



Robert Bosch
Stiftung



Common Ground

Rapport pays : France

L'importance de la participation citoyenne
dans la politique et la société

De Lionel Cordier, Yves Sintomer

Table des matières

1. Compréhension de la notion de participation citoyenne et de ses formes en France	3
2. Cadre juridique et structures institutionnelles	5
3. Projets importants de participation des citoyens	6
4. Approches de la participation citoyenne chez les élus et dans les institutions représentatives	7
5. Approches de la participation citoyenne dans la société civile et chez les citoyens	8
6. Principaux défis et obstacles	9
7. Auteurs	11
Mentions légales	12

L'écriture de ce rapport a été initiée par la réalisation de trois entretiens. Le premier a été élaborée avec Ilaria Casillo, géographe et vice-présidente de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), le second avec Loïc Blondiaux, professeur de science politique à Paris I Panthéon-Sorbonne et enfin le troisième avec Sandrine Rui, maîtresse de conférences à l'Université de Bordeaux.

La synthèse de ces trois entretiens a ensuite été complétée après relecture par les analyses d'Yves Sintomer, professeur de science politique à l'Université Paris 8.

Le rapport est structuré comme suit : il interroge dans un premier temps la conception de la participation citoyenne, ses spécificités et ses réalisations françaises ainsi que le cadre juridique dans lequel elle évolue, avant d'interroger davantage la perception des élus et de la société civile ainsi que les principaux défis à relever à l'avenir.

1. Compréhension de la notion de participation citoyenne et de ses formes en France

L'ensemble des experts interrogés tendent à définir la participation citoyenne comme la possibilité pour les citoyens d'influencer les décisions, que ce soit en étant informés sur celles-ci et/ou en pesant directement sur elles. Cette définition reste large au sens où elle permet justement d'inclure une grande diversité de dispositifs et de manières de participer à la prise de décision. Loïc Blondiaux opère également à une distinction entre la participation citoyenne, qui englobe toutes les actions des citoyens pour influencer la décision, y compris hors des cadres institutionnels (collectifs citoyens, manifestations etc), et la démocratie participative, qui désigne les dispositifs institutionnels visant à associer les citoyens aux processus de décision. La démocratie participative renvoie ainsi davantage à une « offre de participation » d'acteurs institutionnels locaux et nationaux, répondant fréquemment à une « demande » de participation venue de groupes citoyens, qui promettent d'associer ceux-ci plus ou moins directement. La notion de démocratie participative est ainsi plus circonscrite, et désigne l'ensemble des dispositifs et procédures visant à associer les citoyens ordinaires aux processus de décision. Il faut noter, ajoute Yves Sintomer, que jusque dans les années 2000, la démocratie participative était opposée à la « démocratie de proximité ». Celle-ci était essentiellement consultative et impliquait une « écoute sélective » des citoyens par des responsables politiques qui organisaient des conseils de quartier ou autres dispositifs du même genre, qui se saisissaient de tel ou tel argument entendu au cours des séances, et qui choisissaient ensuite d'intégrer telle ou telle proposition lorsque les dispositifs en question étaient amenés à adopter des recommandations, et ce sans avoir à suivre une règle procédural contraignante. Aujourd'hui, le terme de démocratie participative est utilisé de façon plus globale, pour qualifier l'ensemble des dispositifs institutionnels de participation – qui, par ailleurs, incluent davantage de processus étroitement liés à la prise de décision réelle qu'autrefois.

Toujours dans ses usages les plus courants en français, Sandrine Rui remarque l'apparition d'un glissement notable : si auparavant l'on parlait davantage de démocratie participative et de dispositifs participatifs, la notion de « participation citoyenne » est également de plus en plus mobilisée. Il est possible que l'émergence depuis les années 2010 d'initiatives citoyennes et de formes d'expérimentations par le bas soit venue imposer une formule plus générique et vaste, englobant ainsi à la fois des initiatives venant des institutions mais aussi des citoyens eux-mêmes.

