

Fiche 5:

## DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DÉLIBÉRATIVE : QUELQUES CONCEPTS ET EXPÉRIENCES

La démocratie participative est une forme d'exercice du pouvoir qui vise à faire participer les habitants d'un territoire aux décisions politiques. Elle a d'abord été utilisée en France dans les projets d'urbanisme et d'environnement, notamment à travers les concertations et les « débats publics » organisés par la Commission nationale du débat public<sup>(1)</sup>. Elle s'étend maintenant à d'autres champs, notamment ceux des projets de territoire et de la santé.

Aujourd'hui, le Grand débat national constitue en France une expérience de démocratie participative d'une ampleur inédite, de par son périmètre (tous les citoyens résidants en France sont concernés) et de par l'ampleur des thématiques débattues.

(1) Quelques informations sur la Commission nationale du débat public ici : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission\\_nationale\\_du\\_d%C3%A9bat\\_public](https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_nationale_du_d%C3%A9bat_public), ou sur son site Internet : [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr).

### DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE : DEUX LOGIQUES DIFFÉRENTES

« Les premiers théoriciens de la démocratie participative sont américains. Il s'agit de Carole Pateman, C.B. Macpherson ou Benjamin Barber. Ils s'inscrivent dans une filiation philosophique qui est d'abord celle de Jean-Jacques Rousseau et de John Stuart Mill. Ils fondent leur démarche sur une critique de la représentation et font *a contrario* de l'engagement de chacun dans les affaires de la cité une condition de la liberté et de l'épanouissement individuels. Ils pensent la participation, à l'instar d'Hannah Arendt, dans des termes proches de ceux prévalant dans la démocratie athénienne, et préconisent, dans le sillage du philosophe pragmatiste américain John Dewey, la formation d'un « public actif », capable de déployer une capacité d'« enquête » et de rechercher lui-même une solution adaptée à ses problèmes. « La citoyenneté, souligne Benjamin Barber, doit être conçue dans la "démocratie forte" qu'il appelle de ses vœux comme une "façon de vivre", dans le cadre d'une "communauté démocratique" vivante, d'un "nous" constamment recréé par la discussion. Cette participation est surtout pensée à l'échelle locale, même si les nouvelles technologies d'information et de communication peuvent laisser envisager une possibilité de participation à distance. En préconisant

également la rotation des postes et la désignation des représentants par tirage au sort, Barber se veut aussi fidèle à l'idéal de la démocratie athénienne.

**Selon cette première source d'inspiration, ici brièvement résumée, l'enjeu principal de la participation porte sur la formation d'une citoyenneté active et informée.** Cet idéal de démocratie participative est opposé au fonctionnement ordinaire des sociétés de masse modernes : « Les masses font du bruit, écrit Barber, les citoyens délibèrent ; les masses ont un comportement, les citoyens agissent ; les masses se heurtent et se croisent, les citoyens s'engagent, partagent et contribuent. » Face à des démocraties libérales représentatives accusées de favoriser l'apathie politique du plus grand nombre à des fins de conservation de l'ordre existant, il importe dans ces conditions que le maximum de personnes puisse être impliquées dans des activités de participation. Il importe en particulier que puisse réapparaître dans cet espace public de discussion [...] des citoyens que l'ordre libéral moderne maintient ordinairement en lisière de la chose publique.

Cette motivation de la participation reste aujourd'hui vive, notamment dans les multiples expériences qui tentent d'impliquer localement les publics fragiles, principalement en milieu populaire. Qu'il s'agisse d'ateliers populaires d'urbanisme, de groupes de "qualification mutuelle", d'"Université du citoyen" ou de "théâtre forum", différentes techniques sont mobilisées pour produire des effets de politisation auprès de ces groupes. [...] Cette finalité de la participation se retrouve surtout dans les multiples initiatives qui cherchent à renforcer les capacités d'expression et d'action de leurs participants et qui ne sont pas suscitées cette fois par les pouvoirs publics.

