

Les entretiens de la Gouvernance Publique

Réunion-webinaire du 16/4/2024 organisée par l'IFGP

Thème : *La démocratie citoyenne comme élément constitutif du processus de décision publique*

Invitée : **madame Catherine Trautmann**, ancienne Ministre, Députée européenne, Maire de Strasbourg

Texte du propos introductif exposé par madame Trautmann

1. Le mauvais état de la démocratie en France, un constat partagé et préoccupant

Les symptômes et les multiples pathologies des démocraties en Occident sont clairement identifiés : dévitalisation des institutions classiques de la représentation politique (assemblées parlementaires, médias, syndicats, partis politiques) ; défiance croissante vis-à-vis des élites sociales, intellectuelles et politiques ; désintermédiation des relations sociales et affaiblissement des corps intermédiaires ; brutalisation du débat public sur les réseaux sociaux comme dans les espaces de discussion les plus traditionnels ; poids de plus en plus important des groupes d'intérêts et des acteurs du monde économique et financier dans la décision politique ; montée en puissance des exécutifs ; régression des libertés publiques... ce processus de déconsolidation affecte toutes les démocraties occidentales.

Où le citoyen se retrouve-t-il ?

Plusieurs phénomènes commencent à nous inquiéter sérieusement qui démontrent que cela n'arrive pas qu'aux autres : la montée de l'extrême droite et ses succès électoraux comme la présence et les scores en croissance de Marine Le Pen en France mais pire, l'émergence d'une autre force politique aussi extrême qui dans la dernière élection présidentielle par sa radicalité xénophobe a fait passer M. Le Pen pour une modérée... S'ajoute à cela la montée du complotisme dans de nombreuses couches de la population et l'influence dans l'opinion des références et discours identitaires, alimentés par le ressentiment face à la perception d'un risque de dégradation sociale. Le garde-fou démocratique du ressaut électoral joue de moins en moins tant l'on assiste avec la progression continue de l'abstention à un véritable retrait civique qui, nouveauté depuis la crise covid, a marqué toutes les élections locales comme nationales ou européennes. Le mouvement des Gilets Jaunes a montré comme d'autres, émergés récemment en France, le mouvement des Places, Nuit debout, que la démocratie représentative classique ne répond plus à l'attente de parties significatives de la société en particulier la classe moyenne basse ou haute, ou les jeunes qui s'expriment dans les mouvements pour le climat, ou encore les invisibles, les non-insérés dans la démocratie.

2. Faire le constat du mauvais état de notre démocratie en France ne donne pas pour autant la clé des remèdes mais les défauts dessinent quelques pistes.

Certains ont tendance à être aveuglés par le système présidentiel et sa mythologie qui donne l'illusion que la démocratie fonctionne. Je pense au contraire que le régime est pervers car il renforce la tentation de court-circuiter le Parlement et l'élection est parfois utilisée comme un plébiscite. Le terme, avec la prétention qui l'accompagne, a été utilisé par l'ancien président Sarkozy, mais quand le président Macron ne fait pas campagne à l'occasion des récentes élections présidentielles, ou s'engage dans des processus de démocratie participative comme la convention sur le climat sans respecter totalement sa parole de transmettre sans filtre les recommandations de cette instance, il démontre l'impasse dans laquelle nous nous trouvons.

En effet à la revendication des Gilets Jaunes d'un référendum d'initiative citoyenne, signifiant à la fois une critique des dysfonctionnements de la démocratie représentative et un sentiment profond d'injustice, le Président a répondu par la « suppression de l'ENA » et un grand débat citoyen en 2019. Mais les grandes réformes attendues n'ont pas été au rendez-vous politique et social. Les chantiers de réforme de la Constitution censés renforcer et renouveler la légitimité de l'Etat de Droit n'ont pas été engagés, sauf l'inscription dans la Constitution du droit à l'avortement; le mode de scrutin majoritaire au résultat insuffisamment représentatif de la diversité d'opinions et de choix attend toujours d'être inscrite à l'ordre du jour ; aucune réforme permettant de mettre en place une démocratie délibérative n'est engagée, pourtant là où elle existe, elle a pu montrer qu'elle avait beaucoup d'intérêt pour permettre aux électeurs d'opérer leur choix en étant mieux informés tout en permettant « d'expérimenter la démocratie », non pas individuellement mais dans un groupe composé dans le respect de la représentativité. Je suis en effet très intéressée par l'expérience pratiquée en Oregon de la *Citizens Initiative Review*. Je retiendrai cet exemple comme piste de solution car elle a démontré sa pertinence notamment pour l'examen et la sélection de sujets législatifs soumis à référendum.

