

Pour des pratiques participatives qui vivifient la démocratie représentative

« Plutôt que d'aggraver les dialogues de sourds ou de braquer les sentiments des élus en opposant la démocratie participative à la démocratie représentative, la démonstration peut être faite de renforcer par la concertation, à la fois, la légitimité de la représentation élue, la prise en compte des idées tirées de l'expertise d'usage populaire, l'applicabilité et la solidité des décisions. » Pierre Zémor, conseiller d'Etat honoraire, ancien président de la CNC (logement) et de la CNDP.

Il y a deux manières de donner la parole au peuple.

- *Un pouvoir peut se contenter de faire, quand bon lui semble, un sondage, voire un référendum, sur une question plus ou moins simplifiée ou, pourquoi pas, soumettre un avis au résultat d'un quiz diffusé par les médias ou sur internet. On peut ainsi court-circuiter un peu plus les élus de la démocratie représentative et négliger les corps intermédiaires.*

- *Un pouvoir peut aussi, sur un choix ou un projet essentiel, diffuser largement l'information et provoquer un débat public sérieux afin que, soit les représentants du peuple vérifient sur cette question la légitimité du mandat dont ils sont porteurs, soit qu'il faille retourner à la source de la légitimité populaire en faisant appel à la voie référendaire, mais après qu'une large concertation ait permis de connaître clairement, tant les enjeux, que la formulation de la question.*

Au-delà de cette interrogation, dont la campagne présidentielle a relancé l'actualité, la présente note soutient que tout programme qui se veut progressiste, comme toute proposition politique qui entend respecter les citoyens, doit s'accompagner d'une volonté et à la fois de modalités pratiques destinées à régénérer la démocratie représentative. Celle-ci est, non seulement toujours inachevée, mais apparaît aussi mise en difficulté par les crises actuelles.

En dépit d'aspirations vivantes (printemps arabes, mouvements des indignés), **la démocratie est menacée** d'une manière générale par :

- des élites oligarchiques qui tendent à confisquer le pouvoir au nom d'idéologies extrémistes, de fondamentalismes religieux ou en vue de détenir des capitaux et d'assouvir des appétits financiers;

- les effets pervers de médiatisations réductrices, qui amènent les responsables politiques ou les institutions publiques à des relations inauthentiques avec les citoyens ;

- les crises qui accentuent la remise en question de l'efficacité des pouvoirs exécutifs ou législatifs issus de la souveraineté populaire.

En conséquence sont affaiblies les représentativités du politique, également celles des forces sociales ou associatives qui peinent à s'organiser dans la société civile, comme sont d'ailleurs fragilisées les positions d'institutions de légitimités nouvelles, apparues en complément des légitimités électorales. Les moyens qui leurs sont accordés sont limités. Et sont mal respectées les autonomies d'instances de contrôle ou de régulation, telles que la CNIL ou le CSA, comme de la plupart des autorités administratives indépendantes (AAI).

La démocratie représentative est également menacée de l'intérieur par les dysfonctionnements de la représentation elle-même du fait de :

- l'affaiblissement du rôle du Parlement, en dépit de quelques récentes (loi du 23 juillet 2008) velléités constitutionnelles d'encourager les propositions de loi (soumises au Conseil d'Etat comme les projets de loi du gouvernement), ainsi que les amendements parlementaires ;
- le mélange des finalités des représentants, notamment par le cumul des mandats et par l'indifférence aux conflits d'intérêts ;
- la dilution de la séparation des pouvoirs, qui caricature les dispositions de la V^e République, de prééminence de l'exécutif, en particulier par la confiscation de la parole publique qui détourne la communication politique ;
- la médiatisation du débat public qui privilégie le caractère spectaculaire de la représentation, avec comme résultat de rendre **aujourd'hui la démocratie plus figurative que représentative**.