Concernant les formes les plus courantes de la participation citoyenne en France, Ilaria Casillo estime que la France se caractérise à la fois :

- par la présence de dispositifs additionnels institutionnalisés à la démocratie représentative, comme les conseils de quartiers ou les conseils citoyens. Ainsi les conseils citoyens sont un dispositif consultatif mis en place dans la loi depuis 2014, où des habitants volontaires et tirés au sort, ainsi que des responsables associatifs peuvent être associés et discuter avec les responsables de la municipalité et des délégués du préfet. Leur nombre était estimé à 1034 en 2023.
- par des procédures encadrées légalement impliquant des dispositifs « one shot » comme les débats publics et les enquêtes publiques qui doivent être mis en œuvre de façon

obligatoire. On peut citer comme exemple de débat public récent organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) celui sur la gestion des déchets radioactifs organisé en 2019 au niveau national, qui s'est caractérisé à la fois par la consultation d'experts, des campagnes de communication et d'information publiques et l'organisation de dizaines de réunions publiques dans toute la France.

- et par des dispositifs ne relevant pas d'un cadre réglementaire, comme les conventions citoyennes et les budgets participatifs, qui proviennent d'initiatives politiques.

Pour comprendre les facteurs historiques et culturels français concernant la participation citoyenne en France, Loïc Blondiaux et Sandrine Rui rappellent qu'il est nécessaire

de saisir que la diffusion de ces pratiques participatives a une histoire qui renvoie aux années 1960, et à toute une série d'initiatives et de propositions politiques liées à ce qu'on appelait alors l'action municipale. Les groupes d'action municipale étaient des collectifs de citoyens cherchant à interpeller le pouvoir politique et revendiquaient une forme de droit de regard sur le processus de décision, en se rattachant alors au monde des luttes urbaines. Puis dans les années 1970 les mouvements écologistes reprennent également cette idée de participation citoyenne, où l'on considère les citoyens comme porteurs d'une vision de l'écologie différente de celle de l'Etat. A ces réclamations s'assemble toute une mouvance constituée autour de l'idée d'autogestion avec la CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail, un des principaux syndicats français), les mouvements critiques de la science etc. Toute une nébuleuse contestataire formule alors des revendications en ligne avec la démocratie participative, sans que le terme ne soit encore mobilisé à l'époque. Dans les années 1980, ces mouvements s'affaiblissent considérablement, comme le montre Hélène Hatzfeld dans «Faire de la politique autrement» : cette thématique est refoulée et se mue dans le contexte français en une série de réformes sur la décentralisation, qui au final n'ont que peu à voir avec la participation citoyenne. Dans les années 1990 un retour sporadique est perceptible, dans un certain nombre de villes et plus rarement au niveau national où l'idée de participation accrue vient fonder des initiatives visant à associer les citoyens aux processus de décision, cette fois davantage de la part d'élus et d'institutions. Yves Sintomer insiste sur le fait que la crise de la représentation électorale pousse de façon croissante la classe politique à se lancer dans des expérimentations. Cécile Blatrix montre qu'on assiste alors à la convergence de plusieurs dynamiques : politiques locales, mouvements sociaux et dynamiques plus administratives. Tout cela va ouvrir au développement d'un certain nombre de dispositions réglementaires au début des années 2000. Le mouvement s'est accentué depuis lors, mais si le succès est loin d'avoir été toujours au rendez-vous des expériences menées.

Les experts interrogés insistent tous fréquemment sur le fait qu'en France, si le législateur se met à approfondir le droit en matière de démocratie participative ou si l'exécutif initie des démarches participatives, cela s'opère quasiment toujours à la suite de conflits sociaux et environnementaux. La volonté des acteurs institutionnels ne naît pas d'un sursaut démocratique mais plutôt du besoin de continuer à assurer leur action.

