

LA PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LES PROCESSUS D'ÉLABORATION DE DÉCISIONS EN POLITIQUES PUBLIQUES

Citizen participation in decision making processes on public policies

(with special reference to environmental policies)

Hans HARMS Citizen-Consult GmbH, San Sebastian, Espagne

ta, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you

provided

La chute du mur de Berlin, ou plus exactement la disparition du Rideau de Fer qui a séparé l'Europe pendant quatre décennies, ne signifie pas simplement la fin du « socialisme réel » ou la victoire du capitalisme sur le communisme, comme plusieurs commentateurs et politiciens l'ont d'abord affirmé. On peut aussi maintenant constater des impacts importants sur les systèmes politiques des pays industrialisés de l'Ouest, des effets ad hoc en quelque sorte.

L'effondrement récent des systèmes politiques qui ont dominé de façon presque monolithique la période de l'après-guerre le démontre. L'Italie et le Japon sont les exemples les plus illustres de la façon dont ces changements peuvent avoir un effet immense sur les pays industrialisés occidentaux.

On observe dans toutes les démocraties occidentales une absence croissante de crédibilité et de légitimité des politiciens et des partis politiques. Dans le cadre nombreuse élections récentes, le pourcentage des citoyens qui votent est scandaleusement faible, et les partis radicaux sont en réémergence. Il y a désillusion généralisée à l'égard des politiciens, des bureaucrates, des lobbyistes et de ceux qui semblent utiliser le pouvoir politique à leurs propres fins plutôt que pour le bien du peuple.

Quelles sont les raisons de cette crise de la démocratie représentatives ?

En résumé, on peut identifier quatre arguments principaux.

- Le premier est l'inadéquation croissante de la démocratie représentative. On a depuis longtemps mentionné le fait que tenir des élections à tous les quatre ans n'est qu'une façon imparfaite d'identifier les volontés des électeurs (parce qu'à ces rares moments d'élection les électeurs doivent considérer un nombre élevé de questions, et leurs représentants ne peuvent les représenter que sur un nombre limité d'entre elles). Mais aussi, la pratique est notablement

imprécise (car l'électeur n'a presque pas de contrôle sur son représentant entre les élections). La fin de la lutte entre le communisme et le pluralisme rend ces aspects évidents et la démocratie représentative apparaît plus insatisfaisante que jamais. La vieille guerre de principes, la lutte entre les grandes idées, est terminée. La nouvelle politique est remplie de détails. Ce qui reste à l'agenda est en comparaison ennuyeuse et faite en grande partie de différences mineures d'opinion sur des questions de gestion économique, de désaccords relativement bénins sur la direction et le niveau des dépenses publiques, etc...

De plus, les électeurs réalisent l'importance du lobbying dans nos systèmes politiques. Les lobbyistes de nos jours contrôlent des sommes d'argent plus importantes que jamais, et ont à leur disposition un nouvel arsenal de persuasion à l'intérieur de leurs ordinateurs, de leurs télécopieurs, etc. Dans ces nouvelles circonstances, où tant d'enjeux dépendent de décisions de détail, le pouvoir des lobbyistes peut produire des résultats frappants. Les électeurs, déjà irrités d'avoir si peu de contrôle sur leurs représentants pendant les élections, deviennent encore plus outrés lorsqu'ils réalisent l'importance de l'influence que peuvent avoir sur ces représentants les « propagandistes des intérêts spécialisés ».

La seconde raison de la crise de la démocratie représentative est qu'il n'y a plus autant de différences de richesse ou d'éducation entre les votants et leurs représentants élus qu'au 19^e siècle, alors que la démocratie prenait racine. On pouvait alors affirmer que le rôle des personnes ordinaires en politique devait être limité à l'élection périodique d'un représentant dont il acceptait généralement les vues car il ne maîtrisait pas les outils nécessaires à la prise de décision difficile et pratique dans un gouvernement. Peu être y avait-il des éléments de vérité à cet argument il y a un siècle. Mais sans doute beaucoup moins de nos jours. Avec l'atténuation croissante des anciennes disparité de richesse, d'éducation et de condition sociale, il sera de plus

en plus difficile de persuader les gens que la plupart d'entre eux sont en mesure d'inscrire périodiquement une croix sur un bulletin de vote et que le petit nombre de femmes et d'hommes qu'ils envoient au parlement doivent prendre seuls toutes les autres décisions.