Ainsi, des évolutions perverses et des crises profondes remettent-elles **en question la relation du citoyen avec le politique et avec les institutions publiques**. Faut-il pour autant jeter la démocratie affaiblie avec l'eau trouble du bain de la représentation? Les risques ne manquent pas avec :

- la concentration des pouvoirs et le cumul des mandats et des fonctions ;
- la limitation des pratiques démocratiques aux seuls rituels électoraux au détriment d'une pédagogie permanente de l'exercice du pouvoir ;
- l'absence de clarification des compétences, provoquant le souhait probablement pervers de voir se multiplier les niveaux de légitimité électorale : quartier, commune, intercommunalité, canton, pays, département, région ;
- le développement d'une démocratie d'opinion, qui choisit ses orientations à partir d'expertises, plus dépendantes des lobbies qu'indépendantes, de sondages intempestifs et de médiatisations qui réduisent la communication avec les citoyens en une information promotionnelle univoque ;
- l'illusion qu'une proposition de démocratie directe puisse faire trancher plus rapidement des débats partiels, sur des sujets divers, par le recours à des référendums, qui auraient bien vite le caractère de sondages.

Or, d'autres voies peuvent, tout au contraire, offrir de réhabiliter la démocratie en renforçant, voire en repensant la légitimité électorale des représentations politiques et en consacrant de nouvelles légitimités, si tant est que soit suivi **le principe d'associer les citoyens à l'exercice des pouvoirs politiques et des fonctions sociales** en :

- informant mieux les citoyens (accès à l'information et mises à disposition des données publiques);
- dialoguant avec les citoyens, la communication retrouvant son sens à être pratiquée dans les deux sens (meilleure prise en considération des textes sur les relations des services publics avec les usagers, questionnements et commentaires favorisant les échanges lors de la délivrance de l'information administrative, accueil et interactivité complétant les messages automatisés stéréotypés, etc.) ;
- consultant et en motivant les avis retenus ;
- concertant, selon toute une panoplie de modalités qui vont de la réunion locale ou de la concertation locale (prévue par exemple pour l'aménagement d'une commune par l'article L.300-2 du code de l'urbanisme) au débat régional et au grand débat public national.

Dans le domaine de la santé, depuis la fin des années 90 et la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades (accès au dossier, implication dans le diagnostic et le processus thérapeutique, dignité de la personne), la participation et la représentation des usagers du système de santé publique se développent. Les professions de santé reconnaissent progressivement les avantages pour la qualité des soins résultant de la présence, dans les établissements hospitaliers

et dans les instances régionales ou nationales, d'associations, notamment agréées pour leurs actions bénévoles d'information, de formation et de prévention, d'assistance aux personnes handicapées, isolées ou en situation précaire, voire de contribution à la recherche (infections nosocomiales, maladies rares).

D'une manière plus générale, la participation des citoyens doit obéir aux **principes communs à toutes les démarches de concertation** :

- élucidation de la nature et des objectifs de la décision ; identification de tous les acteurs concernés et transparence du processus de décision ; choix d'un facilitateur indépendant et garant de la qualité du débat contradictoire ; formulation publique de la problématique et du déroulement de la concertation ;
- accès aux données du dossier et partage de l'information ;
- puis, mise en œuvre adaptée des modes et des supports d'échanges (enquête ouverte, fermée, panel référent, délégation mandatée, rencontre, réunion thématique, assemblée générale, site numérique d'information, de questionnement et de discussion) ; prise en considération de l'ensemble des arguments et mise en évidence des points d'achoppement ;
- réponses des autorités et des décideurs aux objections de toutes les parties prenantes ; expertise indépendante et expertises contradictoires ;
- synthèses des propositions, observations et des contributions d'acteurs ;
- bilan en la forme du déroulement de la concertation.

Le choix du moment et le degré de maturation de la décision en préparation détermine la durée de la concertation ou la permanence de celle-ci, s'il s'agit par exemple de gestion d'équipement public ou de la mise en œuvre d'une réforme.

Enfin, le suivi de l'application des décisions retenues est essentiel à **la crédibilité des démarches de participation**.

