

Cahiers français

#Politiques publiques

Les régions françaises
dans l'action publique

#En débat

Faut-il redéfinir
les missions de l'école ?

#Le point sur

Les relocalisations,
utopie ou réalité ?

Numéro
double

Démocratie : crise ou renouveau ?



05

#Politiques publiques

Les régions françaises dans l'action publique : tout change pour que rien ne change ?

Romain Pasquier

LEARNINGTOCOUNT/CC BY-SA 4.0



15 #Dossier

Démocratie : crise ou renouveau ?

16/ La démocratie représentative est-elle en crise?

Luc Rouban

26/ Comment mieux prendre en compte la volonté des citoyens?

Yves Sintomer

36/ Quelle place pour les partis politiques ?

Bruno Cautrès

44/ Les origines du populisme

Philippe Raynaud

52/ La dimension territoriale de la démocratie

Christian Le Bart

60/ Crise et libertés individuelles : quel équilibre en temps de crise?

Xavier Latour

68/ Les nouvelles formes de participation peuvent-elles renouveler la démocratie?

Marion Paoletti

78/ Les jeunes, la démocratie et le vote

Brice Teinturier

88/ La démocratie numérique : illusion ou réalité?

Stéphanie Wojcik

98/ Populismes et révolution conservatrice en Europe de l'Est

Jacques Rupnik

106/ Les crises : moteur ou frein de l'Union européenne?

Thierry Chopin

116/ Réforme et démocratisation des institutions européennes

Marion Gaillard

120/ Le déclin de la performance démocratique de l'élection

Extrait de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon
Notre histoire intellectuelle et politique

124

#Les plus de la rédaction

124 / *Ce qu'il faut retenir*

125 / *Les chiffres clés*

126 / *Les mots du dossier*

127 / *Le dossier en dessins*

128 / *Les dates clés*

129 / *Pour en savoir plus*

131 #En débat

Faut-il redéfinir les missions de l'école ?

Nathalie Bulle, Georges Felouzis



© GEORGES BLOND - STOCKADOBECOM

141 #Le Point sur

Les relocalisations, utopie ou réalité ?

Laurent Simula



© M-STUDIO - STOCKADOBECOM

147 #C'était en... 1870

La publication du *Journal officiel* par l'État, 150 ans au service des citoyens

Patrice Platel



© DIRCOM-DILA



→ Retrouvez l'univers Cahiers français sur
www.vie-publique.fr/cahiers-francais
 → Les fiches au format mobile

Comment mieux prendre en compte la volonté des citoyens ?

Yves Sintomer

Professeur de science politique à l'université de Paris 8,
chercheur invité, Maison française d'Oxford/Nuffield College,
University of Oxford

L'institutionnalisation de la participation citoyenne à la décision publique est souvent présentée comme un moyen de ressourcer une démocratie en crise. Comment cherche-t-elle à atteindre cet objectif?

Le XXI^e siècle est marqué en Europe par la croissance de la défiance des citoyens à l'égard du politique, avec une intensité variée dans tous les pays. Comme l'a montré le Brexit, les difficultés des démocraties européennes à faire face à la pandémie de la Covid-19, les mouvements protestataires des Indignés et des Gilets jaunes, ou encore la montée des populismes autoritaires, vieilles et nouvelles démocraties semblent essoufflées. C'est sans doute pourquoi les expériences permettant d'associer des citoyens non élus à la prise de décision publique se sont multipliées afin de tenter d'y remédier. En France, le Grand Débat et la Convention citoyenne pour le climat en 2019-2020 en ont été les exemples les plus visibles. D'autres assemblées citoyennes

tirées au sort et consacrées au climat ont été organisées au même moment ou sont en passe de l'être en Angleterre, en Écosse, à Budapest ou aux Pays-Bas. S'agit-il d'un effet de mode ou d'une tendance de fond ?