La troisième raison est que l'attitude envers les décisions de l'administration ont changé. D'un rôle de sujets dans des systèmes plus ou moins autoritaires, ayant ensuite vécu une période de large consensus sur la plupart des décisions pendant la période de l'après-guerre, les citoyens ont adopté des attitudes plus critiques et une forme de résistance passive. Nous avons ensuite assisté à des comportements de résistance active ayant parfois mené à de la violence (nouveaux aéroports, installations nucléaires, décharges de déchets toxiques, etc.). Nous avons aujourd'hui atteint une situation où parfois des décisions politiques nécessaires et même urgentes ne peuvent être prises par peur de la réaction des citoyens. Nous avons les exemples d'installation d'institutions de groupes marginalisés (drogués, sans abris, handicapés etc.), ainsi que les nouvelles prisons, les décharges publiques, les installations de production d'énergie, les autoroutes etc. . Ce sont des questions qui deviennent tabous, parce qu'aucun politicien ne veut toucher les droits acquis des citoyens malgré le fait que cette attitude soit injuste pour ceux qui ne jouissent pas des mêmes droits (exemple des travailleurs espagnols et de droit du logement?). Ceci peut mener à des divisions croissantes dans la société. Dans des situations extrêmes ceci veut dire que des décisions adéquates des administrations ne peuvent être exécutées ou sont condamnées à l'échec si elles n'ont pas l'appui du public (par exemple, l'introduction d'un système de cueillette sélective des déchets). Il n'est plus possible aujourd'hui de prendre des décisions contre le public. Et les citoyens sont en mesure de prendre des décisions même si elles sont à première vue contre leur propre intérêt, dans la mesure où ils sont impliqués dans le processus de décision, où ils reçoivent suffisamment d'information, et donc dans la mesure où ils comprennent les raisons qui rendent ces décisions nécessaires.

En quatrième lieu on observe que la démocratie n'arrive pas à fournir des réponses adéquates aux problèmes à long terme, comme la protection de l'environnement, les conséquences du dévelop-

pement démographique etc., et est trop centrée sur des questions de court terme - c'est-à-dire jusqu'aux prochaines élections. Le problème environnemental démontre de plus que nos systèmes politiques ne répondent pas à la complexité de la société moderne et qu'ils sont relativement et probablement définitivement dépassés. Pour cette raison, nous faisons de plus en plus face à des urgences car les procédures de la démocratie datent du début du capitalisme et ne répondent pas aux conditions et nécessités du présent. Bien que l'on observe des changements fondamentaux dans tous les domaines, la démocratie demeure en un état de statut quo structurel.

La modernisation de l'Etat n'est pas possible sans la modernisation des structures et des processus de la démocratie. Ceci veut dire qu'il nous faut d'abord savoir comment nous pouvons impliquer le public dans les processus de décision.

Il y a un manque de structures et d'institutions qui garantissent que les problèmes et questions de base, spécialement les questions de long terme de nos sociétés, soient présentes à l'agenda politique et soient adéquatement débattues. De façon à y arriver, nous devons changer le processus de décision administratif de sorte à le rendre plus transparent et ouvert à la participation du public.

Le processus administratif de préparation et de prise de décision doit répondre en même temps à la complexité grandissante des sociétés et des techniques. Dans ces situations complexes, le besoin d'un processus de prise de décision participatif est souvent aussi ou plus important que la décision comme telle. En d'autres mots, la validité d'une décision est souvent jugé par la rationalité et la justesse du processus de décision. Seule la participation du public transforme des décisions qui sont techniquement appropriées en décisions qui sont aussi socialement justes.