Deux phénomènes ont particulièrement impacté notre démocratie : **la crise des subprimes qui a littéralement entraîné une démoralisation civique par la prise de conscience du poids de la finance dans le gouvernement du monde et de nos vies.** La pulvérisation des risques de ce monde en impactant les plus fragiles a mis en lumière le cynisme d'un système qui ne fait que renforcer les inégalités. La crise de la démocratie a donc pris une tournure de crise de confiance, de « crédit » dont nous ne sommes pas sortis, comme la crise climatique le démontre avec une acuité renforcée. Mais elle prend de plus en plus la dimension d'une crise sociale de grande ampleur puisqu'elle englobe la situation de la pauvreté grandissante, des migrations quelles qu'en soient les causes.

La crise sanitaire constitue le second phénomène qui a ajouté la fragilité physique de la santé à celle économique. Si j'observe ce qui s'est passé dans notre pays, je constate que le gouvernement a choisi, une voie inverse de celle qui était souhaitée ou attendue par un grand nombre de français. Il a choisi la voie autoritaire, une gouvernance pyramidale où les maires ont été cantonnés à un rôle d'exécutant en binôme avec les préfets, plutôt que celle de la responsabilité en tant qu'acteurs des citoyens. Je reviendrai sur la question de la crise écologique.

Ce mode de gouvernance pyramidale d'autorité s'est exercé pour la réforme des retraites mais aussi dans le cas de la réponse par la force à l'agitation sociale. Le mépris affiché au début du premier mandat pour les élus locaux a entretenu le climat de délégitimation de la représentation électorale comme la remise en cause et la fragilisation des corps intermédiaires, partis et syndicats. J'y vois l'une des sources de la désignation des élus locaux et surtout des Maires comme victimes émissaires de la frustration sociale, du ressentiment et donc comme cibles d'expressions violentes qui s'adressaient d'abord à l'Etat et au Gouvernement. Pour la crise sanitaire, le recours systématique au conseil de défense a privé la représentation nationale d'une grande partie des informations et de la connaissance des décisions et de leur suivi réel au nom des français.

Oui la démocratie peut se renforcer si elle reste un devoir civique partagé, si elle est choisie et pratiquée, si elle se déploie à tous les niveaux de décisions, la question est celle du « COMMENT ».

L'ingénierie de la concertation a fortement progressé au cours de ces vingt dernières années dans le monde. Il existe désormais un répertoire d'instruments qui ont fait leurs preuves et peuvent être mobilisés par les gouvernements locaux et nationaux pour consulter, se concerter ou co-construire la décision avec les citoyens : budgets participatifs, jurys citoyens, *civic techs*, *conseils divers*, *autorités indépendantes*... Les technologies permettant de produire de l'intelligence collective ont également atteint leur pleine maturité. Il est désormais possible, à condition de s'en donner les moyens, de construire collectivement la décision, quel que soit le niveau de conflictualité préalable du public concerné. Oui, mais...

La diffusion massive de dispositifs participatifs suffira-t-elle à résoudre une crise démocratique d'une ampleur inédite ? Pourra-t-on y répondre sans réformer en profondeur nos institutions afin de redonner une place à la délibération et de rompre avec une pratique solitaire et exclusive du pouvoir, non représentative de la diversité des citoyens ? Faut-il attendre la refonte d'un système électoral aberrant, qui conduit à des distorsions insupportables dans le processus de représentation politique et remet en cause de fait la légitimité même des élus par une proportion infime et non-représentative du corps électoral, pour redonner du sens et accorder sa confiance à la représentation ?