Le parti pris de consultations fréquentes et le choix de la participation des citoyens à la définition des politiques publiques est :

- une réponse aux dérives mercantiles de la démocratie, qui ne considère le citoyen que comme un client de l'offre politique ; cette offre se forme alors isolément, dans une approche marketing simpliste, qui s'interroge certes sur la demande ; mais que le citoyen soit considéré comme un consommateur de la chose publique contribue à la dissociation du lien social et réduit les messages des gouvernants à des promotions publicitaires ou à des injonctions ; on tourne le dos à la démocratie, dans laquelle les citoyens aspirent à être pris en considération et, peu ou prou, à participer aux décisions qui concernent leur vie quotidienne ou l'avenir de leurs enfants, donc à participer **à la définition de l'offre politique** ;
- une opportunité historique qu'apportent **les possibilités numériques de la diffusion et du traitement de l'information** : partage du savoir avec une large gamme d'outils et de modalités de consultation ; facilitation des attitudes et des pratiques participatives ; contribution, aux côtés de médias indépendants et pluralistes, mais aussi par le canal des institutions publiques, à l'information des citoyens, à la critique ou la contestation des informations publiées, ainsi qu'à l'inscription des données avérées dans le patrimoine informationnel collectif ;
- un enrichissement et une élévation du débat public par le foisonnement des **"conversations"** spontanées qui s'instaurent **sur les réseaux sociaux** à propos d'une multitude de sujets et qui sollicitent la publication d'études jusque-là peu diffusées, de simulations faites en faveur d'options nouvelles, de schémas et graphiques, précieux pour la pédagogie de la complexité et pour la discussion ;
- un progrès indéniable pour la qualité du débat public, à la condition qu'existent des instances de régulation capables de veiller à **la qualification des contenus, à la responsabilisation des émetteurs et des sources**, ainsi qu'au respect des droits et libertés publiques, tel qu'assuré par la CNIL.

En dépit de la détérioration du lien civique observée lors des traumatismes dans l'opinion en 2002 et 2005, les dernières consultations électorales, comme les primaires socialistes en 2011, ont montré, si besoin était, les potentialités de **l'implication des citoyens dans le débat public**.

Un réel intérêt s'est manifesté à l'égard des pratiques participatives ou des volontés affirmées d'associer les citoyens aux choix d'orientation des politiques publiques.

Si le débat public peut paraître avoir profité essentiellement aux phases de campagnes électorales pour la conquête des pouvoirs nationaux de l'exécutif et du législatif, le souhait ne doit pas être déçu d'une période nouvelle de **communication authentique et plus délibérative accompagnant l'exercice du pouvoir**, surtout parlementaire.

La consultation ou la concertation se pratiquent plus naturellement et assez bien à **l'échelon local**, lorsqu'on observe depuis plus de trente ans les modes de communication de la démocratie locale. Le mouvement intercommunal cherche, notamment dans les conseils de développement des grandes agglomérations, voire dans certains contrats de pays, un meilleur dialogue avec la société civile. Les régions se saisissent à leur tour de modalités participatives pour leur équipement et certains aspects de leur gestion.

Pour les équipements et aménagements d'importance nationale, surtout quand ils ont des impacts sociaux et environnementaux, la pratique séculaire des enquêtes publiques voit fort heureusement celles-ci maintenant précédées par des débats publics institutionnalisés. Après la réflexion nationale sur les infrastructures et la circulaire Bianco de 1992, la loi Barnier du 2 février 1995 a créé la **Commission Nationale du Débat Public**, devenue AAI avec la loi démocratie de proximité du 27 février 2002. La CNDP conduit nombre de débats publics selon des procédures définies par les textes, mais peut-être de manière trop détaillée au risque de dissuader l'innovation sur les démarches et modalités de concertation. Il convient à coup sûr d'adapter celles-ci à la situation spécifique dans laquelle se trouve un processus de décision, plus ou moins avancé, et surtout en fonction du niveau d'implication des décideurs et des élus intéressés.

En particulier, l'énonciation claire de la place et du rôle des élus dans l'élaboration des décisions est de nature à améliorer l'attitude de ces élus à l'égard des concertations menées par la CNDP. Une pédagogie à la fois apaisante pour les contestations et rassurante pour les élus est apparue comme une priorité dans beaucoup de débats publics.