L'exemple le plus récent de l'organisation du Grand Débat National et de la Convention citoyenne pour le Climat suite aux mobilisations des Gilets Jaunes est typique. Concernant la constitution de la CNDP (Commission Nationale du Débat Public), Ilaria Casillo évoque deux conflits sociaux importants à son origine : le premier autour du TGV Méditerranée dans les années 90, qui a vraiment posé l'obligation du débat public et mené à l'ouverture de la CNDP.

Puis les affrontements sur le barrage de Sivens et la mort d'un militant écologiste en 2014, et qui a ainsi résulté en l'élargissement des compétences de la CNDP et une importante réforme de la démocratie participative et environnementale en 2016.

2. Cadre juridique et structures institutionnelles

Concernant le cadre juridique général et les institutions promouvant la participation citoyenne en France, Casillo et Rui estiment que la France témoigne a priori d'une institutionnalisation avancée de la démocratie participative dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement. Dans le domaine environnemental, cela se traduit notamment par l'existence d'une législation très développée avec des procédures et un organisme indépendant pour les faire respecter : l'article 7 de la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle, consacre un droit à la participation et à l'information ouvert aux citoyens pour toutes les lois ayant une incidence sur l'environnement. Cette législation porte une institution originale qui est la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), une autorité administrative indépendante de niveau national et sensée organiser la participation autour de grands projets ayant un impact sur l'environnement. Ce type d'institution nationale est particulier à la France et ne connaît pas vraiment d'équivalent dans d'autres pays, hormis le Bureau d'Audiences Publiques pour l'Environnement (BAPE) au Québec.

Un certain nombre d'aspects vient entraver ou menacer le développement de la participation citoyenne en France. Ilaria Casillo estime que le dispositif législatif français en matière de participation reste encore trop faible en ce qui concerne la reddition des comptes lors des débats publics ou de concertations. Si elle est inscrite dans la loi, le décideur reste libre de répondre de façon incomplète ou erronée sans possibilité de recours pour les participants ou pour la CNDP.

Loïc Blondiaux estime même que le droit de la participation en matière environnementale est en régression. Cela s'observe à travers les récentes lois ASAP (Loi d'accélération et de simplification de l'action publique) ou les lois pour la transition verte, qui viennent limiter le périmètre du débat public en lui soustrayant un nombre croissant de projets. Loïc Blondiaux estime ainsi que l'on a là une forme de double discours : avec un discours public gouvernemental qui rend hommage à la nécessité de faire participer, et un droit qui évolue lui en sens contraire. Ilaria Casillo observe que l'on assiste à un véritable recul législatif quant aux compétences de la CNDP, par l'ensemble de ces mêmes législations de dérogations et d'urgence qui apparaissent de plus en plus. Ainsi par exemple la loi ASAP de 2018 vient relever le seuil des projets d'intérêt national devant faire l'objet d'un débat public, de 350 à 600 millions d'euros, réduisant de fait les projets pour lesquels la CNDP doit agir, tandis que la loi pour la transition verte précise que sur un même territoire et pour une durée de 8 ans il ne peut être organisé qu'un seul débat public, alors même que l'on assiste à une multiplication des projets industriels sur quelques territoires (Fos-sur-Mer, Dunkerque etc). La tenue des Jeux Olympiques ou la reconstruction de Notre Dame de Paris ont été aussi des occasions pour le législateur d'invoquer des dérogations pour restreindre le champ de la CNDP : en créant en particulier un droit de l'urbanisme *ad hoc*, qui réduit la portée et la forme des enquêtes publiques. Ce type de dispositions vient ainsi nourrir l'idée d'une participation de façade.