Le bouleversement du cadre traditionnel de la démocratie

L'hypothèse la plus probable est que la crise de nos démocraties n'est pas qu'un trou d'air après lequel le retour à la normale serait acquis. Un regard sur le passé suffit à le faire comprendre. L'histoire ne s'arrête pas, et les régimes qui ne se renouvellent pas sont destinés à décliner : pensons à l'URSS au XX^e siècle ou à la Chine au XIX^e siècle. Le modèle de développement capitaliste adopté mondialement depuis



2 février 2019,
Reims : séance
locale du Grand
Débat national

G. GARITAN/CC BY-SA 4.0

les années 1970 a permis une croissance importante mais s'est payé par la montée des inégalités et de la précarité.

Les États-nations, qui constituaient le cadre dans lequel les démocraties s'étaient moulées, voient leur importance diminuer dans la gouvernance mondiale, tandis que des acteurs globaux comme les firmes transnationales pèsent d'un poids croissant. Les réseaux de gouvernance dans lesquels les institutions élues coopèrent avec des organisations internationales, des comités d'experts et des acteurs privés se développent : l'exemple de la santé publique globale est éclairant, car ses acteurs sont à la fois l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale, la Fondation Bill Gates, l'Union européenne, des États, etc. L'Europe, qui était encore il y a moins d'un siècle au centre du monde, se trouve provincialisée par le basculement du globe vers les pays émergents.

“

Face à ces évolutions, les systèmes politiques mis en place après la Seconde Guerre mondiale font comparativement du sur-place

Le mode de production et de consommation typique de l'ère industrielle a débouché sur une déstabilisation de l'écosphère et les générations futures risquent de vivre sur une planète plus inhospitalière. Les mutations sociales s'accélèrent : Internet et les réseaux sociaux ont bouleversé la sociabilité. La révolution numérique en cours va accentuer le phénomène. Face à ces évolutions, les systèmes politiques mis en place après la Seconde

Guerre mondiale font comparativement du sur-place. Pire, avec la perte croissante de substance et de légitimité des partis politiques, ils semblent de plus en plus éloignés des citoyens ordinaires. Quoi d'étonnant que nos démocraties soient déstabilisées ?

Le jeu politique institutionnel semble aux yeux des citoyens largement réduit à des querelles de boutiques et des intérêts personnels. La parole publique est dévalorisée. C'est sur ce fond de crise qu'il faut comprendre le recours à des outils participatifs. D'un côté, des mouvements sociaux demandent une démocratisation du processus de prise de décision. De l'autre, des responsables politiques et administratifs se tournent vers la participation institutionnalisée par conviction ou – plus prosaïquement – pour éviter d'être contestés dans la rue et dans les élections.

Ce mouvement n'est pas propre à un pays, ni à une tendance politique. Il est loin d'être spécifique à l'Europe. La participation citoyenne est au contraire un champ où les transferts s'effectuent entre les pays du Sud et ceux du Nord, et ce dans les deux sens. L'exemple des budgets participatifs, qui permettent d'associer des citoyens à la répartition des finances publiques, est parlant : inventés au Brésil au début des années 1990, ils ont ensuite été importés dans nombre de villes européennes. Des idéaux, des savoirs et des techniques se constituent et s'échangent entre mouvements citoyens, organisations non gouvernementales (ONG), bureaux d'études, responsables politiques et administratifs, universitaires ou experts, fonctionnaires internationaux.

La diversité des expériences est importante. À l'échelle européenne, trois grands courants se dégagent. Le premier, celui la démocratie participative, est sans doute le plus connu du grand public. Le deuxième, celui de la démocratie délibérative, est fortement présent chez les chercheurs et a émergé dans les médias avec

les conventions et assemblées citoyennes pour le climat. Le troisième, celui de la gouvernance participative, est davantage mobilisé par les organisations et les ONG internationales.

Démocratie participative

Au début des années 2000, l'idée de démocratie participative était l'apanage de courants radicaux et de quelques responsables politiques souvent fortement critiqués par leurs pairs, qui revendiquaient un véritable partage du pouvoir entre élus, experts et citoyens. Les mots-clés des décideurs étaient beaucoup plus modestes : on parlait en France de « démocratie de proximité », au Royaume-Uni de « démocratie de quartier », en Allemagne de « démocratie proche du citoyen ». La participation était le plus souvent centrée sur le microlocal et évitait les sujets politisés. Dans le débat public à la française, ouvert à tous avant d'entreprendre des grands travaux d'infrastructure, le dispositif était purement consultatif et son influence sur la prise de décision très incertaine.

