

Débat inspirant

Les bases et les cadres de la participation citoyenne

Pierre-Yves Guihéneuf, Délégué général de l'ICPC

La participation citoyenne n'est pas une idée neuve. D'où vient-elle ? Quelles sont ses inspirations et ses moteurs au cours de l'histoire récente ? Sur quel cadre réglementaire s'appuie-t-elle ? Quelle diversité de pratiques recouvre-t-elle et quels sont les enjeux pour son évolution future ?

Cet atelier a permis, à travers un rappel historique, de répondre à quelques questions et d'ouvrir des discussions sur les formes et les défis de la participation aujourd'hui.



**concertation
&
participation citoyenne**

l'histoire
les principes
le cadre réglementaire
les pratiques
les enjeux

Il n'y a pas une seule filiation historique de la participation citoyenne mais plusieurs, qui ont introduit des pratiques différentes et des appellations différentes : la participation, la concertation, la délibération, l'interpellation... Nous en présentons quelques-unes ici, sans prétendre les résumer toutes.

La première filiation est celle des revendications de citoyens qui, dans les années soixante et soixante-dix, en France et dans d'autres pays, ont demandé à participer aux décisions publiques, principalement à l'échelle locale et autour d'enjeux urbains. C'est l'époque des Ateliers populaires d'urbanisme et des Groupes d'action municipale. A partir des années deux-mille, ces demandes ont trouvé des réponses réglementaires en invitant les collectivités à donner plus de place aux citoyens.



La revendication participative

La ville et les politiques urbaines

Une demande de participation des citoyens aux choix publics

- 2000 Concertation dans les PLU et les SCOT
- 2002 Conseils de quartier
- 2003 Révision du Code de l'urbanisme
- 2014 Conseils citoyens dans les quartiers prioritaires
- 2014 Conseils de développement



L'opposition aux grands projets

Les grands aménagements
l'environnement
le cadre de vie

Une demande de transparence, une défiance envers les élus et les experts

- 1982 Loi Bouchardeau : enquête publique
- 1995 Loi Barnier : débat public
- 2003 Comités locaux d'information et de consultation
- 2010 Lois Grenelle : environnement et urbanisme, garants
- 2016 Ordonnances sur le dialogue environnemental

Une autre filiation est celle qui, à partir des années soixante-dix, s'exprime à travers l'opposition de citoyens à des grands projets : l'extension du camp militaire du Larzac, le projet de centrale nucléaire de Plogoff, puis plus tard l'endiguement de la Loire ou le TVG Méditerranée, pour finir avec l'opposition à l'aéroport de Notre-Dame des Landes.

Ces mouvements ont donné lieu à plusieurs innovations : généralisation de l'enquête publique, création de la Commission nationale du débat public, mise en place de garants de la concertation, extension du champ de la concertation avec les ordonnances sur le dialogue environnemental... L'objectif des

pouvoirs publics, à travers ce cadre législatif, est de désamorcer les conflits en identifiant précocement les motifs d'insatisfaction des citoyens, afin de les prendre en compte autant que possible.

Une troisième filiation est celle qui s’amorce dans les années soixante-dix avec les Opérations Rivières Propres, puis les Contrats de rivière. Des initiatives locales visent à rassembler des acteurs locaux pour tenter de converger sur des mesures à prendre afin de préserver les communs et notamment l’eau. Ces expériences, qui se traduisent également dans la loi, font de l’Etat, non plus le prescripteur de l’intérêt général, mais l’animateur de démarches multi-acteurs. Le maître mot est celui de concertation car il s’agit de rechercher des accords autant que cela est possible.



La gestion des biens communs

L’eau, la biodiversité, le climat...

La nécessité de coordonner des décideurs multiples

1981 Contrats de rivière
1992 SAGE Schémas d’aménagement et de gestion de l’eau
1992 Agenda 21
2000 Directive cadre sur l’eau



Les initiatives citoyennes

jardins partagés, circuits courts
science participative
insertion, social, culture
etc.