Des obstacles existent également au niveau local comme le rappelle Loïc Blondiaux : il y a par exemple très peu de référendums locaux en France alors même que la possibilité est

ouverte depuis 2003 d'avoir des référendums décisionnels à cette échelle. A chaque fois qu'une collectivité locale veut aller assez loin et redistribuer du pouvoir, elle se heurte au veto du préfet. C'était par exemple le cas de Poitiers ou de Grenoble où ces villes ont cherché à mettre en place des dispositifs censés lier les mains de leur conseil municipal. Ainsi dans le cas de Grenoble, la ville souhaitait mettre en place un dispositif d'interpellation et de votation citoyenne : il devait permettre l'inscription à l'ordre du jour du conseil municipal d'un sujet porté par une pétition de plus de 2000 citoyens. Après le débat au conseil, le maire pouvait soit retenir la proposition pour sa mise en œuvre, soit la soumettre à l'avis des Grenoblois dans le cadre d'une votation, avec adoption en cas de vote favorable à plus de 20 000 voix. Le préfet a bloqué l'adoption de ce dispositif en estimant que les élus locaux ne sont pas compétents pour organiser la démocratie locale selon les mécanismes qu'ils souhaiteraient.

De façon plus globale, Yves Sintomer souligne que la culture politique française est traditionnellement marquée par une variante paternaliste de républicanisme, qui voit dans un Etat insularisé par rapport aux pressions des groupes particuliers (y compris les associations et initiatives citoyennes) la garantie de l'intérêt général. De même, l'idée de l'irrationalité de la masse est particulièrement marquée dans les classes dirigeantes du pays.

L'ensemble des experts interrogés s'entend pour affirmer qu'il n'y a pas de réflexion générale et cohérente des institutions en France sur la démocratie participative.

Ilaria Casillo évoque des éléments de réponses immédiats, une forme de «responsiveness» dans l'action publique vis-à-vis de la participation, au détriment d'une réflexion sur la «responsibility» ou d'une volonté et d'un projet politique assumé. Elle estime ainsi qu'en l'absence de lignes directrices claires, on assiste à une prolifération des outils de participation et à une multitude d'instances chargées de la participation (DITP, CESE, CNDP, Ministère du Renouveau démocratique etc). De même le rôle croissant du CESE face à la CNDP et le rôle complémentaire que ces deux institutions pourraient jouer n'a pas véritablement été codifié.

Par ailleurs Sandrine Rui, travaillant sur le sujet depuis les années 1990, remarque que cela fait 30 ans que les politiques parlent «d'expérimentation» pour les dispositifs relevant de la participation. Si l'on observe certaines dynamiques d'institutionnalisation, ce type de politique reste encore perçu comme des expériences, et la mesure de leurs effets à long terme dans la sphère publique française reste finalement assez difficile à évaluer.

3. Projets importants de participation des citoyens

Les experts interrogés observent que la tenue des conventions citoyennes nationales ont eu un effet d'entraînement important, avec aujourd'hui de nombreux projets de conventions aux échelons locaux et municipaux : Nantes, Poitiers, Bordeaux, Grenoble, Paris, département de la Gironde, région Bretagne, etc. Cette vague de conventions citoyennes fait suite aux précédentes vagues de demandes de budgets participatifs et des plateformes numériques qu'avait remarqués Ilaria Casillo.

Loïc Blondiaux évoque également l'existence d'une initiative franco-suisse associative intéressante : la mise en place d'une assemblée populaire du Rhône, constituée d'une forme de conseil de citoyens tirés au sort pour imaginer ce que serait un dispositif de gouvernance du Rhône. Ce dispositif transfrontalier original est encore à l'état d'embryon mais a le mérite de porter une réflexion intéressante sur la façon dont il serait possible de mettre en place des dispositifs de gouvernance environnementaux.

Lorsqu'on l'interroge sur des dispositifs emblématiques de participation en France, hors conventions citoyennes, Ilaria Casillo témoigne surtout de son intérêt pour l'apparition croissante de formes de participation qui sortent actuellement des cadres institutionnels (autogestion, occupation de lieux) et qui tendent à tisser des liens clairs entre exigences de transition écologique et transition démocratique. Elle évoque par exemple l'occupation d'un chantier de téléphérique du glacier de la Girose par le collectif des Soulèvements de la Terre, qui a probablement davantage d'impact à tous les échelons sur le débat public que de nombreux dispositifs institutionnels. Yves Sintomer ajoute que parmi les couches militantes de la jeunesse, ces formes de participation autogérées suscitent plus d'énergie et touche l'imaginaire bien davantage que les dispositifs institutionnels. Jusque-là le développement de ces derniers n'a guère limité la défiance croissante des citoyens vis-à-vis des du système politique. La revendication de participation institutionnelle qui est la plus populaire en France, et de loin, est celle de l'initiative citoyenne, appelée en France « Référendum d'initiative citoyenne »