“

La démocratie participative, pour une large part, s'appuie sur le savoir d'usage des citoyens, sans lequel les experts ne peuvent correctement travailler

Comme la démocratie de proximité, la démocratie participative, pour une large part, s'appuie sur le savoir d'usage des citoyens, sans lequel les experts ne peuvent correctement travailler. Elle met l'accent sur la participation

Complément+

L'origine du concept de démocratie participative

Dès les années 1960, le concept de *participatory democracy* voit le jour aux États-Unis à la faveur des mouvements contestataires étudiants. En France, le mouvement des groupes d'action municipale, dont le premier voit le jour à Grenoble entre 1963 et 1965, donne réalité à ce concept. Il repose sur l'aspiration d'un certain nombre d'habitants regroupés en associations à prendre directement part à la délibération politique, et de ne plus s'en remettre à des élus jugés déphasés par rapport aux transformations économiques et sociales des Trente Glorieuses. Les projets d'urbanisme qui concernent le cadre de vie des habitants éveillent tout particulièrement

cette volonté d'avoir voix au chapitre. Sous la forme de comités de quartier, de commissions extra-communales ou de référendums locaux, plusieurs expériences fleurissent, notamment à Roubaix où, au début des années 1970, le projet de destruction-réhabilitation du quartier d'Alma-Gare suscite en réaction la création d'un atelier populaire d'urbanisme qui va réussir à tenir en échec le projet porté par la mairie. Le reflux de l'engagement militant à la fin des années 1970 va cependant mettre en sommeil la démocratie participative. Il faudra attendre le début des années 1990 pour observer un réveil de la démocratie locale, lorsqu'à la faveur de la décentralisation de nombreux élus locaux auront à cœur de cultiver la proximité avec leurs administrés en les consultant sur certains projets.

Cahiers français

de tous à la prise de décision. Comme le disait au siècle dernier le philosophe John Dewey, « c'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...] Une classe d'experts est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé – ce qui, sur des matières qui concernent la société, revient à un non-savoir. » (John Dewey, *Le public et ses problèmes*, coll. « Folio essais », Gallimard, Paris, 2010, p. 309-310, traduction modifiée).

Encore fallait-il que le cordonnier écoute. Les innovations étaient fort modestes. Si elles provoquèrent initialement un certain intérêt, elles rencontrèrent vite des limites. Une enquête effectuée en France, en Espagne et en



Appel au vote pour l'attribution d'un budget participatif, (commune de Semoy, Loiret)

PHOTOTHÈQUE DE LA Mairie de SEMOY/CC BY-NC-ND 2.0

Italie a montré que les citoyens qui s'engagent dans de telles démarches en ressortent en moyenne plus défiant que lorsqu'ils y entrent, estimant que les résultats étaient par trop modestes au vu de l'énergie déployée et des attentes soulevées. De cette manière, la majorité des nouveaux dispositifs ainsi conçus se sont rapidement épuisés, voire ont tout simplement disparu (Joan Font, Donatella della Porta et Yves Sintomer, *Local Participation in Southern Europe : Cause, Characteristics and Consequences*, Rowman & Littlefield, Washington D. C., 2014).

C'est sans doute pourquoi le terme de démocratie participative s'est largement imposé au détriment de celui de démocratie de proximité. Il recouvre des réalités contrastées, mais on peut considérer que pour être une bonne pratique, le dispositif doit impliquer une coconstruction des politiques publiques, voire la possibilité pour les participants de prendre directement des décisions sur certains aspects des dossiers traités. L'exemple du budget participatif parisien, où un vote des citoyens permet *in fine* de hiérarchiser les projets en débat, est significatif. Il est loin d'être isolé, et des dispositifs similaires existent aujourd'hui dans plusieurs capitales européennes, comme Lisbonne ou Berlin.