La mise en œuvre d’actions qui donnent lieu à des dialogues multi-acteurs

Enfin, on peut citer une dernière filiation, plus diffuse et qui n’a pas véritablement donné lieu à une traduction réglementaire, mais qui inspire des changements de pratiques. C’est celle des innombrables initiatives citoyennes, qui s’exercent dans un cadre associatif ou non et qui mettent en mouvement des acteurs sur les territoires. Ensemble, elles contribuent très significativement au bien vivre ensemble, à l’économie, à la science, à la solidarité. Souvent, elles donnent lieu à des espaces de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics et elles inspirent des décisions publiques.

La participation citoyenne ne s’inscrit pas seulement sur le terrain mais également dans la pensée politique, la philosophie ou l’économie. Des penseurs ont contribué, depuis des décennies, à donner un cadre théorique à l’action des citoyens et à celle de leur organisation collective dans la décision publique, la gestion des communs ou la définition de l’intérêt général.

Démocratie...

- participative
- délibérative
- d’interpellation
- ...

Des apports théoriques

Citoyenneté active
Action collective
Gestion des communs
Construction de l’intérêt général



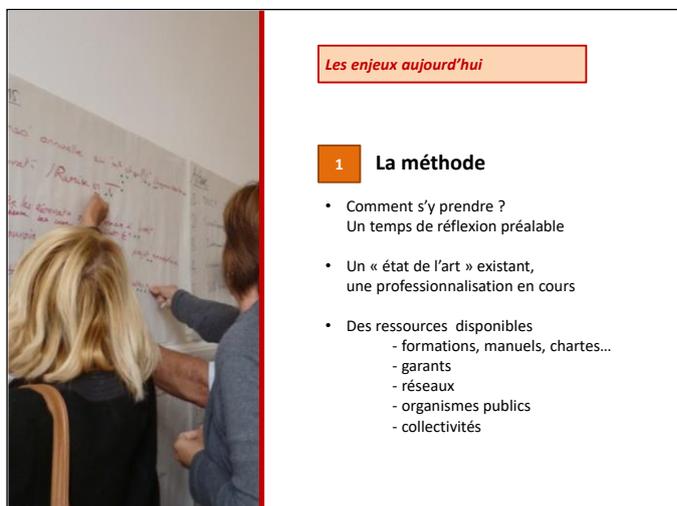
John Dewey Saul Alinsky Elinor Ostrom Jürgen Habermas



Aujourd'hui, la concertation et la participation citoyenne revêtent des formes très diverses, dont certaines sont « instituées » et d'autres informelles. La réflexion sur ces dispositifs, leurs intérêts et leurs limites, s'inscrit dans un processus de montée en compétence des professionnels de ce domaine, mais également des chercheurs, des institutions publiques et des citoyens eux-mêmes.

Il est difficile de résumer en quelques mots les caractéristiques communes des dispositifs participatifs cités ci-dessus. Nous pouvons dire cependant qu'ils constituent tous des processus de travail – plus ou moins longs – et qu'ils se donnent un cadre : une ou des questions à traiter, une répartition des tâches, des moyens, du temps, des règles... La qualité de ce processus et de ce cadre déterminent en grande partie la satisfaction des participants.

De quoi parlent aujourd'hui les spécialistes de la participation citoyenne ? Parmi les nombreux sujets qui les mobilisent, citons-en trois : la méthode, les acteurs, les effets.



Améliorer les façons de faire, être efficace et loyal vis-à-vis des participants : la réflexion sur les méthodes et la déontologie continuent d'inspirer des réflexions et des innovations. Il existe des références (par exemple les chartes de la participation), des réseaux (par exemple l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne !), des organismes publics qui appuient les acteurs locaux, au niveau national (par exemple la CNDT, le CGDD, la DITP ou l'ANCT) ainsi que sur les territoires (de nombreuses collectivités, depuis les villes jusqu'aux régions). Il existe donc des ressources pour améliorer ses pratiques.