4. Approches de la participation citoyenne chez les élus et dans les institutions représentatives

Les experts interviewés sont unanimes pour affirmer que dans leur grande majorité, les élus restent très défiant, voire hostiles aux démarches de participation citoyenne. Une grande partie des élus continuent à revendiquer le monopole de la définition de l'intérêt général et à se penser seuls acteurs légitimes en démocratie pour prendre des décisions. Ils craignent une forme de concurrence dans un contexte d'affaiblissement général des institutions démocratiques.

Sandrine Rui, Ilaria Casillo et Yves Sintomer tempèrent toutefois ce jugement en observant qu'il y a quand même des évolutions des perceptions et des normes depuis 30 ans : il n'est plus possible d'imaginer un élu dire qu'il ne faut pas écouter les citoyens. De la même manière, un événement participatif de l'ampleur de la Convention citoyenne pour le climat aurait été inimaginable il y a 20 ans. Par ailleurs s'il y a bien une minorité d'élus moteurs dans la promotion de ces dispositifs, Ilaria Casillo regrette que cette acceptation ne se fasse que dans un discours où l'idée principale est de reconstruire du lien. Elle parle ainsi d'une vision « médicament » de la démocratie participative, réduite à une série d'outils et perçue seulement comme pouvant guérir du mal de l'abstention et de la défiance vis-à-vis des élus.

Loïc Blondiaux regrette également qu'il n'y ait pas de prise de conscience profonde du fait que la participation citoyenne pourrait renforcer la légitimité de la représentation, sur le modèle dont les corps intermédiaires qui participent au CESE (syndicats, associations patronales, ONG) ont eu l'intuition en poussant aux conventions citoyennes, assurant alors leur survie. Le conflit de légitimité entre élus et citoyens est perçu fortement des deux côtés, le problème étant qu'une multiplication des expériences de participation sans résultats ni influence risque de remettre en cause l'idée même de participation en France. En effet, même lors de dispositifs particulièrement innovants comme avec la Convention citoyenne pour le Climat, le gouvernement s'est senti autorisé à ne pas prendre en compte ses préconisations malgré la publicité faite autour de cet événement. La désillusion provoquée par ce refus était perceptible par exemple chez les citoyens qui avaient accepté de participer à la Convention citoyenne sur la Fin de Vie tenue en 2022-2023, déjà beaucoup plus critiques de ce dispositif. Casillo rappelle ainsi que les citoyens réclament désormais non pas tant de participer, mais de peser davantage dans la prise de décision même.

Yves Sintomer ajoute que les gouvernements de l'actuel président de la République pratiquent de ce point de vue une politique contradictoire. Le meilleur exemple réside dans le contraste entre l'expérience de la Convention citoyenne sur la fin de vie organisée début 2023, un processus ayant des limites mais aussi un sérieux incontestable, au moment même où la réforme des retraites se faisait contre l'ensemble des syndicats de salariés, la majorité de l'opinion publique, les immenses manifestations de rue des opposants, et même la majorité du parlement. De même, Macron avait organisé la Convention citoyenne pour le climat mais avait rejeté l'institutionnalisation du « Référendum d'initiative citoyenne » également demandée par les Gilets jaunes.