3. La démocratie, locale ou pas, ne se décrète pas elle se construit ensemble.

Comme beaucoup de fervents praticiens de nouvelles formes de démocratie inclusive des citoyens et comme militante de la décentralisation, j'ai toujours considéré la démocratie locale comme le moyen par excellence d'associer les citoyens au processus de décision et d'abord en les invitant à coélaborer le « contrat » démocratique susceptible de lier les élus municipaux avec les citoyens dans une démarche de projet. Je crois en effet que la démocratie peut être un moteur de la transformation sociale et écologique et qu'elle est la condition indispensable à l'acceptation des contraintes à mettre en œuvre pour répondre au changement climatique.

J'ai commencé dans mon premier mandat avec les assemblées de quartier, véritables forums –happenings où se pressaient parfois plusieurs centaines de participants centrés sur l'écoute et le débat.

Puis cap sur les conseils de quartier pour la discussion et la concertation sur les projets de quartiers, et les instances consultatives qui ont fait florès au niveau national : le Conseil de Jeunes (14 à 18 ans) et le Conseil Consultatif des Résidents Etrangers, instance représentative et indépendante, consultée sur tous les sujets de préoccupation de leurs mandants (école, logement, mobilités, accès aux droits, etc...).

Nous avons voulu associer ceux qui n'avaient pas le droit de voter ou qui pouvaient tirer parti d'apprendre et expérimenter la démocratie pour participer à la vie de la Cité. Ont accompagné ces conseils consultatifs, la mise en place d'une charte Ville-handicap qui a permis aux associations de personnes handicapées de participer à la conception du tram de Strasbourg, une charte d'écologie urbaine qui a donné le cadre à une instance d'échange d'informations et de dialogue pour l'élaboration de préconisations environnementales entre habitants, industriels, associations de lutte pour l'environnement, Etat et collectivité, devenu le SPPPI.

Tout au long des mandats où j'ai appartenu à l'exécutif les avancées en matière de démocratie ont été un marqueur revendiqué et assumé de l'action municipale. De la démocratie locale nous avons passé à la démocratie de proximité, à la création d'un Forum Citoyen de 500 participants pour co-décider de la politique de développement durable, de nouvelles compétences pour être plus près des habitants et donner une représentativité aux conseils de quartier et aux conseils consultatifs. A la clef des formations et un travail permanent d'éducation populaire. Puis dans le dernier mandat le projet s'est transformé et a fait l'objet d'une longue et précise co-élaboration d'une charte de la démocratie participative, véritable règle de droits et obligations pour que la démocratie s'inscrive dans la régularité de l'ensemble de nos procédures, qu'elle permette aux citoyens non seulement de participer aux projets de leur quartier ou de la Ville mais aussi d'évaluer les politiques publiques, de mettre en œuvre un budget participatif et de mobiliser aussi leur expertise d'usagers et pas seulement la vigilance du contribuable ! Mais à deux reprises, au moment du changement de municipalité, j'ai dû constater que même élaborée patiemment dans le respect de la diversité et de la participation la plus large des citoyens, la démocratie participative restait fragile, facile à détourner, peu efficace à renouer un lien de confiance entre élus et citoyens et qu'à force de la sophistiquer dans une course en avant permanente, la démocratie locale risquait bien de provoquer l'effet contraire à sa promesse. Alors quelle solution ?

4. Il faut d'abord oser faire un constat lucide puis redéfinir la légitimité de la représentation citoyenne et associer les citoyens au processus délibératif qui laisse place aux avis contradictoires, par la négociation.

Je vous incite vivement à lire un ouvrage paru en 2023, de deux auteurs Manon Loisel et Nicolas Rio : *Pour en finir avec la démocratie participative*. Le titre est provocateur mais l'analyse est pertinente et stimulante. D'abord il y a le constat problématique que la démocratie participative n'est pas crédible si elle s'adresse aux mêmes et n'est pas représentative de la diversité et de ceux qui sont privés de parole, si elle est pilotée par les institutions et pour elles dans l'objet du débat citoyen, comme dans sa conduite et les conclusions tirées ; si elle est déléguée comme c'est le cas de plus en plus à des cabinets experts, et si malgré l'implication des citoyens participants et la valeur de leurs propositions celles-ci ne sont pas prises en comptes ou sont transformées, comme cela a été le cas dans le

débat citoyen pour le climat. Une remarque m'a particulièrement frappée, c'est la nécessaire attention initiale au vécu des citoyens et non à la volonté de leur imposer de trouver des solutions à des problèmes qu'ils n'ont pas formulé. C'est ce que cherchent à faire les initiatives de démocratie délibérative.