Autre sujet : comment dépasser le cercle des habitués ? Comment favoriser l'inclusion ? Il s'agit d'une question de méthode mais pas seulement. Cela renvoie aux finalités de la participation, à sa capacité à dépasser les clivages existants dans notre société pour favoriser le dialogue.



Les enjeux aujourd'hui

2 Les acteurs

- « Toujours les mêmes » : premier motif d'insatisfaction des praticiens (?)
- Individus et collectifs



Les enjeux aujourd'hui

3 Les effets

- Le lien à la décision : premier motif d'insatisfaction des participants
- La reddition de comptes
- Les attendus : qualité et légitimité de la décision publique ; gestion et prévention de conflits ; liens entre élus, agents et citoyens ; renforcement du débat démocratique

Enfin, dernier sujet : en quoi toutes ces initiatives participatives contribuent-elle à changer notre démocratie ? Permettent-elles aux citoyens de participer aux décisions publiques et si oui, en font-elles de meilleures décisions, de celles qui sont moins contestées et qu'on ne regrette pas ensuite ? Cela renforce-t-il la cohésion sociale et nous permet-il de mieux affronter les crises et les défis qui nous attendent ?

La participation citoyenne, née de pratiques sociales contestataires ou innovantes, est devenue aujourd'hui – pour une partie au moins - l'affaire des pouvoirs publics, locaux ou nationaux. Elle a toujours eu pour ambition de contribuer à de meilleures décisions publiques mais aujourd'hui, les citoyens estiment encore qu'ils pèsent peu sur les choix publics. Ils ont toujours le sentiment qu'il existe une fracture entre eux et leurs élus.

Le chantier entrepris il y a plus de cinquante ans pour améliorer nos pratiques démocratiques n'est donc pas achevé. La bonne nouvelle, c'est qu'il existe des ressources, des expériences et des personnes motivées pour continuer à faire avancer la participation citoyenne !

Débat inspirant

Atelier prototypage

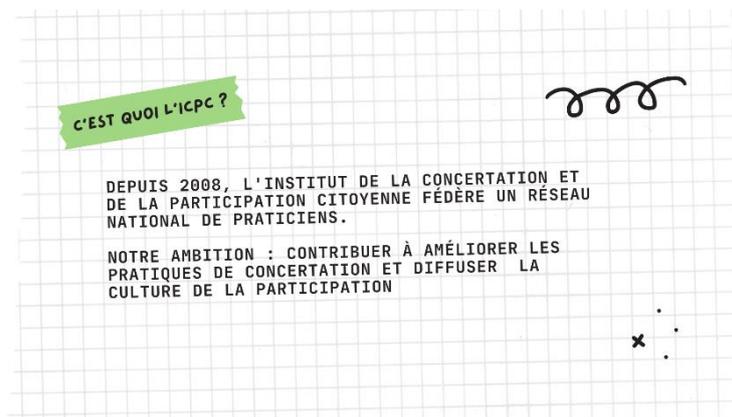
Tribunal de la Participation

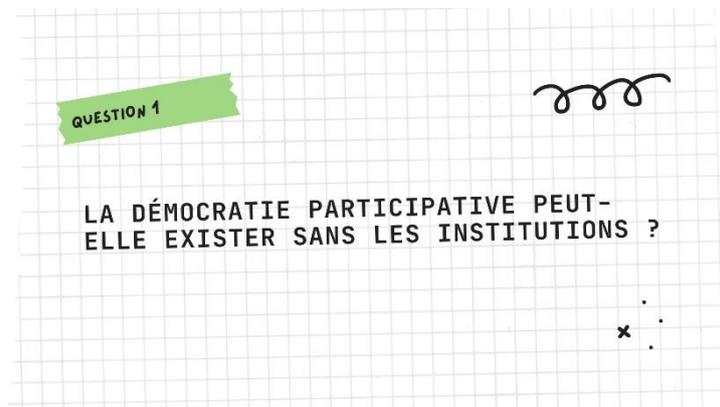
Louise Jean-Albert, Chargée de mission

À l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne

Quelles sont les relations existantes entre notre démocratie et les dispositifs participatifs ? La démocratie participative est-elle forcément en lien avec les institutions ? La démocratie participative et la démocratie représentative sont-elles interdépendantes ?