Loïc Blondiaux pointe du doigt l'hypertrophie du pouvoir exécutif et présidentiel, avec un mimétisme institutionnel qui a pour conséquence une reproduction de ce mode de fonctionnement à l'échelle locale, qu'il s'agisse des départements, des régions ou des villes, avec un président et son exécutif tout puissant et des espaces de délibérations qui restent extrêmement limités. Le paradoxe ici est qu'il ne peut y avoir de participation qu'avec l'accord des exécutifs. L'existence de politiques ambitieuses en matière participative démarre aussi par la volonté politique d'un chef. Au niveau national cela s'est vu avec la convention citoyenne qui ne tenait que par la parole d'Emmanuel Macron et son engagement du « sans filtre », mais la même chose s'observe dans les villes : les municipalités connaissant un niveau de participation important dans leurs circuits de décisions le doivent à des maires qui s'engagent fortement (Kingersheim, Grenoble, Poitiers, Paris, etc.). Yves Sintomer ajoute que trop souvent encore, les services qui s'occupent de la participation citoyenne restent marginaux dans la structure administrative des pouvoirs locaux. Ce n'est cependant pas toujours le cas. Par exemple, le département de Seine Saint-Denis vient d'intégrer la participation dans une délégation plus large concernant l'égalité et la citoyenneté en général, elle-même rattachée au pôle des Ressources Humaines et de la modernisation. De façon plus ambitieuse, la ville-métropole de Nantes a adopté un pacte de citoyenneté métropolitaine censé insuffler une dynamique participative systématique et transversale aux différentes administrations.

5. Approches de la participation citoyenne dans la société civile et chez les citoyens

Comment la participation citoyenne est-elle aujourd'hui perçue par les acteurs de la société civile et les citoyens ? Si l'on constate l'existence d'une sphère activiste importante et dynamique (Démocratie Ouverte, Décider Ensemble, Institut de la Concertation, etc.), et si les sondages montrent qu'une large majorité de la population est favorable au développement de la démocratie participative, l'existence d'une certaine désillusion et d'un épuisement grandissant chez les associations et les citoyens est également diagnostiqué par les experts interrogés. Sandrine Rui constate ainsi qu'à partir du milieu des années 2010, une partie importante des citoyens tendent à se détourner progressivement des dispositifs de participation pour passer directement à l'acte, la démocratie participative devient elle-même un objet de contestation. Ces expérimentations hors-cadres prétendent non seulement débattre mais répondent aussi à un besoin d'agir de plus en plus prégnant. Suivant Selma Tilikete, Yves Sintomer ajoute que le domaine des Sciences et Techniques en Sociétés (STS) et les praticiens qui se mobilisaient pour la participation dans le domaine des sciences et des

techniques a lui aussi largement décroché de la participation institutionnelle, tant les politiques publiques sont en retard pour affronter la crise climatique.

Les grandes associations, notamment dans le domaine environnemental, disent également de plus en plus leur lassitude face aux dispositifs participatifs institutionnels alors qu'elles se trouvent dans un même temps de plus en plus dépassées par de nouvelles formes de protestation. Ilaria Casillo indique qu'elles commencent à ne plus donner de crédit à ces démarches et qu'il avait été difficile par exemple d'avoir des ONGs au dernier débat public organisé par la CNDP sur le nucléaire. Une telle défiance apparaît alors même que ces associations vivent elles-mêmes une forme de crise de l'intermédiation, comme le rappelle Sandrine Rui. Ces structures se trouvent prises entre deux feux, d'un côté par des citoyens et des activistes qui souhaitent agir rapidement, et de l'autre par des institutions qui avaient aussi pensé ces dispositifs participatifs pour moduler et nuancer les positions de ces associations face à d'autres points de vue. Cependant, Yves Sintomer note que des associations radicales comme OXFAM France et ATTAC France incluent dans leurs revendications la création d'assemblées citoyennes tirées au sort, et qu'au niveau local, une partie importante du tissu associatif se mobilise dans les démarches participatives institutionnelles lorsque celles-ci sont faites sérieusement. Ce qui manque cependant est une dynamique de *community organizing*, telle que pratiquée aux USA ou dans de nombreux pays du Sud global : une dynamique qui consiste à aider les couches subalternes à gagner en pouvoir d'agir (*empowerment*) en s'organisant de façon autonome. En France, la peur des contre-pouvoirs d'une part, la logique plus paternaliste de nombre d'associations et d'ONG d'autre part, constituent de forts obstacles, soulignés par des chercheurs comme Julien Talpin et Marie-Hélène Bacqué.