J'ai évoqué le RIC et l'Oregon Citizen's Initiative Review qui a instauré un RIC délibératif, dont la force tient à la validation de la délibération elle-même qui ne substitue pas à la décision politique mais l'éclaire et lui donne sens dans l'esprit des citoyens. Je pourrai aussi ajouter l'expérience des conventions citoyennes de la communauté germanophone de Belgique qui ont instauré également un mécanisme de démocratie délibérative. **Ce qui est intéressant dans ce type de démarche, c'est premièrement la représentativité des citoyens concernés, deuxièmement le temps qu'ils ont pour travailler à la formulation de la question qui sera soumise à l'ensemble des citoyens et troisièmement l'indépendance de travail qui leur est garantie.** Seul un groupe de parlementaires suit à distance leurs travaux, pour être prêts à les reprendre le cas échéant dans le circuit législatif. Ils sont accompagnés par des universitaires. Chacun est donc à sa place et chacun est légitime dans la représentation qu'il exerce. Trois données sont fondamentales pour que la démocratie permette réellement d'associer les citoyens aux décisions.

La première est de sortir de la dictature de l'urgence qui cumule les crises, réduit la spécificité et donc la compréhension même de la crise démocratique et justifie d'imposer une méthode et des solutions plutôt que de les co-élaborer dans un processus délibératif. C'est le cas des ZFE, et des mesures climatiques vécues comme des contraintes injustes. Le cas de l'usage de l'eau est longuement détaillé et je le crois emblématique après celui de l'énergie et des carburants qui a mobilisé Bonnets Rouges et Gilets Jaunes, puisqu'il suscite une forte controverse entre usagers agriculteurs, industriels et citoyens en plaçant les élus au cœur des divergences d'intérêts.

La seconde est de **pratiquer la négociation** plutôt que l'injonction. Le Maire est celui qui doit redonner le cap de l'intérêt général qui va de la potabilité de l'eau à la préservation de la ressource tout en assurant un partage accepté. Le Maire est bien le médiateur qui ne peut simplement se retrancher derrière son administration, les experts ou les lobbys, il ne peut en quelque sorte s'en sortir que par la négociation. Mais il doit être reconnu comme tel. Le tiers de confiance est celui ou celle qui va conduire la négociation. Je trouve que l'idée de remplacer l'injonction, qui promet la contrainte et le recours à l'autoritarisme, par la négociation est très forte et je suis persuadée que la clé d'une transition acceptable se trouve là au plan local comme au plan national.

La troisième est la nécessité de redéfinir et revalider la **charge de représenter** et cette charge vaut pour tous les acteurs. Il est indispensable de sortir des panels où se retrouvent des citoyens tirés au sort ou désignés qui ne sont pas représentatifs de la diversité mais reproduisent le milieu social qui a les manettes et qui vote, mais surtout qui n'ont pas la capacité d'être représentatifs d'un collectif comme le sont les corps intermédiaires. Ce qui les place dans une position d'inconfort. Surtout quand ce sont les élus qui leur disent ce qu'ils ont à faire...

Il est tout aussi nécessaire de replacer les autres acteurs élus et administration dans une responsabilité propre et comprise des citoyens. La méthode de désignation des citoyens est à questionner aussi car elle doit garantir un équilibre entre les différentes composantes de la société et permettre à chaque citoyen contributeur de comprendre et assumer sa mission. Cette démarche rejoint la méthode des grandes négociations sociales et elle peut être un chemin pratique vers une démocratie sociale et écologique.

En fait il s'agit tout simplement de mettre en œuvre, selon un calendrier et des objectifs adoptés en commun, la méthode la plus adaptée au sujet et au niveau de délibération, et qui laisse place à la négociation pour partager le pouvoir de décider.