Démocratie délibérative

Si la démocratie participative met l'accent sur la participation (ce que les Anglo-Saxons appellent l'*empowerment* des habitants, un terme que l'on pourrait traduire par le « pouvoir d'agir »), la démocratie délibérative insiste quant à elle sur la qualité de la discussion préalable à la prise de décision. Le terme a été forgé dans le monde anglophone où la délibération désigne une discussion informée sur tous les aspects d'une question, mais pas forcément la prise de décision – alors que dans les langues latines, on dit d'une assemblée qu'elle est délibérative lorsqu'elle est à même de prendre des décisions.

L'idéal délibératif entendu en ce sens nous vient des Lumières. Il a, au xx^e siècle, été développé par le philosophe allemand Jürgen Habermas, qui l'a conçu comme permettant de dépasser l'opposition du libéralisme et du républicanisme. La spécificité de la démocratie délibérative est d'insister sur l'inclusion des citoyens ordinaires dans la délibération. La thèse est que lorsque ceux-ci bénéficient d'un cadre de débat adéquat, la diversité de leurs expériences permet d'enrichir la discussion et d'aboutir à une décision publique qui est plus démocratique et de qualité supérieure à celle que prendraient de façon isolée des experts ou des élus.

La démocratie délibérative ne s'appuie pas cependant seulement sur le savoir d'usage évoqué par Dewey, lequel, d'ailleurs, est une source d'inspiration importante de la démocratie participative comme de la démocratie délibérative. Cette dernière fait également



Revendication du mouvement *Extinction Rebellion France*, affichée sur un mur du quartier Europole à Grenoble en 2019

JEAN-PAUL CORLIN/CC BY-SA 4.0

appel au bon sens politique des citoyens sur des questions complexes. Cela est en particulier le cas lorsque sont réunis des assemblées ou conseils désignés par tirage au sort afin de constituer un microcosme du peuple dans son ensemble. La valeur de ces « minipublics » est d'abord d'être sociologiquement représentative de la diversité de la nation, ou du moins de constituer un échantillon diversifié de celle-ci.

Elle permet également de bénéficier d'un cadre de délibération de grande qualité, modéré par des professionnels afin d'éviter une monopolisation de la parole par quelques-uns, avec du matériel informatif soigneusement pesé, des auditions d'experts et d'acteurs défendant des positions contradictoires, une alternance entre assemblée générale et travail en petits groupes. À l'issue des délibérations, l'avis produit est censé refléter ce qu'aurait pu proposer le peuple s'il avait pu collectivement discuter dans des conditions similaires.

En Europe, les mini-publics délibératifs furent inventés en Allemagne et au Danemark dans les années 1970 et 1980. Initialement, leur mise en place venait exclusivement d'autorités publiques, ils étaient étroitement contrôlés par leurs inventeurs, purement consultatifs et souvent pensés comme une alternative à la démocratie directe, à la société civile organisée (syndicats, associations, ONG) ou aux mouvements sociaux contestataires. La première conférence citoyenne organisée en France en 1998 porta sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) et donna ainsi un avis qui n'eut guère d'impact – beaucoup moins en tout cas que les actions des « faucheurs » de prés OGM qui pratiquaient la désobéissance civile. Ces mini-publics furent souvent considérés avec méfiance par les mouvements sociaux, qui leur reprochaient d'être des instruments d'une démocratie « apprivoisée » incapable de contribuer à des changements politiques d'ampleur.

ZoOm

Convention citoyenne pour le climat : qui sont les 150 membres tirés au sort?

Pour recruter les 150 membres, une méthode originale a été mise en place par le Conseil économique, social et environnemental, chargé de superviser l'opération. Début août 2019, 250 000 numéros ont d'abord été fournis par les opérateurs téléphoniques. L'institut Harris Interactive, sous le contrôle d'un huissier, s'est ensuite chargé de contacter les personnes pour en convaincre 150 de participer à cette expérience, après un entretien de 15 à 20 minutes.

Le panel choisi devait être représentatif de la population française en veillant à une juste répartition des membres selon le sexe, l'âge, l'origine géographique, la catégorie socioprofessionnelle et le niveau de diplôme. Dans le cas des personnes en situation de grande pauvreté, le recrutement s'est fait par l'intermédiaire de plusieurs associations mandatées.