Nous souhaitons lancer prochainement un tribunal des démocraties qui permettra d'aborder ces questions. Pour coconstruire ensemble des chefs d'accusation, nous orientons le débat autour de quelques-unes d'entre elles.





Première étape de réflexion : Avant de répondre il est important de définir ce que sont les institutions : les associations et les collectifs sont-elles des institutions, par exemple ?

Pour les participant.e.s, les institutions, c'est plus large que les collectivités et les institutions publiques. Un cadre est nécessaire : il rend la participation efficace et la simplifie.

Deuxième étape de réflexion : Qu'est-ce que la démocratie participative ? Est-ce que c'est de faire participer le plus grand nombre ? Est-ce que c'est de garantir l'égalité et l'équité dans la prise de décision au sein d'un groupe ? Il est toujours plus facile de gérer la participation lorsque l'on est dix. Au niveau d'un Etat, c'est plus complexe.

Pourtant on questionne plus rapidement la démocratie et des problématiques globales lorsque l'on a un regard au niveau national, dans une association on se pose moins facilement la question. Pourtant la participation et la démocratie sont aussi des questions à cette échelle-ci.

Troisième étape de réflexion : Comment fait-on facilement de la démocratie participative ? Pour un des participants, la démocratie est intrinsèquement participative et c'est dans cette perspective qu'elle demeure un concept, un idéal qui n'existe pas et qui n'a jamais existé. Notamment parce que la démocratie, c'est aussi la maîtrise de toutes les informations, la connaissance égale de tou.te.s sur les sujets sur lesquels on est consulté. Il est actuellement difficile d'être informé de façon complète et neutre. Les mécanismes de conviction, les arguments d'autorité et les rapports de force parasitent les dynamiques d'apprentissage.

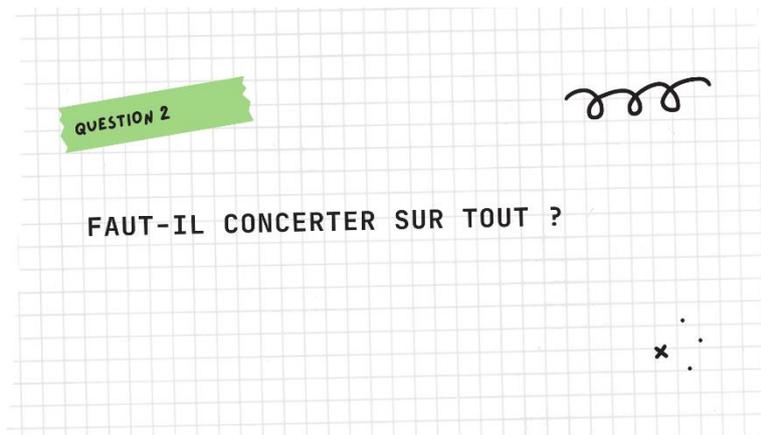
Les institutions doivent pourtant être garantes de l'information, c'est leur rôle. La CCC¹ est un bon exemple à ce sujet, les participants ont travaillé pendant six mois avant de formuler un avis.

Quatrième étape de réflexion : Les institutions ont-elles besoin de la démocratie participative ? Pour les participant.e.s, les institutions ont besoin de la démocratie participative, mais leur réforme est longue.

Dernière étape de réflexion : La question est plutôt la suivante : la démocratie participative peut-elle s'ancrer dans les institutions telles qu'elles existent aujourd'hui ? La dépendance de la politique à l'individu plutôt qu'au système pose un problème et pour s'en détacher la participation doit venir interférer avec la démocratie du quotidien.