De façon plus générale, Loïc Blondiaux rappelle que les enquêtes quantitatives réalisées sur la population française reflètent une aspiration réelle à plus de participation tout en observant l'émergence d'une vision de plus en plus critique vis-à-vis des dispositifs déjà à l'œuvre, avec l'idée selon laquelle tout serait décidé d'avance. Il concorde avec Yves Sintomer pour affirmer que c'est surtout le référendum d'initiative citoyenne qui reste largement plébiscité, plutôt que des dispositifs fondés sur le tirage au sort. Ce dispositif de démocratie directe, qui correspond à la possibilité pour des citoyens de demander un référendum sans passer par le président de la République ou le Parlement, a émergé comme une demande importante du mouvement des Gilets jaunes.

Yves Sintomer souligne par ailleurs le développement de bureaux d'études, composés de professionnels de la participation, qui développent une véritable expertise sur le sujet en même temps qu'une éthique politique forte. ResPublica ou Missions Publiques figurent ainsi parmi les bureaux d'étude les plus respectés sur ce sujet au niveau européen. Cependant, nombre d'autres structures sont motivées par des impératifs surtout commerciaux et, plus encore, ne disposent pas d'une expertise aussi solide en matière de participation.

6. Principaux défis et obstacles

Pour les experts interrogés, l'avenir de la participation citoyenne en France apparaît soit sombre, soit incertain. Pour Loïc Blondiaux, approuvé par Yves Sintomer, si l'on observe un ensemble assez dynamique avec une multiplication des professionnels et l'émergence d'un véritable marché de la participation, les dynamiques politiques générales en

France vont, elles, dans un sens contraire. Ainsi la régression des libertés fondamentales, l'extension des dispositifs de répression et l'émergence d'une vision du monde marquée de plus en plus par l'extrême-droite minent les possibilités d'un environnement politique favorable à la participation. Les partis politiques n'apparaissent plus comme des relais fiables des demandes de participation, et les rares projets de réformes constitutionnels ne donnent pas une place centrale à cette question. Par ailleurs, l'institutionnalisation de la participation en France reste fragile et dépend encore fortement des stratégies à court terme des décideurs politiques, avec le risque de se voir renversée au fil des alternances.

Ilaria Casillo, elle, rappelle que la démocratie participative ne peut résoudre la crise de la démocratie représentative et lui servir de «médicament», car ce problème de

confiance envers la représentation ne peut nécessiter qu'une action sur les instances représentatives elles-mêmes. Pour elle, la démocratie participative est une évolution de la démocratie contemporaine, mais lorsque l'objectif est de s'attaquer au problème de la représentation et de la confiance, il faut alors s'intéresser avant tout aux partis et aux syndicats pour repenser politiquement ce que veut dire représenter, c'est à dire sortir du champ de la démocratie participative et porter davantage une réflexion sur les institutions représentatives.

Sandrine Rui, elle, estime toutefois que la place grandissante du CESE serait une première façon de rattacher les démarches participatives à une Chambre de la République, et en particulier à la démocratie sociale. Elle voit ici une piste potentielle dans la façon de penser les formes de participation citoyennes en lien avec les formes de la participation sociale des syndicats, des corps intermédiaires, de la société civile organisée. Si la première convention citoyenne sur le climat n'a pas eu les résultats escomptés, elle a quand même montré qu'il était possible de débattre de questions complexes dans un temps finalement assez court. Un saisissement plus volontaire de ces dispositifs par les politiques reste souhaitable et ne s'oppose pas fondamentalement à des exigences d'efficacité et de rapidité.