La CNDP maîtrise, dans la plupart des cas, l'organisation de débats publics sur des projets clairement circonscrits. Mais le flou vient accroître les dissensions et les protestations lorsque, à l'occasion d'un projet, une décision nationale de politique sectorielle ou générale se révèle, soit absente, soit remise en question. Le gouvernement, et surtout le Parlement, sont ainsi de fait questionnés lorsque **le débat** n'a pas été **préalablement cadré par des orientations, dotées de légalité et d'une légitimité**, qui gagnerait d'ailleurs à se voir renforcée par une démarche de large consultation du public.

Pour prendre l'exemple du débat organisé par la CNDP sur le projet d'EPR de Flamanville, cette concertation n'a pu se borner aux adaptations du projet en vue de son insertion dans le site ou du respect des conditions de réalisation et a porté pour l'essentiel sur l'opportunité et la contestation de la place du nucléaire dans la politique énergétique française. Elle était entachée d'illégitimité par l'absence d'une véritable participation du public lors du débat qu'avait proposé la ministre de l'industrie, Nicole Fontaine, sur l'énergie et l'équipement nucléaire.

Autre exemple, le débat sur le dossier d'intention d'un nouvel aéroport pour le grand bassin parisien a pâti de l'insuffisante association du public aux prises de décisions gouvernementales, en 1996 et en octobre 2000, arrêtant la nécessité de ce nouvel aéroport. La mission parlementaire en 2003 n'a pu, en dépit d'avoir fait siennes les observations de la mission DUCSAI (Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International), qu'habiller le choix du ministre de l'Équipement du gouvernement Raffarin d'annuler les décisions d'opportunité de cet aéroport prises, tant par le gouvernement Juppé, que par le gouvernement Jospin, qui disposait pourtant en 2001 d'un informel consensus parlementaire, vite occulté par les élections de 2002.

Troisième exemple, l'ambiguïté d'objectifs du débat confié à Claude Thélot sur l'École a conduit à décevoir l'opinion, d'abord invitée à un débat diagnostique, puis découvrant qu'un projet de loi était préparé sans avoir été soumis à consultation.

L'essentiel de l'initiative des lois revenant au gouvernement, le législateur est, d'une part, privé du temps long d'une réflexion plus sereine et de sa capacité d'anticipation pour le moyen terme. D'autre part, l'acceptation sociale de la loi souffre du grave déficit de pratiques participatives de la part de la représentation nationale. Les citoyens ressentent que leur expertise d'usage n'est prise en considération que sommairement et au seul moment où ils sont électeurs. **La loi, de plus en plus préoccupée d'affichage, à la cadence des faits divers, néglige le débat public.**

Au-delà de la mise en œuvre, des engagements électoraux de la majorité au pouvoir, **il revient à la représentation nationale de proposer, au nom du peuple, donc en associant plus les citoyens, des débats sur les règles collectives** d'une société complexe et en rapide évolution, comme sur des options essentielles de politiques sectorielles, d'aménagement du territoire ou sur des accords européens.

A la lumière des expériences, qui se multiplient localement, comme internationalement, la démocratie représentative peut choisir de greffer des pratiques participatives sur le fonctionnement des institutions, qu'elles soient de légitimité électorale ou autre.

Comme en atteste les "considérations générales" du dernier rapport de la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État, "Consulter autrement, participer effectivement", l'administration prend la mesure de ce que les démarches de concertation encouragent une écoute plus ouverte sur la société, une plus grande capacité d'anticipation de l'action publique, finalement une attitude plus simplificatrice des procédures que chronophage.

Encouragée par le groupe de réflexion sur la démocratie lors du "Grenelle de l'environnement", la proposition a été faite d'**une forme complémentaire de débat public**, tel qu'inscrit dans la Constitution par la Charte de l'Environnement et conforme à l'esprit de la Convention d'Aarhus, d'informer et de faire participer le public sur ses processus de décision. L'idée a été accueillie avec un intérêt poli par les Présidences de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle devrait faire l'objet d'une présentation plus complète devant les Commissions des Lois.

