

Débat inspirant

Les bases et les cadres de la participation citoyenne

Pierre-Yves Guihéneuf, Délégué général de l'ICPC

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

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



**concertation
&
participation citoyenne**

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

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

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



La revendication participative

La ville et les politiques urbaines

Une demande de participation des citoyens aux choix publics

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



L'opposition aux grands projets

Les grands aménagements
l'environnement
le cadre de vie

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

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

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

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

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

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




La gestion des biens communs

L’eau, la biodiversité, le climat...

La nécessité de coordonner des décideurs multiples

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



Les initiatives citoyennes

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

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

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

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

Démocratie...

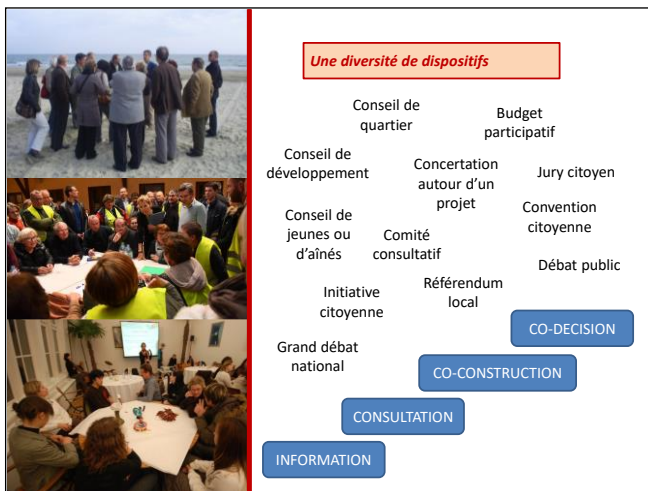
- participative
- délibérative
- d’interpellation
- ...

Des apports théoriques

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



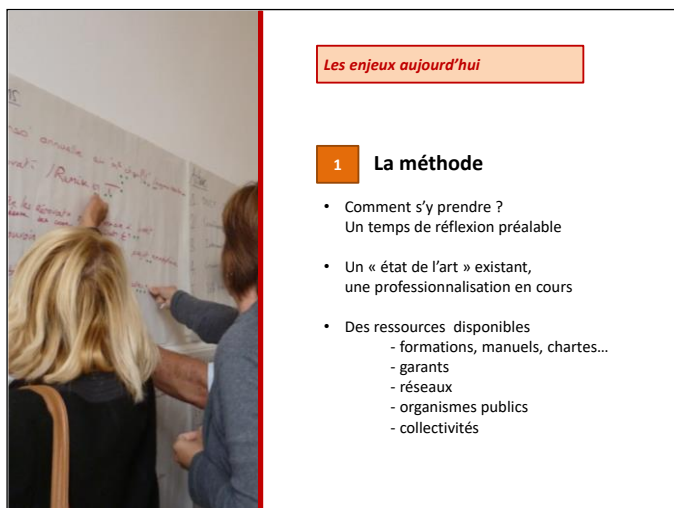
John Dewey Saul Alinsky Elinor Ostrom Jürgen Habermas



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

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

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



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

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



Les enjeux aujourd'hui

2 Les acteurs

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



Les enjeux aujourd'hui

3 Les effets

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

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

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

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