**Depuis une vingtaine d'années, une autre formulation de l'idéal participatif a commencé à émerger avec un succès croissant dans le monde anglo-saxon, autour du concept de "démocratie délibérative".** Ce courant, inspiré de Jürgen Habermas et de John Rawls, développe l'idée selon laquelle en démocratie "la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux". Ces auteurs tracent les contours d'une **définition procédurale de la légitimité dans laquelle celle-ci ne repose plus seulement sur la nature de l'autori-**

**té qui prend la décision mais aussi sur la manière dont elle est produite, sur la procédure dans laquelle elle s'inscrit.**

L'accent est mis ici d'une part sur la capacité de la délibération à fonder la légitimité de la décision, et d'autre part sur les compétences déployées par les participants à la discussion, leur aptitude à former des arguments rationnels susceptibles de convaincre l'autre et de s'inscrire dans un processus de "compréhension intersubjective", préalable à une "entente rationnellement motivée", selon les termes utilisés par Habermas. Cette démocratie délibérative suppose, en pratique, que différentes conditions soient remplies afin que la "force du meilleur argument" puisse prévaloir dans l'échange. Elle exige en premier lieu des participants actifs, orientés vers l'entente et ouverts aux arguments de l'autre, dessinant une figure de *l'homo politicus* aux antipodes de celle qui a été placée au centre des démocraties néolibérales actuelles, à savoir celle d'un individu minimalement intéressé par les affaires publiques, aux préférences stables et attaché à la défense exclusive et résolue de ses intérêts ».

Extrait du livre de Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil/La République des Idées, Paris, 2007, pp.39-42.

Comme on peut le comprendre à travers les fondements philosophiques présentés dans l'encadré ci-dessus, les finalités de la participation sont très différentes selon que l'on se réfère à la « démocratie participative » ou à la « démocratie délibérative ». Comme le dit Loïc Blondiaux dans un *entretien réalisé à l'École normale supérieure de Lyon et que l'on peut lire en ligne*, « Dans le premier cas, la participation favorise l'engagement politique et le pouvoir d'agir des citoyens, ce que les anglo-saxons appellent *l'empowerment* des individus. Dans le deuxième cas, la démocratie est renforcée grâce au gouvernement par la discussion. L'enjeu est de parvenir à des solutions d'intérêt général par l'échange et la confrontation d'arguments, au moyen d'un processus de délibération conduit rationnellement et équitablement. On peut résumer ainsi ces deux objectifs : dans un cas il s'agit de fabriquer de « bons citoyens » (concernés, informés, actifs), dans l'autre il s'agit de fabriquer de « bonnes décisions » (rationnelles et bien acceptées).

Ce sont deux logiques différentes qui, dans les expériences de mise en œuvre de l'idéal participatif, peuvent être combinées. »

## **Quelques exemples de modalités participatives et délibératives : le jury citoyen et le sondage délibératif**

**Un jury citoyen** est un groupe de personnes (on parle souvent de « mini-publics ») tirées au sort et mobilisées pendant plusieurs jours pour formuler — à l'aide d'un apport de formation et d'informations de la part d'experts — une série de recommandations concernant un problème de politique publique. Inspirés du jury criminel et des conférences de consensus médicales, les jurys citoyens sont souvent convoqués pour résoudre des situations de controverses.

Un exemple intéressant de jury citoyen est celui organisé dans le cadre d'un débat public organisé par la CNDP sur le projet de stockage et d'enfouissement profond des déchets radioactifs (le projet CIGEO) dans la Meuse. Le débat public étant devenu conflictuel au point que les réunions ne pouvaient plus se tenir, cette solution (accompagnée d'un dispositif numérique) s'est, en quelque sorte, imposée.

Ici vous trouverez toutes les étapes de l'organisation de ce jury citoyen, y compris une vidéo retraçant tout le processus :

<https://www.debatpublic.fr/conference-citoyens-projet-cigeo>

Pour aller plus loin sur le sujet, vous pouvez lire cet article sur « portées et limites du jury citoyen » ici : <https://www.cairn.info/revue-politix-2009-2-page-189.htm>

**Le sondage délibératif** est une autre méthode intéressante qui peut s'appliquer autant localement qu'à l'échelle planétaire. Elle consiste à concilier la technique des sondages avec la délibération. Il s'agit de constituer aléatoirement un échantillon représentatif d'une population, puis de le réunir en un lieu. Les participants sont ensuite abondamment informés (de manière neutre et contradictoire) sur le problème en débat et s'en suivent des phases intensives de discussion par petits groupes. Les participants répondent ensuite à un questionnaire qui satisfait deux valeurs démocratiques fondamentales, la représentativité et la délibération.