Une instance dédiée au travail parlementaire, **un office ou un comité organisant pour le Parlement des débats publics**, à l'instar du rôle pour l'exécutif de garant du débat public de la CNDP ou du BAPE québécois ou encore des instituts nordiques œuvrant pour leur parlement, pourrait contribuer à développer au bénéfice des députés, des sénateurs et des commissions de l'Assemblée et du Sénat, des pratiques participatives.

Serait facilité le recours à une large gamme de modalités, de la "conférence de citoyens" au grand débat national, voisin de celui mené sur l'école ou plus

ouvert que celui mené sur l'énergie. Le mode de concertation serait approprié au sujet qui *in fine* viendrait en débat devant le Parlement, après des discussions locales, des assises régionales, ayant abouti à des auditions par les commissions parlementaires. L'ensemble de ce mouvement d'information et de discussion serait conseillé, organisé et garanti en la forme par cette instance.

Plutôt que d'aggraver les dialogues de sourds ou de braquer les sentiments des élus en opposant la démocratie participative à la démocratie représentative, la démonstration peut être faite de renforcer par la concertation, à la fois, la légitimité de la représentation élue, la prise en compte des idées tirées de l'expertise d'usage populaire, l'applicabilité et la solidité des décisions.

Le Parlement pourrait retrouver du pouvoir à anticiper les conditions de l'action publique, en prenant le temps du débat sur les grands sujets de société et sur les politiques publiques essentielles (énergie, nouvelle croissance, protection sociale,...). Le développement des propositions de loi sur ces thèmes éviterait à l'exécutif d'avoir, dans des délais trop courts, à mettre en jeu sa crédibilité et de le faire sur des projets de portée limitée.

Une préconisation essentielle pour notre démocratie paraît être aujourd'hui la création d'**un Comité organisateur pour le Parlement du débat public** (COPDP), garant des procédures de consultation et de concertation sur les grands débats qui relèvent de la représentation nationale.

L'hypothèse de réformer la CNDP et de forcer son talent pour lui conférer cette nouvelle compétence n'est pas respectueuse de la séparation des pouvoirs et priverait le législateur de pallier, à l'égard du gouvernement, ses déficits de relation et de communication avec les citoyens dont il doit porter les idées.

Telle qu'actuelle, mais plus libre de ses modalités pour tous les projets d'importance nationale, la CNDP doit poursuivre sa réflexion pour améliorer ses modes d'intervention et mieux faire respecter par le gouvernement le déroulement d'un débat ou le suivi des décisions.

La composition du COPDP de nature différente (personnalités indépendantes, représentants des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que du Conseil Economique, Social et Environnemental) doit assurer une neutralité sur le fond des dossiers et garantir le respect de la forme du débat avec le public.

La complémentarité entre COPDP et CNDP contribuera à l'inscription dans la mémoire collective des hypothèses et des résultats des différents débats publics. Une coordination s'imposera sur les attributions ou la chronologie des débats, qui renforcerait leur indépendance et leur éthique sur l'accès à l'information et la sincérité des procédures.

Les deux instances pourraient d'ailleurs co-animer **un Institut national du débat public** (INDP), destiné à diffuser les expériences et la culture du débat public contradictoire et argumenté. Cet institut serait susceptible de mener des évaluations méthodologiques, conseiller les débats publics, mettre à disposition et former des garants capables d'intervenir individuellement ou collectivement à tous les niveaux de décisions des institutions publiques. La recherche sur les pratiques participatives et leurs apprentissages y serait encouragée en liaison avec les universités, les associations et les agences, déjà nombreuses dans ce domaine de la concertation. Elle catalyserait l'écriture collective, déjà entreprise de-ci de-là, de chartes de la concertation.

Ces orientations souhaitables vers des pratiques plus participatives de la démocratie représentative ne sauraient exonérer celle-ci de se réformer, notamment grâce au non cumul des mandats ou à la clarification des compétences, dont la nécessité apparaît encore plus clairement lorsqu'on entend vraiment **associer les citoyens à la définition des politiques publiques**.