ils » demeurent libres dans le

gouvernement représentatif qui fonde les institutions démocratiques, dans une posture d'« écoute sélective » à l'égard des propositions citoyennes issues des dispositifs, le lien de ces propositions avec la décision étant toujours incertain et rarement justifié en public. Divers, cultivant un rapport différent à la participation (entre croyances et intérêts), les élus appartiennent à un groupe attaché statutairement à la représentation politique, au fondement de son existence. La démocratie directe y suscite peur, hostilité, inquiétude, comme le montre le droit référendaire, local et national : à la différence de nombreux pays dans le monde, l'initiative des citoyens y est rendue impossible en pratique. Les formes participatives-délibératives sont subordonnées à la démocratie représentative alors que les formes directes que permettent l'initiative populaire sont écartées.

Pourtant des exemples à l'étranger ou dans la théorie politique montrent des voies d'articulation de ces formes qui *in fine* renforcent ou sont susceptibles de renforcer la représentation politique, indépassable sans doute dans une démocratie politique. Les référendums sont susceptibles d'être plus délibératifs, les citoyens d'avoir prise sur les représentants (par exemple en imposant une question à l'ordre du jour d'une assemblée représentative), les modes de désignation des représentants d'être pluralisés (par une dose de tirage au sort à côté de l'élection). L'histoire à venir de la démocratie politique est sans doute celle d'une meilleure articulation et hybridation de ses formes, plutôt que d'une coexistence hiérarchisée qui peine à susciter de la confiance.