Nouvelle dynamique et nouveaux instruments

Le Dialogue franco-allemand 2018 a discuté des idées pour assurer une participation citoyenne efficace

Par Susanne Gehrig*

» Le dialogue entre citoyens devrait être davantage que le simple rassemblement d'opinions diverses. Dans le cadre du 20ème *Dialogue franco-allemand – Penser l'Europe de demain* qui a eu lieu début juin 2018, des multiplicateurs de la politique, des médias, de l'économie et de l'industrie de France, d'Allemagne mais aussi d'autres pays européens ont discuté de la manière d'y parvenir. Ce Dialogue a été fondé en 1999 par l'ASKO EUROPA-STIFTUNG dans le but d'établir un forum de discussion franco-allemand qui rassemblerait les débats nationaux sur l'avenir de l'Europe. Partenaire du Dialogue, l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg soutient cette série de manifestations depuis ses débuts.

L'engagement des citoyens en faveur de l'Europe n'est pas une idée neuve, c'est au contraire un thème récurrent depuis déjà de nombreuses années. L'on vante ainsi les mérites d'une « Europe des citoyens », en réaction au prétendu déficit démocratique de l'Union européenne et comme remède contre l'écart grandissant qui sépare les citoyens de la politique. Dans la plupart des domaines, le niveau européen constitue pour la participation citoyenne le niveau de décision le plus éloigné des individus, dans lequel les obstacles pratiques et intellectuels au processus délibératif se révèlent particulièrement importants, si l'on en juge par des critères tels que la distance physique qui sépare les citoyens européens, le fait de surmonter les barrières linguistiques ainsi que le niveau élevé de complexité et d'abstraction des processus et des thèmes abordés. Ces dernières années, la crise du modèle représentatif à l'échelon européen s'est étendue à de nombreux pays membres ainsi qu'à leur politique nationale. Le populisme (de droite), les fake-news et les discours de haine, les théories du complot, la crédibilité de la presse, parfois accusée d'être « mensongère », et le soi-disant monopole des médias établis et du « système » de même que le sentiment d'exclusion de ceux qui sont de l'autre côté sont l'expression de cette crise et attisent le succès électoral des mouvements extrémistes et anti-système. Il est donc temps de réfléchir à de (nouvelles) méthodes de participation. Mais comment organiser de tels processus de participation de telle sorte qu'ils soient inclusifs et représentatifs ? Comment peuvent-ils atteindre un niveau de réflexion qui soit à la hauteur de la complexité des thèmes en jeu et des procédures ? Comment peuvent-ils prétendre à une légitimité et trouver leur place dans le processus politique ?

Bien qu'il existe depuis longtemps déjà un réel engagement des représentants des citoyens européens, un vent nouveau souffle aujourd'hui grâce à Emmanuel Macron et ses « consultations citoyennes ». Le souhait d'expérimenter de nouvelles formes et d'amener davantage de dynamique semble ainsi se frayer un chemin en Europe. La désaffection pour la politique, la distance entre les processus de décision européens et le quotidien des citoyens, le sentiment d'un manque de représentativité et de légitimité, le mécontente-

* Susanne Gehrig travaille à l'Institut franco-allemand depuis avril 2012. De par son activité à l'Université de Mannheim à la chaire de philologie romane, elle était déjà affiliée à l'Institut depuis octobre 2002.

© ASKO EUROPA-STIFTUNG

Discussion lors du 20e Dialogue franco-allemand d'Otzenhausen

ment des citoyens face à l'incapacité des décideurs à Bruxelles et à Strasbourg à résoudre les problèmes – tous ces éléments correspondent à la réalité politique actuelle et font ressortir la question du bon dosage entre « représentation » et « participation » de façon toujours plus pressante.