Cahiers français

Depuis les années 2010, le panorama s'est complexifié. Certains mouvements sociaux ont commencé à s'intéresser à la démocratie délibérative. Parmi les revendications des Gilets jaunes figuraient le référendum d'initiative citoyenne (RIC), mais aussi une assemblée citoyenne tirée au sort. C'est en reprenant cette demande qu'Emmanuel Macron a lancé la Convention citoyenne pour le climat. L'association écologiste Extinction Rebellion, créée au Royaume-Uni, en a fait l'un

de ses principaux axes. En Allemagne, *Mehr Demokratie* (« plus de démocratie ») et *Bürgerrat Demokratie* (« la démocratie des conseils citoyens »), les deux associations qui revendaient respectivement le développement de la démocratie directe et de la démocratie délibérative, travaillent maintenant ensemble.

Vers une gouvernance participative ?

Le nombre des dispositifs participatifs a été multiplié de façon exponentielle en Europe, où des milliers d'expériences ont été réalisées. Ce ne sont plus seulement les conseils de quartiers qui sont institutionnalisés dans les lois et règlements de nombreux pays, mais aussi des dispositifs plus innovants. Il en est ainsi en Belgique, où des conseils permanents de citoyens tirés au sort viennent d'être introduits dans la loi à Bruxelles pour travailler main dans la main avec les commissions parlementaires, mais également dans la communauté germanophone de Belgique. Ou encore en Irlande, où des assemblées citoyennes couplées à des référendums ont permis de légaliser le mariage pour tous et l'avortement, et où elles sont utilisées année après année.

Démocratie participative et démocratie délibérative sont désormais en passe d'être intégrées à une nouvelle réalité institutionnelle, la gouvernance participative. Le terme a jusque-là été davantage utilisé dans le cadre international et dans celui des politiques de développement, mais il s'applique aussi à nombre de dispositifs européens qui permettent à des ONG, des fédérations syndicales et des fédérations d'entreprises (c'est-à-dire ce que l'on appelle la société civile organisée dans le jargon de la gouvernance internationale) d'être associées à la prise de décision publique. L'influence de la société civile organisée peut passer par des réseaux informels, mais elle peut aussi être institutionnalisée en bonne et due forme.

ZoOm

Les assemblées citoyennes irlandaises

En 2011, le mouvement *We the Citizens*, initié par des politistes et soutenu par la fondation américaine Atlantic Philanthropies, lance une assemblée pilote composée de 100 citoyens tirés au sort réunis pour un week-end à Dublin. Cette expérience sert à démontrer l'efficacité du dispositif et va influencer la plupart des partis politiques. À la faveur d'un changement de majorité, une Convention constitutionnelle, regroupant 66 citoyens et 33 élus, est créée par le gouvernement en 2012. De ses propositions, élaborées en un an et demi (janvier 2013-31 mars 2014), deux sont soumises à référendum en mai 2015, celle sur le mariage pour tous étant acceptée par le peuple (61% de oui). En 2016, une Assemblée citoyenne, composée cette fois de 99 citoyens tirés au sort, étudie la possible légalisation de l'avortement, ainsi que la question du réchauffement climatique, du vieillissement de la population, de la structure du Parlement et des référendums. Elle délibère à son tour pendant un an et demi. À la suite de ses recommandations, un référendum sur la légalisation de l'avortement est organisé en mai 2018 et voit 66% des Irlandais se prononcer pour le «oui». La procédure est désormais largement routinisée et sera répétée tous les deux ou trois ans.

Yves Sintomer

Les agences administratives, qu'elles soient européennes ou nationales, jouent un rôle considérable dans la prise de décision publique, comme l'a montré récemment la pandémie de la Covid-19 avec en particulier la

question de la mise sur le marché des vaccins. Or, c'est sur la base des expertises produites par les parties prenantes qu'elles peuvent fonctionner, car elles n'ont guère les moyens de les réaliser en interne. La contre-expertise citoyenne est ainsi un enjeu crucial, qui ne saurait à cette échelle être fournie par des dispositifs typiques de la démocratie participative (comme les budgets participatifs) ou de la démocratie délibérative (comme les assemblées tirées au sort).