Un exemple récent de sondage délibératif est celui du « débat planétaire sur le climat et l'énergie » organisé en amont de la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP 21) : <https://www.debatpublic.fr/debat-citoyen-planetaire-world-wide-views-climat-lenergie>

Dans un même jour, le 6 juin 2015, 97 débats ont été organisés dans 76 pays. Dans chaque pays, cent citoyens tirés au sort ont participé à une journée d'information et de délibération leur permettant de se forger une opinion et de donner leur avis sur cinq sujets-clés des négociations de la COP21 qui a eu lieu quelques mois plus tard, en décembre 2015 à Paris. Ces rencontres ont débuté dans les îles du Pacifique et se sont conclues sur la côte Ouest des Amériques. Toutes les délibérations étaient retransmises en direct et les résultats – les opinions « éclairées » des échantillons représentatifs des populations de 76 pays du monde – ont été présentées aux chefs d'États participants à la COP21.

Les sondages délibératifs peuvent également avoir une portée plus décisionnelle, souvent dans des périmètres plus restreints, à l'image des « town meetings » de la Nouvelle-Angleterre (où le peuple s'assemblait en un même lieu pour discuter et décider sur des questions relatives à la communauté). Dans [cet article](#), on peut trouver un grand nombre d'exemples de sondages délibératifs dans le monde.

## Les démarches participatives dans le monde

La France ne fait preuve d'aucun dynamisme particulier en matière de démocratie participative, elle n'est à l'origine d'aucune invention particulière et, en terme de pratiques, est même en

retard par rapport à de nombreux pays. Les jurys citoyens tirent leur origine de pratiques allemandes et américaines, les conférences de consensus ont été mises au point à la fin des années 1980 au Danemark, le budget participatif est né au Brésil à Porto Alegre et la Commission nationale du débat public s'inspire directement d'une institution québécoise similaire (le BAPE, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement).

En effet :

→ En 1971, le tirage au sort est réintroduit en politique simultanément en Allemagne et aux États-Unis avec l'organisation de jurys citoyens.

- **Jurys citoyens** à Wuppertal (Allemagne), où le professeur Peter Dienel avait créé, dès le milieu des années 1970, les premières « cellules de planifications » (Planungszelle).
- Depuis, à Berlin par exemple, des *Bürgerforum* (forums civiques) sont organisés depuis 2001 dans 17 quartiers de Berlin pour attribuer à des projets locaux une enveloppe de 500 000 euros par quartier. Ils sont constitués pour majorité d'habitants tirés au sort (quelle que soit leur nationalité) auxquels se joignent des représentants d'associations locales.
- Aux États-Unis, les *Citizen juries* sont créés 1974, à l'instigation du politologue Ned Crosby;

→ En 1989, la ville de Porto Alegre (Brésil) élabore une expérience fondatrice de **budget participatif** (voir encadré ci-dessous).

→ À la fin des années 1980, les pays scandinaves mettent au point les premières conférences de consensus. La plus connue est mise au point par le Danish board of technology, un organe du Parlement danois en 1987.

Le principe des **conférences de consensus**, fréquemment utilisées dans des pays comme le Danemark ou le Canada, permet de tester différents scénarios sur des sujets polémiques et de voir celui lequel emporte l'adhésion des citoyens. L'objectif est de mesurer le plus finement possible la nécessité et l'acceptabilité d'une réforme et de dégager le socle consensuel le plus large possible pour l'avenir. Si les instances décisionnaires ne suivent pas les conclusions de la conférence, elles sont tenues *a minima* d'en fournir les justifications. Les Parlements de certains pays du Nord de l'Europe y ont ainsi fréquemment recours, notamment au Danemark : les OGM (1987), la pollution de l'air (1990), la surveillance électronique (2000), les péages d'autoroute (2002), etc.

S'il s'agit du même principe que les jurys citoyens, les conférences de consensus ont généralement une portée nationale là où les jurys citoyens ont souvent une portée locale.

## **Le budget participatif à Porto Alegre<sup>1</sup>**

En 1988, le Parti des travailleurs (PT) gagne les élections municipales de Porto Alegre, capitale d'un État du Sud du Brésil d'un million et demi d'habitants. En 1989, dans un contexte financier et politique difficile, la nouvelle municipalité invente une nouvelle façon de déterminer les priorités budgétaires en associant les citoyens à leur définition : c'est le budget participatif. Les habitants sont invités à se réunir par quartier pour définir ce qu'ils considèrent comme les projets prioritaires à financer puis élisent des délégués qui siègent au Conseil du budget participatif (réuni une fois par mois) pour finaliser la synthèse des propositions et négocier avec l'administration municipale. L'expérience est un succès et les classes populaires se mobilisent pour faire valoir leurs voix. La participation s'accroît d'année en année et de nombreuses municipalités brésiliennes puis latino-américaines s'en inspirent. Le budget participatif modèle « Porto Alegre » est un instrument de redistribution ainsi que, dans le contexte latino-américain, de lutte contre le clientélisme et la corruption.