Le problème de l'irresponsabilité structurelle de nos démocraties représentative nous oblige à prendre en compte les conséquences à long terme des décisions politiques et d'introduire de nouveaux mécanismes de contrôle politique. Ceci requiert l'implication du public. Le citoyen désintéressé doit pouvoir assumer son rôle dans la formation de jugements politiques de façon à fournir de nouvelles possibilités de participation de sens commun (common-sense participation). La participation de

sens commun par les citoyens - et non pas un rôle accru des bureaucraties - peut rendre la politique plus humaine et plus humaniste.

Mais certains pré-requis devraient être pris en compte dans la recherche de nouveaux instruments ou mécanismes:

- *Adaptation à de nombreux types de projets et de personnes.* Les nouveaux mécanismes devraient pas être imaginés pour des cas particuliers où des «personnes qualifiées». Les citoyens dans leur ensemble méritent d'avoir des opportunités de prendre part aux décisions sociales.

- *Niveau d'information.* Le fait d'offrir des opportunités partielles de participation aux décisions sociales ne veut pas dire qu'il faut y avoir de plus en plus de gens qui participent de plus en plus souvent à de plus en plus de questions à propos desquelles ils n'en savent pas assez (par exemple: les référendums). Le mécanisme doit rendre l'information disponible au citoyen ordinaire afin de lui permettre de faire face à l'avantage informationnel des experts. La sélection, la compréhension et l'application de cette information prend du temps. Les personnes qui prennent des décisions publiques à titre de fonctionnaires, planificateurs, ou juges ont en général du temps à leur disposition. Le citoyen ordinaire, cependant, doit utiliser son temps de loisir pour obtenir cette information. Les nouveaux modes de participation doivent libérer les citoyens du stress de leurs emplois quotidiens et doivent leur donner le temps suffisant pour remplir ce type de responsabilité sociale.

- *Motivation à participer.* Quelques opportunités officielles de prendre part à des prises de décision publique ne sont pas utilisées. Un nouveau mécanisme devrait encourager la participation à la recherche de solutions aux problèmes publics. Une façon d'assurer une telle participation est de garantir le sérieux du projet. Il faut un mécanisme qui ne peut pas être interprété comme un jeu de simulation ou seulement une autre forme d'éducation aux adultes. Les participants doivent être assurés que leurs efforts seront pris au sérieux et qu'ils ne resteront pas sur papier, mais seront canalisés dans les procédures de prise de décision. C'est ainsi qu'ils pourront exercer une influence.

- *Appui au bien commun.* Les nouvelles façons de prendre des décisions servent souvent à intégrer des groupes d'intérêt choisis. Chacun s'occupe en

premier lieu de ses propres intérêts. Ceci est encore plus vrai pour les intérêts organisés. Mais l'intérêt commun est crucial aux décisions sociales. La structure du mécanisme désiré devrait offrir aux participants la chance de s'identifier au bien commun qui est perçu. En distribuant au hasard le droit de prendre part au processus de décision, on s'assure que tous les intérêts organisés sont exclus et inclus de la même façon.

En limitant ce droit à un sujet spécifique sur une durée limitée, les intérêts individuels, tels que la poursuite de la carrière et la réélection, peuvent être limités sinon neutralisés. On prévient de la même façon que le groupe qui prend la décision ne développe d'intérêt organisationnel.

Les Noyaux d'Intervention Participative

Nous travaillons à l'heure actuelle à partir d'un modèle de participation citoyenne développé par le professeur Peter Dienel de l'Université de Wuppertal et qui a été appliqué avec succès à différentes questions dans le cadre de nombreux projets à des niveaux locaux, régionaux et nationaux. L'objectif de ces «Noyaux d'intervention Participative» (NIP) est simple et direct et il vise à transformer le spectateur en acteur. Ce modèle prend sa base dans un respect véritable de l'homme et la femme ordinaires et permet un «gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple».