L'insertion du thème dans le cadre du Dialogue franco-allemand

Le Dialogue franco-allemand (DFD) d'Otzenhausen constitue en lui-même, depuis ses débuts il y a de cela 20 ans, un instrument de participation et d'engagement des citoyens dans et pour l'Europe. Comme les années passées l'ont démontré, ce qui fait sa valeur particulière, c'est la corrélation entre une haute exigence en matière de contenu, la discussion de ces contenus sur place entre experts et hommes de terrain venus de toute l'Europe, et la communication des résultats à des décideurs du monde politique et de la société civile dans un format qui en assure la visibilité et qui en garantit à long terme l'impact sur les débats publics. Pour ses vingt ans d'existence, et avec pour toile de fond les débats sur la participation citoyenne en Europe, le Dialogue a été consacré cette année au thème éminemment actuel de la participation démocratique directe en Europe, sous le titre : *Participation citoyenne dans l'UE : Of the people, by the people, for the people?* Des représentants engagés des structures de base de la société civile européenne, des personnalités scientifiques de premier plan et des activistes en faveur des processus de participation se sont retrouvés du 6 au 8 juin 2018 à l'Académie européenne d'Otzenhausen pour discuter en ensemble les différents aspects et pour confronter différentes expériences, afin de communiquer des messages essentiels dans les débats publics européens.

L'attention s'est portée d'une part sur les élections européennes de 2019 et sur la « refondation » de l'UE entreprise par le président Macron, et d'autre part sur le rôle particulier que pourraient jouer les processus de participation comme par exemple le dialogue citoyen ou bien la gouvernance en réseau dans le rapprochement sociétal, dans la mobilisation et dans l'appropriation des espaces européens transnationaux le long des frontières intérieures européennes, en complément des formes établies dans le cadre national de la démocratie représentative. Les principaux thèmes discutés dans les groupes de travail concernaient notamment :

a) les aspects normatifs des instruments de participation et de démocratie directe

b) les nouveaux instruments destinés à mobiliser et à rendre les citoyens actifs

c) le potentiel des formes établies de l'engagement citoyen au sein de l'UE dans le développement de la participation citoyenne formalisée.

Principaux résultats des discussions menées en groupes de travail et en plénière

D'abord, les débats ont identifié différents niveaux de participation, mettant en évidence différents champs d'action. Quelques « règles d'or » pour une participation citoyenne efficace ont pu être énoncées, qui peuvent être employées au cas par cas. Mais il convient au préalable d'établir une différence fondamentale entre deux formes de participation qui se distinguent l'une de l'autre :

a) la participation structurée : plutôt formelle et encadrée par des instruments et des règles,

b) la participation non-structurée : plutôt informelle et liée à l'affectif, et où l'engagement politique est souvent né d'un climat lié aux émotions profondes (mouvements politiques comme par exemple « Pulse of Europe »). Cette forme de participation se distingue par une forte motivation, un marketing sans ressources, un recrutement ouvert, une organisation autonome ainsi que par une éventuelle difficulté à formuler ses souhaits et à communiquer auprès des instances appropriées.

Ensuite, il n'existe pas « UN » instrument pour toutes les formes que peut adopter la participation citoyenne. L'instrument participatif doit en revanche être adapté à chaque besoin, à chaque cas de figure. Les deux formes définies ont cependant en commun le désir de réaliser quelque chose qui aille dans le sens de l'intérêt général. Considéré du point de vue de l'efficacité et de la durabilité, une forme de « participation structurée » est certainement plus judicieuse, si elle est conjuguée à un management (plus ou moins) professionnel de la structure participative. Pour assurer une participation structurée, l'on pourrait donc énoncer un « plan en quatre étapes » (répondant à quatre questions) :

1. Objectif : pourquoi faisons-nous cela ? Les critères importants ici sont les suivants : information, transparence, participation aux processus de décision, capacité à dialoguer, valeur accordée, acceptation, assurance de qualité.

2. Forme : comment les choses sont-elles organisées ? (par exemple sous forme de débat avec un animateur ou plutôt de brainstorming).
Ce que l'on nomme « cellule de planification » représente une manière possible de créer un dialogue citoyen. L'on peut citer d'autres instruments de méthode destinés à mener des dialogues citoyens, par exemple : groupes cibles, tables rondes ou ateliers. L'on retient en tout cas qu'il est certainement approprié de recourir à des formes créées sur mesure pour mener des dialogues citoyens axés sur un résultat précis.

3. Participants : qui doit-on inviter ? (par exemple choisir des citoyens au hasard ou bien sélectionner clairement des participants de manière à constituer le groupe le plus divers possible avec les opinions les plus variées).