## **La convention constitutionnelle irlandaise (2012-2014)**

La République d'Irlande a organisé entre 2012 et 2014 une *Convention constitutionnelle* impliquant des citoyens tirés au sort. L'objectif consistait à faire émerger des recommandations de réformes de la Constitution. La Convention était composée d'un président, de 33 élus et 66 citoyens tirés au sort. Suivant le même type d'organisation que les conférences de citoyen, cette assemblée mixte s'est déroulée sur 10 week-ends, subdivisés en trois moments : présentations par des experts, débat entre groupes opposés sur le sujet en question et discussions en petits groupes avec des facilitateurs.

(1) Source : [https://www.ekopedia.fr/wiki/D%C3%A9mocratie\\_participative](https://www.ekopedia.fr/wiki/D%C3%A9mocratie_participative).

Les recommandations ont été soumises au gouvernement, ce dernier choisissant de les accepter, de les rejeter ou de les soumettre à référendum. Le résultat le plus spectaculaire de cette convention, à ce jour, est la *légalisation du mariage homosexuel* (62% de voix favorables), recommandée par la Convention, après un référendum national en 2015. (cf. fiche sur le RIC)

L'expérience a été reconduite en 2016 avec la mise en place de l'*Irish Citizen Assembly*, mais composée cette fois-ci des seuls citoyens tirés au sort, abandonnant de la sorte le modèle d'une composition mixte.

Parmi les sujets discutés par cette nouvelle assemblée, les citoyens tirés au sort étaient invités à faire des propositions sur l'avortement. Suite aux cinq week-ends de délibérations, c'est l'option de l'abrogation de la disposition constitutionnelle interdisant le recours à IVG qui a été plébiscitée par la majorité des participants. Le 25 mai 2018, la question a fait l'objet d'un *référendum* entraînant la validation de cette mesure d'abrogation.

## **Le processus de révision de la constitution en Islande (2010-2012)**

L'Islande elle aussi a eu recours à ce format pour son *processus de révision de la Constitution* (2010-2012) mêlant assemblée tirée au sort et élection de citoyens indépendants des partis. Des interactions délibératives via les réseaux sociaux ont également été organisées pour *inclure un maximum de citoyens*. Le résultat, proposant d'amender divers articles de la Constitution (par exemple la reconnaissance des ressources naturelles du pays comme propriété publique) a été approuvé par référendum, mais finalement ignoré par le Parlement après un changement de majorité en 2013. À l'heure actuelle, malgré les pressions émanant de la société civile, le projet de réforme est toujours gelé.

---

## LES EXPÉRIENCES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN FRANCE :

La France a instauré plus tardivement – et en général de manière « forcée », le plus souvent pour faire face à une forte conflictualité – des premiers processus de participation citoyenne :

- de consultation (loi de 1976 sur l'aménagement du territoire, la loi Bouchardeau de 1983 « relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement », référendum local). A ce sujet, l'enquête publique est en passe d'être réformée par le gouvernement actuel. Si l'on trouve peu d'article de presse sur le sujet, il peut s'agir d'une réforme importante d'un point de vue de la démocratie ;
- puis de concertation et de débat public (loi Barnier de 1995 « relative au renforcement de la protection de l'environnement » et instituant la Commission nationale du débat public (CNDP) et loi Vaillant de 2002 sur la démocratie de proximité, instaurant notamment les conseils de quartier et conférant à la CNDP le statut d'autorité administrative indépendante (AAI). En 2007, le Grenelle de l'environnement a également marqué une avancée dans le domaine. Plus récemment, les ordonnances du 3 août 2016 dans le cadre de la « loi Transition énergétique pour une croissance verte » élargit les compétences de la CNDP et rend plus accessible ses possibilités de saisine, en baissant notamment les seuils de saisine obligatoire et en créant un droit d'initiative citoyenne.