Le modèle fonctionne comme suit:

1. De façon à élaborer des solutions à un problème (par exemple, localisation d'une nouvelle industrie, construction d'une autoroute, etc ...) on fait une sélection aléatoire de citoyens, supervisée légalement. Le groupe qui en résulte reflète la population d'un district géographique, de elle sorte que les minorités soient incluent.
2. Les citoyens choisis sont invités à résoudre un problème donné. Les participants seront autorisés à s'absenter de leur emploi courant pendant une courte période - trois à cinq jours. Ils recevront alors une compensation financière.
3. On présente et explique aux participants le problème pour lequel on recherche une solution, par le moyen de discussions, de lectures et de consultations. De l'information est fournie de telle sorte que tous les aspects de la question soient couverts.

4. Les participants se divisent en sous-groupes de cinq, et ils identifient les étapes qu'ils devront entreprendre.

5. La durée de vie limitée de chaque processus de décision prévient la création d'intérêts organisés. Les groupes n'offrent aucune carrière, pas de réélection et pas d'avancement. Les citoyens sont des conseillers indépendants et ils se perçoivent comme tel.

6. Selon notre expérience, les groupes produisent de nombreuses idées réalistes, bien formulées, le plus souvent à la surprise des spécialistes. Les résultats sont formulés en termes de «propositions de citoyens» et présentées à la corporation qui a demandé de l'aide. L'identification de plans réalistes a l'avantage d'éviter des disputes légales qui autrement pourraient durer longtemps.

L'objectif du processus est d'en arriver à des solutions rapides, concrètes et socialement acceptables. Les «non-impliqués» sont précisément ceux qui ont un avantage sur ceux qui sont directement concernés parce que ces derniers (les gens des partis politiques, les lobbyistes et les groupes d'intérêt spéciaux) ont souvent en tête des idées socialement irrationnelles.

Nous sommes convaincus que ce modèle est une réponse appropriée à la «crise de la démocratie représentative» que l'on perçoit dans toutes les sociétés démocratiques et nous croyons qu'il devrait être employé dans les autres sociétés aussi, si l'on veut contrer les efforts des populistes et autres démagogues qui soulèvent les citoyens à la suite d'un leader quelconque dans le support de croisades momentanées, comme l'on observe aussi dans plusieurs pays.

Bibliographie

Clau@en, Bernhard/Gei.Eler, Rainer (Ed.): Die Politisierung des Menschen - Instanzen der politischen Sozialisation, Opladen 1996

Crosby, N./Kelly, J.M./Schaefer, P. (1986): Citizens Panels: A new approach to citizen participation, en: Public Administration Review, 46, 170 - 178

Dienel, Peter: Die Planungszelle, 3. Edition (1992), Westdeutscher Verlag, Opladen

Harms, Hans/Ugarte, Luxio (1992): Dictamen Ciudadano sobre el Proyecto de Complejo Deportivo en Idiazabal, Laboratorio de Sociologia Juridica, San Sebastián

Harms, Hans/Ugarte, Luxio (1992): Dictamen Ciudadano sobre Instalaciones Deportivas en Astigarraga, Laboratorio de Sociologia Juridica, San Sebastián

Stewart, John/Kendall, Elizabeth/Coote, Anna: Citizens' Juries, Institute for Policy Research (ed.), London 1994

Zillessen, Horst/Dienel, Peter/Strubelt, Wendelin (eds.) (1993): Die Modernisierung der Demokratie - Internationale Ansätze, Westdeutscher Verlag, Opladen

citizen-consult gmbh
bonn/san sebastiàn/tokio
Hans Harms
Avda. de Madrid 34,11'B
E-20011 San Sebastián
Espagne
Tf.+Fax: [341-943-47 53 38