Yves Sintomer est quant à lui en fort désaccord avec l'argumentation d'Ilaria Casillo, qui semble trop marquée par la logique de l'institution qu'elle dirige, la CNDP, qui n'est que consultative et n'a pas de vocation représentative. La dichotomie représentation/participation est de plus en plus relativisée dans la littérature mais aussi dans la pratique, comme le montre l'exemple de la Convention citoyenne pour le climat, qui s'est comporté comme une nouvelle assemblée représentative, avec toutes les limites de cette expérience. De façon plus globale, les assemblées et jurys tirés au sort constituent une forme nouvelle de représentation politique, et ne peuvent être renvoyés purement et simplement du côté de la participation.

Enfin l'articulation entre la participation et la décision reste un obstacle majeur et complexe, fréquemment rappelé par tous les experts. Tant que cette question ne sera

pas affrontée, les institutions verront grandir la frustration face à ces dispositifs et assisteront à une fuite des citoyens incités à agir et se coordonner hors-cadres. Ilaria Casillo souhaite ainsi un système de reddition des comptes plus codifié, plus clarifié et plus concret, sans quoi le risque serait alors de «plus faire parler pour mieux faire taire». Elle insiste également sur la nécessité de construire davantage de passerelles avec des dispositifs non institutionnelles, tandis que Loïc Blondiaux appelle de ses vœux de véritables mobilisations pour empêcher une régression générale de la participation en France. Yves Sintomer concorde avec les deux experts précédents et avance que faute d'une réforme d'ampleur des institutions, incluant une forte dimension participative et la création de nouvelles formes de représentation citoyenne, des scénarios assez noirs pour la démocratie française risquent de devenir réalité. De ce point

de vue, le défi que représentent l'Anthropocène et la crise écologique, qui ne pouvaient pas être pris en compte lors de la fondation des régimes politiques électoraux, est majeur. Comment représenter les non-humains et les générations futures, comment basculer les institutions politiques vers le long terme plutôt que vers le court-terme électoral ? Ces questions se posent bien au-delà de la France, mais la défiance particulièrement forte vis-à-vis du système politique dans ce pays les rendent encore plus brûlantes.

7. Auteurs

Lionel Cordier est chercheur postdoctoral rattaché au CNRS et au laboratoire CRESPPA. Il travaille actuellement avec Yves Sintomer sur le projet européen PHCENIX relatif à l'utilisation des innovations démocratiques dans le cadre de la mise en œuvre du Green Deal européen. Il a réalisé une thèse de doctorat en sciences politiques sur la crise démocratique islandaise de 2008 et a également travaillé sur le boréalisme et les représentations de la blancheur nordique, ainsi que sur l'émergence du Parti Pirate islandais après 2012.

Yves Sintomer est professeur de science politique et membre du conseil d'administration de l'université Paris 8. Il est chercheur honoraire à l'Institut universitaire français, l'une des plus prestigieuses institutions françaises, et membre associé au Nuffield College, Oxford, et à l'Université de Neuchâtel (Suisse). Il a été invité comme chercheur ou professeur dans des universités prestigieuses telles que Harvard, Yale, University College London, Tsinghua University et Peking University, les universités de Francfort et de Berlin (Humboldt). Son dernier ouvrage s'intitule *The Government of Chance. Sortition and Democracy from Athens to the Present*, Cambridge University Press, 2023. Il a écrit sur la démocratie participative et délibérative, la représentation politique et la sociologie allemande et française. Ses écrits ont été publiés en 20 langues.

Ce rapport national fait partie du programme **Common Ground : Shaping Regions Across Borders**, avec huit pays participants. Le projet est initié et financé par la fondation Robert Bosch et mis en œuvre en étroite collaboration avec l'Institut nexus pour la gestion de la coopération et la recherche interdisciplinaire.

Mentions légales

Publiée par

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Germany
www.bosch-stiftung.com

Auteurs

Lionel Cordier, Yves Sintomer

Édité par

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Design

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
All rights reserved