De manière générale, le champ de la concertation est en plein développement en France. En effet, afin de prévenir de potentiels conflits, les concertations sur les projets de construction et

d'aménagement, se développent également en-dehors de toute obligation légale (on pense notamment aux projets éoliens ou aux plans locaux d'urbanismes (PLU) qui sont de plus en plus « co-construits » avec les citoyens). Les concertations s'étendent désormais à d'autres domaines, à commencer par la santé avec la « médecine participative ».

Le dispositif des **budgets participatifs** existe en France depuis les années 2000. À la fin de l'année 2017, 47 communes françaises de toutes tailles disposaient d'un budget participatif, elles n'étaient que six avant 2014. **Les budgets participatifs concernent aussi les régions** (Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais) **et les lycées** (la Région Poitou-Charentes est précurseur mais il s'est développé dans d'autres régions). Pour en savoir plus, aller sur le site <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/>. Concernant les lycées, un article intéressant sur l'expérimentation dans le Nord-Pas-de-Calais est accessible ici : <https://www.cairn.info/revue-participations-2014-2-page-207.html>

**La notion de « jury citoyen »** est entrée dans le débat public français en 2002 lors de la campagne de Ségolène Royal et a connu à cette époque de nombreuses critiques. La première collectivité à l'avoir mis en place est la Région Poitou-Charentes, en 2008. Ce premier jury citoyen régional a rassemblé 26 personnes représentatives de la population picto-charentaise, pour évaluer les actions initiées par la Région pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Le jury a remis au Conseil Régional réuni en séance plénière l'avis qu'il a élaboré au cours de ces quatre journées d'auditions et de délibération. La Région Poitou-Charentes a ensuite indiqué, point par point et publiquement, les suites données aux propositions du jury citoyen.

---

## POUR ALLER PLUS LOIN

Pour en savoir plus, tous les articles et livres écrits sur le sujet sont recensés sur le site du Groupement d'intérêt scientifique (GIS) : « Démocratie et participation ». On peut y faire une recherche par mot-clé : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/dr/> et y trouver de nombreux ouvrages, articles, thèses, en libre accès. Les auteurs incontournables en France sur le sujet sont : Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, Julien Talpin, Guillaume Gourgues, Catherine Neveu, Francis Chateauraynaud...

À savoir, le GIS « Démocratie et participation », en lien avec l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) et le CEVIPOF (Centre d'étude de la vie politique française) ont mis en place, à l'occasion du Grand débat national, un « [Observatoire des débats](#) ».

Un entretien avec l'un de ses instigateurs, Martial Foucault, est accessible ici : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/02/15/martial-foucault-le-grand-debat-national-est-un-moyen-inedit-de-tirer-un-portrait-social-des-francais\\_5423958\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/02/15/martial-foucault-le-grand-debat-national-est-un-moyen-inedit-de-tirer-un-portrait-social-des-francais_5423958_3232.html)

### Quelques ouvrages

- Loïc Blondiaux, *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, 2008.
- Loïc Blondiaux, Christophe Traïni (dir.), *La démocratie des émotions*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2018.
- Marion Carrel, *Faire participer les habitants. La citoyenneté et le pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions, 2013.
- Guillaume Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, Presses Universitaires de Grenoble, 2013.
- James S. Fishkin, 'Vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal', extrait de l'ouvrage *Citizen competence and democratic institutions*, sous la direction de Stephen L. Elkin et de Karol Edward Soltan, Pennsylvania State University Press, 1999, chapitre XII, pp. 279-290. Ce chapitre a été traduit en français et se télécharge [ici](#).
- Tarso Genro & Ubiratan De Suza, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, éd. Charles Léopold Mayer, 1998.
- Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.
- Yves Sintomer, *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public* (en coll. avec C. Herzberg et A. Röcke), La Découverte, Paris, 2008.
- Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique ?* (en coll. avec M.H. Bacqué et H. Rey), La Découverte, coll. Recherches, Paris, 2005.
- Julien Talpin, *Community Organizing : de l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Raison d'agir, 2016.

### À lire en ligne ou à télécharger

- Interview récente de Loïc Blondiaux : <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>
- Sur les civic techs (les débats organisés sur Internet), lire Clément Mabi : <https://laviedesidees.fr/Citoyen-hackeur.html>
- Sur les conseils citoyens, la CNDP a été mandatée par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales pour réaliser un rapport et proposer des préconisations pour raviver les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Plus d'informations ici : <https://www.debatpublic.fr/mission-conseils-citoyens>
- Relations entre démocratie participatives et corps intermédiaires : <https://www.cairn.info/revue-histoire-economie-et-societe-2016-1-page-58.htm#>