¹ Convention Citoyenne pour le Climat. « Site officiel de la Convention Citoyenne pour le Climat ».

<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>



Première étape de réflexion : Il est important de commencer par définir le niveau d'implication citoyenne. En effet, s'il s'agit de concerter sur l'ensemble des projets des institutions une fois qu'ils sont ficelés, alors non. Dans un idéal démocratique, il faut dialoguer avec tout le monde, sur tout. Mais se pose encore la question du poids de la participation sur le processus de décision. On devrait participer sur tout, et pas seulement être consulté.e.s.

Deuxième étape de réflexion : Deux questions se posent sur la temporalité et les thématiques abordées.

Sur la temporalité, la question de l'urgence est un enjeu. La préservation de l'environnement en est un bon exemple.

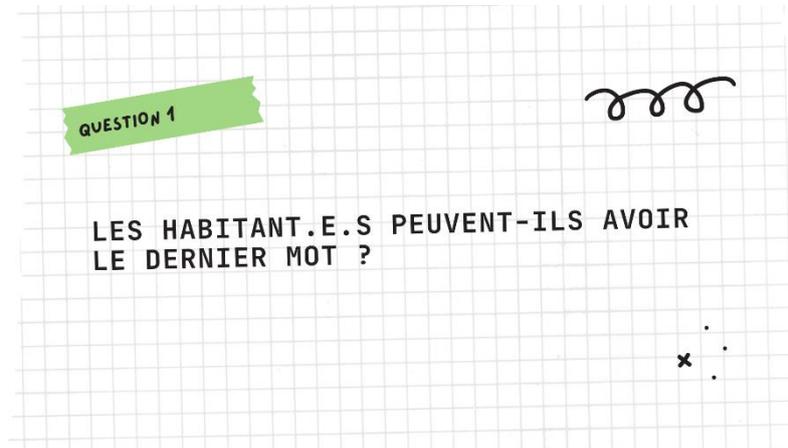
L'autre point reste le suivant : peut-on aborder tous les sujets ? Il y a aussi la question du secret défense, les prérogatives liées au secret rendent certains sujets difficiles à aborder.

Cela rappelle la question sur les referendums, certains sujets divisent plus l'opinion publique que d'autres, et de manière plus ou moins virulente. En effet cela fait peur de poser des questions problématiques et éthiquement complexes : en concertant sur tout, même sur les sujets clivants, risque-t-on un recul ? Exemple du débat sur la peine de mort : l'opinion évolue en fonction des médias, le poids de l'actualité et la polémique auraient-ils trop d'impact ?

Il faut questionner l'enjeu des médias et de la capacité des gens à débattre. Quelle est la place du débat dans le collectif ?

Dernière étape de réflexion : peut-on contourner les clivages et la complexité de certains sujets ? Pour prendre un exemple concret : peut-on concerter sur la politique fiscale, un sujet potentiellement clivant et complexe ? De nouveau l'exemple de la CCC permet de répondre positivement à la question. On peut réfléchir à ce type de sujet de manière collective.

Cette réponse divise, et pour deux participants, la montée en compétence des citoyens leur permet de prendre des décisions éclairées alors que pour un autre, le problème est en amont. Fondamentalement, l'intérêt collectif n'est pas une évidence, ce n'est pas une notion intelligible et pertinente pour tout le monde.



Première étape de réflexion : Pour les participant.e.s, tout dépend de quel.le.s habitant.e.s. on parle. Pour eux, dans un idéal de la participation, c'est possible, mais ça n'a jamais existé. Et c'est regrettable. La démocratie participative n'a pas assez de légitimité pour cela.

Deuxième étape de réflexion : La complexité administrative est à prendre en compte. D'un point de vue administratif et juridique, il existe de véritables zones grises dans le processus de décision, souvent justifiées par les deux points précédents. La question de la faisabilité est une excuse tout autant qu'une contrainte. A un certain niveau d'engagement financier public, on se limite à de la consultation.