L'articulation des trois dimensions participatives, impliquant des citoyens et associations de volontaires, des échantillons diversifiés de la population et les forces organisées de la société civile, est donc nécessaire. La division du travail où les élus incarnaient à eux seuls l'intérêt général, et où les autres acteurs ne défendaient que des intérêts particuliers, n'est plus de mise. Le développement des dispositifs de gouvernance rend largement obsolètes les théories constitutionnelles de la séparation des pouvoirs, qui n'envisageaient guère le rôle des acteurs « privés » dans le processus de décision. Or, désormais, ces derniers se sont largement émancipés du cadre national. Ils pèsent d'un poids fondamental, aussi bien pour la définition des normes qui s'imposent sur les marchés ou sur Internet que pour des décisions aussi cruciales que la définition des seuils d'imposition ou les politiques de santé globale. Il en va de même pour des acteurs comme la Banque centrale européenne ou la Banque mondiale. Certes, comme le prouvent les dérives autoritaires qui touchent nombre de pays européens, l'indépendance de la justice reste précieuse, mais le défi démocratique au XXI^e siècle ne saurait se réduire à cet enjeu.

Toute la question est de savoir si les développements actuels seront suffisants pour aller dans le sens d'une démocratisation de cette gouvernance. Comment faire des citoyens et de leurs associations des acteurs clés ? Des



Affiches de la campagne référendaire sur la libéralisation de l'interruption volontaire de grossesse en Irlande en 2018

SONSE/CC BY 2.0

instances comme les assemblées sur le climat peuvent-elles incarner les intérêts des générations futures, qui par définition ne peuvent voter ? Cela est loin d'être assuré. Le risque est fort de tomber dans des formes politiques autoritaires ou d'aller vers un scénario « post-démocratique » où la démocratie représentative ne serait plus qu'une façade, les grandes décisions étant prises dans les coulisses par les marchés, les comités technocratiques ou les grandes entreprises multinationales.

Ainsi, les fédérations d'entreprises pèsent bien davantage que les ONG, les syndicats ou les simples citoyens dans la gouvernance participative institutionnalisée. Le sociologue Sylvain Laurens en a fait la démonstration dans le cas de l'Agence européenne des produits chimiques (*Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucraties à Bruxelles, Agone, Marseille, 2015*). À Bruxelles, le CEFIC (European Chemical Industry Council)



Manifestation parisienne des Indignés «pour une réelle démocratie» le 20 mai 2011, place de la Bastille

SLASTIC/PUBLIC DOMAIN

a un budget de 40 millions d'euros par an et 160 employés, quand Greenpeace, la plus grosse ONG, n'a qu'un budget de 3,8 millions d'euros et 15 employés (dont un seul spécialisé dans les produits chimiques). La gouvernance de l'Agence est d'autant plus déséquilibrée que le conseil des parties prenantes qui la gouverne donne dans la répartition des sièges la part du lion aux entreprises par rapport aux ONG, aux associations de consommateurs et aux syndicats.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devrait être inaugurée le 9 mai 2020 à l'occasion de la Journée de l'Europe et dont les travaux s'étaleraient sur deux ans, sera un moment clé pour savoir si la participation citoyenne a vraiment franchi un seuil à l'échelle du continent.

En tout état de cause, pour le meilleur ou pour le pire, la politique au xxie siècle ne répétera pas celle du siècle précédent. L'institutionnalisation de la participation citoyenne est souvent présentée comme un moyen de ressourcer une démocratie en crise. Force est de constater qu'elle n'a cependant pas (encore ?) atteint cet objectif et elle se réduit souvent à un affichage sans grand effet sur le réel. Pourtant, les dispositifs participatifs sont montés en puissance et ont gagné en crédibilité. Auront-ils les moyens de peser à un niveau local sur des microdécisions qui peuvent embellir la vie quotidienne, mais aussi sur des grands choix structurants qui conditionnent l'avenir de nos sociétés ? #