4. Résultat : à quoi cela doit-il aboutir ? (par exemple avis, recommandations).
La question déterminante est celle de savoir ce qu'il adviendra de l'avis qui aura été formulé. Le conseil municipal doit prendre en considération l'avis remis et à tout le moins échanger sur le sujet lors d'une séance de conseil municipal, et montrer pourquoi certaines recommandations formulées dans l'avis ne peuvent pas être prises en compte.

Il existe une sorte de catalogue standard de règles (les « règles d'or ») et de recommandations concernant le processus de participation citoyenne, à partir lequel certaines villes travaillent. Ces orientations en matière de participation des citoyens, le plus souvent spécifiques à une ville, comportent entre autres les points suivants :

- Il doit y avoir un mandat clair.

- Il convient de vérifier avant toute chose que la suite sera assurée : une fois publiés, que deviennent les résultats et s'inscrivent-ils dans les processus politiques en cours ?

● Mettre en place des « rails » : les conditions de participation doivent être d'emblée claires (de quoi s'agit-il ? De « si », de « comment » ou de « qui » ?). Ce sont là des critères importants qui demandent à être pris en compte afin d'aiguiller les discussions sur la bonne voie et d'éviter de se perdre dans des méandres inutiles.

● Quels participants inviter et dans quelle constellation (tout dépend du thème) ?

● De quelles ressources (en moyens financiers et en personnel) dispose-t-on ?

● Comment organiser la communication autour du dialogue citoyen ? Comment gérer les invitations (cela dépend souvent des participants) ?

● Gérer l'« après » : l'on doit être conscient du fait que la participation a aussi des conséquences, d'une part qui prennent la forme d'un surcroît de charges administratives et d'autre part qui engendrent une gestion des attentes (les citoyens attendent que les promesses soient tenues).

En dépit des nombreux avantages que présente une participation structurée, l'on ne doit cependant pas oublier de mentionner que, dans certains processus de participation, il peut simplement s'agir de conseiller et d'informer les citoyens. Tous les dialogues citoyens ne sont pas de véritables consultations. La participation citoyenne représente souvent aussi pour les villes une sorte de « management de crise » préalable, c'est-à-dire une action de prévention destinée à anticiper les voix contraires en intégrant les citoyens dès l'origine au processus de décision, et à éviter ainsi des protestations ultérieures plus fortes. Mais parfois, l'implication des citoyens joue précisément sur cela : elle peut être « motivée par la contestation » et apparaît alors d'abord comme la réaction à une fronde des citoyens (participation comme « thérapie »).

Résumé

Pour récapituler, on peut retenir que la participation citoyenne fonctionne mieux que ce que ses détracteurs les plus virulents ne l'avaient supposé, même si se posent des problèmes quant aux suites à y donner et quant à sa légitimité démocratique. Il est essentiel de non seulement de mener une réflexion qui prenne en compte les problèmes, mais encore de repolitiser les débats. Les consultations citoyennes devraient toujours représenter une valeur ajoutée, et pas seulement se faire l'écho de l'opinion professée par des experts. En outre, des formes hybrides de participation des citoyens peuvent elles aussi avoir tout leur sens, c'est-à-dire des formes combinant délibération citoyenne et démocratie directe (voir ce qui se fait en Suisse, où un système représentatif peut élaborer des contre-propositions plus modérées en réponse à des référendums, qui recueillent alors le plus souvent l'approbation de la population). Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il convient d'intégrer les opinions radicales dans les processus de délibération. De telles opinions peuvent se montrer tout à fait utiles en révélant certaines difficultés, quand bien même elles constituent un élément perturbateur éventuellement difficile à accepter. Ceux qui veulent régler un conflit doivent se rencontrer personnellement, l'échange ne peut pas passer par une plateforme en ligne. Qui plus est, il est capital de structurer les débats, au besoin par une forme de modération et d'animation, et de mettre à disposition des participants du matériel d'information. Europolis a montré que les Européens peuvent très bien discuter ensemble des questions européennes, même si la légitimité des processus de participation ne cesse d'être mise en question et que la recherche n'en est encore qu'à ses débuts.