Troisième étape de réflexion : En bout de chaîne, ce sont toujours les politiques qui décident. A la fois dans le cadre national et local. Le referendum sur le traité de Lisbonne est un exemple marquant.

On vote pour des propositions, des candidat.e.s qui les portent, mais pourquoi n'y a-t-il jamais de contrôle citoyen ? Une participante parle de l'initiative de Ségolène Royal qui proposait un programme incomplet lors d'une précédente élection présidentielle, à travailler de manière participative après l'élection. L'initiative a été mal vue. Elle a été moquée. C'était vu comme de la fainéantise de sa part. Cette vision serait-elle la même aujourd'hui ? Le mouvement des gilets jaunes aurait-il eu un impact ?

Dernière étape de réflexion : La promesse de l'horizontalisation démocratique restera-t-elle une promesse ? On nous promet la démocratisation des institutions et des prises de décisions mais les mauvais exemples s'enchaînent. « Cela fait 60 ans qu'on promet la lune aux habitant.e.s. » et pour eux, du coup, plus personne ne croit dans l'évolution des structures de prises de décision.

Le diable est dans les détails et les exemples bafoués ont un vrai impact sur la vision des gens. Exemple du Grand Débat National², les gens se sont motivé.e.s à jouer le jeu, tout en se doutant que cela aurait peu d'impact, mais l'absence de prise en compte des cahiers de doléances a déçu tout le monde. Cela pose une question de responsabilité à ce sujet.

² Le Grand Débat National. « Le Grand Débat National ». <https://granddebat.fr/>

QUESTION 1

LA PARTICIPATION CITOYENNE A-T-ELLE FAIT ÉVOLUER LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ?

Première étape de réflexion : Pour les participant.e.s la réponse est tranchée et c'est non, c'est toujours les mêmes qui sont impliqué.e.s, on tente plein de choses mais les marqueurs sont au rouge. L'effondrement des partis est un de ses marqueurs. Les adhérent.e.s fuient l'engagement et les organisations peinent à mobiliser.

Deuxième étape de réflexion : L'institutionnalisation des démarches participatives n'a-t-elle pas un impact négatif sur celles-ci et sur la qualité des échanges ?

Une participante cite un exemple. Sur la place Saint-Michel, des réunions de quartier se tenaient dans une grande salle, on y entendait des longs débats et des propositions pertinentes, tou.te.s assis.es en cercle. Face à la montée en puissance de ce collectif, la mairie a proposé de monter un conseil de quartier. Cette participante s'y est rendue, s'est retrouvée dans une salle municipale avec une estrade, des élu.e.s dessus et le public en rang en face. Le collectif a ensuite tenté de faire porter sa voix, mais cette fois-ci, on passait d'une revendication globale à des intérêts individuels classiques. Les prises de paroles n'étaient plus débattues et construites.

De manière générale, les conseils de quartier sont pour les participant.e.s des échecs, ils sont, selon eux, des faire-valoir pour que les municipalités paraissent plus démocratiques.

Un participant a d'ailleurs travaillé sur un conseil de quartier pendant ses études. Il a noté que plus de 75% des membres de ce conseil avaient un niveau d'instruction de niveau bac +2 et avaient déjà eu une expérience associative ou institutionnelle. 80% d'entre eux votaient. Il note donc un gros biais dans l'échantillonnage de ces dispositifs : certaines catégories de la population y sont largement sur-représentées. Pour que ce soit plus efficace, il faut donc aller chercher d'autres personnes.

Dernière étape de réflexion : Sur l'efficacité, enfin, les participant.e.s se sont posé la question de la responsabilité de l'élu.e et des statuts juridiques encadrant son mandat. Rien ne contraint aujourd'hui un.e élu.e à prendre en compte les démarches participatives. Un participant, élu, rappelle l'importance de l'opinion publique. Mais il semblerait qu'en France (plus qu'ailleurs ?) le non-respect des demandes habitantes soit toléré. Un cadre légal est nécessaire pour améliorer le poids de la voix des habitants dans la décision publique.